

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 4110

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**NARO, GAROFALO, GENOVESE, BRIGUGLIO, LO MONTE,  
STAGNO D'ALCONTRES, GERMANÀ, SCILIPOTI**

Disposizioni per il trasferimento del punto franco istituito nella zona falcata del porto di Messina con legge 15 marzo 1951, n. 191

*Presentata il 23 febbraio 2011*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il processo di integrazione europea che ha registrato, da ultimo, un ulteriore passo in avanti con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si fonda anche sulla realizzata unione doganale tra i Paesi membri, che « si estende al complesso degli scambi di merci e comporta il divieto, fra gli Stati membri, dei dazi doganali all'importazione e all'esportazione e di qualsiasi tassa di effetto equivalente, come pure l'adozione di una tariffa doganale comune nei loro rapporti con i Paesi terzi » (articolo 28 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

La normativa di riferimento, sul piano doganale, è dunque costituita oggi dal codice doganale comunitario, di cui al regolamento n. 450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008,

e dalle disposizioni di applicazione di cui al regolamento (CEE) n. 2454/93 della Commissione, del 2 luglio 1993, cui si aggiungono le norme del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43.

Il recente codice doganale comunitario definisce oggi la configurazione giuridica delle zone franche nel quadro del « regime speciale » di « deposito » che comprende « la custodia temporanea, il deposito doganale e le zone franche » [articolo 135, lettera *b*)]. Può dunque definirsi « zona franca » una porzione del territorio doganale dell'Unione europea, opportunamente delimitata e sottratta all'ordinario regime doganale. Quando la zona franca è collocata in area portuale si parla di porto

franco, di zona franca portuale (o punto franco) o di deposito franco.

In particolare, il porto franco è dato dall'insieme delle installazioni portuali considerate nella loro totalità (dallo specchio acqueo ai magazzini situati in ambito portuale) con la conseguenza che tutte le operazioni compiute in ambito portuale (imbarco, sbarco, manipolazione, trasformazione industriale) sono esenti dai dazi doganali; il punto franco concerne invece una parte del porto e non si differenzia dal porto franco se non per l'ampiezza del territorio coinvolto. I depositi franchi, i punti franchi e gli altri analoghi istituti sono assimilati ai territori extra-doganali (articolo 2, quinto comma, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 43 del 1973), di cui agli articoli 132, 164, 166 e 254 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 43 del 1973.

Gli Stati membri possono destinare talune parti del territorio doganale dell'Unione europea a zona franca, stabilendo l'area interessata e i punti di entrata e di uscita. Le zone franche devono essere intercluse e il perimetro e i punti di entrata e di uscita devono essere sottoposti a vigilanza doganale. Le persone, le merci e i mezzi di trasporto che entrano in una zona franca o che ne escono possono essere sottoposti a controlli doganali (articolo 155, del citato regolamento (CE) n. 450/2008). Fatta salva la normativa doganale, in una zona franca è consentita qualsiasi attività industriale, commerciale o di servizi (articolo 156, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 450/2008). Il deposito doganale è invece una struttura utilizzabile di norma per il solo magazzinaggio di merci (articolo 153 del regolamento (CE) n. 450/2008 e articolo 164 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 43 del 1973, sui depositi franchi).

Le misure di favore che vengono assicurate all'attività d'impresa nelle zone franche, dalle condizioni di agevolazione dei prelievi fiscali e doganali a eventuali incentivi ed esenzioni, sono in grado di ingenerare un processo virtuoso idoneo a

rilanciare l'intero sistema economico dell'area interessata, con positive ricadute sulla produzione industriale, ma anche sociali e occupazionali.

L'istituzione di una zona franca reca in sé, pertanto, l'impronta di un'attenzione e di un interesse peculiari che il legislatore riconosce al territorio interessato ed è l'effetto di una scelta di politica economica che, pur non destinando in via diretta risorse pubbliche a una determinata area, ne stimola l'autonoma crescita e sviluppo commerciali.

La città di Messina è da tempo destinataria di una *chance* che è giunto il momento di cogliere, in una fase storica, come quella attuale, la cui congiuntura economica non consente di tralasciare nessuna delle potenzialità di crescita e di opportunità di sviluppo del territorio a vantaggio della comunità locale, certamente, ma anche dell'economia nazionale.

