

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4798

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato **PILI**

Istituzione della zona franca integrale insulare nel territorio della regione Sardegna

Presentata il 20 dicembre 2017

ONOREVOLI COLLEGHI! — La Sardegna è un'isola ultraperiferica collocata al centro del Mediterraneo.

La condizione insulare grava con rilevanti effetti negativi economici e sociali sullo sviluppo e sull'occupazione della regione. La presente proposta di legge ha pertanto l'obiettivo di colmare il divario con le altre regioni derivante dalla condizione insulare.

Sia l'opinione pubblica che la classe politica e dirigente rivendicano la necessità di prevedere politiche di vantaggio per le regioni insulari, quali agevolazioni fiscali, tariffe agevolate e altre misure.

La presente proposta di legge non condivide, però, tale posizione volta a richiedere vantaggi, favori e regalie di ogni sorta per affrontare la questione insulare.

È fin troppo evidente che la condizione insulare costituisce un limite oggettivo, misurabile e parametrabile e tale svantaggio deve essere colmato non come concessione

di un favore o di un vantaggio ma come pieno e oggettivo riconoscimento del diritto universale alla compensazione senza discriminazione alcuna nei confronti dei cittadini sardi e della stessa entità territoriale.

È riconosciuto da studi europei e da previsioni legislative nazionali ed europee un divario rilevante in termini di trasporti, energia e servizi fondamentali in Sardegna. A tale proposito si rileva l'evidente e palese discriminazione economica e fiscale che ricade sui cittadini e sulle imprese operanti in Sardegna, considerato l'obbligo a uniformarsi al regime fiscale nazionale, senza tenere conto in alcun modo degli squilibri oggettivi che si ripercuotono gravemente in termini economici per quanto riguarda sia la gestione familiare che quella imprenditoriale.

I sardi e le imprese sarde pagano le tasse come i milanesi e i romani, ma la differenza è sostanziale: Milano e Roma vivono connesse con i principali mercati e

servizi nazionali ed europei e hanno costi di trasporti ed energia, per richiamare solo due dei principali fattori della produzione, decisamente molto più bassi di quanto non si registri in Sardegna.

Tale discriminazione costituisce un vero e proprio *vulnus* costituzionale, in termini di coesione e di uguaglianza di diritti tra cittadini appartenenti alla stessa nazione. Per questa ragione, nell'ambito di un piano organico di riequilibrio del divario insulare, già avanzato il 4 gennaio 2010 con la proposta di legge atto Camera n. 3087 della XVI legislatura, « Piano attuativo per il riequilibrio dell'insularità della Sardegna (PARIS), in attuazione dell'articolo 13 dello Statuto speciale per la Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, e dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42. Delega al Governo in materia di risorse economiche per il finanziamento del Piano », si poneva l'esigenza di intervenire per eliminare questa grave discriminazione.

Ora, con la presente proposta di legge, si intende proporre uno specifico provvedimento economico-fiscale non più rinviabile che costituisca una vera e propria azione *choc* nel sistema produttivo e sociale della Sardegna e che consenta di invertire la complessa e grave condizione dell'isola.

In questa direzione, e ancor prima di inquadrare quest'azione sul piano giuridico, va ribadito un concetto chiave: se la Sardegna fa parte di un sistema statale nazionale ed europeo, lo Stato e l'Europa hanno l'obbligo imprescindibile e improrogabile di colmare tale divario, in termini di previsioni sia normative che economico-fiscali.

Per essere ancora più chiari: l'istituzione di una zona franca integrale insulare deve gravare obbligatoriamente sulle finanze statali. È semplicemente inaccettabile e insostenibile che gli oneri debbano gravare sul bilancio della regione, già gravemente provato dalla discriminazione in atto e dalle sue ricadute in termini economici e di entrate fiscali.

Per questa ragione la presente proposta di legge prevede un primo indispensabile stanziamento da parte dello Stato al fine di

coprire l'eventuale mancato gettito fiscale. A tale fine va certamente rivalutata la possibilità di destinare alla Sardegna una quota congrua delle accise relative alla produzione petrolifera nella stessa regione, assicurando così la copertura finanziaria per l'avvio della zona franca integrale insulare.

L'insularità, uno svantaggio da colmare permanentemente.

