

**PORTO FRANCO INTERNAZIONALE DI TRIESTE**  
**giurisprudenza e dottrina recenti**  
**(XII.2004 – VII.2012)**

*ALLEGATO N. 2 a denuncia dd. 10.1.12 alla Procura di Roma,  
con aggiornamenti alla sent. n. 2780/12 del Consiglio di Stato*

**Parte I – Giurisprudenza 2004-2012**

**1. – 2004 : Tribunale di Trieste – Sezione per il Riesame, N. 65/04 Mis. Caut. Personali:  
n. 1432/04 R.G. n.r. - ordinanza dd. 16.12.2004.**

Il procedimento riguardava il sequestro da parte delle Autorità italiane di merce (un carico di lettori DVD MP3 di origine cinese) che si trovava in banchina nel Porto Franco di Trieste, in attesa di essere caricata su un'altra nave diretta ad un porto di destinazione finale greco; la difesa eccepiva perciò carenza di giurisdizione sia delle Dogane che dell'Autorità giudiziaria italiana.

Il Collegio ha accolto l'eccezione di carenza di giurisdizione, annullato il sequestro ed ordinato la restituzione della merce, rilevando che:

«La pregnanza attuale della *vexata quaestio* circa la natura giuridica da attribuirsi al porto franco triestino verte essenzialmente sulla necessità di appurare se, alla luce della normativa di carattere nazionale, internazionale e comunitario permanga o meno la disciplina richiamata di cui all'allegato VIII al Trattato di pace fra l'Italia e le Potenze Alleate ed Associate, siglato a Parigi nel 1947, successivamente recepito da una serie di disposizioni nazionali [...] che garantiva che le operazioni portuali svolte in dette aree avvenissero senza ingerenza delle autorità doganali.

I contenuti principali e caratterizzanti della disciplina doganale introdotta dallo statuto del porto franco di Trieste, inclusi nel ricordato Allegato VIII, Strumento relativo al porto franco di Trieste, successivamente arricchito dal diritto positivo interno, si incentrano sui seguenti principi:

il porto franco di Trieste è collocato fuori della linea doganale (art. 1 d.m. 20/12/1925; art. 4 decreto della Commissione n. 29/1955; art. 2 decreto della Commissione n. 53/1959);

i punti franchi hanno carattere extradoganale (art. 2 d.m. 20/12/1925);

il porto franco ha carattere extraterritoriale (art. art. 5 decreto della Commissione n. 29/1955 ed art. 4 decreto della Commissione n. 53/1959);

del porto franco può essere ampliata “nel caso in cui sia necessario” (art. 3, 4° comma, Allegato VIII);

si possono compiere, in completa libertà da ogni vincolo doganale, tutte le operazioni inerenti allo sbarco, imbarco e trasbordo di materiali e merci, al loro deposito ed alla loro contrattazione, manipolazione e trasformazione anche di carattere industriale (art. 4 decreto della Commissione 29/1955) ed art. 2 decreto della Commissione n. 53/1959);

le navi mercantili e le merci di tutti i Paesi godranno senza restrizione del diritto di accesso al porto franco per il carico e la scarica (art. 5 Allegato VIII);

il porto franco è aperto alle navi mercantili ed alle merci di tutti i Paesi, che vi godranno delle franchigie e libertà conformi alle relative norme e consuetudini internazionali ed alle disposizioni del presente decreto (art. 2 decreto della Commissione n. 29/1955);

le merci estere introdotte nel porto franco possono essere liberamente rispedite in transito previa le formalità strettamente necessarie a garantire la regolarità dei trasporti attraverso il territorio doganale per le spedizioni via terra e salva l'osservazione delle disposizioni relative al transito estranee al regime doganale di porto (art. 1 d.m. 20/12/1925; art. 4 decreto della Commissione n. 29/1955 e 2 decreto della Commissione n. 53/1959);

è assicurata, conformemente alle convenzioni ed agli impegni internazionali, la libertà di transito delle merci trasportate per ferrovia o per altri mezzi di trasporto per via ordinaria tra il porto franco e gli Stati esteri o viceversa, senza che vengano riscossi né dazi doganali né tasse di effetto equivalente, ad eccezione dei diritti che rappresentano il corrispettivo dei servizi prestati;

nei confronti delle merci a destinazione e provenienza dal porto franco di Trieste non può essere adottata alcuna misura discriminatoria in materia di tariffe, di servizi e di norme doganali e fiscali (art. 16 Allegato VIII ed art. 7 decreto della Commissione n. 29/1955 e n. 53/1959);

lo sbarco e l'imbarco delle merci nei punti franchi avviene senza ingerenza delle autorità doganali (art. 11 d.m. 20/12/1925).

Con il Memorandum di Londra del 1954, si mantenne in vita l'Allegato VIII sul *Free Port*, operando il richiamo degli articoli da 1 a 20 dello stesso e vincolando il Governo italiano all'attuazione di essi, non nel dettaglio, ma nei loro basilari principi (*in general accordance*). Al primo testo legislativo già nominato, il decreto del 1955, emanato dal Commissario generale del governo per il Territorio di Trieste, seguirono il T.U. Legge doganale n. 43/1973; il D.P.R. n. 714/1978 sulla definizione dell'area dei punti franchi; la legge n. 84/1994 sul riordino della portualità (art. 6, 12° comma).

Orbene, mette conto considerare che il legislatore nazionale ha confermato sempre, anche recentemente, il valore non solo formale delle speciali norme statutarie ed il regime doganale del porto franco e, specialmente, il proposito di rendere possibile la concreta attuazione di talune di esse.

Anche in esecuzione degli impegni nel frattempo assunti sul piano internazionale e comunitario, dopo il Trattato istitutivo della Comunità Europea nel 1957, il legislatore italiano emanava infatti il D.P.R. n. 43/1973, nel quale all'art. 169 sono fatte salve in materia le disposizioni più favorevoli di cui all'Allegato VIII; interveniva, ancora, un regolamento interministeriale, poi emanato con d.m. 5/9/1989, n. 339, relativo alle modalità di applicazione di tutte le tasse e diritti marittimi per navi, merci e passeggeri nel porto di Trieste, al fine di tener conto del ruolo internazionale del porto franco di Trieste (art. 3, secondo comma, d.l. 13/3/1988, n. 69, coordinato con la legge di conversione 13/5/1988, n. 153) e, da ultimo, l'art. 6, 12° comma, l. 28/1/1994, n. 84, che ha confermato la speciale legislazione del porto franco di Trieste e la previsione di un regolamento ministeriale per la sua organizzazione amministrativa. Lo stesso Trattato di Osimo del 1975, intervenuto tra le sole Italia ed allora Jugoslavia riconferma, sia pure incidentalmente (all'art. 1 dell'accordo sulla cooperazione economica), l'esistenza dei punti franchi.

Venendo più direttamente all'esame del problema della compatibilità di detta legislazione speciale per il porto franco di Trieste con il diritto comunitario, va osservato che il primo atto comunitario assunto, la direttiva CEE n. 69/1975 (annesso IV alla direttiva), in relazione alle disposizioni dell'attuale art. 307 (già 234) del Trattato di Roma riconosceva che il porto franco di Trieste era stato istituito in base ad un trattato internazionale stipulato in data anteriore alla carta comunitaria e, nel dare attuazione a quella direttiva, lo Stato italiano ha previsto nel D.P.R. n. 1133/1969 la salvaguardia delle disposizioni più favorevoli per i punti franchi del porto franco di Trieste (art. 32);

successivamente è stato emanato il D.P.R. n. 43/1973, già citato, con l'art. 169, che ha confermato integralmente quella salvaguardia. Anche il secondo atto comunitario in materia di zone franche, adottato questa volta con regolamento CEE n. 2504 del Consiglio del 25/7/1988, recava nell'allegato II la dichiarazione del Consiglio e della Commissione di riconoscimento circa l'applicabilità di quel regolamento al territorio della Repubblica italiana, in relazione all'art. 234 del Trattato di Roma, "che il porto franco di Trieste è stato istituito dall'Allegato VIII del Trattato di pace fra l'Italia e le potenze alleate e associate, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947, e ha formato oggetto del Memorandum di Londra del 5 ottobre 1954".

