



ORDINE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI
E DEGLI ESPERTI CONTABILI
TEMPIO PAUSANIA

DISEGNO DI LEGGE N. 1708 - ZONE FRANCHE MONTANE IN SICILIA

Audizione 6° Commissione Finanze e Tesoro Senato della Repubblica

Sig. Presidente, Signore Senatrici e Signori Senatori,

i commercialisti sardi hanno voluto dare un contributo al dibattito sulla legittima applicabilità delle zone franche in Sardegna (in particolare la Zona Franca Integrale) e nel territorio Italiano, con un documento di studio istituito presso l'Ordine di Tempio Pausania da me presieduto, volto alla promozione di processi virtuosi di risparmio fiscale e crescita economica per la Sardegna con l'intento di individuare dei modelli che possano concretamente essere applicati in altri territori del nostro Paese.

La Zona Franca si sostanzia in un'area circoscritta con importanti benefici doganali e/o fiscali, con riduzioni o addirittura esenzioni da alcune imposte e contributi. L'obiettivo è quello di dare impulso al tessuto economico e innescare processi di crescita attraendo capitali e tecnologia.



La ricerca ha, dapprima analizzato gli istituti di “zone franche” già esistenti nel sistema di riferimento e perfettamente attuabili nei rispettivi ambiti di applicazione e, in un secondo momento, ha esplorato alcune possibili aree di intervento del Legislatore regionale e nazionale per la creazione di nuovi modelli di “zona franca”, idonei a promuovere processi di crescita dell’economia isolana.

Nell’ambito degli istituti attualmente in essere nel territorio nazionale possiamo identificare: le **ZONE FRANCHE DOGANALI** (ZFD – delimitate e caratterizzate dalla “sospensione” del pagamento dei dazi doganali); le **ZONE FRANCHE URBANE** (ZFU – caratterizzate da programmi di defiscalizzazione per favorire lo sviluppo economico e occupazionale di aree urbane caratterizzate da disagio sociale); le **ZONE ECONOMICHE SPECIALI** (ZES – Zone collegate ad una area portuale destinatarie di benefici fiscali e semplificazioni amministrative).

Attraverso una ricostruzione dei valori e principi che governano la materia, senza pretesa di esaustività e tenuto conto delle difficoltà in ordine al superamento della disamina della Commissione Europea e della Corte Costituzionale italiana, il lavoro ha evidenziato che, attraverso un rigoroso e propedeutico studio scientifico, possono essere pensati dal Legislatore regionale e nazionale alcuni modelli di “zona franca”, ulteriori rispetto agli istituti già esistenti.

Nel caso specifico occorre evidenziare che la Sardegna e la Sicilia sono caratterizzate dalla Comune condizione di insularità.



L'insularità ha assunto nel corso degli anni il valore di autonomo parametro espressivo di situazioni di svantaggio e disparità rispetto alle regioni "continentali", trovando esplicita codificazione nell'attuale art. 174 del Trattato istitutivo della Comunità Europea, in virtù del disposto del secondo comma, "L'Unione mira, ... a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni, e il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali".

Il criterio dell'insularità è, peraltro, fondamentale in sede di programmazione dei fondi strutturali dell'Unione europea.

La condizione di insularità, può assumere particolare significato, laddove implichi maggiori costi dei trasporti e difficoltà nell'approvvigionamento di risorse strategiche o fondamentali (come l'acqua o l'energia), in territori già caratterizzati da gravi carenze infrastrutturali, endemica crisi economica e occupazionale, PIL pro capite al di sotto della media europea, difficoltà nella gestione di servizi di base (come i rifiuti), fenomeni di emigrazione dei cervelli locali, problematiche ambientali connesse a particolari condizioni climatiche (come siccità o desertificazione).

Si pone tuttavia il problema se l'insularità possa comportare una condizione di svantaggio tale da consentire una deroga al divieto di aiuti di Stato contemplato dall'art. 107 del TFUE, che richiama le sole regioni di cui all'art. 349 TFUE (isole di piccole dimensioni poste in posizione ultraperiferica e certamente penalizzate da ulteriori fattori demografici, economici e climatici).



La Sardegna e la Sicilia, invece, probabilmente in ragione della collocazione molto prossima all'Italia e delle dimensioni, che non consentono una valutazione omogenea del tenore di vita sul territorio, non vengono espressamente contemplate.

E' evidente che il tema dell'insularità merita un adeguato approfondimento, in quanto idoneo a stimolare concrete ed efficaci azioni politiche e normative. Le regioni insulari soffrono di svantaggi strutturali naturali e permanenti, che si traducono in gap di mercato, diseconomie di scala e veri e propri costi di cittadinanza. E tali svantaggi devono evidentemente trovare, oltre che riconoscimento giuridico generale (realizzato attraverso la formulazione dell'art. 174 del Trattato), anche concreta valorizzazione nell'adozione di specifici strumenti normativi.

Allo stato attuale, alla luce di quanto sopra, una zona franca integrale diffusa sull'intero territorio delle due Isole e applicata ai principali tributi statali, non pare facilmente ipotizzabile e compatibile con il divieto di aiuti di stato.

Le discrete dimensioni e una certa disomogeneità delle aree al suo interno ne renderebbero difficoltosa la qualificazione come "misura selettiva", comportando invece verosimilmente la configurazione di "misura generale" e meramente geografica, quindi esclusa dalla sfera di operatività dell'art. 107 e dalla disamina della Commissione europea.

Il campo di esplorazione deve, quindi, spostarsi verso ulteriori e diverse forme di "aiuti selettivi", tollerabili in quanto compensativi dei costi aggiuntivi derivanti



dall'ubicazione in zone insulari e possibilmente giustificabili anche in ragione delle deroghe espressamente previste dall'art. 107 TFUE.