Questa proposta di legge si inquadra anche nell'ambito di attuazione della citata legge n. 42 del 2009, che introduce in termini puntuali la questione relativa alla misurazione e alla compensazione dei divari legati all'insularità, che diventa sempre di più un livello oggettivo, oltre che politico, di definizione dei trasferimenti.

Si mira a definire con certezza il *gap* geografico permanente, sia sul piano economico che sociale, dovuto all'insularità.

Infine, si affronta il problema dei poteri legati alla modernità della questione federale e autonomistica della Sardegna. È una materia da definire sui modelli europei già consolidati, dall'esperienza della Catalogna a quella dell'Irlanda. La nuova specialità autonomistica deve essere improntata sulla velocità di adeguamento dei poteri all'evoluzione economica. Non è un caso, infatti, che il fallimento dei precedenti piani di rinascita è legato in parte all'intemperatività. Quando si decise di fare scelte a sostegno dell'industria pesante, pensate in termini generici nel primo piano di rinascita, si arrivò a farle quando ormai quella stessa industria era al collasso.

Il federalismo fiscale e il piano strategico della Sardegna.

L'attuazione della riforma federale dello Stato deve porre come centrale l'obiettivo di ripartire le risorse sul territorio nazionale riconoscendo come principio, equo e oggettivo, quello dei costi *standard* e individuando nel contempo lo *status quo* per determinare il *gap* di partenza e il conseguente piano di riallineamento tra le varie realtà.

Questo è lo snodo cruciale: prevedere costi *standard* da una parte e il relativo piano di riallineamento da un'altra. Appare evidente che definire i costi *standard* senza definire il piano di riallineamento rischierebbe di far naufragare il virtuoso processo federalista.

Il dogma del federalismo fiscale, nel quale si inquadra la questione insulare, è quello di abbandonare la spesa storica, contenitore di sacrosanti diritti ma anche di deprecabili sprechi, per affrontare la definizione puntuale degli *standard* sul piano sia qualitativo che quantitativo. L'abbandono della spesa storica appare l'obiettivo che meglio sintetizza la ricerca della qualità della spesa, ma costituisce nel subconscio il pericolo maggiormente percepito.

La spesa storica è sempre apparsa come l'attracco più sicuro nel porto della finanza pubblica, ma in realtà non si trattava di un approdo bensì di una secca, rappresentando il limite più evidente allo sviluppo equilibrato e dinamico del Paese.

Per questa ragione occorre mettere in campo, a partire dall'attuazione della questione insulare, un progetto federalista che sappia pianificare l'uscita del nostro sistema dalle secche economiche e istituzionali, con una rotta certa e ben definita, sicura e non azzardata, che sappia scongiurare la percezione di una traversata in mare aperto senza nessun porto sicuro all'orizzonte.

La presente proposta di legge, che si sottopone all'attenzione del Parlamento e conseguentemente delle istituzioni regionali, ha l'ambizione di prevedere un piano strategico che sia antesignano dell'attuazione federalista dello Stato.

Due sono le questioni rilevanti che si pongono al centro di questa proposta di legge in relazione alla riforma federale dello Stato: la definizione degli *standard* e l'individuazione del riparto finanziario.

Si esamina ora la prima, ossia la definizione degli *standard*.

Partiamo da un presupposto: l'Italia è un Paese articolato territorialmente e socialmente e l'attuazione della riforma federalista deve mettere in campo tutti gli

strumenti di riequilibrio fondamentali per evitare disparità e squilibri.

La definizione degli *standard* non può però prescindere dalla fotografia reale del Paese, prima di tutto sul piano infrastrutturale.

Se vi è in una determinata area un *gap* infrastrutturale che incide sul sistema complessivo dell'economia e delle pubbliche amministrazioni appare evidente che tale elemento deve essere valutato e parametrato proprio in virtù delle ripercussioni sulla spesa. È proprio per questo motivo che va affiancato al costo *standard* delle prestazioni erogate il piano di riallineamento che deve essere definito con obiettivi, tempi e risorse certi. Insomma, non può esserci un Paese omogeneo sul piano della spesa se tutti non vengono posti sulla stessa linea di partenza.

Il nostro obiettivo non deve essere quello di un Paese a due velocità, uno che trascina l'altro, ma quello di rendere il treno più veloce, con meno vagoni e con più locomotori.

