



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa delle senatrici DAMANTE e Sabrina LICHERI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 OTTOBRE 2025

Disposizioni per l’istituzione della zona economica speciale insulare
(ZES insulare)

ONOREVOLI SENATORI! – La condizione di insularità della Regione siciliana, della regione Sardegna e delle isole minori d'Italia costituisce da sempre un grave e permanente fattore di svantaggio economico e sociale. Tale condizione è stata finalmente riconosciuta a livello costituzionale: l'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, introdotto dalla legge costituzionale 7 novembre 2022, n. 2, stabilisce che « la Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità ». Si tratta di una specificazione puntuale del principio di uguaglianza sostanziale di cui all'articolo 3, secondo comma, della Costituzione, volta a garantire a tutti i cittadini – isolani e non – parità di diritti e opportunità, attenuando le difficoltà di connessione territoriale. In ambito europeo, inoltre, sono state più volte sottolineate le peculiarità delle regioni insulari: il Parlamento europeo, con le risoluzioni del 4 febbraio 2016 e del 7 giugno 2022, ha richiamato l'attenzione sulla necessità di migliorare i collegamenti marittimi e aerei, di ridurre la tassazione e la burocrazia per attrarre investimenti e di prevedere misure *ad hoc* a favore delle isole. Negli orientamenti politici 2024-2029, la Commissione europea ha annunciato che, nell'ambito della politica di coesione, terrà conto delle sfide economiche e sociali specifiche delle isole (quali alloggi, trasporti, gestione idrica e rifiuti). Tali riconoscimenti istituzionali, sia sul piano interno che in sede di Unione europea, delineano un quadro chiaro: la questione insulare va affrontata con interventi organici e mirati, volti a rimuovere gli ostacoli che penalizzano lo sviluppo delle isole.

Dal punto di vista socio-economico, le due maggiori regioni insulari presentano indicatori di sviluppo significativamente inferiori alla media nazionale. In base all'indice di competitività regionale pubblicato dalla Commissione europea nel 2023, la Sardegna occupa il 203° posto e la Sicilia il 219° su 234 regioni europee. Il PIL *pro capite* risulta costantemente più basso rispetto alla media italiana e alcuni studi stimano in maniera quantitativa il costo dell'insularità: per la Regione siciliana si calcola una minore ricchezza prodotta di circa 6 miliardi di euro l'anno, equivalenti a una « taxa occulta » di circa 1.200 euro annui per ogni cittadino siciliano; per la Sardegna l'impatto negativo è stimato in circa 9,2 miliardi di euro l'anno, pari a una perdita di circa 5.700 euro di PIL *pro capite* ogni anno per ciascun sardo. Tali divari economici sono riconducibili, in larga parte, agli oneri aggiuntivi che l'insularità comporta: la minore accessibilità ai mercati e ai servizi, l'aumento dei costi di trasporto di persone e merci, la dipendenza da collegamenti aerei e marittimi meno frequenti e più onerosi.

Il settore dei trasporti, in particolare, è risultato essere il fattore più penalizzante: la Commissione parlamentare speciale che ha esaminato la condizione insulare nel recente biennio ha evidenziato l'imprescindibilità di politiche volte al potenziamento dei collegamenti aerei e marittimi, auspicando un impegno finanziario dello Stato almeno paragonabile a quello profuso da altri Paesi europei come Francia e Spagna nei rispettivi territori insulari. Anche sul fronte ambientale ed energetico si registrano criticità specifiche (maggiori costi energetici, difficoltà di approvvigionamento e infrastrutture meno ca-

pillari) che contribuiscono a rallentare la competitività delle isole.

Sul piano delle risorse pubbliche già destinate a mitigare tali squilibri, va rilevato che le misure finora approntate appaiono frammentarie e di limitata entità.

Il Fondo nazionale per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità, istituito dalla legge 30 dicembre 2021, n. 234, disponeva originariamente di 2 milioni di euro annui per il triennio 2023-2025; la legge di bilancio 2025 ha raddoppiato lo stanziamento per l'anno 2025 a 4 milioni di euro, importo comunque del tutto insufficiente rispetto alle esigenze dei territori insulari.

Analogamente, diversi fondi a favore delle isole minori (Fondo di sviluppo delle isole minori, Fondo per gli investimenti nelle isole minori, Fondo per la promozione di investimenti nelle isole minori, Fondo per l'approvvigionamento idrico delle isole minori) istituiti tra il 2007 e il 2020 non risultano più rifinanziati e, allo stato attuale, non compaiono nel bilancio pluriennale 2025-2027.

