



DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori D'ALIA, BIANCHI, FISTAROL, GALIOTO, GIAI,
GUSTAVINO, MUSSO, SBARBATI e SERRA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° MARZO 2011

Trasferimento del punto franco istituito nella zona falcata del porto
di Messina con legge 15 marzo 1951, n. 191

ONOREVOLI SENATORI. – 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 (CE) n. 450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, e dalle disposizioni di applicazione di cui al regolamento (CEE) n. 2454/1993 della Commissione, del 2 luglio 1993, e successive modificazioni, 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 citato 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 comunitario, opportunamente delimitata e sottratta all'ordinario regime doganale. Quando la zona franca è collocata in area portuale si parla di porto franco, zona franca portuale (o punto franco) o deposito franco.

In particolare, il porto franco è dato dall'insieme delle installazioni portuali considerate nella loro totalità (dallo specchio acqueo ai magazzini siti 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 sensi dell'articolo 2, quinto comma, del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 43 del 1973, ai territori extra-doganali di cui agli articoli 132, 164, 166 e 254 del medesimo decreto del Presidente della Repubblica n. 43 del 1973.

Gli Stati membri possono destinare talune parti del territorio doganale della Comunità a zona franca, stabilendo l'area interessata e i punti di entrata e di uscita. Le zone franche debbono essere intercluse ed il perimetro e i punti di entrata e di uscita sottoposti a vigilanza doganale. Le persone, le merci e i mezzi di trasporto che entrano in una zona franca o ne escono possono essere sottoposti a controlli doganali (articolo 155 del 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 predetto regolamento). Il deposito doganale è invece una struttura utilizzabile di norma per il solo magazzinaggio di merci (articolo 153 del regolamento (CE) n. 450/2008; si veda pure l'articolo 164 del decreto del Presidente della Repubblica n. 43 del 1973, sui depositi franchi).

Le misure di favore che vengono assicurate all'attività di impresa nelle zone franche, dalle condizioni di agevolazione dei prelievi fiscali e doganali ad 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 ed occupazionali.

L'istituzione di una zona franca reca in sé, pertanto, l'impronta di un'attenzione ed 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 ad una determinata area, ne stimola l'autonoma crescita e lo sviluppo commerciale.

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 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 nel Mediterraneo che, come 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'attuazione 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 che si affacciano sul Mar Mediterraneo ed i Paesi del Nord Africa, già associati in una zona di libero scambio.

Ed è questo l'obiettivo che si propone il presente disegno di legge, il quale peraltro è coerente con la vigente normativa in materia doganale e fa tesoro dell'esperienza, giuridica e giurisprudenziale, oltre che dei sug-

gerimenti degli operatori economici del settore, maturati in oltre cinquanta anni di mancata attuazione del punto franco del porto di Messina.

Istituito con la legge 15 marzo 1951, n. 191, tuttora vigente, il punto franco del porto di Messina comprende un'area di 144.000 mq. delimitata secondo le coordinate indicate nella medesima legge istitutiva. Le aree comprese in detta delimitazione sono «considerate fuori dalla linea doganale a norma dell'articolo 1 della legge doganale» n. 1424 del 1940, allora vigente (articolo 3 della legge istitutiva). Previsione, ovviamente, da riconsiderare alla luce della vigente normativa dell'Unione europea.

La sussistenza delle condizioni per l'applicazione del regime di punto franco era demandata ad un apposito decreto del Ministro delle finanze (articolo 2 della legge istitutiva). Si prevedeva, inoltre, che l'amministrazione e la gestione del punto franco fossero affidate ad apposito ente (articolo 8 della legge istitutiva).

Da ultimo, la stessa legge istitutiva recava una norma finale (articolo 14) con cui si prevedeva che la legge stessa avesse «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».

Detto ente è stato individuato nell'Ente autonomo portuale di Messina (E.A.P.M.), istituito con decreto del Presidente della Regione siciliana 10 marzo 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 il citato decreto del Presidente della Regione la cui legittimità non risulta essere mai stata messa in discussione, la legge statale n. 191 del 1951 poteva ritenersi efficace, ai sensi dell'articolo 14 della stessa, ma non applicabile in assenza del decreto ministeriale che, in forza dell'articolo 2, accerti la sussistenza delle condizioni per l'applicazione del re-

gime di punto franco, e del regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 15 della stessa legge.

