



Corso di dottorato di ricerca in

SCIENZE GIURIDICHE

XXXII Ciclo

IL PORTO FRANCO DI TRIESTE

Dottoranda

Eleonora Lenzoni Milli

Supervisore

Prof. Alfredo Antonini

Anno 2020

SOMMARIO

PREMESSA	1
CAPITOLO 1: PREMESSA STORICA	4
1.1 LE ORIGINI DELLA DOGANA E DEI PORTI FRANCHI	4
1.2 LE ORIGINI DEL PORTO FRANCO DI TRIESTE.....	10
1.2.1 IL PORTO FRANCO DI TRIESTE SOTTO IL GOVERNO DELL'IMPERO AUSTRO-UNGARICO.....	10
1.2.2 IL PORTO FRANCO DI TRIESTE TRA LA PRIMA E LA SECONDA GUERRA MONDIALE.....	14
1.2.3 IL PORTO FRANCO DI TRIESTE NEL SECONDO DOPOGUERRA	15
CAPITOLO 2: DIRITTO COMUNITARIO E DISCIPLINA DOGANALE	21
2.1 L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA DOGANALE IN EUROPA VERSO L'UNIONE DOGANALE	21
2.2 FORMAZIONE DELLA COMUNITA' EUROPEA E UNIONE DOGANALE POSTA A SUO FONDAMENTO	25
2.3 RAPPORTO TRA NORMATIVA DOGANALE EUROPEA, NORMATIVA NAZIONALE E NORME OMC	28
2.4 LE FONTI DEL DIRITTO DOGANALE	33
2.5 IL TERRITORIO DOGANALE.....	34
2.6 L'IMPOSIZIONE DOGANALE.....	38
2.6.1 DAZI DOGANALI.....	39
2.6.2 IVA ALL'IMPORTAZIONE. LIBERA PRATICA E IMMISSIONE IN CONSUMO	41
2.6.3 LE ACCISE	42
2.6.4 TASSE DI EFFETTO EQUIVALENTE	43
2.7 LA PRESENTAZIONE DELLE MERCI IN DOGANA E LA DICHIARAZIONE DOGANALE	43
2.8 I REGIMI DOGANALI.....	44
2.8.1 IL DEPOSITO DOGANALE E LE ZONE FRANCHE	47
CAPITOLO 3: LE ZONE ECONOMICHE SPECIALI E LE ZONE FRANCHE	49
3.1 DEFINIZIONE DI ZONE ECONOMICHE SPECIALI E ZONE FRANCHE	49
3.1.1 DUBBI INTERPRETATIVI E LA PROPOSTA DEL WIR 2019	49
3.1.2 <i>SPECIAL ECONOMIC ZONE</i> E <i>FREE ZONE</i> NEL PANORAMA INTERNAZIONALE	53
3.1.3 LA ZONA FRANCA NELL'UNIONE EUROPEA	55