In ambito fiscale, poi, si rileva l'assenza di misure organiche che tengano conto della condizione insulare: né per Sicilia e Sardegna, né per le isole minori esistono, allo stato, agevolazioni fiscali strutturali specificamente riferite allo status insulare. Tale lacuna normativa è stata segnalata come urgente da colmare, al fine di alleggerire la pressione sui sistemi economici insulari e favorirne il rilancio.

Uno degli strumenti ritenuti più idonei per stimolare lo sviluppo economico territoriale è la zona economica speciale (ZES), che consente di concentrare in un'area definita incentivi fiscali, semplificazioni amministrative e investimenti infrastrutturali. In Italia, con il decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2023, n. 162), è stata istituita la ZES unica per il Mezzogiorno, che ricomprende tutte le otto regioni meri-

dionali, ivi incluse la Sicilia e la Sardegna. La ZES unica costituisce un importante passo per il riequilibrio territoriale, prevedendo ad esempio nel suo Piano strategico una sezione dedicata agli interventi prioritari necessari a rimuovere gli svantaggi dell'insularità in Sicilia e Sardegna, in coerenza con il nuovo principio costituzionale.

Ciononostante, la portata trasversale e molto ampia della ZES unica (che copre contesti socio-economici eterogenei su tutto il Sud continentale e insulare) rischia di non garantire un'attenzione focalizzata alle peculiarità insulari. In questa prospettiva, il presente disegno di legge propone l'istituzione di una zona economica speciale insulare – ZES insulare – specificamente dedicata ai territori della Regione siciliana, della regione Sardegna e delle isole minori, quale strumento attuativo dei principi di cui all'articolo 119, sesto comma, della Costituzione. Attraverso la ZES insulare sarà possibile calibrare meglio gli interventi alle effettive necessità insulari, prevedendo condizioni speciali per gli investimenti e le attività d'impresa finalizzate a compensare gli svantaggi strutturali derivanti dalla discontinuità territoriale. In particolare, concentrando risorse e agevolazioni su Sicilia e Sardegna, si potranno colmare più efficacemente i divari infrastrutturali (in ambito di trasporti, energia, digitale), ridurre i maggiori costi logistici sostenuti dalle imprese isolate e favorire nuova occupazione qualificata, contrastando così fenomeni come lo spopolamento e la marginalizzazione economica di tali regioni.

Il presente disegno di legge si compone di 5 articoli.

L'articolo 1 ne definisce le finalità, sancendo il riconoscimento della peculiarità delle isole e la volontà di dare piena attuazione ai principi costituzionali in materia di insularità mediante l'istituzione di una ZES insulare.

L'articolo 2 provvede alle modifiche normative necessarie a istituire formalmente la ZES insulare: interviene infatti sull'articolo 9 del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2023, n. 162, aggiungendo la nuova zona economica speciale insulare, accanto alla ZES unica, che include i territori di Sicilia, Sardegna e isole minori.

L'articolo 3 apporta modifiche agli articoli 16 e 16-*bis* del citato decreto-legge n. 124 del 2023, in materia di credito d'imposta per gli investimenti nelle ZES: in particolare, si estendono le tipologie di investimenti agevolabili, inserendo, tra l'altro, gli interventi di adeguamento funzionale, riqualificazione energetica e ristrutturazione di immobili produttivi, in un'ottica di sostenibilità e di recupero del patrimonio esistente, si riduce da 200.000 a 50.000 euro il limite minimo di investimento richiesto per l'accesso alle agevolazioni nelle ZES e, soprattutto, si introduce la previsione che una quota specifica delle risorse disponibili, quantificata in sede attuativa, sia riservata a interventi da realizzare nei territori della ZES insulare, in coerenza con l'articolo 119, comma 6, della Costituzione.

L'articolo 4 inserisce due nuovi articoli nel citato decreto-legge n. 124 del 2023, in-

troducendo ulteriori misure di vantaggio fiscale a favore delle imprese operanti nella ZES insulare.

In dettaglio, l'articolo 16-*ter* prevede un credito d'imposta per le spese di trasporto merci sostenute dalle imprese con sede nella ZES insulare, al fine di mitigare i maggiori costi logistici dovuti alla discontinuità territoriale.

