



**REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA  
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

**DELIBERAZIONE N. 21/3 DEL 15.4.2016**

---

**Oggetto:** Attivazione delle zone franche doganali previste dall'art. 12 dello Statuto speciale per la Sardegna. Decreto legislativo 10 marzo 1998, n. 75 "Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Sardegna concernenti l'istituzione di zone franche".

Il Presidente della Regione, d'intesa con l'Assessore della Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio e con l'Assessore dell'Industria, riafferma la necessità di rafforzare le condizioni per agevolare lo sviluppo e favorire la creazione di strumenti finalizzati al superamento della grave crisi che affligge la Sardegna. Al riguardo richiama l'attenzione sulle disposizioni di cui all'art. 12 che dispone l'istituzione di punti franchi in Sardegna (di seguito denominati zone franche), così come previsto dal D.Lgs. n. 75/1998, che detta le "Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Sardegna concernenti l'istituzione di zone franche".

Preliminarmente fa osservare che poiché il D.Lgs. n. 75/1998 fa espressamente riferimento ai regolamenti CEE n. 2913/1992 (regolamento che istituisce e disciplina il Codice Doganale Europeo) e n. 2454/1993 (regolamento che detta le disposizioni applicative del predetto Codice Doganale) ne deriva che le zone franche attivabili ai sensi della normativa statutaria, sono soltanto quelle aventi natura doganale. Il Presidente, comunque, evidenzia che gli strumenti di carattere doganale non sono alternativi a quelli non aventi natura doganale, e che questi differenti istituti, anche se attivabili con procedure diverse, possono comunque convivere e agire in combinazione.

A questo proposito il Presidente ribadisce l'esigenza di fare chiarezza sulla materia, distinguendo, in modo inequivocabile le azioni e gli istituti attivabili in base al dettato statutario, da quelli che potrebbero essere invece adottati soltanto sulla base delle specifiche norme statali e comunitarie. Tuttavia, prima di soffermarsi sui principali strumenti messi a disposizione dalla vigente normativa doganale e di spiegare in cosa consistono le facilitazioni che deriverebbero dalla loro attivazione, il Presidente ritiene utile precisare che l'attuale Giunta regionale, fermo restando l'imprescindibile rispetto dei vincoli di bilancio, è impegnata nell'esame e nello studio di tutti gli strumenti, anche di quelli non aventi carattere doganale (quali le zone economiche speciali, la fiscalità di vantaggio, la c.d. zona franca integrale), per la verifica della loro effettiva realizzabilità e per la ricerca della configurabilità giuridica più idonea ad innescare un processo di sviluppo nell'Isola.



Pur con diverse denominazioni, tutti i richiamati istituti di natura non doganale si prefiggono l'obiettivo di favorire, in particolari aree geografiche, la nascita e la crescita delle condizioni capaci di catalizzare l'interesse di imprese nazionali e/o internazionali, per rilanciare gli investimenti. In sostanza viene concessa una legislazione differente da quella in vigore nel resto dei rispettivi Paesi, che garantisce alle imprese un trattamento di favore in termini fiscali, economici, finanziari e logistici, di modo che, abbassando le tariffe e riducendo alcune tasse o anche azzerandole completamente, attraggano investitori all'interno delle suddette aree che non devono però dar luogo a una concorrenza fiscale sleale e tener conto che la legislazione comunitaria vieta gli aiuti pubblici alle imprese. Pertanto, la creazione (o il mantenimento) in talune zone svantaggiate dell'Unione europea, di agevolazioni comunque denominate deve avvenire in conformità del TFUE, ed è soggetta a controlli particolarmente rigidi e severi.

Fatta questa premessa il Presidente afferma che le zone economiche speciali (ZES) sono di solito attivate nei territori depressi e/o particolarmente strategici come porti o aeroporti. Al loro interno, alcune tasse possono essere ridotte o anche completamente azzerate per attirare nuove imprese. Le aziende ivi allocate possono pagare tariffe più basse ed essere assoggettate ad adempimenti burocratici meno pesanti. I vincoli europei e statali rendono però sempre più difficoltosa la creazione di un'area che garantisca efficaci e significativi agevolazioni in termini fiscali e non fiscali.