3.1.4 ZONA FRANCA E ZONA ECONOMICA SPECIALE NELL'ORDINAMENTO NAZIONALE	58
3.1.5 PROPOSTA DI UNA DEFINIZIONE INTERNAZIONALMENTE CONDIVISA ...	61
3.2 LE CLASSIFICAZIONI DELLE ZONE ECONOMICHE SPECIALI	63
3.2.1 LA CLASSIFICAZIONE DEL WIR 2019	64
3.2.2 LA CLASSIFICAZIONE "TRADIZIONALE"	66
3.2.3 LE ULTERIORI CLASSIFICAZIONI.....	68
3.3 LA DISCIPLINA DELLE ZONE FRANCHE NELLA NORMATIVA DELL'UNIONE EUROPEA.....	69
3.3.1 LA NECESSARIA ARMONIZZAZIONE DELLE LEGISLAZIONI NAZIONALI IN MATERIA DI ZONE FRANCHE.....	69
3.3.2 LA DISCIPLINA DEL CDU DELLE ZONE FRANCHE.....	71
3.3.2.1 IL REGIME SPECIALE DEL DEPOSITO	71
3.3.2.2 DETERMINAZIONE DELLE ZONE FRANCHE (ART. 243 CDU)	72
3.3.2.3 COSTRUZIONI E ATTIVITÀ NELLE ZONE FRANCHE (ART. 244 CDU) ...	72
3.3.2.4 ENTRATA DELLE MERCI NELLE ZONE FRANCHE (ARTT. 245-247 CDU)	73
3.3.2.5 USCITA DELLE MERCI DALLE ZONE FRANCHE (ARTT. 248 E 249 CDU)	75
3.3.2.6 I VANTAGGI DELLE ZONE FRANCHE.....	76
3.3.3 ZONE FRANCHE E AIUTI DI STATO NEL CONTESTO DELL'UNIONE EUROPEA.....	77
CAPITOLO 4: IL PORTO FRANCO DI TRIESTE.....	80
4.1 LA TRIPLICE FONTE DELL'ORDINAMENTO DEI PUNTI FRANCHI DEL PORTO DI TRIESTE	82
4.1.1 SULLA POSIZIONE ASSUNTA DALLO STATO ITALIANO IN MERITO AL REGIME NORMATIVO DEI PUNTI FRANCHI DEL PORTO DI TRIESTE.....	86
4.1.2 SULLA POSIZIONE ASSUNTA DALLA COMUNITA' ECONOMICA EUROPEA (E DALL'UNIONE EUROPEA) IN MERITO AL REGIME NORMATIVO DEI PUNTI FRANCHI DEL PORTO DI TRIESTE.....	88
4.2 LA DISCIPLINA INTERNAZIONALE: IL TRATTATO DI PACE DI PARIGI E IL MEMORANDUM DI LONDRA	91
4.3 LA DISCIPLINA NAZIONALE DELL PORTO FRANCO DI TRIESTE	98
4.3.1 DECRETO COMMISSARIALE N. 29 DEL 19 GENNAIO 1955.....	98
4.3.2 IL TESTO UNICO DELLE DISPOSIZIONI LEGISLATIVE IN MATERIA DOGANALE ED IL RIORDINO DELLA LEGISLAZIONE IN MATERIA PORTUALE.....	100

4.3.3 LA PROPOSTA DI LEGGE DEL COMITATO REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA DELL'ASSOCIAZIONE ITALIANA DI DIRITTO MARITTIMO SUL PORTO FRANCO DI TRIESTE	101
4.3.4 IL DECRETO INTERMINISTERIALE 13 LUGLIO 2017 E IL RUOLO DELL'AUTORITA' PORTUALE	103
4.4 LA MUTATA CONCEZIONE DEL PORTO FRANCO: DA ENTE FREE PORT A INSIEME DEI PUNTI FRANCHI	105
4.5 SUL TERRITORIO DEL PORTO FRANCO: AMPLIAMENTO, RIDUZIONE E TRASFERIMENTO DEI PUNTI FRANCHI	112
4.6 LE LAVORAZIONI NEL PORTO FRANCO	121
4.7 IL CREDITO DOGANALE	128
CONCLUSIONI	134
BIBLIOGRAFIA	139

PREMESSA

Lo scopo di questa ricerca è di analizzare la normativa del Porto franco di Trieste e di comprenderne le peculiarità che lo rendono un caso unico nel contesto europeo.

A tal fine, la ricerca non potrà che esordire con l'analisi dell'evoluzione nei secoli delle forme di zone franche, porti franchi e città franche per comprenderne le caratteristiche e le funzioni.

Come si vedrà nel primo capitolo, in cui verrà ricostruita anche la storia del diritto doganale, le prime forme di zone franche hanno origini molto antiche: secondo alcuni risalirebbero addirittura al III secolo a.C. e sono state, nei secoli, ampiamente impiegate a scopi differenti.

L'evoluzione della disciplina in materia ha portato nel tempo al moltiplicarsi di differenti tipologie di zone franche che non prevedevano più, o non soltanto, vantaggi dal punto di vista dell'esenzione dai dazi, ma anche sgravi fiscali.

