



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDÈNTZIA
PRESIDENZA

UFFICIO REGIONALE DEL REFERENDUM

Deliberazione del 10 dicembre 2018, n. 2

Oggetto: Richiesta di quattro referendum popolari regionali consultivi.

In data 10 dicembre 2018, presso la Direzione generale della Presidenza della Regione, in Cagliari, viale Trento n. 69, secondo piano, si è riunito l'Ufficio regionale del Referendum, costituito, ai sensi della legge regionale 17 maggio 1957, n. 20, con decreto del Presidente della Regione autonoma della Sardegna n. 82 del 15 settembre 2017, modificato con decreto 26 settembre 2018, n. 85, e composto dai signori

dott.ssa Giovanna Alda Osana	Presidente
dott. Massimo Costantino Poddighe	Componente
dott. Francesco Scano	Componente
dott.ssa Maria Elisabetta Locci	Componente
dott. Alessandro De Martini	Componente

e con l'assistenza della dott.ssa Valentina Spiga, in qualità di segretario

* * *

L'Ufficio regionale del referendum

Vista la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (*Statuto speciale per la Sardegna*), e successive modificazioni;

Vista la legge regionale 17 maggio 1957, n. 20 (*Norme in materia di referendum popolare regionale*), e successive modificazioni;

Vista la nota prot. n. 11281 del 12 settembre 2018 della Cancelleria della Corte d'Appello di Cagliari, con la quale è stato trasmesso n. 1 plico contenente la documentazione relativa alla richiesta di referendum popolare regionale consultivo, recante il seguente quesito:

1. "Volete voi che la Regione Sardegna presenti alle Camere una proposta di legge nazionale di iniziativa regionale per la regolamentazione legale della coltivazione, della lavorazione e della vendita della cannabis e dei suoi derivati per qualsiasi fine?"



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDÈNTZIA
PRESIDENZA

UFFICIO REGIONALE DEL REFERENDUM

Vista la nota prot. n. 11278 del 12 settembre 2018 della Cancelleria della Corte d'Appello di Cagliari, con la quale è stato trasmesso n. 1 plico contenente la documentazione relativa alla richiesta di referendum popolare regionale consultivo, recante il seguente quesito:

2. *“Volete voi che la Regione Autonoma della Sardegna richieda l'autorizzazione per la coltivazione della cannabis a fini terapeutici, ai sensi dell'articolo 27 del Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) e dell'articolo 18 quater comma 3, del Decreto legislativo 16 ottobre 2017, n. 148 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili) convertito con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2017, n. 148)?”.*

Vista la nota prot. n. 11284 del 12 settembre 2018 della Cancelleria della Corte d'Appello di Cagliari, con la quale è stato trasmesso n. 1 plico contenente la documentazione relativa alla richiesta di referendum popolare regionale consultivo, recante il seguente quesito:

3. *“Siete voi favorevoli al trasferimento di competenze dallo Stato alla Regione in materia di proprietà e gestione della rete stradale ai sensi dell'art. 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna)?”.*

Vista la nota prot. n. 11285 del 12 settembre 2018 della Cancelleria della Corte d'Appello di Cagliari, con la quale è stato trasmesso n. 1 plico contenente la documentazione relativa alla richiesta di referendum popolare regionale consultivo, recante il seguente quesito:

4. *“Siete voi favorevoli alla rapida attivazione dei punti franchi previsti dall'art. 12 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e dalle relative norme di attuazione?”.*

Atteso che nei giorni 5 e 26 ottobre e in data 28 novembre 2018, come risulta da separati verbali, l'Ufficio Regionale del Referendum, chiamato a deliberare in ordine all'ammissibilità dei sopra indicati referendum, ha posto in essere gli adempimenti previsti dalla legge regionale 17 maggio 1957, n. 20.

In merito ai quesiti n. 1 e n. 2 rileva quanto segue:

I. Le richieste di referendum in esame sono entrambe state depositate, ai sensi dell'articolo 5 della citata legge regionale n. 20/1957, presso la Cancelleria della Corte d'Appello di Cagliari il 7 settembre 2018, e quindi entro il termine di quattro mesi dalla data (8 maggio 2018) del verbale di cui all'articolo 4, comma 1 della predetta legge.