Giova unicamente sottolineare che il regolamento ora ricordato del 1988 rappresenta la disciplina di riferimento per l'esatto quadro dell'assetto dei rapporti tra la disciplina comunitaria delle zone franche e lo status giuridico del porto franco di Trieste, mentre il successivo regolamento n. 2913/1992, che pure ha abrogato il primo, costituisce più limitatamente un testo unico, mera normativa integrativa, non presentando, in argomento, salva qualche modifica giudicata marginale in dottrina, una disciplina di diverso tenore.

Il prefato contenuto della presa d'atto ora rammentata, relativo alla dichiarazione, riportata nel processo verbale, del Consiglio della C.E. che ha adottato il regolamento comunitario del 1988, tutt'al contrario che indurre a ritenere intervenuta un'implicita abrogazione della disciplina in oggetto, vale a superare ogni esitazione circa la portata normativa attuale dell'Allegato VIII in relazione all'art. 307 del Trattato C.E., con un duplice effetto, già posto in luce dalla dottrina: in primo luogo esclude che nel regime stabilito dall'Allegato VIII sussistano elementi di incompatibilità con il diritto comunitario che l'Italia sia obbligata ad eliminare ai sensi dell'art. 307, 2° comma; in secondo luogo rappresenta una favorevole presa di posizione a che detto regime espliciti i propri effetti eventualmente incidendo anche tra i rapporti tra Italia e Paesi membri della Comunità.

*A fortiori* può essere ancora considerato che il concetto di compatibilità di cui all'art. 307 Trattato di Roma, con riferimento alla materia in esame sembra doversi rapportare al caso di norme della legislazione speciale che risultino meno favorevoli rispetto a regole di fonte comunitaria, una condizione rigorosa, quindi, per l'azione ablatoria di incompatibilità delle convenzioni con il Trattato. Da ciò se ne è tratto, tra gli autori, ulteriore argomento a favore dell'insussistenza di possibile contrasto tra le norme speciali e le norme comunitarie, sia perché l'ordinamento del porto franco di Trieste ha contenuti e finalità del tutto diversi da quello doganale comunitario delle zone franche, sia perché l'ordinamento di quel porto franco non esclude l'applicabilità della normativa comunitaria, atteso che il diritto comunitario ha formalmente incluso nel novero delle zone franche anche il porto franco di Trieste.

Perplessità, semmai, si sono registrate con riguardo all'ambito di estensione territoriale della zona franca, piuttosto che alla normativa ivi applicabile, in

particolare se siano solo gli spazi designati nel Trattato di Parigi a godere della deroga sulla base dell'art. 307 del Trattato di Roma, ad esclusione degli altri spazi creati ulteriormente. Al riguardo va richiamato l'art. 3 dell'Allegato VIII che contempla la zona di Trieste nei suoi confini del 1939, che comprendono il punto franco vecchio e il punto franco nuovo, ma non anche, a titolo meramente esemplificativo, il punto franco scalo legnami o il punto franco industriale.

Anche la giurisprudenza di legittimità e di merito non solo ha qualificato il porto franco di Trieste un "territorio extradoganale, compreso fra la linea doganale ed il confine politico dello Stato italiano" (ordinanza Trib. Trieste, sezione penale, 7/6/1996; Trib. Trieste, II sez. civ., ordinanza 21/9/1989), ma si è spinta ad affermare espressamente che nel porto franco di Trieste sono in vigore disposizioni di legge speciali in base alle quali è consentito di svolgere operazioni di manipolazione delle merci ivi introdotte in libertà da ogni vincolo doganale.

È conseguentemente vietato all'amministrazione doganale di porre in essere attività che possano ledere il diritto soggettivo di svolgere le suddette operazioni (Trib. Trieste, 13/5/1997, in *Dir. Trasporti* 1998, 757, con nota di Longobardi).

Il Supremo Collegio, in sede civile, non ha mancato di rilevare che l'art. 3 del d.l. 5/1/1948, n. 268, istitutivo del punto franco del porto di Venezia, per il quale le aree comprese nel punto franco sono considerate fuori della linea doganale, sì che ogni operazione che in esse è compiuta avviene in completa libertà da ogni vincolo, non si applica quando si tratta delle merci elencate nell'art. 6, tra le quali sono ricompresi i generi di monopolio che, anche se entrati nel punto franco, rimangono sottoposti a vincolo doganale almeno fino a quando non sono immessi, con le debite procedure, negli appositi magazzini. Pertanto, sono sottoposte a vincolo doganale le sigarette contenute in vagoni situati in un punto franco di tale porto, ma non introdotti nei prescritti depositi, non rilevando a tal fine la previsione di un'ammenda a carico di chi ne omette l'introduzione nei magazzini (*ex art. 12 dello stesso d.l.*) (Cass. civ., sez. I, 12/3/1987, n. 2554, in *Giust. civ.* 1987, I, 1716).

Dalla disamina del complesso di norme, sia di carattere nazionale che di carattere internazionale che concorrono a regolare le zone franche del porto di Trieste, nonché dalle prese di posizione giurisprudenziali viste, il Collegio ritiene validamente applicabile, quantomeno nelle zone franche istituite anteriormente al Trattato di Roma – tra cui rientra il Punto franco nuovo di Trieste direttamente rilevante nella specie, essendo il luogo ove è avvenuto il sequestro da parte delle autorità doganale e della finanza – in forza della deroga di cui all'art. 307 del Trattato C.E., la normativa più favorevole prevista dagli artt. Da 1 a 20 dell'Allegato del Trattato di Parigi del 1947, dal Memorandum di Londra del 1954, dai decreti del commissario generale del governo n. 29 del 1955 e n. 53 del 1959.

In forza di siffatto, speciale regime delle zone franche del porto di Trieste le stesse aree sono da considerarsi a di fuori della linea doganale ed in esse si possono compiere, in piena libertà e senza ingerenza alcuna da parte delle autorità doganali tutte le operazioni inerenti lo sbarco, l'imbarco, il trasbordo di materiali e merci, deposito e contrattazione, manipolazione e trasformazione, anche a carattere industriale; le merci nazionali introdotte nel porto franco sono considerate, agli effetti doganali, definitivamente esportate e sono assimilate alle merci estere, con la sola esclusione, evidentemente, di tutte quelle merci espressamente vietate da apposite convenzioni internazionali (quali le merci pericolose, petrolio, esplosivi, narcotici e droghe).

Alle stesse deve essere garantita completa libertà di transito senza alcuna discriminazione e senza percezione di dazi doganali o gravami, diversi da quelli applicati a titolo di corrispettivo di servizi prestati.

Si impone, alla luce dei rilievi sin qui svolti, l'accoglimento dell'eccezione di carenza di giurisdizione sollevata, da cui consegue l'annullamento del sequestro in atto e la restituzione di quanto in sequestro all'avente diritto.»