È proprio per avere più peso nell'Unione Europea e nei rispettivi Stati e per accrescere le possibilità di creare una zona a fiscalità di vantaggio, intesa come misura compensativa dello stato di insularità, che da tempo la Giunta regionale sta lavorando alla costituzione di una macroregione, composta da Sardegna, Corsica e Baleari, accomunata da problemi e svantaggi economici e strutturali simili. In un simile scenario, si potrebbe evitare un ulteriore depauperamento delle entrate regionali, in quanto la perdita di gettito tributario, derivante da una minore pressione fiscale sulle imprese, potrebbe non ripercuotersi, integralmente o parzialmente e almeno per un congruo numero di anni, sulle casse regionali, ma su quelle nazionali o comunitarie.

Il Presidente fa peraltro osservare che alcune forme di fiscalità di vantaggio sono previste anche dall'ordinamento nazionale e vengono già utilizzate dalla Regione. Si pensi ad esempio alle esenzioni IRAP concesse per le nuove iniziative produttive sorte nel territorio regionale. Questo tipo di agevolazioni non è però espandibile ulteriormente, in quanto determina un abbassamento delle entrate regionali che in questo momento la Sardegna non è in grado di sopportare.

La zona franca integrale non è invece un istituto perfettamente inquadrato nella dottrina. Potrebbe essere assimilata alla zona franca d'impresa (le c.d. enterprise zones). Queste aree sono caratterizzate dalla esenzione dalle imposte dirette, dalla esenzione delle imposte sull'acquisto di



beni immobili strumentali, dalla esenzione dai tributi locali, dallo snellimento delle procedure necessarie per accedere ai finanziamenti agevolati in favore delle imprese, e possono accompagnarsi e combinarsi con le agevolazioni che caratterizzano le zone franche doganali. Però, considerate le restrittive regole comunitarie, tenuto conto della rigidità dell'ordinamento tributario statale e preso atto degli stringenti vincoli di bilancio regionale, nell'Unione Europea l'attivazione di una zona franca integrale appare una scelta di complessa attuazione e sulla quale devono comunque essere compiute precise valutazioni di impatto.

Le zone franche previste dallo Statuto, invece, dovendo fare riferimento ai regolamenti doganali dell'Unione Europea, agiscono in modo assai differente. All'interno di esse, infatti, si applicano le regole che disciplinano la circolazione degli scambi internazionali. Ai fini fiscali sono inoltre fissate delle specifiche procedure per il controllo delle merci in entrata e in uscita da un determinato territorio doganale. Queste possono essere più o meno restrittive o convenienti per coloro che intendano cedere o acquistare merci, da commercializzare o da utilizzare per produrre altre merci. Le merci non UE che transitano nelle zone franche sono considerate merci non situate all'interno del territorio doganale della UE, pur essendo dette zone franche, a tutti gli effetti, parti del territorio doganale della Comunità europea.

Per ragioni storiche e geografiche non sono invece considerate parti del territorio doganale della Comunità europea i territori di Livigno e Campione d'Italia e per questo motivo gli scambi con Livigno e Campione d'Italia devono essere considerati come scambi effettuati con Paesi terzi. Inoltre, considerato che Livigno e Campione d'Italia sono posti figurativamente fuori dal territorio italiano, in quei territori non è applicabile neppure l'IVA, in quanto non risulta soddisfatto uno dei requisiti essenziali richiesti dalla normativa tributaria per poter assoggettare ad imposta la cessione di beni e la prestazione di servizi: quello della territorialità.

Esiste una moltitudine di regimi doganali. I più conosciuti sono quelli riferibili alla zona franca doganale interclusa, alla zona franca doganale non interclusa, al deposito doganale e al perfezionamento attivo. Detti regimi permettono di ottenere una sospensione totale o parziale dei diritti gravanti sulle merci vincolate a tali regimi, di agevolare le attività economiche, le attività di immagazzinamento, le attività di trasformazione e le altre attività legate al traffico internazionale.