Si è passati quindi dall'originaria zona franca che aveva lo scopo principale di incentivare il commercio e di far fiorire porti o città in decadenza, anche a discapito delle regioni vicine, a forme nuove di zona franca e di zona economica speciale, di più recente formazione, che hanno tutta una serie di obiettivi nuovi rispetto al passato. Si tratta, tra gli altri, alternativamente o cumulativamente, dell'attrazione di investitori esteri o nazionali, dell'aumento della competitività delle imprese site in quell'area geografica, dell'aumento delle esportazioni¹, dell'abbassamento del tasso di disoccupazione², dell'accelerazione di un programma di sviluppo economico o di rafforzare il tessuto produttivo stimolando la crescita industriale e dell'innovazione³, ma non sempre tali risultati sono stati raggiunti⁴.

¹ Sui vantaggi apportati dalla creazione di Zone economiche speciali (ZES) all'esportazione v. R. B. Davies - A. Mazhikeyev, *The impact of Special economic zones on exporting behavior*, Working paper n. 201528, School of economics, novembre 2016, University College Dublin (in www.researchrepository.ucd.ie); *Special economic zones. Performance, lessons learned, and implications for zone development*, The World Bank Group, 2008, p. 32 ss. e *Special Economic Zones. An operational review of their impacts*, The World Bank Group, 2017, p. 19 ss.

² Sulla scelta di localizzazione delle ZES nelle zone urbane (per far fronte alla disoccupazione causata dalla migrazione dalle zone rurali a quelle urbane) o nelle zone rurali (per evitare la predetta migrazione) e sugli effetti della loro creazione sulla disoccupazione cfr. K. Miyagiwa, *The locational choice for free-trade zones. Rural versus urban option*, in *Journal of Development Economics* 40, 1993, p. 187 ss.

³ È stato osservato che i vantaggi che derivano ad un'area dalla costituzione di una zona economica speciale vanno ben oltre quelli di natura economica, specie nel caso in cui si tratti di paesi in via di sviluppo. L'insediamento di nuove imprese e l'occupazione di popolazione locale porta, infatti, competenze e conoscenze nuove ai lavoratori. Cfr. in tal senso J. White, *Fostering Innovation in Developing Economies through SEZs*, in *Special Economic Zones, Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*, T. Farole - G. Akinci Editors, 2011, p. 184 ove si afferma che «*In developing countries, SEZs often are associated with low wages and low-skill production capabilities that typically are set up to build on the comparative advantage of cheap labor to expand the export base. Experience shows, however, that in addition to the direct economic benefits that can be derived from boosting trade, including employment generation and increasing exports, SEZs also can carry indirect economic benefits, which in turn can drive local innovation. Indeed, while attracting "content-rich" FDI and stimulating trade, SEZs tend to favor the acquisition of international knowledge and know-how, which are crucial to the development of innovation capabilities. Furthermore, the local interactions set in motion by SEZs appear particularly well-suited to innovation, which greatly benefits from local-level interactions.*».

⁴ Così si è espresso l'UNCTAD che nel WIR 2019 (World Investment report), p. XIII, di cui si dirà nel terzo capitolo, osserva: «*the performance of many zones remains below expectations. SEZs are neither a precondition nor a guarantee for higher FDI inflows or GVC participation. Where they lift economic growth, the stimulus tends to be temporary: after the build-up period, most zones grow at the same rate as the national economy. And too many zones operate as enclaves with limited impact beyond their confines.*». Negli stessi termini si sono espressi anche B. Brundu, *Zone franche: sviluppi e orientamenti geoeconomici. La Sardegna al centro del Mediterraneo*, Milano, 2017, p. 24; D. Madani, *A Review of the role and impact of export processing zones*, The World Bank, 1999, p. 21-22; A. Aggarwal, *SEZs and economic transformation: towards a developmental Approach*, in *Transnational corporations*, vol. 26, 2019, n. 2, p. 42 ss. Per un'analisi obiettiva dei vantaggi e delle pecche del sistema rispetto al

Ma oltre alla storia della genesi delle zone franche in generale, la ricerca analizzerà altresì le origini del Porto franco di Trieste, la cui particolarità consiste proprio nella molteplicità di fonti normative ed ordinamenti differenti che hanno nei secoli disciplinato la materia.