Messina gode infatti di una posizione strategica nello scacchiere dei traffici sul Mare Mediterraneo che, com'è noto, sono in forte espansione e generano un livello di scambi di grandissima valenza economica che ha già destato l'attenzione di altre città e paesi rivieraschi, pronti ad accogliere le merci in transito con regimi di favore fiscali e doganali. L'istituzione del punto franco nelle aree demaniali marittime oggi ricadenti nella circoscrizione dell'autorità portuale di Messina agevolerebbe uno sviluppo degli scambi commerciali tra i Paesi dell'Unione europea che si affacciano sul Mare Mediterraneo e i Paesi del Nord Africa, già associati in una zona di libero scambio.

Ed è questo l'obiettivo che si propone la presente proposta di legge la quale, peraltro, è coerente con la normativa vigente in materia doganale e fa tesoro dell'esperienza, giuridica e giurisprudenziale, oltre che dei suggerimenti degli operatori (economici) del settore, maturati in oltre cinquanta anni di mancata attuazione del punto franco del porto di Messina.

Istituito con la, tuttora vigente, legge 15 marzo 1951, n. 191 (articolo 1), il « punto franco » del porto di Messina comprende

un'area di 144.000 metri quadrati delimitata secondo le coordinate indicate nella medesima legge istitutiva. Le aree comprese in tale delimitazione sono « considerate fuori dalla linea doganale a norma dell'articolo 1 della legge doganale » del tempo, la n. 1424 del 1940 (articolo 1, secondo comma, della legge n. 191 del 1951). Previsione, ovviamente, da riconsiderare alla luce della normativa vigente dell'Unione europea.

La sussistenza delle condizioni per l'applicazione del regime di punto franco è demandata a un emanando decreto dell'allora Ministro per le finanze (articolo 2 della legge n. 191 del 1951). L'amministrazione e la gestione del punto franco sono affidate a un apposito Ente (articolo 8 delle legge n. 191 del 1951).

La legge n. 191 del 1951 « ha efficacia dalla data di entrata in vigore del provvedimento concernente la costituzione e il riconoscimento dell'ente incaricato dell'amministrazione e della gestione del punto franco » (articolo 14).

Tale Ente è stato individuato nell'Ente autonomo portuale di Messina (EAPM), istituito con decreto del presidente della Regione siciliana 10 novembre 1953, n. 270/A, per l'amministrazione e la gestione del punto franco, sotto la vigilanza della Regione siciliana. A seguito dell'istituzione dell'Ente per la gestione del punto franco con decreto del presidente della Regione siciliana, la cui legittimità non risulta mai stata messa in discussione, la legge statale n. 191 del 1951 poteva ritenersi efficace, ai sensi dell'articolo 14 della stessa legge, ma non applicabile in assenza del decreto ministeriale che, in forza dell'articolo 2, accerta la sussistenza delle condizioni per l'applicazione del regime di punto franco e del regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 15 della stessa legge.

Condizione di applicabilità che non è mai venuta, fino ad oggi, ad esistenza, posto che non è stato emanato il decreto ministeriale che fissa le condizioni di sussistenza del regime di punto franco.

Di fatto l'EAPM non ha mai gestito il punto franco (non attuato), ma esplica

nella zona falcata del Porto di Messina altre attività indicate nello statuto (attività industriali e servizi inerenti i traffici commerciali), peraltro come strumentali e accessorie a un'attività (cioè la gestione del punto franco) mai avviata.

Il perdurante stato di mancata attuazione della legge n. 191 del 1951 comporta come logico corollario che le aree comprese nel punto franco non sono mai state effettivamente « considerate fuori dalla linea doganale » della Repubblica e, dunque, risultano parte del « territorio doganale della Comunità », di cui all'articolo 3, paragrafo 1, undicesimo capoverso, del regolamento (CE) n. 450 del 2008.

L'attuazione del regime di punto franco, pertanto, non può oggi non tenere in considerazione le norme introdotte dalle successive leggi doganali, a livello nazionale prima e dell'Unione europea poi.

Specifico rilievo riveste sul punto anche la legge n. 84 del 1994, di riordino della legislazione in materia portuale, stante la prevista ubicazione del punto franco in aree ricadenti nella circoscrizione dell'autorità portuale di Messina-Milazzo.