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDÈNZIA
PRESIDENZA

UFFICIO REGIONALE DEL REFERENDUM

II. Con le due proposte referendarie in esame, il Comitato promotore chiede che gli elettori siano consultati su altrettante questioni attinenti alla coltivazione della *cannabis*.

L'una ha per oggetto l'iniziativa regionale di una legge che dia regolamentazione legale, nel territorio dello Stato, alla coltivazione, alla lavorazione e alla vendita della *cannabis* e dei suoi derivati *per qualsiasi fine*.

L'altra attiene alla presentazione, da parte della Regione, di una richiesta, che dovrebbe essere indirizzata al Ministero della Salute, di autorizzazione alla coltivazione della *cannabis per uso terapeutico*.

Ad avviso dell'Ufficio, tali *referendum* non sono ammissibili.

Com'è noto, ai sensi dell'art. 1 della l. r. 17 maggio 1957, n° 20, nella Regione Sardegna può essere indetto *referendum* popolare anche "*per esprimere parere su questioni di particolare interesse regionale*".

Ora, in linea di massima, l'interesse che rileva per il diritto è l'aspirazione a un determinato bene della vita, suscettibile di essere effettivamente appagato in conformità all'ordinamento giuridico.

Tale nozione vale certamente eziandio nella materia di cui si tratta.

Invero, la finalità dei *referendum* consultivi è di attivare, contrastare o influenzare specifici processi decisionali pubblici (cfr. Corte Cost. n° 118 del 2015), i quali, evidentemente, non sono concepibili al di fuori di un obiettivo da essi realisticamente e giuridicamente conseguibile.

Se detto limite non fosse operante, difatti, verrebbe meno la stessa *ratio* dell'istituto e il pronunciamento dei cittadini si risolverebbe in un mero esercizio collettivo della libertà di manifestazione del pensiero, che già trova nell'art. 21 della Costituzione la propria fonte e la connessa garanzia di piena attuazione (cfr. Corte Cost. n° 496 del 2000).

Consegue che il *referendum* consultivo non è ammissibile se riguarda questioni meramente teoriche o astratte o se, in qualunque caso, il relativo pronunciamento non potrebbe determinare alcuna modifica dello *status quo*, suscettibile di soddisfare un tangibile interesse della popolazione.

Ciò posto, quanto al primo dei due quesiti in scrutinio - pur prescindendo dal rilievo che il problema della legalizzazione, o meno, della coltivazione della *cannabis* ha una portata mondiale e che non si pone in Sardegna con specificità tali da poter essere considerato "*particolare*", nel senso richiesto nell'art. 1, cit. - deve, in via assorbente, comunque ribadirsi pure in questa sede che, ai sensi delle vigenti convenzioni internazionali di New York e Vienna, adottate il 30 marzo 1961 e il 20 dicembre 1988, ratificate e rese esecutive anche in Italia, il nostro Stato non potrebbe mai, *iure condito*,



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDÈNTZIA
PRESIDENZA

UFFICIO REGIONALE DEL REFERENDUM

legalizzare la coltivazione, nel proprio territorio, “*per qualsiasi fine*”, di piante di *cannabis* (cfr. Corte Costituzionale n° 27 del 1997).

Quanto al secondo, va ricordato che, nell’attualità, il fabbisogno di *cannabis* per uso terapeutico è soddisfatto dalla produzione dello Stabilimento Chimico Farmaceutico Militare di Firenze e dalle quote di *cannabis* importate dall’estero.

Non consta, invece, che, il Ministero della Salute abbia avviato la complessa procedura, tipizzata nell’art. 18-*quater* del d.l. 16 ottobre 2017, n° 148, per il rilascio ad altri enti dell’autorizzazione alla coltivazione della *cannabis* per uso terapeutico (procedura prevedente, dapprima, la valutazione della necessità di ulteriori quote, oltre a quelle prodotte nello Stabilimento Chimico Militare e importate dall’estero; successivamente, l’apprezzamento dell’opportunità di soddisfare la richiesta con l’intervento di altri soggetti, piuttosto che con l’incremento delle importazioni o l’aumento di produttività dello Stabilimento medesimo; di poi, l’individuazione degli enti da autorizzare alla produzione della specie vegetale *de qua* e via di seguito).