**2. – 2005 : Tribunale di Trieste – Sezione per il Riesame, N. 17/05 Mis. Caut. Reali; n. 678/05 R.G. PM - ordinanza dd. 22.3.2005.**

Il procedimento riguardava il sequestro da parte della Guardia di Finanza italiana, convalidato dal PM, di merce (un carico di medicinali scaduti da distruggere) proveniente dalla Turchia e diretto in Olanda in regime TIR, mentre si trovava sbarcata nel Porto Franco di Trieste per proseguire alla propria destinazione estera; la difesa eccepiva perciò carenza di giurisdizione affermando che l'area è extradoganale.

Il Collegio ha accolto l'eccezione di carenza di giurisdizione, annullato il provvedimento di convalida del sequestro ed ordinato la restituzione della merce, rilevando che:

«[...] La dogana d'arrivo e di verifica sarebbe stata [...] quella olandese e, pertanto, pur essendo il carico nel porto di Trieste, quale confine comunitario, il primo luogo d'ingresso nella U.E., questo avrebbe dovuto essere verificato e riscontrato solo all'arrivo a destino, come prevede la convenzione TIR. Il carico è infatti definibile un carico “estero per estero”: in tale situazione, secondo quanto già affermato dal Tribunale di Trieste, non vi è giurisdizione alcuna, né della Dogana, né dell'Autorità giudiziaria italiana; il carico si è sempre trovato nel comprensorio del Porto Franco, quindi non è mai stato introdotto nel territorio dello Stato.

[...] In particolare deve ritenersi accertato che la merce sequestrata costituiva un carico “estero per estero” in transito dalla Turchia all'Olanda e, per altro aspetto, che la stessa merce è stata sottoposta a vincolo allorché effettivamente stazionava nella Sezione Punto Franco Nuovo [...] in cui è pacificamente riconosciuta l'estensione territoriale della zona franca, anche alla luce dell'art. 3 Allegato VIII al Trattato di Parigi del 10/2/1947.

Assodato, pertanto, alla stregua del complesso di norme sia di carattere nazionale che internazionale che concorrono a regolare le zone franche del Porto di Trieste, nonché degli arresti giurisprudenziali registratisi *in subiecta materia* – per i quali è fatto espresso rinvio alle osservazioni svolte di recente da questo Tribunale con ordinanza del 16.12.2004 [...] – che in forza dello speciale regime delle zone franche del porto di Trieste le stesse aree, tra cui il Punto Franco Nuovo, sono da considerarsi al di fuori della linea doganale ed in esse si possono compiere, in piena libertà e senza ingerenza alcuna da parte delle autorità doganali, tutte le operazioni inerenti lo sbarco, l'imbarco, il trasbordo di materiali e merci, deposito e contrattazione, manipolazione e trasformazione, anche a carattere industriale;

che, quindi, alle stesse deve essere garantita completa libertà di transito senza alcuna discriminazione e senza percezione di dazi doganali o gravami, diversi da quelli applicati a titolo di corrispettivo di servizi prestati, si impone l'accoglimento dell'eccezione di carenza di giurisdizione sollevata, da cui consegue l'annullamento del provvedimento di convalida del sequestro in atto e la restituzione di quanto in sequestro all'avente diritto [...].»

**3. – 2009, 2012 : TAR del Lazio, sent. n. 2677/09, Consiglio di Stato sent. n. 2780/12.**

Nel 2007 gli atti di pianificazione territoriale e portuale e le relative autorizzazioni ministeriali preparatori dell'urbanizzazione contestata illegittima del Porto Franco Nord ("Punto Franco vecchio") di Trieste vennero stati impugnati avanti il TAR del Lazio dall'Associazione Porto Franco Internazionale di Trieste assieme ad un gruppo significativo di operatori portuali: Nordspedizionieri Due s.r.l., Logistica Portuale s.r.l., Alberti s.r.l., Vecchietti e Revini s.r.l. Trasporti e Spedizioni Internazionali, Quadrante s.r.l., Adriatic Finance & Trade s.r.l.

Come noto, sul Porto Franco di Trieste la dottrina si divide autorevolmente fra la tesi del permanere della sua internazionalità agganciata al Trattato di Pace del 1947, per cui esso si troverebbe al di fuori dalla sovranità italiana, e la tesi del subentro della sovranità italiana anche sul Porto Franco, ma con obbligo dello Stato italiano di mantenerlo ed amministrarlo in condizione extradoganale sotto vincolo ed a beneficio internazionali.

I ricorrenti sostenevano principalmente la tesi dell'internazionalità territoriale, dunque della carenza di giurisdizione italiana, e nel merito che le pianificazioni territoriali impuginate prefigurassero violazione della destinazione vincolante dell'area alla portualità commerciale di Punto Franco.

Il TAR non ha ritenuto ancora sufficientemente provato il secondo assunto ed ha respinto il primo affermando la conseguita sovranità territoriale italiana, ma ha confermato con esemplare chiarezza che il Porto Franco di Trieste è un'istituzione di diritto internazionale inviolabile, e che lo Stato italiano ha l'obbligo di mantenerla nei suoi assetti e nella sua destinazione originari ed esclusivi.

I ricorrenti hanno tuttavia appellato su tutti i punti la decisione del TAR davanti al Consiglio di Stato, il quale con sentenza n. 2780/2012 ha respinto il ricorso riconfermandola in toto, incluso l'apparato esplicativo dei relativi obblighi internazionali dello Stato italiano, che si può così estrapolare in sintesi:

*«[...] l'art. 34 dell'Allegato VI (Statuto permanente del Territorio Libero di Trieste) al Trattato di Pace di Parigi del 1947 [...] prevedeva la creazione, nel Territorio Libero di Trieste, di un Porto Franco amministrato in conformità alle disposizioni contenute nello strumento internazionale costituente l'Allegato VIII al Trattato [...] Il successivo art. 35 prevedeva poi "libertà di transito" per le merci trasportate per il Porto Franco "e gli Stati che esso serve", secondo le consuetudini internazionali, senza discriminazioni e senza percezione di dazi doganali.*

*[...] Con il [...] Memorandum (di Londra del 1954, ndr) il Governo Italiano si impegnavo "a mantenere il Porto Franco a Trieste" in armonia con gli artt. da 1 a 20 del Trattato di Pace del 1947. Con il Trattato di Osimo del 1975 è stata poi definitivamente sancita la spartizione dell'ex Territorio Libero di Trieste.*

*[...] Il Porto Franco [...] è al di fuori della linea doganale ma entro i confini politici italiani. [...] si tratta [...] di un'entità caratterizzata [...] da un regime internazionale di franchigia e tuttavia oggi necessariamente assorbita nella (o almeno coordinata con la) sfera delle competenze generali dello Stato sovrano.*

*[...] quanto al "regime internazionale" del Porto Franco, per il quale l'art. 1 dell'Allegato VIII rinvia (comma 2) alle disposizioni del medesimo Strumento, esso dev'essere inteso, anche alla stregua delle consuetudini internazionali (anch'esse richiamate dall'Allegato suddetto), nei limiti, sopra specificati, della libertà commerciale e doganale [...].*

[...] il Governo italiano è stato vincolato, dal Memorandum predetto, alla conservazione del Porto Franco secondo gli artt. da 1 a 20 dell'Allegato VIII [...] Il Porto Franco Vecchio, dunque, [...] deve essere inteso [...] come zona speciale nella quale sono riconosciuti importanti privilegi fiscali e doganali indicati dal Trattato del 1947 e confermati in modo espresso anche dalla legislazione italiana (cfr. art. 169 del Testo Unico doganale n. 43/1973). [...]

[...] Non v'è dubbio, insomma, che il Porto Franco costituisca oggetto di trattati da rispettare e di un conseguente impegno internazionale dello Stato italiano, ma i termini di questo impegno vanno parametrati esclusivamente alle franchigie e ai privilegi fiscali e doganali nonché alla libertà dei commerci in assenza di discriminazioni [...]