L'articolo 6, comma 12, di tale legge fa salva la sola disciplina vigente per i punti franchi compresi nella zona del porto franco di Trieste e, ai fini della delimitazione di nuove zone franche in ambito portuale, affida [articolo 8, comma 3, lettera n)] al presidente dell'autorità portuale il compito di effettuare delle proposte, sentite e le amministrazioni locali interessate.

Si tratta di soluzioni percorribili, e già attivate sul territorio nazionale: si pensi al decreto-legge n. 151 del 1991, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 202 del 1991, che ha autorizzato la costituzione di una zona franca nei porti di Genova, di Napoli e di Venezia, nel rispetto delle disposizioni comunitarie allora vigenti, e secondo quanto previsto dalle leggi istitutive dei diversi punti franchi (gli articoli 1, 3 e 4, secondo comma, 12 e 13, terzo e quarto comma, del regio decreto-legge 1° marzo 1938, n. 416, convertito dalla legge 4 giugno 1938, n. 1198, come modificati

dagli articoli 2, 3, 4, 5 e 6 della legge 6 agosto 1954, n. 843, per il porto di Genova; dagli articoli 1, 2 e 3 della legge 11 febbraio 1952, n. 75, per il porto di Napoli; dal decreto legislativo n. 268 del 1948 per il porto di Venezia, punto franco poi trasferito nelle aree del porto di Marghera ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 19 del 1991), secondo delimitazioni da definire da parte dei competenti enti portuali nazionali (Consorzio autonomo del porto di Genova, Consorzio autonomo del porto di Napoli, Provveditorato del porto di Venezia).

Per quanto concerne il porto di Messina, lo stesso Ministero dei trasporti, affermando la possibilità di dare concreta attuazione alla legge istitutiva del punto franco, aveva invitato l'autorità portuale a formulare la relativa proposta per la delimitazione delle aree, di fatto disponendo per l'avvio di un nuovo procedimento secondo le modalità introdotte dalla nuova normativa.

La previsione normativa di cui alla legge n. 191 del 1951 presenta, peraltro, due fondamentali criticità, che impongono una diversa individuazione delle aree da destinare a punto franco e cioè:

a) l'inadeguatezza dello spazio delle aree destinate a punto franco;

b) i vincoli che insistono su quel territorio.

Studi economici dimostrano che un'area di 144.000 metri quadrati è del tutto insufficiente per la realizzazione di un punto franco. Le zone previste nei porti di Trieste e di Venezia, infatti, hanno un'estensione territoriale ben più ampia.

A ciò si aggiunga che gran parte delle aree di cui si discute è sottoposta, oggi, a vincolo della sovrintendenza per gli importanti reperti storici, artistici ed archeologici siti nella zona.

È posizione condivisa da tutte le competenti autorità a livello locale che l'area in cui dovrà sorgere il punto franco abbia una destinazione urbanistica compatibile con lo sviluppo commerciale e consenta, soprattutto, quella delimitazione e quel

controllo che sono essenziali alla previsione di un regime doganale speciale. Occorre tenere altresì conto delle progettualità già cantierate e degli investimenti effettuati per il recupero e la valorizzazione dei beni della zona falcata, il rilancio degli insediamenti produttivi, ma anche culturali e aggregativi ivi allocati, il processo più generale di interazione della zona con il centro urbano, azioni non compatibili con la realizzazione del punto franco che è invece per definizione « separato » dalla città.

In tale quadro la soluzione prospettata è data dal trasferimento delle zone sottoposte al regime di zona franca, dalle aree della zona falcata del porto di Messina in un'altra località ricadente nella circoscrizione territoriale dell'autorità portuale di Messina-Milazzo, da individuare in concreto al momento della proposta di delimitazione della zona da parte del presidente della medesima autorità portuale, nel pieno rispetto della normativa vigente dell'Unione europea, che configura giuridicamente le zone franche come aree in cui le merci non dell'Unione europea, e a certe condizioni anche quelle della stessa Unione, possono essere depositate senza essere soggette ai dazi all'importazione, altri oneri e misure di politica commerciale. All'interno della zona franca doganale sarà possibile svolgere a condizioni agevolate non solo il magazzinaggio, ma anche attività industriali, commerciali e di servizi, soprattutto quelle di trasformazione delle merci che transitano lungo le rotte internazionali.