Discende da tutto quanto osservato che l’eventuale iniziativa di legge, considerata nel primo quesito in analisi, non potrebbe avere alcun seguito, ostandovi i vincoli internazionali a cui si è testé accennato, e che la domanda di autorizzazione alla coltivazione per uso terapeutico, oggetto del secondo quesito, se mai fosse presentata, sarebbe senz’altro disattesa dal Ministero, per la mancanza dei presupposti di legge indispensabili per la sua stessa presa in esame.

Per tali ragioni, poiché l’esito delle consultazioni, quale che fosse, sarebbe inidoneo a indirizzare le scelte degli organi politici della Regione, che rimarrebbero a ogni modo vincolate dai suddetti, insuperabili, limiti fattuali e giuridici, i *referendum* dei quali si tratta appaiono eccentrici rispetto alla *ratio* che dovrebbero perseguire; non corrispondono al modello legale di riferimento e, insomma, non possono essere ammessi.

In merito al quesito n. 3 rileva quanto segue:

I. La richiesta di referendum in esame è stata depositata, ai sensi dell’articolo 5 della citata legge regionale n. 20/1957, presso la Cancelleria della Corte d’Appello di Cagliari il 7 settembre 2018, e quindi entro il termine di quattro mesi dalla data (24 maggio 2018) del verbale di cui all’articolo 4, comma 1 della predetta legge.

II. I promotori, con la richiesta di referendum consultivo, chiedono che sia sottoposto agli elettori il quesito in ordine “al trasferimento di competenze dallo Stato alla Regione in materia di proprietà e gestione della rete stradale”.



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDÈNZIA
PRESIDENZA

UFFICIO REGIONALE DEL REFERENDUM

Il quesito, per come formulato, implica un giudizio di valore in ordine all'attuale gestione e manutenzione della rete stradale della Sardegna di proprietà dello Stato, allo stato in concessione ad Anas spa, e un connesso giudizio in ordine alla futura gestione della stessa da parte dell'Amministrazione regionale. In sostanza si chiede agli elettori di valutare l'opportunità del passaggio della gestione della rete stradale alla Regione Sardegna ove ritengano che in tal modo il correlativo servizio possa essere migliore rispetto a quello offerto da Anas e quindi più soddisfacente per i loro interessi. L'interesse ad ottenere il passaggio della proprietà delle strade è strettamente correlato alla gestione delle stesse.

Il quesito non appare ammissibile per le seguenti considerazioni.

Attualmente il servizio, come risulta dalla documentazione messa a disposizione dell'Ufficio del referendum da parte della Regione, è svolto da Anas spa in virtù della concessione stipulata con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti il 19.12.2002, avente durata trentennale.

Per effetto di detta convenzione la gestione delle strade non può essere sottratta ad Anas prima del 19 dicembre 2032, con la conseguenza che la gestione da parte della Regione potrebbe iniziare solo dal 2033.

Ciò comporta che il quesito referendario non appare coerente con l'interesse attuale dei cittadini; questi sarebbero infatti chiamati a pronunciarsi su una problematica non risolvibile prima del 2032, peraltro sulla base di una situazione di fatto mutevole nel tempo. Infatti la qualità del servizio attualmente offerto da Anas potrebbe essere del tutto differente durante i prossimi anni, cosicché l'interesse dei cittadini ad ottenere (nel 2033) il passaggio alla gestione regionale delle strade potrebbe essere del tutto diverso dall'attuale momento storico. Senza poi contare che anche il giudizio, da parte dei cittadini, sull'efficienza dell'apparato regionale, ovviamente da ancorare alla situazione burocratica e politica attuale, potrebbe essere totalmente diverso alla fine del 2032.

Pertanto l'interesse dei cittadini della Sardegna, che legittima il ricorso allo strumento referendario, potrebbe essere del tutto diverso al momento (anno 2033) in cui l'esito della pronuncia degli attuali elettori potrebbe concretamente essere attuato. Peraltro gli effetti derivanti dalla consultazione referendaria verrebbero a ricadere su una platea di cittadini abbondantemente mutata rispetto agli elettori attuali, tenuto conto dei decessi che si verificheranno nell'arco di quasi 15 anni che intercorrono fino al 2033 e tenuto conto dei cittadini che nel 2033 raggiungeranno la maggiore età (tutti i cittadini dai tre anni in su).

In conclusione, la mancanza di un interesse attuale dei cittadini della Sardegna rende non ammissibile il quesito referendario.