[...] Per ciò che attiene alla Legge n. 84/1994 (sui porti, ndr) essa si applica sicuramente [...] al Porto di Trieste ed alle relative zone franche (che ne costituiscono d'altra parte estensione territoriale assolutamente rilevante). [...] l'art. 6 comma 12 della legge stessa [...] prevede che "è fatta salva la disciplina vigente per i punti franchi compresi nella zona del porto franco di Trieste" [...]

[...] si è già posto in evidenza come, con la successione dello Stato Italiano al TLT, lo Stato stesso sia subentrato nella titolarità delle funzioni e dei compiti sul Porto Franco a suo tempo riconosciuti, dall'Allegato VIII del Trattato di pace del 1947 e dal Memorandum di Londra del 1954, al Territorio libero stesso. Tra tali funzioni rientrano anche quelle allora esercitate dal Direttore del Porto, a cui è ora subentrata l'Autorità portuale. E tra tali compiti vi è quello di "mantenere" il Porto Franco, di amministrarne il funzionamento, e lo sviluppo come un porto in grado di far fronte a tutto il traffico relativo, con responsabilità dell'esecuzione dei lavori portuali, del funzionamento delle installazioni e degli impianti portuali (cfr. Par. 5 del Memorandum ed art. 19 dell'Allegato VIII più volte citati).

Ed ancor più precisamente nell'estrapolazione di dettaglio

«6. [...] Invero, l'art. 34 dell'Allegato VI (Statuto permanente del Territorio Libero di Trieste) al Trattato di Pace di Parigi del 1947, reso esecutivo con D.L.C.P.S. 28.11.1947, n. 1430, ratificato con Legge n. 3054/1952, prevedeva la creazione, nel Territorio Libero di Trieste, di un Porto Franco amministrato in conformità alle disposizioni contenute nello strumento internazionale costituente l'Allegato VIII al Trattato predetto. [...] Il successivo art. 35 prevedeva poi "libertà di transito" per le merci trasportate per il Porto Franco "e gli Stati che esso serve", secondo le consuetudini internazionali, senza discriminazioni e senza percezione di dazi doganali.

Stante l'impossibilità di tradurre in atto le clausole del Trattato di Pace con l'Italia relative al Territorio Libero di Trieste, si pervenne tuttavia al Memorandum d'intesa tra i Governi d'Italia, del Regno Unito, degli Stati Uniti e della Jugoslavia, firmato a Londra il 5 ottobre 1954, a seguito del quale Regno Unito e Stati Uniti posero fine al Governo militare nella zona A del T.L.T. che passò all'amministrazione civile dello Stato Italiano, ed analogamente nella Zona B del T.L.T. cessò il Governo Militare della Jugoslavia e iniziò l'amministrazione civile della stessa Jugoslavia.

Con il citato Memorandum (par. 5) il Governo Italiano si impegnavo "a mantenere il Porto Franco a Trieste" in armonia con gli artt. da 1 a 20 del Trattato di Pace del 1947. Con il Trattato di Osimo del 1975 è stata poi definitivamente sancita la spartizione dell'ex Territorio Libero di Trieste.

Dev'essere quindi rilevato che a seguito del Memorandum di Londra, in tutto l'ambito territoriale dell'ex Zona di Trieste, ivi compreso il Porto Franco Vecchio, sussiste ora giurisdizione e sovranità dello Stato italiano, con i soli limiti derivanti dal rispetto del Trattato di Pace del 1947 e del Memorandum di Londra del 1954 inerenti al Porto Franco.

Peraltro, va tenuto conto che lo stesso art. 1 dell'Allegato VIII prevede la costituzione di un "Porto Franco doganale" ai fini della libertà di transito e di commercio, senza discriminazioni e con franchigie e prerogative fiscali e doganali. Nei soli limiti predetti va intesa dunque [...] l'entità del Porto Franco di Trieste e il rilievo internazionale dello stesso. Il Porto Franco, per *factio iuris*, è al di fuori della linea doganale ma entro i confini politici italiani.

Non si tratta cioè di un'istituzione-ordinamento autonomo e separato da quello statale italiano, ma di un'entità caratterizzata bensì da un regime internazionale di franchigia e tuttavia oggi necessariamente assorbita nella (o almeno coordinata con la) sfera delle competenze generali dello Stato sovrano.

D'altra parte:

– l'Allegato VIII al Trattato di pace del 1947 riconosce espressamente al TLT (ora dunque all'Italia che è ad esso subentrata per effetto del Memorandum di Londra del 1954) il potere di intervenire ed applicare le proprie leggi nel Porto Franco di Trieste (art. 4). L'art. 2 del predetto Allegato prevede poi che il Porto Franco debba essere costituito ed amministrato come un Ente Pubblico del TLT, per cui non si vede quale extraterritorialità possa predicarsi per il porto stesso;

– quanto al "regime internazionale" del Porto Franco, per il quale l'art. 1 dell'Allegato VIII rinvia (comma 2) alle disposizioni del medesimo Strumento, esso dev'essere inteso, anche alla stregua delle consuetudini internazionali (anch'esse richiamate dall'Allegato suddetto), nei limiti, sopra specificati, della libertà commerciale e doganale, ma non oltre, tenuto anche conto del fatto che il Memorandum di Londra del 1954 ha richiamato i soli artt. da 1 a 20 dell'Allegato VIII (e non le disposizioni da 21 a 26 che riguardavano le istituzioni sovranazionali aventi specifiche competenze sul Porto Franco) e non sembrando priva di rilievo la circostanza che il Governo italiano è stato vincolato, dal Memorandum predetto, alla conservazione del Porto Franco secondo gli artt. da 1 a 20 dell'Allegato VIII, ma non nel loro dettaglio bensì nei loro basilari principi ("*in general accordance*");

– va poi considerato che il Protocollo Aggiuntivo al ripetuto Memorandum, per la parte concernente il Porto Franco riporta la lettera dell'Ambasciatore italiano a quello di Jugoslavia in cui si fa riferimento, tra l'altro, alla "inapplicabilità delle disposizioni dell'Allegato VIII del Trattato di pace con l'Italia relative ad un regime internazionale del Porto Franco di Trieste" e si preannuncia che, nelle more di consultazioni internazionali circa l'applicazione degli artt. da 1 a 20 dell'Allegato ai fini del più ampio uso possibile del Porto Franco in armonia con le necessità del commercio internazionale, "il Governo italiano emanerà norme preliminari per regolare l'amministrazione del Porto Franco".

Il Porto Franco Vecchio, dunque, tenuto conto degli eventi storici sopra ricordati ed in base alla normativa suddetta, deve essere inteso non come area estranea e istituzionalmente avulsa dal territorio nel quale insiste, ma semplicemente come zona

speciale nella quale sono riconosciuti importanti privilegi fiscali e doganali indicati dal Trattato del 1947 e confermati in modo espresso anche dalla legislazione italiana (cfr. art. 169 del Testo Unico doganale n. 43/1973). Salve le norme di maggior favore di cui all'allegato VIII si applicano, tuttavia, per il resto, nell'ambito del Porto Vecchio, le norme generali italiane.

Non v'è dubbio, insomma, che il Porto Franco costituisca oggetto di trattati da rispettare e di un conseguente impegno internazionale dello Stato italiano, ma i termini di questo impegno vanno parametrati esclusivamente alle franchigie e ai privilegi fiscali e doganali nonché alla libertà dei commerci in assenza di discriminazioni, senza però sconfinare nel riconoscimento della costituzione, che non vi è stata, di un ordinamento autonomo ed extraterritoriale sottratto agli stessi poteri di intervento e di disciplina in materia urbanistica delle Autorità statuali e locali italiane.