L'articolo 16-*quater* introduce, agevolazioni fiscali per le micro, piccole e medie imprese (MPMI) ubicate nei comuni ricadenti nella ZES insulare, consistenti nell'esenzione dall'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e dall'imposta municipale propria (IMU) sugli immobili produttivi di nuova attività.

Infine, l'articolo 5 reca le disposizioni di coordinamento normativo: esso estende espressamente alla costituenda ZES insulare l'applicazione di tutte le norme già vigenti per la ZES unica del Mezzogiorno (disciplinate dagli articoli da 10 a 15 del citato decreto-legge n. 124 del 2023), così da garantire uniformità di regime giuridico, in termini di semplificazioni amministrative, benefici e *governance*, tra le due tipologie di ZES.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. La presente legge è finalizzata a riconoscere la peculiarità delle isole e a dare piena attuazione ai principi di cui al sesto comma dell'articolo 119 della Costituzione, mediante l'istituzione di una Zona economica speciale insulare (ZES insulare).

2. Le attività economiche e imprenditoriali già operative o che si insediano nella ZES insulare, istituita ai sensi della presente legge, beneficiano di speciali condizioni in relazione agli investimenti e alle attività di sviluppo d'impresa utili a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità.

Art. 2.

(Modifiche all'articolo 9 del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, in materia di istituzione della ZES insulare)

1. All'articolo 9 del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2023, n. 162, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2, le parole: « Sicilia, Sardegna » sono soppresse;

b) dopo il comma 2 è aggiunto, in fine, il seguente:

« 2-bis. È istituita la Zona economica speciale insulare (ZES insulare) che comprende i territori della regione Sardegna e della Regione siciliana, nonché i territori delle isole minori »;

c) alla rubrica, dopo le parole: « ZES unica » sono aggiunte, in fine, le seguenti: « e della zona economica speciale insulare (ZES insulare) ».

Art. 3.

(Modifiche agli articoli 16 e 16-bis, del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, in materia di credito di imposta per investimenti nella ZES insulare)

1. Al decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2023, n. 162, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 16:

1) al comma 2, il primo periodo è sostituito dal seguente: « Per le finalità di cui al comma 1, sono agevolabili gli investimenti, facenti parte di un progetto di investimento iniziale come definito all'articolo 2, punti 49, 50 e 51, del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, relativi all'acquisto, anche mediante contratti di locazione finanziaria, di nuovi macchinari, impianti e attrezzature varie destinati a strutture produttive già esistenti o che vengono impiantate nel territorio, nonché all'acquisto di terreni e all'acquisizione, alla realizzazione, ovvero all'ampliamento, all'adeguamento funzionale, alla riqualificazione energetica di immobili strumentali agli investimenti o alla ristrutturazione di immobili a destinazione produttiva, in modo anche da incentivare il recupero di immobili esistenti e limitare il consumo del suolo in coerenza con gli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015 »;

2) al comma 4, secondo periodo, le parole: « 200.000 euro » sono sostituite dalle seguenti: « 50.000 euro »;

3) al comma 6, dopo il primo periodo è inserito il seguente: « In coerenza con quanto previsto dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, una specifica quota, pari al 30 per cento delle risorse di cui al periodo precedente, è riservata agli investimenti e agli interventi da attuare nei territori della ZES insulare di cui all'articolo 9, comma 2-bis, necessari a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità »;

4) alla rubrica, dopo le parole: « nella ZES unica », sono aggiunte, in fine, le seguenti: « e nella ZES insulare »;

b) all'articolo 16-bis, comma 1, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « In coerenza con quanto previsto dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, una specifica quota, pari al 30 per cento delle risorse di cui al periodo precedente, è riservata agli investimenti e agli interventi, da attuare nei territori della ZES insulare di cui all'articolo 9, comma 2-bis, necessari a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità ».

Art. 4.

(Agevolazioni fiscali in favore delle imprese ubicate nella ZES insulare)

1. Al decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2023, n. 162, dopo l'articolo 16-bis sono inseriti i seguenti:

« Art. 16-ter. – *(Credito d'imposta per le spese di trasporto merci in favore delle imprese della ZES insulare)* – 1. Al fine di mitigare gli svantaggi derivanti dall'insularità, alle imprese con sede principale o operativa ubicata nei territori della ZES insulare, di cui all'articolo 9, comma 2-bis, è concesso un contributo sotto forma di credito d'imposta, per ciascuno degli anni 2025 e 2026, nel limite di spesa di cui all'articolo 16, comma 6, secondo periodo.