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDÈNTZIA
PRESIDENZA

UFFICIO REGIONALE DEL REFERENDUM

In merito al quesito n. 4 rileva quanto segue:

I. La richiesta di referendum in esame è stata depositata, ai sensi dell'articolo 5 della citata legge regionale n. 20/1957, presso la Cancelleria della Corte d'Appello di Cagliari il 7 settembre 2018, e quindi entro il termine di quattro mesi dalla data (8 maggio 2018) del verbale di cui all'articolo 4, comma 1 della predetta legge.

II. In via preliminare, va osservato che anche il quesito in esame rientra nella tipologia di cui alla lett. f) dell'art. 1 della legge regionale 17 maggio 1957, n. 20, come sostituito dall'art. 3 della legge regionale 15 luglio 1986, n. 48, il quale, come già evidenziato, prevede che possa essere indetto referendum popolare per "*esprimere parere su questioni di particolare interesse sia regionale che locale*".

Nell'esaminare la legittimità del quesito, si impone un duplice ordine di valutazioni derivato, per un verso, dalla circostanza che l'interesse, regionale o locale, che deve assistere il quesito, pur potendo comportare compenetrazioni e riflessi non limitati alla sfera territoriale della Regione, non può esercitare influenza mediata, di indirizzo o orientamento, nei confronti delle scelte discrezionali dello Stato o, ancora, riguardare materie fondamentali per gli interessi dello Stato medesimo che non possono essere condizionate dagli esiti referendari (Corte Costituzionale, sentenze n. 470 del 10-24 novembre 1992, e n. 496 del 14 novembre 2000).

Per altro verso, va ribadito che, come sopra sottolineato, il referendum, ancorché consultivo, non può risolversi *nella semplice manifestazione di opinioni di cui si arricchisce la dialettica democratica*, poiché riveste, pur in assenza di un imperativo cogente o dovere giuridico inderogabile che da esso possa scaturire a carico degli organi della Regione, una spiccata valenza politica, avendo rilievo sul piano della consonanza tra la comunità e l'organo pubblico, nonché della connessa responsabilità politica, venendo a condizionare, per tale via, l'attività della Regione medesima, con l'esprimere orientamenti e valutazioni in ordine ad atti che l'organo predetto intende compiere.

Tale peculiare aspetto impone, per conseguenza, la valutazione dell'interesse sotteso al quesito referendario, riguardato sia sotto il profilo della sua attualità, sia in relazione allo scopo che si intende perseguire, giacché *lo scopo pratico e finale voluto dai promotori (sia esso espresso o intrinsecamente desumibile) rientra nel vaglio di questo Ufficio al fine di giudicarne la congruenza rispetto alla formulazione del quesito referendario* (si veda, in tal senso, la deliberazione del 9 dicembre 2013, n. 1).

Fatta tale premessa, appare opportuna una breve ricostruzione delle vicende, normative e amministrative, che hanno contraddistinto l'istituzione dei punti franchi in Sardegna, di cui, con il quesito all'esame, si chiede **la rapida attivazione**.



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDÈNTZIA
PRESIDENZA

UFFICIO REGIONALE DEL REFERENDUM

L'articolo 12 dello Statuto, ha previsto, al comma 1, che *il regime doganale della Regione è di esclusiva competenza dello Stato* e, al comma 2, che *saranno istituiti nella Regione punti franchi*.

Con il Decreto Legislativo del 10 marzo 1998, n. 75, recante le norme di attuazione dell'art. 12 dello Statuto, sono state istituite nel territorio regionale le zone franche di Cagliari, Olbia, Oristano, Porto Torres, Portovesme e Arbatax, nonché in altri porti ed aree industriali ad essi funzionalmente collegabili, ed è stato stabilito che *la delimitazione territoriale delle zone franche e la determinazione di ogni altra disposizione necessaria per la loro operatività viene effettuata, su proposta della Regione, con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri*.