[...] Per ciò che attiene alla Legge n. 84/1994, essa si applica sicuramente [...] al Porto di Trieste ed alle relative zone franche (che ne costituiscono d'altra parte estensione territoriale assolutamente rilevante). È ben vero, del resto, che l'art. 6 comma 12 della legge stessa [...] prevede che “è fatta salva la disciplina vigente per i punti franchi compresi nella zona del porto franco di Trieste”. È anche vero però che il secondo capoverso della stessa disposizione soggiunge che “il Ministro dei Trasporti e della navigazione, sentita l'Autorità portuale di Trieste, con proprio decreto stabilisce l'organizzazione amministrativa per la gestione di detti punti franchi”.

[...] Sostanzialmente, dunque, anche tale disposizione non può essere certo intesa nel senso di inibire alle Autorità italiane qualsiasi potere di pianificazione territoriale nell'ambito del Porto Vecchio, dovendosi invece ritenere che il riferimento operato dal comma 12 predetto riguardi sostanzialmente, anche in questo caso, il particolare regime doganale e il vincolo di natura internazionale concernente la libertà dei traffici, ferma restando per il resto la sovranità italiana e l'attribuzione all'Autorità portuale di Trieste (istituita con i poteri ivi previsti dalla stessa legge del 1994), dell'Amministrazione dei Punti Franchi, non a caso ricompresi nella circoscrizione territoriale, che è stata appositamente definita con decreto del Ministero dei Trasporti e della Navigazione 6.4.1994 e che comprende appunto anche il Porto Vecchio, dell'Autorità stessa.

Quanto ai poteri di pianificazione nell'ambito predetto, la Regione Friuli Venezia Giulia ha competenza legislativa piena ed esclusiva in materia urbanistica e [...] sulla base di piani regionali, comunali e infraregionali speciali (come quelli dell'Autorità portuale). Il Piano Regolatore Comunale deve estendersi all'intero territorio comunale [...]. Le previsioni della legge n. 84/1994, relative al Piano regolatore portuale, si applicano a loro volta anche all'area del Porto Franco di Trieste, non essendo stata operata alcuna deroga in proposito dall'art. 5 della legge stessa.

D'altra parte, si è già posto in evidenza come, con la successione dello Stato Italiano al TLT, lo Stato stesso sia subentrato nella titolarità delle funzioni e dei compiti sul Porto Franco a suo tempo riconosciuti, dall'Allegato VIII del Trattato di pace del 1947 e dal Memorandum di Londra del 1954, al Territorio libero stesso.

Tra tali funzioni rientrano anche quelle allora esercitate dal Direttore del Porto, a

cui è ora subentrata l'Autorità portuale. E tra tali compiti vi è quello di "mantenere" il Porto Franco, di amministrarne il funzionamento, e lo sviluppo come un porto in grado di far fronte a tutto il traffico relativo, con responsabilità dell'esecuzione dei lavori portuali, del funzionamento delle installazioni e degli impianti portuali (cfr. Par. 5 del Memorandum ed art. 19 dell'Allegato VIII più volte citati).

## **Parte II – Dottrina (2008)**

**1. Relazione pubblica tenuta a Trieste il 29 febbraio 2008 dal Procuratore Generale Onorario della Cassazione dott. Domenico Maltese**, già Giudice del Tribunale di Trieste dal 1950 al 1965, Presidente di sezione dal 1965, Presidente della Corte d'Assise di Trieste dal 1976 al 1977, Consigliere della Corte di Cassazione dal 1977 al 1990, Procuratore Generale della Repubblica a Trieste dal 1990 al 1995. membro dal 1975 al 1995 della Commissione Interministeriale per la Riforma del Codice della Navigazione, docente alle Università di Trieste e di Udine ed autore di un centinaio di pubblicazioni di carattere giuridico, alcune dedicate al diritto internazionale del Territorio libero e del Porto Franco di Trieste.

L'occasione era quella del convegno su *Demanio portuale e punti franchi, aspetti giuridici ed economici* di cui il dott. Maltese era relatore assieme al dott. Michele Lacalamita, già Presidente dell'Autorità Portuale di Trieste, e capo del Comitato Esecutivo della NATO per la difesa navale del Mediterraneo, che ha trattato le prospettive economiche del Porto Franco (Free Port) internazionale di Trieste.

Domenico Maltese ne ha invece trattati gli aspetti giuridici, con riferimento specifico alle condizioni ed ai limiti del potere delle Autorità italiane di modificarvi l'assetto topografico (non mai il regime giuridico) dei Punti Franchi (Free Zones).

L'operazione speculativa ora in denuncia ne risulta chiaramente esclusa.

### **Domenico Maltese**

#### ***Aspetti giuridici***

L'obiettivo della ricerca giuridica è duplice. Si tratta innanzitutto di stabilire le condizioni, più precisamente, le precondizioni della disponibilità, in generale, delle aree del demanio marittimo portuale.

Chi può disporne? Sulla base di quali presupposti? Entro quali limiti?

Indagine interessante, proprio per il suo carattere generale, tutti i porti nazionali: una ricerca, cioè, di diritto comune, secondo le leggi dello Stato italiano.

Il secondo obiettivo è più ristretto, trattandosi di stabilire, in particolare, le precondizioni per poter disporre delle aree portuali in regime di franchigia doganale.

L'indagine, pertanto, riguarda i soli porti nazionali in franchigia e, in modo particolare, lo scalo triestino, soggetto – com'è noto – a uno statuto speciale internazionale. E dunque si tratta, per il nostro porto, di un'indagine non già di diritto comune, ma "de iure tergestino", formato non di sole norme statali ma di confluenti norme internazionali, europee e statali.

Sotto il primo aspetto, di diritto comune, concernente tutti i porti nazionali, occorre esaminare il regime del demanio marittimo portuale rispetto a un tipo diverso di demanio marittimo, il demanio costiero.

A tal fine bisogna tener presente una triplice fonte normativa: la Costituzione, la legge 84/94 sull'ordinamento dei porti e il codice della navigazione.

Al centro si pone la Costituzione che, in materia di porti, riserva allo Stato la competenza esclusiva a determinare con proprie leggi i principi fondamentali che la governano.

Trattasi, invero, di legislazione concorrente Stato-Regione: la Regione legifera, ma è la legge dello Stato a stabilirne i principi direttivi.

Ebbene, una legge dello Stato, la 84/94 testé citata, richiama, in tema di demanio marittimo, un'altra legge, il codice della navigazione. E il codice della navigazione sancisce (art. 36) un fondamentale principio: il principio di compatibilità tra i possibili contenuti dell'atto di concessione demaniale, e quindi dei diritti che ne derivano al concessionario, e la necessaria destinazione delle aree ai pubblici usi del mare, consistenti, nell'ambito portuale, nelle operazioni terra - mare, mare - terra e ricovero navi.

E' questa una vera clausola legale di salvaguardia del fine primario del demanio marittimo.

Essa si inquadra nella norma più generale del codice civile sulla condizione giuridica del demanio pubblico (art. 823), secondo cui i beni che lo compongono possono formare oggetto di diritti a favore di terzi soltanto nei modi e nei limiti delle leggi che li riguardano.

Nel caso del demanio portuale, si tratta, appunto, del limite che deriva dalla destinazione delle aree alle operazioni del traffico commerciale marittimo.

E' qui che si pone la differenza rispetto al demanio marittimo costiero. Poiché nell'ambito del demanio costiero è caduto il limite della compatibilità

In questo settore, infatti, si è molto affievolita, quasi vanificata l'efficacia delle regole generali del codice della navigazione sull'uso economico delle aree.

