

N. 1442

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori MANFREDI, PASTORE, D’ALÌ
e FILOGRANA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 OTTOBRE 1996

Istituzione di una zona franca nel territorio della provincia
del Verbano-Cusio-Ossola

ONOREVOLI SENATORI. - Il dibattito sullo sviluppo delle zone disagiate del Paese è ormai sufficientemente ampio e generalizzato, tanto da coinvolgere le forze sociali, politiche e l'intera opinione pubblica. Lo stesso approccio metodologico che sta portando a definire meglio l'area del Mezzogiorno, da area unitariamente e complessivamente di sottosviluppo, crea le condizioni culturali per tentare di stimolare in alcune zone del centro-nord l'adozione di una serie di interventi e di incentivi tali da avviare una crescita autopropulsiva di queste zone, certamente molto più simili alle zone svantaggiate del Sud che non a quelle a forte sviluppo del Nord.

Negli ordinamenti moderni, con la locuzione «zona franca» vengono indicati alcuni istituti di diritto doganale, caratterizzati dall'applicazione ad un determinato ambito territoriale di un regime particolare di esenzione doganale, generalmente configurato come finzione giuridica di estraneità della porzione territoriale costituita in zona franca rispetto al territorio doganale dello Stato.

La finzione di extraterritorialità non comporta però la esclusione dall'ordinamento doganale dello Stato del territorio franco, ma significa solo che quest'ultimo, sebbene di fatto situato entro il territorio doganale, agli effetti dell'imposizione tributaria è considerato fuori della linea doganale ed è così sottratto al regime doganale ordinario, per essere assoggettato ad un regime speciale, che sostanzialmente consente di introdurre, depositare e, a volte, di manipolare, trasformare e consumare le merci estere nella zona franca in esenzione da tributi e formalità doganali. Dovendosi inoltre considerare il confine di zona franca uguale alla linea doganale, le merci nazionali o nazionalizzate introdotte nella zona franca devono ritenersi esportate; viceversa, le merci estratte

dalla zona franca e destinate al consumo nel territorio doganale devono considerarsi, agli effetti doganali, merci di provenienza estera.

Il solo riferimento all'elemento materiale (il territorio) non è tuttavia sufficiente, ma deve essere integrato dalla considerazione degli elementi contenutistici e funzionali del regime doganale applicato alla zona franca. Sotto questo aspetto, sebbene ogni singola zona franca tendenzialmente sia disciplinata da un proprio statuto normativo, è tuttavia possibile adottare, con finalità meramente descrittiva, una classificazione di carattere generale.

In primo luogo può individuarsi un regime di zona franca, che potremmo definire «integrale», che permette non solo l'introduzione, il deposito, la manipolazione delle merci nel territorio franco, ma anche il consumo e l'utilizzazione delle stesse da parte dei residenti, in esenzione doganale. Tradizionalmente questo regime è proprio delle zone franche in senso stretto e delle città franche ed ha un innegabile collegamento con il più antico istituto delle franchigie medievali (privilegio con il quale alcuni comuni ottennero autonomie più o meno ampie), del quale mantiene i caratteri di eccezionalità e di privilegio. Storicamente ne hanno giustificato l'adozione particolari vicende politiche o situazioni di disagio economico o ambientale o è stato concesso quale complemento di una speciale situazione di autonomia.

In tal senso è opportuno e doveroso ricordare che in passato furono concesse in Osola Superiore agevolazioni e privilegi che rimasero in vigore per ben 467 anni.

Dette franchigie cessarono nel 1848. Ad esempio, l'esenzione dalle tasse del registro è da far risalire al 22 luglio 1850, quella dal dazio al 31 maggio 1851 e, da ultimo,

il divieto della coltivazione del tabacco è datato 15 giugno 1865.

Più ricorrente è l'ipotesi in cui l'esenzione dal tributo e dalle formalità doganali sia limitata all'introduzione delle merci in zona franca, alle operazioni relative al loro carico, scarico, trasbordo o comunque inerenti al traffico commerciale, al loro deposito, negoziazione e riesportazione. È il regime proprio dei porti franchi, delle zone portuali franche (o punti franchi) e dei depositi franchi. La finalità è quella di agevolare il traffico mercantile internazionale, il commercio di riesportazione e il deposito all'interno di tali zone e di conseguenza di incoraggiare l'utilizzazione di determinate attrezzature da parte degli operatori commerciali.

Quando infine viene consentita la lavorazione o la trasformazione industriale delle merci introdotte in zona franca, si ha un diverso regime, che assume anche una finalità di incentivazione industriale. Gli stabilimenti industriali insediati in tale zona sono infatti agevolati dalla possibilità di utilizzare le materie prime e le merci necessarie al processo produttivo, nonché di riesportare i prodotti finiti in esenzione dai dazi doganali.

L'obiettivo del presente disegno di legge è quello di fornire gli strumenti necessari per la trasformazione e il miglioramento delle strutture economiche e sociali di una zona che è disomogenea al contesto economico del resto del centro-nord e della regione Piemonte, al fine di consentire la massima occupazione stabile e più rapidi ed equilibrati incrementi di reddito.