Nell'assetto normativo per tale via delineato va assegnato valore dirimente alla scelta effettuata, all'epoca, dalla Regione, in ordine ai punti e/o zone franche da istituire. Inoltre, alle zone individuate, in forza del richiamo contenuto al comma 1 dell'articolo 1 D.lgs. citato, ai regolamenti CEE n. 2913/1992 del Consiglio (ovvero al Codice Doganale Comunitario) e n. 2454/1993 della Commissione, (norme di attuazione di detto codice), va riconosciuto, all'evidenza, carattere doganale, e per quanto desumibile dagli atti via via adottati, nascevano, quantomeno nell'intenzione del legislatore, quali zone di tipo II o non intercluse di cui all'art. 168 bis del Codice Doganale Comunitario, come aggiornato con Regolamento CEE n. 2700/2000 (dato il regime di maggior favore che alle stesse era riservato).

In ogni modo, per il diritto comunitario, tali zone non vengono ad assumere un connotato di zone extra doganali (assimilabili al territorio estero, con esclusione dai tributi doganali), ma essendo parte del territorio dell'Unione, l'esenzione dai tributi doganali, fintanto che la merce si trovi all'interno del perimetro d'interesse, è prevista e regolata dalla legge.

Da ciò consegue che, rientrando la materia doganale nelle competenze esclusive della UE, la disciplina dettata in sede comunitaria deve trovare applicazione per le zone franche istituite in Sardegna.

Va, pertanto, rilevato che il regolamento CEE n. 2913/1992 del Consiglio, è stato sostituito dal Regolamento CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, 23 aprile 2008, n. 450 (con il mantenimento della disciplina previgente in materia di zone franche) e che, con Regolamento UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, 9 ottobre 2013, n. 952, è stato adottato il nuovo Codice Doganale dell'Unione, che ha abrogato, con decorrenza dal 30 ottobre 2013, il Regolamento n. 450/2008, dettando altresì specifiche disposizioni relative alle zone franche (artt. 243 e ss.), divenute efficaci a decorrere dal 1° giugno 2016 (cfr. art. 288).

Per quanto di interesse in questa sede, occorre precisare che il Codice doganale da ultimo adottato ha previsto il venir meno dell'ipotesi di zona franca non interclusa di cui all'art. 168 bis del codice del 1992, di talché, dal 1° giugno 2016, è divenuto possibile istituire solo zone franche intercluse.



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDÈNTZIA
PRESIDENZA

UFFICIO REGIONALE DEL REFERENDUM

Le modifiche introdotte hanno, inevitabilmente, influito sulle iniziative intraprese dalla Regione Sardegna, seppur con un certo ritardo, ai fini della effettiva nascita delle zone franche formalmente istituite (o, meglio, individuate) dal D.lgs. n. 75/1998.

Va, inoltre, evidenziato, che l'attivazione delle zone franche medesime è frutto di un articolato e complesso iter amministrativo, che vede la partecipazione e il coinvolgimento degli enti territoriali, dello Stato e financo di privati, ai fini della compiuta delimitazione delle aree, e della individuazione ed enucleazione delle attività esercitabili e dei soggetti interessati.

In ogni modo, e in estrema sintesi, va ricordato che a seguito della proposta presentata dalla Regione Sardegna, in applicazione delle norme di attuazione, è stato adottato il D.P.C.M. 7 giugno 2001, recante "Ulteriori disposizioni per l'operatività della zona franca di Cagliari" (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). Si è prevista l'istituzione di una società di gestione, denominata "Zona Franca di Cagliari - società consortile Spa" (Cagliari free zone) con due soci iniziali, l'Autorità Portuale di Cagliari ed il CASIC (poi CACIP), e l'approvazione del Piano Operativo (con delibera di Giunta, su proposta della società di gestione, sentita l'Autorità doganale di Cagliari). Al momento, è stato approvato il Piano operativo della Zona Franca di Cagliari, con deliberazione della Giunta regionale n. 33/18 del 30 giugno 2015, la cui effettiva attuazione è demandata alla società consortile più sopra citata (partecipata al 50 per cento dall'Autorità portuale unica regionale, Mare di Sardegna, e dal CACIP).