Ciò è avvenuto per effetto della legislazione speciale degli anni Settanta e Novanta sul decentramento amministrativo e sul cosiddetto "federalismo a Costituzione invariata", con la conseguente sovrapposizione dell'uso privato del demanio costiero ai pubblici usi del mare che ne sono rimasti soppiantati. Tanto da indurre qualche autore a parlare di "destinazione" del codice della navigazione, al quale sarebbe ormai sottratto il regime dell'uso economico del demanio costiero.

Ma, a parte l'opinabilità di questa tesi, ciò non accade, di certo, per il demanio portuale, che non è affatto sottratto al codice della navigazione per due fondamentali ragioni: la ineludibile destinazione delle aree serventi il traffico terra - mare, mare - terra, e la competenza esclusiva dello Stato a determinare con proprie leggi (il codice della navigazione) i principi che regolano la materia portuale, col primato dei pubblici usi del mare. Sì che in ogni porto, qualunque ne sia l'autorità preposta - Stato, A.P., ente pubblico territoriale - il sistema delle concessioni, lungi dall'eludere, presuppone il diritto del mare.

E' questo il cuore del problema; ed è la precondizione stessa della sua soluzione.

Soluzione che va ricercata collegando alla norma - principio della clausola di salvaguardia le leggi speciali degli anni Settanta e Novanta - come la legge 494/93 - che elencano una serie di attività di carattere commerciale, industriale, diportistico, e, in certa misura, anche edilizio (bisogna aggiungere, altresì, culturale), quali usi privati concorrenti con quello tradizionale del traffico marittimo.

Per cui si dovrà, di volta in volta, stabilire fino a che punto attività commerciali, industriali, diportistiche, edilizie, culturali possano essere ospitate nell'area demaniale protetta dalla clausola di salvaguardia. E il punto, nella logica del sistema, è quello di confluenza dell'interesse privato nell'interesse pubblico, con esso, in varia guisa, concorrente.

Situazione da valutare caso per caso, con grande accortezza, ragionevolezza e cautela, come già prescrivevano le circolari degli anni Settanta 143/74 e 159/76 dell'allora Ministro della Marina Mercantile, nel porre in risalto "i concreti interessi della collettività (semplici cittadini, formazioni sociali, Stato) in un dato momento storico, nei confronti dei beni del demanio marittimo e del mare".

Si adduceva dai commentatori, l'esempio dell'esercizio di un cantiere navale per il rilancio di un settore in crisi, oppure, senz'altro, per il potenziamento della flotta mercantile: confluenza, appunto, dell'interesse privato nell'interesse pubblico concorrente.

Nel caso nostro, potrebbe sembrar facile, fin troppo facile, ricordare che ci sono aree in soprasso da adibire a fini diversi dalla portualità commerciale.

Ma occorre tener presente il ruolo che sembra ormai assegnato al porto di Trieste di protagonista, in un prossimo futuro, del traffico adriatico. Aree, cioè, in soprasso, non già "oggi come oggi", ma in prospettiva futura, quando l'incremento del traffico marittimo ne avrà ancor maggiore bisogno.

Perciò, in sintesi, secondo un tradizionale criterio di interpretazione sistematica, le leggi particolari degli anni Settanta e Novanta, che autorizzano quei diversi tipi di attività privata concorrente, devono essere lette e applicate non già isolatamente e in deroga al codice della navigazione, ma in stretto collegamento con la norma - principio della clausola di salvaguardia in esso enunciata.

Al di fuori di tale disegno normativo, la formula della cosiddetta "portualità allargata" si rivela un concetto empirico, privo di fondamento giuridico.

Dalle considerazioni fin qui svolte consegue che sia la tesi estrema di una portualità circoscritta al solo traffico commerciale marittimo, sia l'opposta tesi estrema di una portualità aperta oltre misura all'irrompere della iniziativa privata sono superabili mediante equilibrate scelte progettuali.

Soluzione intermedia, dunque, affidata alla sagacia, già ampiamente sperimentata, dei nostri amministratori, e, in caso di controversia, alla prudenza del giudice

A questo punto, si pone un problema nel problema, riguardante il porto di Trieste.

E' sorta, infatti, la questione della competenza al rilascio delle concessioni delle aree demaniali. Si contrappongono due tesi.

Secondo la prima, la competenza spetta all'A.P. in base alla legge del '94. Per la seconda, essa spetta alla Regione FVG in base al successivo decreto legislativo n. 111 del 2004, attuativo dello Statuto della Regione FVG.

A mio avviso, la norma del '94 attributiva della competenza all'A.P. non è superata dal successivo d. legislativo 111/2004, qualunque sia, di questo, la valenza costituzionale, poiché non si tratta del rango ma del contenuto del decreto.

Esso, invero, detta, sul punto, tre disposizioni: una regola generale, un'eccezione alla regola, un'eccezione all'eccezione.

Secondo la regola generale, la competenza, in effetti, è conferita alla Regione FVG.

Ma, per eccezione alla regola, ne sono esclusi i porti, come lo scalo triestino, di rilevanza economica nazionale o internazionale. Salvo si tratti - eccezione all'eccezione - di determinate, singole aree, identificabili con provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa intesa con la Regione, entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto (termine, peraltro, non perentorio).

Ma queste aree - ecco il punto - sono da considerare marginali e residue a fronte delle finalità proprie del porto di rilevanza internazionale; finalità che trascendono i confini della Regione ed anche dell'Euroregione.

Alla loro osservanza, pertanto, è condizionato il criterio selettivo della singola area. Con una doppia garanzia: in via preventiva, in seno al Comitato portuale, attraverso il vaglio della iniziativa della Regione; in via successiva e repressiva con ricorso all'autorità giudiziaria contro il provvedimento presidenziale.

Oggi, in particolare, appaiono necessari tali controlli, essendo ormai concepito il porto di Trieste come centro del futuro traffico adriatico.

Sì che non sembrerebbe davvero appropriata la falcidia, il depauperamento dei poteri concessori spettanti all'A.P., la quale è preposta alla gestione di servizi in continuo, crescente sviluppo.

Per la stessa ragione non appare condivisibile la ventilata proposta di riduzione dell'intera circoscrizione portuale nel momento stesso in cui il porto di Trieste viene considerato lo snodo del futuro interscambio adriatico.

In conclusione, allo stato attuale spetta all'A.P. la competenza al rilascio delle concessioni sull'intera superficie del demanio dello scalo triestino.

Come dicevo all'inizio, si tratta anche di stabilire le precondizioni per la disponibilità delle aree in franchigia.

Problema, riguardo al nostro porto, "de iure tergestino", ove confluiscono norme statali, internazionali ed europee.

Per cui bisogna far capo a una quarta fonte normativa rispetto alla triplice già considerata (la Costituzione, la legge del '94, il codice della navigazione): l'allegato Vili del Trattato di pace di Parigi del '47, confermato nelle sue linee essenziali del Memorandum di Londra del '54 e da tutta la successiva legislazione statale, commissariale e repubblicana. Da cui deriva uno statuto internazionale delle Free Zones.

Ma a questo punto, per ben intendere la situazione, sono necessarie alcune precisazioni. Si distinguono nell'allegato Vili due aspetti del Free Port: strutturale e ordinamentale.

Sotto il profilo della struttura, il Free Port era stato concepito dai negozianti di Parigi come un ente autonomo e decentrato, in quanto dotato di autonomia istituzionale e normativa rispetto agli organi del potere centrale. Figura originalissima di porto franco: un ente del quale i punti franchi del '39 rappresentavano soltanto la base territoriale.

