CAMERA DEI DEPUTATI N. 3537

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato POLLI

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

Presentata il 7 dicembre 1995

ONOREVOLI COLLEGHI ! — 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 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 espor-

tate; 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 il carattere 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 agevolazioni e privilegi che rimasero in vigore per ben 467 anni.

Dette franchigie cessarono nel 1848. Ad esempio, l'esenzione dalle tasse del registro e da far risalire al 22 luglio 1850; quella sul 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 della presente proposta di legge è quello di fornire gli strumenti necessari per la trasformazione ed 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, tutte situate all'interno di comunità montane confinanti con la Svizzera (vedi allegato n. 1 alla presente relazione) e che raggruppano alcune delle valli più suggestive, dal punto di vista paesaggistico ed 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 alla presente proposta di legge, si possono creare le premesse per lo sviluppo adeguato del comprensorio.

L'istituzione di una zona di produzione franca in parte di questa nuova provincia consentirebbe di migliorare la situazione

socio-economica di ben 29 comuni sui 35 dichiarati « Aree insufficientemente sviluppate » (deliberazione del consiglio regionale 31 gennaio 1980, n. 551-770, ai sensi dell'articolo 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 su 41 comuni che, con deliberazione del consiglio regionale del 6 dicembre 1979, n. 528-8384, sono stati riconosciuti colpiti da calamità grave per l'alluvione abbattutasi in Piemonte nei giorni 14 e 15 ottobre 1979.

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 autopropulsivo.

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 dalla presente proposta di legge, la 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 ed aree degli altri Stati della Unione europea, tenendo presente l'esigenza di allargare l'area di espansione economica a tutela non solo delle aree che ricadono nella zona franca.

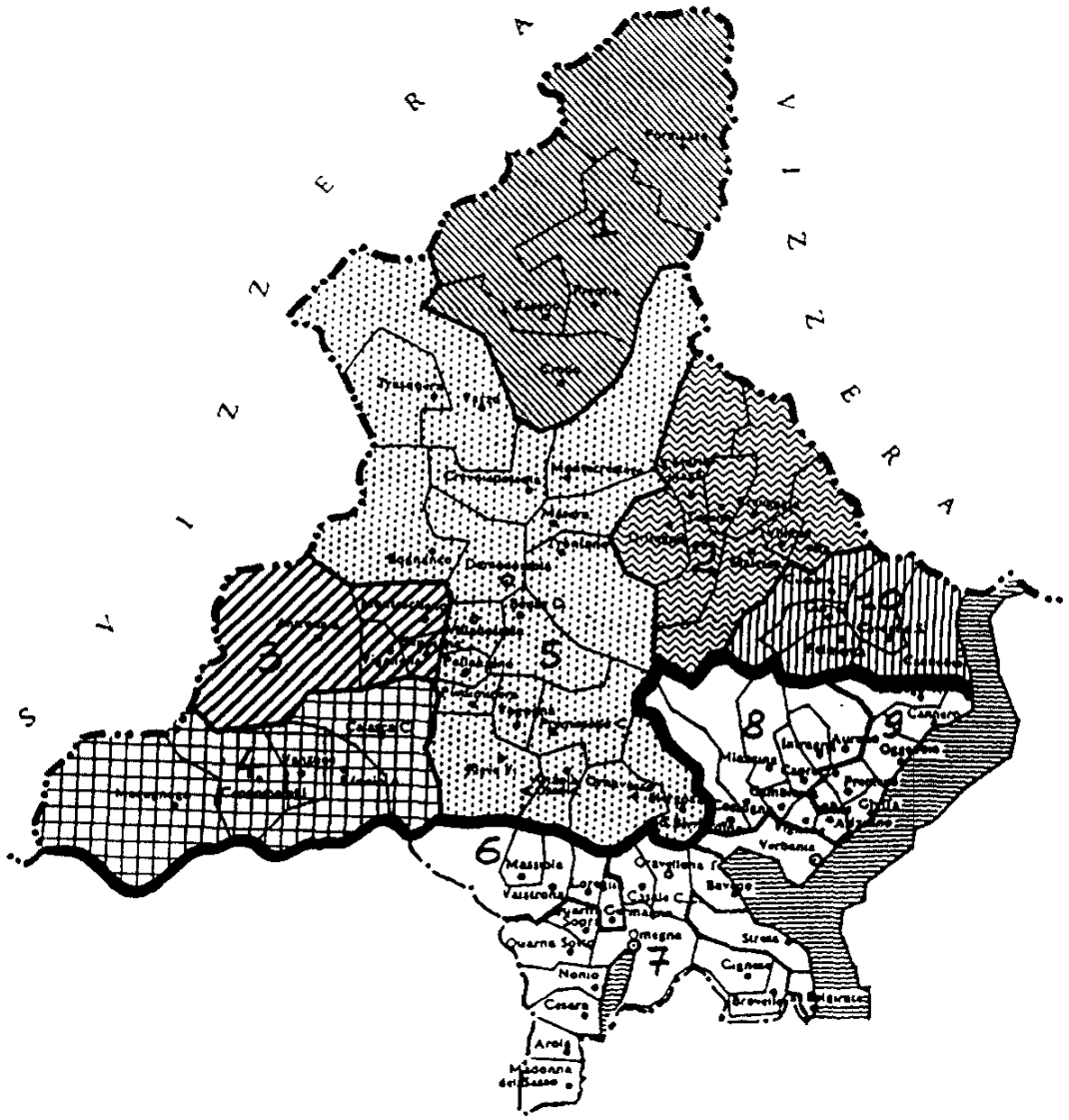
Le zone franche, pertanto, sono uno strumento di fondamentale importanza per il rilancio industriale di una regione, anche per l'effetto trainante delle varie attività economiche che esse determinano.