In relazione alle altre zone franche, la legge regionale n. 20 del 2 agosto 2013, recante "*Norme urgenti per l'attuazione ed il funzionamento delle zone franche istituite nella Regione autonoma della Sardegna*" ha previsto che la Giunta regionale, entro sessanta giorni dall'approvazione della legge, adotti *apposita deliberazione contenente la proposta di modifica del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 giugno 2001*, con la istituzione di un gestore unico per tutti i punti franchi (individuato nella *società di gestione "Cagliari Free Zone"*, da trasformare in "*Sardegna Free Zone*") e la delimitazione delle altre zone franche, con l'elaborazione degli *indirizzi generali per l'attività del soggetto gestore delle zone franche di Cagliari, Olbia, Oristano, Porto Torres, Portovesme ed Arbatax*. È stato, infine, previsto, l'intervento del Prefetto con poteri sostitutivi, per l'ipotesi di inerzia degli organi regionali (disposizione che, all'evidenza, appare di impossibile applicazione, tanto che con deliberazione di Giunta n. 21/3 del 14 aprile 2016, è stato dato mandato alla Direzione generale della Presidenza affinché predisponga un disegno di legge che ne contempra l'abrogazione).

Con la successiva legge regionale n. 5, del 9 marzo 2015, è stata prevista l'istituzione di un gruppo di lavoro *con compiti di studio, ricerca, consulenza e assistenza alla Regione in tema di zona franca e*



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDÈNZIA
PRESIDENZA

UFFICIO REGIONALE DEL REFERENDUM

zona ad economia speciale i cui criteri, modalità e tempi di funzionamento sono stabiliti di concerto con la Commissione consiliare competente (cfr. art. 22).

Infine, in data 14 aprile 2016, la Giunta regionale ha adottato tre deliberazioni, n. 21/3, n. 21/4 e n. 21/5, con le quali: a) sono stati emanati gli indirizzi di carattere generale, rivolti agli enti interessati, per la predisposizione degli adempimenti necessari ai fini dell'attivazione delle zone franche. In particolare, è stato stabilito che le amministrazioni locali, e/o i soggetti gestori, provvedano a trasmettere alla Regione un'apposita domanda indicante le imprese e le attività già operanti sul territorio, e quelle che presumibilmente si localizzeranno nella zona franca, una bozza di regolamento concernente l'esatta individuazione dell'area sulla quale dovrà insistere la nuova zona franca, e il tipo di regime doganale più confacente alle esigenze del loro territorio, mentre al gestore è stato dato il compito di disporre il relativo piano operativo, entro 60 giorni dall'emanazione del DPCM previsto dal D.lgs. n. 75/1998 (delibera n. 21/3); b) è stato preso atto del "Piano Operativo" all'uopo redatto, ed è stata inoltrata la proposta di attivazione di una zona franca doganale, non interclusa, nel porto di Olbia (n. 21/4); c) sono state approvate in via preliminare, in accoglimento delle richieste del Comune di Portoscuso, la delimitazione territoriale e le disposizioni necessarie per l'operatività della zona franca, non interclusa, di Portovesme/Sant'Antioco, rinviando a una successiva deliberazione la definitiva approvazione degli atti, una volta ricevuto il parere della Commissione competente, a termini dell'art. 1 della legge regionale 25 luglio 2008, n. 10 (n. 21/5).

Va detto che, in ordine alla zona franca di Portovesme, è stato già siglato un Protocollo d'intesa, nel novembre 2012, fra il Governo, la Regione, la Provincia di Carbonia Iglesias ed i comuni del Sulcis Iglesiente (così nella deliberazione richiamata), recepito nella delibera CIPE n. 31 del 20 febbraio 2015 (cfr. deliberazione n. 21/3/2016), ed è stato individuato il soggetto attuatore nel Consorzio industriale provinciale del Sulcis Iglesiente (SICIP).

Va altresì specificato che la richiesta regionale di attivazione delle zone franche doganali non intercluse di Olbia e Portovesme non ha avuto alcun seguito, in quanto queste ultime non sono più contemplate, come si è visto, dalla legislazione doganale comunitaria.

A completamento della sintetica disamina fin qui effettuata si rendono opportune due precisazioni.

In primo luogo, va ribadito che i punti franchi doganali, quali previsti dallo Statuto ed oggetto della richiesta referendaria, non vanno confusi con la istituzione di una zona franca integrale, né rappresentano una via per giungere a tale risultato. Essi, difatti, come già precisato, hanno natura doganale, e devono fare riferimento ai regolamenti doganali dell'Unione Europea, con sottoposizione alle specifiche procedure per il controllo delle merci in entrata e in uscita, ed applicazione delle regole che disciplinano la circolazione degli scambi internazionali (anche ai fini fiscali). Dunque, le esenzioni