Come già sopra ricordato, è il decreto legislativo n. 75 del 10 marzo 1998 che ha disposto le modalità di attivazione delle zone franche previste dall'art. 12 dello Statuto, prevedendo che la delimitazione territoriale delle stesse e le norme per la loro operatività dovessero essere fissate con separati DPCM, previa specifica proposta della Regione. In sede di prima applicazione, si stabilì che la delimitazione del porto di Cagliari fosse quella risultante dall'atto aggiuntivo del 1998 dell'APQ sottoscritto col Ministero dei Trasporti nel 1995.



Su proposta della Regione fu poi adottato il D.P.C.M. 7 giugno 2001 e con esso furono dettate le disposizioni per rendere operativa la zona franca del porto di Cagliari. In particolare furono individuate le attività esercitabili, il soggetto gestore, i relativi compiti e la delimitazione delle aree interessate, come prescritto dal citato atto aggiuntivo.

Proseguendo il Presidente informa che soltanto da pochi mesi si comincia a intravedere la fine del lungo e complesso processo che porterà all'attivazione della zona franca di Cagliari e comunica che anche le interlocuzioni per l'attivazione della zona franca di Olbia sono oramai in una fase avanzata. Fa però osservare che con la L.R. n. 20/2013 si è stabilito che la società "Cagliari Free Zone" fosse trasformata in "Sardegna Free Zone" per la gestione di tutte le zone franche isolate e che, se dette disposizioni non fossero state applicate entro 60 giorni, il Prefetto di Cagliari avrebbe dovuto esercitare i poteri sostitutivi. Al che, il Presidente, sottolinea quanto sia importante che la citata normativa venga modificata al più presto, se non altro per consentire alle istituzioni locali di operare liberamente le scelte riguardanti il loro territorio.

Il Presidente comunica altresì la necessità di chiarire quali siano gli atti e gli adempimenti amministrativi che devono accompagnare le richieste provenienti dal territorio, affinché l'apposita proposta regionale (prevista dal D.Lgs. n. 75/1998) da inoltrare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, per la determinazione di ogni altra disposizione necessaria per la operatività delle zone franche, risulti in armonia con le decisioni assunte dalle amministrazioni locali.

Il Presidente fa infine osservare che bisognerà tener conto della peculiarità di Portovesme, in quanto per la realizzazione della relativa zona franca è stato già stipulato un apposito protocollo d'intesa con il Governo (Piano Sulcis), recepito nella delibera CIPE n. 31 del 20 febbraio 2015.

Tutto ciò premesso il Presidente della Regione, d'intesa con l'Assessore della Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio e con l'Assessore dell'Industria propone:

1. di procedere all'approvazione preliminare della presente deliberazione;
2. di trasmettere in forma urgente alla Commissione consiliare competente copia della presente deliberazione, affinché possa esprimere il parere come previsto dalla legge regionale n. 10 del 25 luglio 2008;
3. di avviare l'attivazione delle zone franche previste dall'art. 12 dello Statuto così come stabilito dal D.Lgs. n. 75/1998;
4. di dare mandato alla Direzione generale della Presidenza di predisporre un disegno di legge per l'abrogazione della legge regionale 2 agosto 2013, n. 20 al fine di abrogare le disposizioni che prevedono la trasformazione di "Cagliari Free Zone" in "Sardegna Free Zone" e le