Rispettivamente, l'aspetto ordinamentale del Free Port era costituito dal sistema di regole generali componenti l'allegato stesso.

Orbene, il legislatore italiano, da un lato non ha realizzato (a torto o a ragione) l'ente autonomo decentrato Free Port, nelle sue previste strutture (un ente, insomma, istituito sulla carta, ma non concretamente costituito); dall'altro, però, ne ha recepito l'ordinamento, che rappresenta la disciplina attuale delle Free Zones.

Ecco la differenza rispetto al modello di Parigi: non c'è il Free Port nella sua originaria configurazione di ente autonomo e decentrato; ma c'è lo statuto internazionale delle Free Zones.

Con il peculiare effetto della creazione di una speciale zona franca, distinta dalle altre zone franche europee perché non soggetta a un certo tipo di restrittive prescrizioni doganali.

Basta considerare che nelle Free Zones non trova applicazione il regime di limitata libertà derivante dal reg. CEE 2913/92, che autorizza la dogana a disporre divieti e limitazioni allo svolgimento di attività commerciali, industriali e di prestazione di servizi, che sono regolate, invece, nelle Free Zones, dallo statuto speciale, richiamato come norma più favorevole, dell'articolo 169 TUD '73 e dall'art.

6, punto 12 della l.n. 84/94.

Analoghe considerazioni valgono per i regolamenti comunitari nn. 73, 74 e 75/69 (d.PR. 1133/69), restrittivi dell'attività di lavorazione delle merci in transito.

Si comprende la ragione di questa differenza: con la zona franca europea si persegue -legittimamente - il fine della politica commerciale dell'U.E., invece le Free Zones sono destinate agli sviluppi del traffico mondiale.

Per cui, mentre nella zona franca europea prevale la norma europea sulle leggi dello Stato ove giace la zona franca, viceversa nelle Free Zones la legge statale italiana esecutiva dell'ali. Vili prevale sulla norma europea, salvo che questa sia più favorevole all'operatore.

Tale, dunque, è l'autonomia giuridica delle nostre Free Zones.

La merce in transito nel traffico intracomunitario ricade sotto il regime dell'all. VIII, salvo si tratti di norma comunitaria più favorevole all'operatore. La mercé in transito "estero per estero" nel traffico extracomunitario ricade sotto il regime "tout court" dell'all. VIII.

In particolare, la mercé proveniente dall'area comunitaria si considera esportata appena immessa nella zona franca; rispettivamente, la mercé diretta all'area comunitaria ricade sotto il regime comunitario appena uscita dalla zona franca.

Dirà l'avvenire quando, come e quanto la nuova realtà in continua evoluzione dei traffici possa concretamente influire sulla situazione, anche nella duplice prospettiva della Euroregione e di un piano di azione sinergica dei porti adriatici.

Per ora è questo lo stato delle cose e del diritto: una zona franca particolare, il cui titolo di legittimazione trova piena conferma proprio nel Trattato di Roma del '57 istitutivo della CEE, il cui articolo 234 fa salvi gli effetti dei trattati anteriori, e dunque gli effetti del Trattato di Parigi del '47.

Si pone allora l'interrogativo sulla disponibilità delle aree in franchigia. E' modificabile con atto legislativo unilaterale dello Stato italiano l'assetto normativo delle Free Zones, derivante da un atto multilaterale - multinazionale -, come il Trattato di Parigi del '47, mentre in passato ne costituiva la fonte un atto legislativo unilaterale dell'Impero Asburgico e poi del Regno d'Italia?

Mi sembra molto opinabile la tesi di chi ritiene che lo Stato possa tutto con proprie leggi perché ente sovrano (il famoso "Via libera" da Roma).

Questo convincimento sembrerebbe trapelare dalla bozza del maggio 2007 per la riforma della legge 84/94 sull'ordinamento dei porti, ove non è più menzione espressa del regime speciale e privilegiato dei punti franchi triestini: rimanendo, così, aperta la via alla libera legislazione statale.

Ma occorre ricordare che il dibattito sui rapporti fra l'ordinamento internazionale e la legge interna dei singoli Stati dura da oltre un secolo; e che non basta a risolverlo l'opinione di uno studioso o, sul piano burocratico, l'iniziativa di un ministro. E' necessario un atto deciso di volontà, un atto di politica giudiziaria ai vertici del sistema. Occorre una svolta.

Ebbene, una svolta c'è stata. Cinque mesi fa.

Il 24 ottobre del 2007 è la data del deposito di due sentenze, nn. 348 e 349, della Corte costituzionale.

Secondo tali decisioni, a fronte di una norma pattizia internazionale che sia in armonia con la nostra Costituzione (e l'allegato Vili lo è), una eventuale legge interna statale ad essa contraria presterebbe il fianco a un giudizio di illegittimità per violazione indiretta di un altro precetto della Costituzione (art. 117 novellato), che impone al legislatore nazionale il rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi

internazionali, senza distinzione alcuna tra obblighi di matrice consuetudinaria ed obblighi derivanti da specifici accordi fra gli Stati, come, appunto, il Trattato di Parigi del '47 contenente l'allegato VIII. Sì che un atto di gestione portuale emesso in base a una legge interna statale per tale motivo illegittima, sarebbe, a sua volta, illegittimo in via derivata. E perciò sarebbe impugnabile da qualunque controinteressato davanti all'autorità giudiziaria, con incidentale denuncia alla Corte costituzionale della legge illegittima che ne vorrebbe costituire il fondamento.

E allora, nel rispetto del vincolo derivante dalla norma pattizia internazionale dell'allegato VIII, si ripete l'interrogativo: ha lo Stato italiano il potere di modificare con proprio atto legislativo unilaterale l'assetto normativo che ne deriva?

Bisogna distinguere tre ipotesi: ampliamento, riduzione e modificazione dell'area delle Free Zones.

L'ampliamento è possibile perché espressamente previsto dall'art.3, n.4, all. VIII.

Naturalmente, con legge, essendo i punti franchi costituiti con atto avente tale valore formale.

Nessun potere, quindi, compete all'esecutivo: non al Ministro, non al Prefetto, neppure al Prefetto come Commissario del Governo presso la Regione.

Infatti la legge costituzionale del '63 istitutiva della Regione FVG ha conferito al Prefetto, nella sua veste commissariale, prerogative di carattere esclusivamente amministrativo (art. 70), non normativo come sarebbe stato necessario per modificare l'assetto di punti franchi nell'osservanza del principio gerarchico delle fonti.

Ammissibile, dunque, l'ampliamento delle aree in franchigia con leggi dello Stato italiano.

Non, invece, la riduzione delle aree, ragionevolmente non prevista dall'all. VIII.

Non è concepibile, invero, che lo Stato italiano, obbligato al mantenimento della franchigia – definita da autorevole dottrina come una servitù di diritto internazionale – possa, a sua discrezione, disporre unilateralmente e riduttivamente delle superfici che ne sono gravate. Ciò sarebbe contraddittorio e potrebbe paradossalmente condurre all'azzeramento delle Free Zones.

Problema più delicato è quello della modificazione delle aree, cosiddetto "trasferimento" dei punti franchi. Si tratta, per la precisione, della modifica dell'ambito spaziale dell'esercizio del diritto corrispondente alla servitù di diritto internazionale, in seguito al mutare dei suoi presupposti, ad esempio per la maggiore gravosità della prestazione.

Va premesso che nessuna norma dell'all. VIII prevede espressamente tale facoltà.

Nessuno spunto, inoltre, offre la lettera del Memorandum di Londra.