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDÈNTZIA
PRESIDENZA

UFFICIO REGIONALE DEL REFERENDUM

e facilitazioni che possono essere loro applicate riguardano, all'evidenza, le merci in transito nella zona, e non si estendono al resto degli operatori economici e, men che meno, agli abitanti dell'Isola. Tale precisazione appare quantomai indispensabile, in ragione dell'intenso dibattito sulla "Sardegna quale zona franca integrale", che ha preceduto la proposizione del quesito referendario, il quale può avere ingenerato nei cittadini chiamati ad esprimersi in detta sede, la convinzione che l'attivazione dei punti franchi comporti, quale effetto, il godimento di un regime fiscale paragonabile a quello vigente presso i Comuni di Livigno e di Campione d'Italia (da sempre in regime, per così dire, di extra territorialità fiscale), con detassazione estesa anche agli acquisti di beni al dettaglio da parte di tutti i cittadini, e con esenzione dall'IVA.

In secondo luogo, va osservato che, nelle more dell'attivazione dei punti franchi di cui si discute, la legislazione, sia comunitaria che statale, si è arricchita di diversi strumenti, utili ad agevolare la produzione e commercio di beni, non aventi carattere doganale.

Si pensi, ad esempio, alle zone economiche speciali, previste dal decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123 (cfr. art. 4), il cui regolamento è stato approvato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 gennaio 2018, n. 12 o, ancora, alle agevolazioni fiscali e contributive, in favore di imprese di micro e piccola dimensione localizzate nelle zone franche urbane, di cui all'articolo 1, comma 340 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge finanziaria 2007), individuate dalla delibera CIPE n. 14/2009, tra le quali vanno annoverati i comuni della provincia di Carbonia-Iglesias (cfr. il comma 4-bis dell'articolo 37 del decreto-legge n. 179 del 2012, che stabilisce che le agevolazioni previste si applicano altresì, in via sperimentale, a detti comuni nell'ambito dei programmi di sviluppo e degli interventi compresi nell'accordo di programma "Piano Sulcis").

La previsione di nuovi strumenti ed istituti, finalizzati a favorire in via diretta le intraprese economiche e imprenditoriali, dà adito a qualche dubbio sulla permanenza di un effettivo vantaggio, e sulla reale incidenza dei punti franchi nell'innescare un processo di sviluppo nell'Isola, essendo ben noto che il regime doganale che caratterizza le zone franche, viepiù qualora intercluse (unica configurazione ora possibile), appare destinato essenzialmente a favorire le imprese che operano nell'esportazione delle merci.

Dei descritti profili vi è più che un'ampia traccia nella deliberazione n. 21/3 del 15.4.2016, con la quale la Giunta regionale si è detta impegnata nell'esame e nello studio di tutti tali strumenti, per la verifica della loro effettiva realizzabilità, e per la ricerca della configurabilità giuridica più idonea per lo sviluppo dell'economia della Sardegna. Nel medesimo atto deliberativo è stato, inoltre, compiutamente disciplinato il procedimento per l'attivazione delle zone franche in cui, come già anticipato l'impulso



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDÈNZIA
PRESIDENZA

UFFICIO REGIONALE DEL REFERENDUM

iniziale è rimesso alle amministrazioni locali e/o ai soggetti gestori, previa individuazione dell'area della zona franca, del regime doganale richiesto e dell'individuazione del soggetto gestore.

Alla luce della compiuta disamina deve giungersi alla conclusione che il quesito referendario, per come proposto, debba essere dichiarato inammissibile per un duplice ordine di ragioni.

Rileva, per un primo aspetto, la circostanza che il quesito non si risolva in un parere, ma voglia dettare un indirizzo preciso (id est la rapida attivazione dei punti franchi), in una materia che comporta una valutazione discrezionale, anche sotto l'aspetto della permanenza di un interesse effettivo, non solo della Regione, ma anche dello Stato e, principalmente, degli altri enti, territoriali e non, coinvolti. A non voler considerare che, come si è visto, l'attivazione vera e propria dei punti franchi è rimessa, per un verso, al soggetto gestore (privato) e, per altro verso, alla presenza di domande di soggetti, parimenti privati, che in tale zona decidano di esercitare la propria attività economica.