L'analisi della struttura economica delle zone oggetto dell'agevolazione che raggruppano alcune delle valli più suggestive dal punto di vista paesaggistico e ambientale del Piemonte, è stata effettuata con *standard* rigorosi di valutazione, con analisi appropriate, basate e ricavate da una vastissima gamma di indicatori ed ha portato alla consapevolezza che soltanto con il supporto di incentivi di tipo ordinario in sinergia con incentivi straordinari di cui al presente disegno di legge, si possono creare le premes-

se per lo sviluppo adeguato del comprensorio.

L'istituzione di una zona di produzione franca in questa nuova provincia consentirebbe di migliorare la situazione socio-economica dei Comuni dichiarati «Aree insufficientemente sviluppate» (deliberazione del consiglio regionale 31 gennaio 1980, n. 551/770, ai sensi dell'art.7 del decreto del Presidente della Repubblica 9 novembre 1976, n. 902, pubblicata nel bollettino ufficiale della regione Piemonte n. 11 del 12 marzo 1980).

I benefici del provvedimento ricadrebbero anche sui Comuni che sono stati colpiti da calamità grave per le alluvioni avvenute nei giorni 14 e 15 ottobre 1979 e 8 luglio 1996.

Vanno quindi definiti anche gli obiettivi particolari che deriverebbero dalla approvazione della presente proposta di legge e cioè:

- a) massima occupazione stabile;
- b) rapidi ed equilibrati incrementi di reddito;
- c) realizzazione di un sistema autopulsivo;
- c) realizzazione di un sistema autopulsivo.

Il modello di passaggio dal sottosviluppo allo sviluppo, in base al quale è stato elaborato un progetto di legge per l'istituzione di una zona franca, considera variabile strategica la valorizzazione e la tutela dell'ambiente, non come momento vincolistico ma come momento di espansione del prodotto «ambiente» al fine del raggiungimento degli obiettivi citati.

Non è inoltre concepibile un approccio ai problemi del passaggio dal sottosviluppo allo sviluppo che non tenga conto della necessità di privilegiare l'innovazione tecnologica derivante dal progetto scientifico, non soltanto nell'industria tradizionale ma, in particolare, nei servizi e in nuove aree merceologiche.

Un tale approccio deve trovare una puntuale e precisa rispondenza nelle priorità da stabilire all'interno del piano quinquennale di sviluppo previsto dal presente disegno di

legge, il quale si propone di collocare una zona disagiata del centro-nord nelle condizioni di divenire protagonista del proprio sviluppo individuando e sostenendo nuove domande che modifichino la tipologia degli investimenti tradizionali in un contesto in cui il rispetto ambientale è la cornice giuridica entro la quale muoversi.

Nel sostenere la necessità di un particolare intervento dello Stato ci si pone anche nelle condizioni di non creare elementi di squilibrio tra aree italiane e aree degli altri Stati dell'Unione europea, tenendo presente l'esigenza di allargare l'area di espansione economica a tutela non solo delle aree che ricadono nella zona franca.

Le zone franche, pertanto, sono uno strumento di fondamentale importanza per il rilancio industriale di una regione, anche per l'effetto trainante delle varie attività economiche che esse determinano.

L'esistenza di 23 zone franche all'interno dell'Unione europea (si veda l'allegato n.1 alla presente relazione) è giustificata dall'interesse obiettivo per la costituzione di tali

territori in regime di esenzione fiscale, considerato che da un lato non presuppongono oneri di investimento infrastrutturale e dall'altro non diminuiscono le entrate fiscali dello Stato che infatti si avvantaggia, al termine del periodo di esenzione, dalle nuove realtà produttive che nel frattempo si sono create.

Il presente disegno di legge prevede all'articolo 1 la delimitazione del territorio. All'articolo 2 sono definite le competenze della Provincia, che appare essere il livello politico-amministrativo più idoneo in particolare riguardo al compito di provvedere al piano quinquennale. All'articolo 3 vengono previste le norme relative agli incentivi della zona franca.

Dalle cifre fornite dalla relazione è evidente che ci troviamo di fronte ad una vera e propria situazione di emergenza, che richiede un'attenzione straordinaria da parte delle istituzioni; per questo motivo si chiede ai colleghi senatori una rapida approvazione di quanto proposto.