Il "to maintain", invero, esprime l'obbligo di conservare inalterato il regime internazionale delle Free Zones, ma non ne comprende affatto il potere di modifica: mantenere le zone franche non significa facoltà di mutarne unilateralmente la collocazione topografica senza interpellare degli altri negozianti ad essa cointeressati.

Sorge allora l'interrogativo: equivale ciò a preclusione?

A mio avviso, non c'è preclusione.

Bisogna risalire, invero, ai principi del diritto internazionale che non sono molto diversi da quelli del nostro diritto civile. Per il quale (art. 1068 c.c.), se l'originario esercizio della servitù è divenuto più gravoso per il servente, può essere offerto al dominante un luogo ugualmente comodo per l'esercizio del suo diritto. E l'offerta non è ricusabile. In caso di contestazione, interviene il giudice.

Parallelamente, vale nel diritto internazionale la vetusta regola consuetudinaria

della "soppravvenienza", che ha ricevuto esplicita conferma dalla Convenzione di Vienna sui Trattati del 1960: al mutare delle condizioni di fatto sulle quali è basata una determinata convenzione, mutano anche le condizioni giuridiche vincolanti, all'inizio, le parti contraenti.

Esiste, in materia un importante precedente storico: il Trattato di Berlino del 1878, istitutivo della zona franca nel porto di Batum sul Mar Nero.

Otto anni più tardi, nel 1886, lo Zar ne denunciò le clausole istitutive per la sopravvenuta non agibilità della via carovaniere del Caucaso.

Lo Zar, dunque, non emise un atto unilaterale di legislazione interna in contrasto con l'accordo internazionale, ma - correttamente - ne inoltrò denuncia coinvolgente, sul piano dei rapporti internazionali, tutti gli altri negozianti di Berlino, liberi di discuterne e di non accettarla per motivate ragioni, controllabili e sindacabili - se necessario - da un arbitro internazionale.

Nel caso nostro, si tratterebbe - ove ne dovessero ricorrere i presupposti giustificativi - della denuncia di una sola clausola dell'all. VIII, contenuta nell'art. 3, n. 1, sull'assetto topografico dei punti franchi, fermo rimanendo, nei suoi caratteri essenziali, l'originario rapporto giuridico.

Col duplice onere probatorio a carico dello Stato italiano denunciante, di addurre la prova dei fatti giustificativi della sopravvenienza e della estensione di aree di uguale utilità e comodità.

Operazione, questa, a costo zero, in quanto il prevedibile silenzio degli Stati destinatari della notificazione - i negozianti di Londra o i loro successori - se protratto per un ragionevole e predeterminabile lasso di tempo, assumerebbe il valore del silenzio-assenso e chiuderebbe la pratica.

Occorre, dunque, in osservanza del principio fondamentale della certezza del diritto, un'atto di pari valore formale dell'iniziale provvedimento costitutivo delle Free Zones: la denuncia appunto, a livello internazionale, seguita nell'ordinamento interno da una legge "ad hoc", oppure, per evitarne le lungaggini, da una leggina di delega al Ministro dei Trasporti, come previsto e consentito dalla legge 400/88 sull'attività di Governo.

Non occorre attendere la preannunciata riforma della legge 84/94 per affrontare e risolvere i problemi della Free Zones.

Già esiste una piattaforma normativa a livello nazionale e internazionale, per potere concretamente operare.

**2. Appendice:** Dai verbali del convegno risulta esser stato presente ed avere partecipato alla discussione anche l'allora Prefetto e Commissario del Governo a Trieste, Giovanni Balsamo, che vi ebbe dal dott. Maltese pubblici chiarimenti esaurienti sulla carenza totale di poteri di dette sue cariche ad effettuare modifiche dei Punti Franchi.

Ne risulta dunque ancor più anomalo che quel Prefetto ed il suo successore immediato, Alessandro Giacchetti, vi abbiano ciononostante effettuate le modifiche ora in denuncia. Riportiamo perciò qui anche il dialogo tra l'illustre giurista relatore ed il prefetto, che come si vedrà esprime concetti per buona parte illogici ed anti-giuridici :

**Giovanni Balsamo, Prefetto di Trieste.** Io ho bisogno solo di fare una domanda al prof. Maltese. Lei ha detto che è impossibile immaginare la legittimità di un atto di revoca dei punti franchi e l'ha fondato sul fatto che i punti franchi sono definiti da norme di legge. Ora mi sembra di capire che dei punti franchi sono stati costituiti sia dal governo militare alleato e sia dal commissario generale del governo subentrato a lui, con atti di dubbia natura ma

comunque riconducibili sembra all'attività amministrativa. La mia domanda è questa: su che elementi lei fonda questo giudizio che i punti franchi sono tutti stati individuati da norme di legge quando invece ci sono questi atti del commissario generale del governo che li hanno istituiti e quindi per quali motivi, se si tratta di atti amministrativi, non si possa immaginare giuridicamente una revoca di questi atti. Evidentemente sul presupposto che il trattato di pace individua alcuni punti franchi e quelli sicuramente sono intangibili, io mi riferisco ai punti franchi costituiti successivamente con atti che non sembra possano essere considerati di natura legislativa.

**Domenico Maltese.** Innanzi tutto devo rispondere alla domanda più importante che è quella del prefetto perché presuppone una distinzione tra i punti franchi costituiti prima del Trattato di Roma del '57 e dei punti franchi costituiti dopo nel '59 e nel '62 dal Commissario Generale del Governo. Io mi sono occupato di questa questione credo 10 anni fa in un articolo sul "Foro italiano". Ho sostenuto una mia tesi, un'opinione personale, che è questa: non esiste assolutamente nessuna differenza tra il prima e il dopo dal punto di vista della disciplina dei punti franchi istituiti rispettivamente nel '47, nel '59 e nel '62 per una ragione molto semplice: l'allegato Ottavo dà del Free Port una definizione non statica ma dinamica perché ne prevede in modo esplicito l'ampliamento. Che senso avrebbe un ampliamento se non alle stesse condizioni privilegiate di cui beneficiano le originarie porzioni del territorio portuale in base al Trattato di Parigi del '47?. Quindi c'è una omogeneità, non una eterogeneità nella classificazione tra il prima e il dopo rispetto al trattato di Roma del '57. Sarebbe vero quel che lei ha detto se fosse accreditabile la tesi della differenza giuridica tra i due momenti e quindi tra le due categorie di punti franchi, ma questa differenza non esiste.

**Giovanni Balsamo.** Non esiste come regime sostanziale ma non come procedimento.

**Domenico Maltese.** Come procedimento in che senso? Nel senso che il Commissario del Governo potrebbe oggi modificare? No, perché il problema trova la sua soluzione nella disciplina dettata dalla legge istitutiva della Regione Friuli Venezia Giulia, (articolo 70). Udina e Paladin, due maestri del diritto internazionale, hanno dimostrato che l'articolo 70 non contiene il minimo riferimento ad attribuzioni di carattere normativo.

Tutti gli atti commissariali del Commissario Generale per il cessato territorio libero di Trieste, nominato da Einaudi con il famoso decreto del 1954, sono stati recepiti in leggi ordinarie della Repubblica quindi hanno valore di legge, non sono atti amministrativi. Già di per sé valevano dal punto di vista istituzionale come legge, perché i poteri che Einaudi ha conferito al commissario erano poteri di natura normativa. Infatti quei poteri normativi si sono andati man mano estinguendo, però in tutto il lungo periodo della gestione del commissario generale sono stati emessi provvedimenti di natura legislativa che incidevano in un modo addirittura drammatico sulla situazione. Perché c'erano leggi italiane, come per esempio leggi fiscali che erano in contrasto, quindi si poneva un problema di successione di leggi ma sempre sul piano normativo, non amministrativo. Erano leggi già allora.