L'esistenza di 23 zone franche all'interno dell'Unione europea (vedi allegato n. 2 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.

La presente proposta di legge prevede all'articolo 1 la delimitazione del territorio. All'articolo 2 sono disciplinate la struttura del consorzio pubblico e le competenze, con particolare riguardo al compito di provvedere al piano quinquennale. All'articolo 3 vengono previste le norme relative agli incentivi della zona franca.

Provincia del Verbano Cusio Ossola (VCO)

Allegato 1



Le comunità montane del Verbano Cusio Ossola (VCO)

- Solo le comunità montane confinanti con la Svizzera hanno titolo ad essere inserite nella "Zona franca Ossola-Cannobina"

Valle Antigorio Formazza	6 Valle Strona
Valle Vigezzo	7 Cusio Mottarone
Valle Antrona	8 Valgrande
Valle Anzasca	9 Alto Verbano
Valle Ossola	Valle Cannobina

ALLEGATO 2.

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 Ηρακλείου Ελεύθερη Ζώνη Πειραιά Ελεύθερη Ζώνη Θεσσαλονίκης
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 (Canıçal) Zona Franca da Sines
REGNO UNITO:	West Midlands Freeport (Birmingham) Liverpool Freeport Southampton Freeport Ronaldsway Airport (Ballasala, Isle of Man)

In Italia, con il decreto-legge 13 maggio 1991, n. 151, convertito, con modificazioni, dalla 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).

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Il territorio della provincia del Verbano-Cusio-Ossola relativamente ai comuni delle comunità montane Valle Antigorio e Formazza, Valle Vigezzo, Valle Antrona, Valle Anzasca, Valle Ossola e Valle Cannobina 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. Fanno parte del territorio della zona franca i seguenti comuni: Baceno, Crodo, Formazza, Premia, Craveggia, Druogno, Malesco, Re, Santa Maria Maggiore, Toceno, Villette, Antrona Schieranco, Montescheno, Seppiana, Viganella, Bannio Anzino, Calasca Castiglione, Ceppo Morelli, Macugnaga, Vanzone con S. Carlo, Anzola d'Ossola, Beura Cardezza, Bognanco, Crevoladossola, Domodossola, Masera, Mergozzo, Montecrestese, Ornavasso, Pallanzeno, Piedimulera, Pieve Vergonte, Premosello Chiovenda, Trasquera, Trontano, Varzo, Villadossola, Vogogna, Cannobio, Cavaglio Spoccia, Cursolo Orasso, Falmenta, Gurro.

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

ART. 2.

1. Al fine dello sviluppo socio-economico, è istituito un consorzio tra le sei comunità montane ed i comuni del territorio della zona franca denominato « zona di produzione franca Val d'Ossola e Canno-

bina », con il compito di provvedere, tra l'altro, al piano quinquennale della zona franca, ai piani annuali di attuazione ed alla loro gestione.

2. Ogni anno sono fissati, 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 del consorzio « zona di produzione franca Val d'Ossola e Cannobina », i contingenti relativi ai generi alimentari di prima necessità, nonché alle materie prime destinate ad essere lavorate nella zona franca e le agevolazioni necessarie al suo sviluppo.

3. Con lo stesso decreto di cui al comma 2 possono essere disciplinate le agevolazioni che si rendano necessarie ai bisogni della popolazione delle zone limitrofe alla zona franca.

ART. 3.

1. Il consorzio « zona di produzione franca Val d'Ossola e Cannobina », in deroga alle disposizioni di legge regionali e nazionali, 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 reintroduzione nel territorio doganale dei prodotti con 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 di 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 Ministro 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, le vie di accesso per le merci stesse, e delimita la zona esterna di vigilanza che, ai sensi della legge doganale, dovrà essere istituita lungo la nuova linea.

7. Alle spese necessarie per la sistemazione della linea e per l'impianto ed il funzionamento degli uffici doganali e della vigilanza si provvede con appositi stanziamenti da iscrivere nello 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 sovrim-

poste 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 del consorzio « zona di produzione franca Val d'Ossola e Cannobina ».

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