2. Per le finalità di cui al comma 1, sono agevolabili i costi sostenuti fino al 15 dicembre 2026 per il trasporto di merci.

3. Il credito d'imposta di cui al presente articolo è concesso nel rispetto dei limiti e delle condizioni previsti dal regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e in particolare dall'articolo 14 del medesimo regolamento, che disciplina gli aiuti a finalità regionale agli investimenti. Il credito d'imposta è cumulabile con gli aiuti *de minimis* e con altri aiuti di Stato che abbiano ad oggetto i medesimi costi ammessi al beneficio, a condizione che tale cumulo non porti al superamento dell'intensità o dell'importo di aiuto più elevati consentiti dalle pertinenti discipline europee di riferimento. Ai fini del riconoscimento dell'agevolazione, le imprese beneficiarie devono mantenere la loro attività nelle aree d'impianto ubicate nelle zone assistite di cui al comma 1 per almeno cinque anni dopo il sostenimento della spesa. L'inosservanza dell'obbligo di cui al terzo periodo determina la revoca dei benefici concessi e goduti secondo le modalità stabilite con il decreto di cui al comma 5.

4. Il credito d'imposta è utilizzabile esclusivamente in compensazione ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, e deve essere indicato nella dichiarazione dei redditi relativa al periodo d'imposta di riconoscimento del credito e nelle dichiarazioni dei redditi relative ai periodi d'imposta successivi fino a quello nel quale se ne conclude l'utilizzo. Al credito d'imposta non si applica il limite di cui all'articolo 1, comma 53, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

5. Con decreto del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, di concerto con il Ministro dell'eco-

nomia e delle finanze e con il Ministro dei trasporti, sono definiti le modalità di accesso al beneficio nonché i criteri e le modalità di applicazione e di fruizione del credito d'imposta e dei relativi controlli, anche al fine di assicurare il rispetto del limite di spesa di cui al comma 1.

Art. 16-*quater*. – (*Agevolazioni fiscali per le MPMI ubicate nella ZES insulare*) –
1. Le micro, piccole e medie imprese (MPMI) che hanno la sede principale o operativa in un comune ubicato all'interno della ZES insulare di cui all'articolo 9, comma 2-*bis*, beneficiano, per ciascuno degli anni 2025 e 2026 e nel limite di spesa di cui all'articolo 16, comma 6, secondo periodo, delle seguenti agevolazioni fiscali, nei limiti del regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013:

a) esenzione dall'imposta regionale sulle attività produttive sul valore della produzione netta;

b) esenzione dalle imposte municipali proprie per gli immobili siti nella ZES insulare, posseduti o utilizzati dai soggetti di cui al presente articolo, per l'esercizio di attività economiche avviate successivamente all'entrata in vigore della presente disposizione ».

Art. 5.

(*Disposizioni di coordinamento*)

1. Al decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2023, n. 162, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 10:

1) dopo le parole: « della ZES unica », ovunque ricorrono, sono inserite le seguenti: « e della ZES insulare »;

2) al comma 1, dopo le parole: « all'articolo 9, comma 2 » sono inserite le seguenti: « e comma 2-*bis* »;

b) articolo 11, dopo le parole: « della ZES unica », ovunque ricorrono, sono inserite le seguenti: « e della ZES insulare » e dopo le parole « nella ZES unica », ovunque ricorrono, sono inserite le seguenti: « e nella ZES insulare »;

c) all'articolo 12, dopo le parole: « della ZES unica », ovunque ricorrono, sono inserite le seguenti: « e della ZES insulare » e dopo le parole « nella ZES unica », ovunque ricorrono, sono inserite le seguenti: « e nella ZES insulare »;

d) all'articolo 13, dopo le parole: « della ZES unica », ovunque ricorrono, sono inserite le seguenti: « e della ZES insulare » e dopo le parole « nella ZES unica », ovunque ricorrono, sono inserite le seguenti: « e nella ZES insulare »;

e) all'articolo 14, dopo le parole: « della ZES unica », ovunque ricorrono, sono inserite le seguenti: « e della ZES insulare »;

f) all'articolo 15, dopo le parole: « della ZES unica », ovunque ricorrono, sono inserite le seguenti: « e della ZES insulare ».