Se ci fosse una parte del Paese destinata a trainarne un'altra si finirebbe per rallentare tutti. Per questo motivo la prima attuazione concreta della riforma federalista nell'ambito di una regione a statuto speciale deve prevedere, oltre al passaggio dalla spesa storica al costo *standard*, un piano di riallineamento. Un piano di riallineamento che costituisca la visione strategica del federalismo, protesa all'unità economica e sociale del nostro Paese, non a dividere tra buoni e cattivi.

Il nuovo approccio di questa proposta di legge rispetto all'intervento dello Stato è diverso rispetto al mero principio costituzionale della solidarietà. In questa proposta di legge viene definito un federalismo che conduce all'autonomia e, nel contempo, al riequilibrio del Paese. Consentire a chi non ha strade di farsele non è solidarietà ma riequilibrio. Un riequilibrio al quale tutti devono poter concorrere non nell'interesse dell'area circoscritta ma in quello dell'intero Paese. Se una merce viaggia più velocemente in tutto il Paese non se ne avvantaggia solo una parte ma l'intero sistema. Non si tratta certo di un riequili-

brio limitato al solo aspetto finanziario, ma soprattutto di un riequilibrio della *governance*.

Si tratta di semplificare le procedure, di ridurre gli adempimenti e di tradurre le entrate in spese utili al sistema dei servizi e delle opportunità, ribaltando la tortuosa storia burocratica che ha caratterizzato l'intervento straordinario dello Stato in Sardegna.

In questo processo alla base della presente proposta di legge c'è la fiscalità legata all'intervento dello Stato in Sardegna, che deve essere una leva fondamentale da gestire con equilibrio e con buon senso, che porti a omogeneizzare l'imposizione fiscale sull'intero territorio europeo.

Questa proposta di legge, che si prefigge di disciplinare l'attuazione coordinata delle norme costituzionali in materia di intervento straordinario dello Stato nella regione Sardegna, introduce una questione rilevante relativa alle regioni a statuto speciale con particolare riferimento all'insularità.

Vi sono ragioni profonde che, ancora oggi, caratterizzano le specialità di alcune regioni italiane, ma ve ne sono alcune, che rivestono carattere strutturale e permanente, che devono obbligatoriamente essere assunte dallo Stato e dall'Unione europea come prioritarie. È una questione, quella insulare, che non può e non deve essere considerata alla pari delle altre perequazioni ma semmai un fattore aggiuntivo, in quanto permanente e misurabile. E nel caso di alcune prestazioni *standard* è evidente che si dovrà tenere conto di un riconoscimento fiscale ed economico aggiuntivo e permanente conseguente proprio allo *status* insulare. In questo caso è indispensabile « misurare » il divario e, conseguentemente, la compensazione. Quello dell'insularità è un parametro che necessita di

un approccio unitario, fondato sull'effettiva « misurazione » del *gap* e dei relativi riequilibri.

Nell'ambito di questa proposta di legge si prevede un puntuale e definito rapporto tra la regione Sardegna, lo Stato e l'Unione europea nell'ambito di un riconoscimento chiaro sul piano del riequilibrio fiscale con definiti obiettivi strategici:

1. un regime fiscale autonomo della Sardegna teso ad abbattere i costi dell'insularità sulle produzioni;

2. un regime speciale delle tariffe energetiche teso a riequilibrare il divario con la media europea del costo energetico per i cittadini e per le imprese;

3. un regime permanente di agevolazioni e di oneri del servizio pubblico per quanto riguarda la continuità territoriale tra passeggeri e merci;

4. l'imposizione, d'intesa con lo Stato e con l'Unione europea, sul territorio regionale di un onere del servizio pubblico sulla vendita dei prodotti petroliferi ai residenti e agli operatori che svolgano la propria attività sul territorio della regione;

5. il riconoscimento alla regione Sardegna delle condizioni permanenti di regione insulare al fine di compensare il divario economico, sociale e infrastrutturale e di predisporre con la regione una piattaforma strategica per il suo sviluppo;

6. la definizione da parte dello Stato e della regione Sardegna di regimi fiscali e contributivi da sottoporre all'Unione europea, compresa la realizzazione di una zona franca integrale di produzione per tutti quei settori che saranno individuati con apposita norma di attuazione come strategici per lo sviluppo dell'isola.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Al fine di compensare gli squilibri economici e sociali derivanti dalla condizione insulare della regione Sardegna è istituita la zona franca integrale insulare.

ART. 2.