ALLEGATO 1

Zone franche e depositi franchi esistenti nel territorio comunitario e funzionanti alla data di adozione del regolamento 90/2561/CEE della Commissione, del 30 luglio 1990, che stabilisce talune disposizioni di applicazione del regolamento 88/2503/CEE, del Consiglio, relativo ai depositi doganali

DANIMARCA:	Kobenhavns Frihavn
REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA:	Freihafen Bremen Freihafen Bremerhaven Freihafen Cuxhaven Freihafen Emden Freihafen Hamburg Freihafen Kiel
REPUBBLICA ELLENICA:	Ελεύθερη Ζώνη Ηοαcλεΐου Ελεύθερη Ζώνη Πειοαία Ελεύθερη Ζώνη Οεσσαλονίχλ
SPAGNA:	Zona franca de Barcelona Zona franca de Cádiz Zona franca de Vigo
IRLANDA:	Ringaskiddy Free Port Shannon Free Zone
ITALIA:	Punto franco di Trieste Punto franco di Venezia
PORTOGALLO:	Zona Franca da Madeira (Caniçal) Zona Franca da Sines
REGNO UNITO:	West Midlands Freeport (Birmingham) Liverpool Freeport Southampton Freeport Ronaldsway Airport (Ballasala, Isle of Man)

In Italia, con la legge 12 luglio 1991, n. 202, è stata data autorizzazione per la costituzione di una zona franca nei porti di Genova, Napoli e Venezia (articolo 2).

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

1. Il territorio della provincia del Verbano-Cusio-Ossola è considerato fuori dalla linea doganale e costituito in zona franca per la durata di cinque anni a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Restano in vigore, nel territorio della zona franca, le disposizioni di legge e di regolamento che vietano, limitano o altrimenti disciplinano l'importazione, l'esportazione ed il transito di determinate merci dannose alla collettività, nonchè tutte le norme relative alla tutela e alla conservazione dei beni ambientali ed artistici.

Art. 2.

1. La provincia del Verbano-Cusio-Ossola provvede alla predisposizione del piano quinquennale della zona franca e dei piani annuali di attuazione nonchè alla loro gestione.

2. Ogni anno, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro delle finanze, di concerto con i Ministri del tesoro, dell'industria, del commercio e dell'artigianato e del commercio con l'estero, in base alle indicazioni della provincia di cui al comma 1, sono fissati i contingenti relativi ai generi alimentari di prima necessità, nonchè alle materie prime destinate ad essere lavorate nella zona franca e le agevolazioni necessarie al suo sviluppo.

Art. 3.

1. La provincia del Verbano-Cusio-Ossola, in deroga alle disposizioni regionali e na-

zionali, stanzia contributi a fondo perduto pari al 75 per cento per l'ampliamento e l'istituzione di aziende industriali, agricole, di servizi e turistiche che sorgono sul territorio della zona franca.

2. Alle aziende di cui al comma 1 è concesso di:

a) essere considerate in territorio doganale, a condizione che le strutture si prestino e si sottopongano alla vigilanza permanente;

b) corrispondere sui prodotti fabbricati nella zona franca e destinati al territorio doganale i soli diritti di confine propri delle materie prime estere impiegate nella loro fabbricazione;

c) introdurre temporaneamente nella zona franca materie prime nazionali e nazionalizzate per essere ivi lavorate, ai fini della introduzione nel territorio doganale dei prodotti da esse ottenuti.

3. Le concessioni di cui al comma 2 sono rilasciate con decreto del Ministro delle finanze il quale, nei casi di cui alle lettere b) e c) del comma 2, stabilisce, di concerto con il Ministro del commercio con l'estero, le condizioni alle quali le concessioni stesse sono subordinate.

4. Le merci estere ammesse nel territorio doganale all'importazione temporanea per essere lavorate, fruiscono di tale beneficio anche se introdotte nella zona franca, ai fini dell'esonero, quando siano riesportate, dai tributi che nella stessa rimangono in vigore.

5. Sono altresì applicabili ai traffici della zona franca tutte le concessioni di temporanea importazione ed esportazione previste dalle disposizioni in vigore come speciali agevolazioni per il traffico internazionale. Le restituzioni e gli abbuoni d'imposta concessi sui prodotti nazionali che si esportano all'estero sono applicabili ai prodotti della zona franca, limitatamente ai tributi ivi riscossi, anche quando i prodotti stessi siano immessi in consumo nella zona franca, nei limiti dei contingenti annui prestabiliti.

6. Il Ministero delle finanze determina in quali località della zona franca e per quali merci estere non sono permessi depositi

che eccedano i limiti di quantità da stabilire in rapporto ai bisogni delle popolazioni, definisce i varchi per i quali è permesso il passaggio delle merci stesse, e delimita la zona esterna di vigilanza che, ai sensi della legislazione doganale, dovrà essere istituita lungo la nuova linea.

7. Alle spese necessarie per la sistemazione della linea e per l'impianto e il funzionamento degli uffici doganali e della vigilanza si provvede con stanziamenti da iscrivere nel bilancio dello Stato in un apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero delle finanze. Le opere a tale fine occorrenti sono dichiarate di pubblica utilità a tutti gli effetti di legge.

8. In attesa che il regime di zona franca sia attuato è concessa l'immissione in consumo nel territorio di cui all'articolo 1, in esenzione dal dazio, dal diritto di licenza, dalle imposte di fabbricazione ed erariali di consumo e dalle corrispondenti imposte di confine, dei prodotti e delle materie prime per l'industria, nei limiti del 50 per cento dei contingenti annui previsti nel primo piano annuale della provincia del Verbano-Cusio-Ossola.

9. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le variazioni di bilancio occorrenti per l'attuazione della presente legge.