La formulazione del quesito appare, per tale via, poco chiara, lasciando intravedere, nella rapida attivazione dei punti franchi che ne costituisce l'oggetto, un possibile vantaggio esteso all'intera comunità isolana, con ciò manifestando un'intrinseca incongruenza tra la richiesta e *lo scopo pratico e finale* come rappresentato o rappresentabile ai chiamati alle urne.

Il secondo profilo di inammissibilità va rilevato nella circostanza che l'attivazione dei punti franchi, come già evidenziato, non è compito o aspetto rimesso esclusivamente alla Regione, né potrebbe dirsi strettamente collegato e dipendente da atti da questa adottati o adottabili.

Dall'iter, per l'invero complesso e che si è sommariamente descritto, che conduce alla effettiva "messa in esercizio" dei punti franchi, emerge con palese evidenza il coinvolgimento a monte, degli Enti sui quali territori insistono i punti franchi medesimi, ai fini della delimitazione delle aree e delle necessità ed esigenze manifestate e, a valle, dello Stato, al quale è rimessa *la delimitazione territoriale delle zone franche e la determinazione di ogni altra disposizione necessaria per la loro operatività*, ai sensi delle disposizioni di attuazione dello Statuto, mentre alla Regione è riservata l'iniziativa, su impulso e in accordo con gli Enti di cui si è detto (*su proposta della Regione cfr. D.lgs. n. 75/1998*).

Orbene, dal quadro descritto, non può negarsi che la Regione, seppur con notevole ritardo, abbia formulato le proposte di sua competenza, quantomeno per i territori (Cagliari, Olbia e Portovesme) per i quali si è raggiunta l'intesa con gli altri Enti coinvolti e per i quali è stata formulata un'apposita richiesta, mentre la mancata attivazione di tutti i punti franchi, nei sensi voluti dal quesito, è aspetto del tutto indipendente dalla proposta degli organi della Regione, astretta, come si è visto, ad una specifica domanda degli Enti territoriali e dei soggetti gestori, e indubbiamente condizionata dal potere decisionale, rimesso in via esclusiva allo Stato, trattandosi di materia doganale, e vincolato al rispetto della normativa comunitaria.



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDÈNZIA
PRESIDENZA

UFFICIO REGIONALE DEL REFERENDUM

* * *

Per le ragioni che precedono, letto l'art. 6, comma 7, della L.R. 17 maggio 1957, n. 20 e successive modifiche ed integrazioni,

L'UFFICIO REGIONALE PER IL REFERENDUM

DELIBERA

- che la richiesta referendaria recante il seguente quesito: 1. *“Volete voi che la Regione Sardegna presenti alle Camere una proposta di legge nazionale di iniziativa regionale per la regolamentazione legale della coltivazione, della lavorazione e della vendita della cannabis e dei suoi derivati per qualsiasi fine?”* è illegittima ed il referendum non può essere ammesso;
- che la richiesta referendaria recante il seguente quesito: 2. *“Volete voi che la Regione Autonoma della Sardegna richieda l'autorizzazione per la coltivazione della cannabis a fini terapeutici, ai sensi dell'articolo 27 del Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) e dell'articolo 18 quater comma 3, del Decreto legislativo 16 ottobre 2017, n. 148 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili) convertito con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2017, n. 148)”* è illegittima ed il referendum non può essere ammesso;
- che la richiesta referendaria recante il seguente quesito: 3. *“Siete voi favorevoli al trasferimento di competenze dallo Stato alla Regione in materia di proprietà e gestione della rete stradale ai sensi dell'art. 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna)”* è illegittima ed il referendum non può essere ammesso;
- che la richiesta referendaria recante il seguente quesito: 4. *“Siete voi favorevoli alla rapida attivazione dei punti franchi previsti dall'art. 12 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e dalle relative norme di attuazione?”* è illegittima ed il referendum non può essere ammesso.

Dispone che la presente deliberazione venga pubblicata entro 15 giorni sul Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna e sul sito istituzionale della Regione.

Cagliari, 10 dicembre 2018



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDÈNTZIA
PRESIDENZA

UFFICIO REGIONALE DEL REFERENDUM

Il Presidente

F.to Dott.ssa Giovanna Alda Osana

I Componenti

F.to Dott. Massimo Costantino Poddighe

F.to Dott. Francesco Scano

F.to Dott.ssa Maria Elisabetta Locci

F.to Dott. Alessandro De Martini

Il Segretario

F.to Dott.ssa Valentina Spiga