1. La zona franca integrale insulare della regione Sardegna è istituita in attuazione degli articoli 12 e 13 dello Statuto speciale per la Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, del decreto legislativo 10 marzo 1998, n. 75, e dell'articolo 22, comma 1, lettera g), della legge 5 aprile 2009, n. 42.

ART. 3.

1. La zona franca integrale insulare della regione Sardegna è costituita dal territorio della regione, comprese le sue isole, ed è situata fuori dalla linea doganale.

ART. 4.

1. Le modalità di attuazione della zona franca integrale insulare della regione Sardegna sono concordate con la regione e stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico e d'intesa con il presidente della regione.

ART. 5.

1. Sino all'entrata in vigore del regime di zona franca integrale insulare della regione Sardegna, è consentita l'immissione in consumo finalizzato alla produzione nel territorio della stessa zona franca per il fabbisogno locale di prodotti indicati da un apposito decreto del Ministro dell'econo-

mia e delle finanze in esenzione dal dazio doganale e dalle imposte erariali di fabbricazione ed erariali di consumo.

2. Le disposizioni del comma 1 del presente articolo hanno efficacia per dieci anni, prorogabili su richiesta del presidente della regione Sardegna, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato ai sensi dell'articolo 4.

ART. 6.

1. In via transitoria e, comunque, per un periodo non superiore a cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è istituita un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi con aliquota del 12,50 per cento da applicare ai redditi d'impresa:

a) realizzati per le attività svolte nel territorio della regione Sardegna nei settori del turismo, dell'agroindustria, dell'agropastorizia, del manifatturiero legato alle trasformazioni secondarie e terziarie di materie prime prodotte nel territorio regionale e della telematica, individuate con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il presidente della regione Sardegna, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge;

b) realizzati dalle società di persone e di capitali che operano nel settore dei trasporti e dei servizi annessi negli aeroporti e nei porti della regione Sardegna esclusivamente per i redditi conseguiti da attività di trasporto di passeggeri e di merci in transito da e per la medesima regione.

2. Per l'accertamento, la liquidazione, la riscossione e il contenzioso relativi all'imposta sostitutiva di cui al comma 1 si applicano le disposizioni vigenti in materia di imposte sui redditi.

3. In via transitoria e, comunque, per un periodo non superiore a cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le aliquote delle imposte dirette sono ridotte del 50 per cento per:

a) i redditi conseguiti da enti e da società pubblici e privati che operano nel-

l'ambito della ricerca e della formazione limitatamente alla quota realizzata dall'effettiva attività nel territorio della regione Sardegna;

b) i redditi conseguiti in attuazione di progetti sperimentali e produttivi legati alla produzione di energia rinnovabile, non ricadente in aree agricole o di pregio paesaggistico e ambientale e alla produzione di idrogeno limitatamente alla quota realizzata nel territorio della regione Sardegna;

c) i redditi conseguiti in attuazione di progetti di forestazione e di rigenerazione paesaggistica, nonché di attività produttive riconducibili alla ricostituzione del patrimonio ambientale con particolare riferimento alle specie endogene e alle attività produttive collegate alla produzione energetica limitatamente alla quota realizzata nel territorio della regione Sardegna.

4. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del presidente della regione Sardegna, sono definite, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le modalità di attuazione del presente articolo.

5. L'efficacia delle disposizioni del presente articolo è subordinata alla preventiva approvazione da parte della Commissione europea ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

ART. 7.

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, pari a 1.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018, si provvede mediante le maggiori entrate assicurate dagli interventi di razionalizzazione e di revisione della spesa pubblica previsti dal presente comma. Entro il 15 luglio 2018, sono approvati provvedimenti regolamentari e amministrativi che assicurino minori spese pari a 1.000 milioni di euro per l'anno 2018. Entro il 15 gennaio 2019, sono approvati provvedimenti normativi che assicurino minori spese pari a 1.000 milioni di euro per l'anno 2019 e a 1.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2020.

Qualora i provvedimenti previsti dal periodo precedente non siano adottati nei termini ivi previsti o siano adottati per importi inferiori a quelli ivi indicati, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, sono disposte variazioni delle aliquote di imposta e riduzione della misura delle agevolazioni e delle detrazioni vigenti tali da assicurare maggiori entrate, pari agli importi di cui al periodo precedente, ferma restando la necessaria tutela, costituzionalmente garantita, dei contribuenti più deboli, della famiglia e della salute, prevedendo un limite di reddito sotto il quale non si applica la riduzione delle spese fiscali.