Una nuova localizzazione è espressione, infatti, dell'attenzione a rilievi di carattere economico (esiguità delle aree allo stato destinate a punto franco e comunque disponibili nella zona falcata, prossimità delle stesse al centro urbano con evidenti difficoltà anche di raccordo con i nodi autostradali) e giuridico (vincolo della sovrintendenza; difficoltà di procedere a una delimitazione e a una recinzione delle aree di punto franco per la vicinanza con aree di grande valenza urbana, socio-economica, culturale e aggregativa che, al con-

trario, esprimono opposte esigenze di ampia accessibilità).

Il completamento delle procedure di definizione del regime di zona franca non contempla l'istituzione di alcun nuovo ente di gestione dell'area, posto che le funzioni tipiche di un soggetto a ciò deputato sono già assolte per legge nei porti che ne sono dotati (come il porto di Messina) dalle autorità portuali tra i cui compiti rientra anche l'attività di promozione e sviluppo « dell'intermodalità, della logistica e delle reti trasportistiche » (articolo 6, comma 6, della legge n. 84 del 1994) cui è naturalmente funzionale il regime di franchigia doganale, e di « indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo (...) delle (...) attività commerciali (...) esercitate nei porti » (articolo 6, comma 1, lettera *a*), della legge n. 84 del 1994). Le autorità portuali, infatti, assolvono a compiti amministrativi di organizzazione, nonché di controllo e di verifica dell'attività delle imprese stabilite in ambito portuale, con obiettivi di promozione dello sviluppo dei traffici, dei servizi e delle strutture atti a tale fine.

A ciò si aggiunga che tutti gli attori istituzionali, coinvolti a livello territoriale e di *governance* dei processi di sviluppo locale, sono già adeguatamente rappresentati in seno all'organo decisionale collegiale dell'autorità portuale, il comitato portuale, che raccoglie come è noto i rappresentanti dei comuni interessati, della provincia, della regione, ma anche

dell'autorità marittima e dell'Agenzia delle dogane, nonché i rappresentanti delle categorie produttive.

Sul piano delle procedure il riferimento è all'articolo 166 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 43 del 1973, che prevede l'istituzione dei punti franchi con legge dello Stato (che nel nostro caso è rappresentata dalla legge n. 191 del 1951, la cui permanenza in vigore è sancita dall'articolo 1 del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179) e, quindi, contempla l'emanazione di un « decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato di concerto con i Ministri per le finanze, per il commercio con l'estero, per i trasporti e l'aviazione civile e per la marina mercantile », per l'individuazione delle attività commerciali e industriali da esercitare all'interno del punto franco e delle disposizioni da osservare ai fini della disciplina doganale.

Tale previsione va integrata con la norma di cui all'articolo 8, comma 3, lettera *n*), della legge n. 84 del 1994, che affida al presidente dell'autorità portuale territorialmente competente la proposta inerente alla delimitazione dell'area, nonché con la richiesta autorizzazione dell'autorità doganale, che contiene la definizione delle condizioni alle quali è consentito il ricorso al regime di zona franca, di cui all'articolo 136 del regolamento (CE) n. 450/2008.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

1. È autorizzato il trasferimento del punto franco del porto di Messina istituito con legge 15 marzo 1951, n. 191, dalla zona falcata del porto di Messina a un'altra area ricadente nella circoscrizione territoriale dell'autorità portuale di Messina-Milazzo.

2. La delimitazione territoriale della zona franca e la determinazione di ogni altra disposizione necessaria per la sua operatività sono effettuate, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta della Regione siciliana, ai sensi dell'articolo 8, comma 3, lettera *n*), della legge 28 gennaio 1994, n. 84, dal presidente della competente autorità portuale di Messina-Milazzo.

## ART. 2.

1. Il punto franco è organizzato e gestito in conformità alla normativa nazionale e dell'Unione europea vigente.

2. Dalla data di entrata in vigore della presente legge gli articoli 1, secondo comma, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 della legge 15 marzo 1951, n. 191, e successive modificazioni, sono abrogati.

## ART. 3.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quella della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

PAGINA BIANCA

€ 1,00



\*16PDL0046520\*