Dovendo gli aiuti essere proporzionati agli obiettivi perseguiti, limitati e decrescenti nel tempo, è più facile che si configurino come i ben noti aiuti all'occupazione o agli investimenti delle PMI, sotto forma di sgravi fiscali o contributivi.

Tuttavia, non possono essere aprioristicamente escluse anche forme di esenzione totale o parziale dalle imposte dirette o indirette, a favore di specifiche micro regioni, o particolari settori imprenditoriale ubicati in regioni periferiche o insulari, purché istituite nell'ambito del coordinamento con la finanza pubblica nel caso involvano tributi statali.

Possono quindi essere valutate “zone franche selettive” o “zone d'impresa”, ulteriori rispetto alle “zone franche urbane”, come quella prevista nel disegno di Legge in esame che istituisce le ZFM , che, si configurano come zone franche geografiche e si giustificano in ragione del tenore di vita anormalmente basso in alcuni casi (lett. a) del terzo comma dell'art. 107 TCE), e nella presenza di calamità naturali in altri (secondo comma dell'art. 107 TCE).

Il carattere dell'insularità, risulta comunque un fattore altamente significativo ai fini del riconoscimento di compatibilità di alcune ipotetiche e sperimentali “zone franche settoriali”, come variabile che ha trovato esplicito riconoscimento giuridico nell'art. 174 del Trattato.



Va rilevato però che le sperimentazioni di “zone franche non integrali” o “zone franche settoriali” possono anche riguardare fattispecie diverse, non necessariamente interessate dall’art. 174.

Il territorio isolano, denso di criticità, accentuate dal carattere dell’insularità, è altresì ricco di rare risorse naturalistico-paesaggistiche e di un caratteristico e suggestivo patrimonio artistico-culturale. Tale irripetibile contesto offre quindi al Legislatore diverse interessanti opportunità di valorizzare queste specificità, attraverso la previsione di “micro zone franche” o “zone di libero scambio”, che potrebbero trovare la propria legittimazione giuridica nella promozione della cultura e nella conservazione del patrimonio di talune micro aree (lettera d) oppure ancora essere finalizzate alla realizzazione di importanti progetti di interesse europeo (lettera b), paragrafo 3 dell’art. 107 (a titolo esemplificativo, si può quindi ipotizzare la creazione di un “distretto culturale” che, oltre ad attrarre finanziamenti pubblici, consenta la costituzione di un’area di esenzione d’imposta, per tutte le imprese coinvolte nel comparto della produzione, promozione e valorizzazione della cultura di quell’area. Oppure, sempre nell’ambito dei grandi progetti di interesse europeo di cui alla lettera b), si può valutare di far ricadere progetti di carattere medico-scientifico, anche connessi alla realizzazione di importanti strutture ospedaliere, con eventuali ricadute in termini di esenzioni d’imposta per le imprese coinvolte, purché connotati dai caratteri dell’innovatività della ricerca e dall’interesse comunitario rivestito dalla stessa).



Le fattispecie sopra delineate sono solo esempi di un'ampia casistica di interventi ipotizzabili ai sensi dei paragrafi 2 e 3 dell'art. 107 del Trattato.

Tali interventi, come quello in esame, sono e devono essere studiati in sede di coordinamento con la finanza pubblica qualora abbia ad oggetto tributi statali; e nell'ambito dell'esercizio dell'autonomia normativa siciliana qualora sia invece circoscritto a tributi propri derivati e non derivati.

Si ritiene quindi che, il territorio siciliano con la legge in esame di sperimentazione di una "zona franca settoriale", stia portando avanti un progetto orientato ad abbattere la pressione fiscale ed indirettamente finalizzato a rivitalizzare l'economia locale e rendere l'Isola attrattiva per gli investitori esteri.

Il divieto posto dall'art. 107 del Trattato è, infatti, **derogato** per sua stessa previsione nei casi di aiuti a carattere sociale concessi a particolari consumatori, aiuti forniti per calamità naturali o eventi eccezionali (comma 2) e **può essere derogato** per favorire *lo sviluppo economico di regioni con tenore di vita anormalmente basso o con gravi forme di sottoccupazione*, per la realizzazione di un importante progetto europeo, lo sviluppo di particolari aree o attività, per promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio o in altri casi determinati con decisione del Consiglio (comma 3).

Gli aiuti di cui al comma 2, pur essendo compatibili *de jure* e non essendo sottoposti al giudizio della Commissione, devono comunque essere notificati. La Commissione



tuttavia non gode di alcun potere discrezionale in ordine alla valutazione di compatibilità.

Gli aiuti di cui al paragrafo 3 invece sono soggetti alla severa disamina della Commissione, che nell'esercizio di un ampio potere valutativo, fa considerazioni di carattere economico e sociale nel contesto comunitario, che dovranno comunque essere debitamente motivate ai sensi dell'art. 296 TFUE.

Gli aiuti concessi a regioni con tenore di vita anormalmente basso (lett. a), comma 3) si giustificano in ragione del principio di solidarietà comunitaria (rinvenibile in diversi articoli del Trattato), nel rispetto del principio di proporzionalità (principio che prescrive l'adeguatezza dei mezzi impiegati per la realizzazione dello scopo desiderato) e sono destinati a regioni o sub-regioni che versino in condizioni economicamente svantaggiate, ultra periferiche, scarsamente popolate o con altre caratteristiche strutturali che rendono gli interventi ammissibili, purché proporzionati nella durata e nell'entità. L'istituzione delle ZFU di cui al paragrafo 3.2 ha trovato la propria giustificazione in questo punto e anche l'istituzione di una zona franca "montana" si giustificerebbe in ragione di tale principio.

Gabriela Savigni

24 settembre 2020