Condizione di applicabilità che non è mai venuta, sino ad oggi, a concretizzarsi, stante la mancata emanazione del decreto ministeriale che fissi la sussistenza delle condizioni per il regime di punto franco.

Di fatto, quindi, l'E.A.P.M. 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 ed accessorie ad 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 del regolamento (CE) n. 450/2008 (si veda, in particolare, il paragrafo 1, undicesimo trattino, del citato articolo 3).

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 28 gennaio 1994, n. 84, di riordino della legislazione in materia portuale, stante la prevista ubicazione del punto franco in aree ricadenti nella circoscrizione dell'autorità portuale di Messina.

L'articolo 6, comma 12, di detta 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 le amministrazioni locali interessate.

Si tratta di soluzioni percorribili, e già attivate sul territorio nazionale: si pensi alla legge 12 luglio 1991, n. 202, 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, 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 sostituiti dagli articoli 2, 3, 4, 5 e 6 della legge 6 agosto 1954, n. 843, per il porto di Genova; gli articoli 1, 2 e 3 della legge 11 febbraio 1952, n. 75, per il porto di Napoli; il decreto legislativo 5 gennaio 1948, n. 268, ratificato dalla legge 17 aprile 1956, n. 561, per il posto di Venezia, trasferito nella zona del porto commerciale di Marghera ai sensi dell'articolo 5 della legge 9 gennaio 1991, n. 19), secondo delimitazioni da definire da parte dei competenti enti portuali nazionali (consorzio autonomo del porto di Genova, consorzio autonomo del porto di Napoli, provveditorato al porto di Venezia).

Per quanto concerne il porto di Messina, lo stesso Ministero dei trasporti, con nota del 29 marzo 1999, affermando la possibilità di dare concreta attuazione alla legge istitutiva del punto franco, ha 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) la inadeguatezza dal punto vista spaziale delle aree destinate a punto franco;

b) i vincoli che insistono su quel territorio.

Studi economici dimostrano che un'area di 144.000 mq. è del tutto insufficiente per la realizzazione di un punto franco. Le zone previste nei porti di Trieste e 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 ed 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 prevede il trasferimento delle zone sottoposte al regime di zona franca dalle aree della zona falcata del porto di Messina in altra località ricadente nella circoscrizione territoriale dell'autorità portuale di Messina, da individuare in concreto al momento della proposta di delimitazione della zona da parte del presidente della medesima autorità portuale, nel pieno rispetto della vigente normativa comunitaria, che configura giuridicamente le zone franche come aree in cui le merci non comunitarie, e a certe condizioni anche quelle comunitarie, possono essere depositate senza essere soggette ai dazi all'importazione, o ad 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 ad una delimitazione e recinzione delle aree di punto franco per la vicinanza con aree di grande valenza urbana, socio-economica, culturale e aggregativa, che, al contrario, esprimono opposte esigenze di ampia accessibilità).

Il completamento delle procedure di definizione del regime di zona franca non contempla la creazione 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 medesima legge). Le autorità portuali, infatti, assolvono a compiti amministrativi di organizzazione, nonché di controllo e verifica dell'attività delle imprese stabilite in ambito portuale, con obiettivi di promozione dello sviluppo dei traffici, dei servizi e delle strutture atte 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 (oggi, dello sviluppo economico), di concerto

con i Ministri dell'economia e delle finanze e delle infrastrutture e dei trasporti (in base alla odierna ripartizione delle competenze ministeriali), per la individuazione delle attività commerciali e industriali da esercitarsi all'interno del punto franco, e delle disposizioni da osservare ai fini della disciplina doganale.

Detta 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 contenga 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.

DISEGNO 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 ad altra area ricadente nella circoscrizione territoriale dell'autorità portuale di Messina.

2. La delimitazione territoriale del punto franco di cui al comma 1, nonché ogni altra disposizione necessaria per la sua operatività sono definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta della Regione siciliana, formulata dall'autorità portuale di Messina.

3. Le modalità per l'organizzazione e la gestione del punto franco sono definite in conformità alle disposizioni del codice doganale comunitario, di cui al regolamento (CE) n.450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, e del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, nonché ad ogni altra disposizione comunitaria e statale vigente in materia.

Art. 2.

1. Con effetto dalla data di entrata in vigore della presente legge, è abrogata la legge 15 marzo 1951, n.191, ad eccezione del primo comma dell'articolo 1.

Art. 3.

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