- disposizioni che stabiliscono che il Prefetto della provincia di Cagliari eserciti i poteri sostitutivi;
5. di stabilire che le amministrazioni locali richiedenti l'attivazione delle zone franche di cui all'art. 12 dello Statuto e/o i soggetti gestori, provvedano a trasmettere alla Regione un'apposita domanda nella quale sono riportate le imprese e le attività (volte ai traffici con i Paesi extra UE) già operanti sul territorio e quelle che presumibilmente si localizzeranno nella zona franca;
  6. di stabilire che le amministrazioni locali richiedenti l'attivazione delle zone franche di cui all'art. 12 dello Statuto e/o i soggetti gestori, provvedano a inviare una bozza di regolamento, nel quale inter alia dovrà essere specificato:
    - l'esatta individuazione dell'area sulla quale dovrà insistere la nuova zona franca;
    - il tipo di regime doganale più confacente alle esigenze del loro territorio;
    - il gestore dell'istituenda zona franca, il quale fra l'altro, entro 60 giorni dall'emanazione del DPCM previsto dal D.Lgs. n. 75/1998, dovrà predisporre il relativo piano operativo;
  7. che vengano approvate e divulgate le schede informative (allegate alla presente deliberazione) per consentire ai soggetti interessati di analizzare e valutare le distinte caratteristiche di ciascun regime doganale, mettendo in risalto i vantaggi e gli eventuali svantaggi di ciascuno di essi;
  8. di stabilire che nel sito istituzionale della Regione venga predisposto uno specifico link attraverso il quale avere accesso a tutte le informazioni e a tutte le leggi che disciplinano la materia della "zona franca".

La Giunta regionale, condividendo quanto rappresentato e proposto dal Presidente, d'intesa con l'Assessore della Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio e con l'Assessore dell'Industria, acquisito il parere favorevole di legittimità del Direttore generale della Presidenza e del Direttore generale dell'Industria

#### DELIBERA

- di procedere all'approvazione preliminare della presente deliberazione;
- di trasmettere in forma urgente alla Commissione Consiliare competente copia della presente deliberazione, affinché possa esprimere il parere come previsto dalla legge regionale n. 10 del 25 luglio 2008;
- di avviare l'attivazione delle zone franche previste dall'art. 12 dello Statuto così come stabilito



dal D.Lgs. n. 75/1998;

- di dare mandato alla Direzione generale della Presidenza di predisporre un disegno di legge per l'abrogazione della legge regionale 2 agosto 2013, n. 20 al fine di abrogare le disposizioni che prevedono la trasformazione di "Cagliari Free Zone" in "Sardegna Free Zone" e le disposizioni che stabiliscono che il Prefetto della provincia di Cagliari eserciti i poteri sostitutivi;
- di stabilire che le amministrazioni locali richiedenti l'attivazione delle zone franche di cui all'art. 12 dello Statuto e/o i soggetti gestori, provvedano a trasmettere alla Regione un'apposita domanda nella quale sono riportate le imprese e le attività (volte ai traffici con i Paesi extra UE) già operanti sul territorio e quelle che presumibilmente si localizzeranno nella zona franca;
- di stabilire che le amministrazioni locali richiedenti l'attivazione delle zone franche di cui all'art. 12 dello Statuto e/o i soggetti gestori, provvedano a inviare una bozza di regolamento, nel quale inter alia dovrà essere specificato:
  - a. l'esatta individuazione dell'area sulla quale dovrà insistere la nuova zona franca;
  - b. il tipo di regime doganale più confacente alle esigenze del loro territorio;
  - c. il gestore dell'istituenda zona franca, il quale fra l'altro, entro 60 giorni dall'emanazione del DPCM previsto dal D.Lgs. n. 75/1998, dovrà predisporre il relativo piano operativo;
- di approvare che vengano approvate e divulgate le schede informative (allegate alla presente deliberazione) per consentire ai soggetti interessati di analizzare e valutare le distinte caratteristiche di ciascun regime doganale, mettendo in risalto i vantaggi e gli eventuali svantaggi di ciascuno di essi;
- di stabilire che nel sito Web della Regione venga predisposto uno specifico link attraverso il quale avere accesso a tutte le informazioni e a tutte le leggi che disciplinano la materia della "zona franca".

**Il Direttore Generale**

Alessandro De Martini

**Il Presidente**

Francesco Pigliaru