Negli anni, infatti, esso è stato sottoposto alle normative emanate dall'Impero austro-ungarico, dal Regno d'Italia, dal Governo Militare Alleato, dal Commissario Generale del Governo per il Territorio di Trieste ed infine dalla Repubblica Italiana.

E sono proprio le sue origini internazionali a determinarne l'eccezionalità: il Porto franco di Trieste è, infatti, l'unico porto in Italia fondato non sulla normativa nazionale o su quella europea, bensì su un trattato internazionale antecedente alla stessa nascita della Comunità europea.

La ricerca esamina poi alcuni concetti generali del diritto doganale (capitolo secondo), tra cui l'unione doganale e la sua evoluzione, l'estensione del territorio doganale dell'Unione europea, i concetti di dazi e l'Iva all'importazione, i regimi doganali, necessari a comprendere il quadro più generale in cui si va ad inserire la zona franca.

Un ulteriore aspetto che verrà approfondito è quello semantico: si è riscontrata, infatti, la mancanza di un'uniformità lessicale a livello internazionale in cui i termini di zona franca e zona economica speciale vengono spesso confusi oltre al fatto che, affianco a tali due nozioni, nel tempo, si sono sviluppate ulteriori tipologie di zone economiche speciali e, soprattutto, innumerevoli definizioni per indicarle. Tale eterogeneità lessicale, peraltro, non corrisponde ad un'equivalente varietà di fattispecie di zone franche, ma è frutto di un'assenza di comunicazione tra stati, probabilmente determinata sia dalle loro antiche origini che hanno portato le singole realtà a mantenere regolamentazioni e termini propri, sia dalla mancanza di una definizione riconosciuta a livello internazionale da tutti (o almeno gran parte) degli Stati.

Sarebbe invece utile, per molteplici ragioni, riuscire a raggiungere una terminologia riconosciuta a livello internazionale al fine di evitare incomprensioni e di eliminare dubbi in merito a definizioni e classificazioni delle zone franche e delle zone economiche speciali. Per tale motivo, nel terzo capitolo, si tenterà di ordinare i differenti termini utilizzati e verrà proposta una classificazione delle varie fattispecie di zone economiche speciali.

Sarà chiaramente oggetto di studio anche la disciplina delle zone franche comunitarie, attualmente regolate dal Regolamento (UE) n. 952/2013, alla quale gli stati membri hanno adeguato le proprie normative interne. In tale contesto, verranno esaminati anche i vantaggi che caratterizzano le zone

caso pratico della Russia v. A. Kuznetsov - O. Kuznetsova, *The success and failure of Russian SEZs: some policy lessons*, in *Transnational corporations*, vol. 26, 2019, n. 2, p. 117 ss.

franche disciplinate dalla normativa dell'Unione al fine poter poi comparare la normativa dell'Unione europea con quella speciale in vigore nel Porto franco di Trieste.

Infine, nel quarto capitolo, verrà esaminata l'evoluzione normativa fino ad arrivare all'odierna disciplina dei punti franchi di Trieste analizzando le motivazioni per cui, pur a fronte dell'unione doganale e delle previsioni di armonizzazione della disciplina anche in materia di zone franche, i punti franchi di Trieste rimangono tuttora regolati da una normativa speciale di fonte internazionale.

La fonte normativa è, infatti, tuttora il Trattato di pace di Parigi del 1947 con cui le Potenze Alleate imponevano una serie di condizioni all'Italia, tra cui, all'Allegato VIII, lo «Strumento relativo al Porto Franco di Trieste». Con tale atto, le Potenze Alleate, riconoscendo l'importanza del Porto franco di Trieste per il commercio internazionale, decidevano di mantenere le franchigie previste sotto l'Impero austro-ungarico.

Ma, come si vedrà, l'Allegato VIII andò ben oltre la mera riproposizione del regime previgente, sia per il fatto che la disciplina era contenuta, questa volta, in un atto di rango internazionale, sia per la previsione della futura istituzione di un vero e proprio «ente Porto franco» (concepito in maniera innovativa come un ente dotato di personalità giuridica).

L'internazionalità della normativa del Porto franco di Trieste si ripercuote inevitabilmente anche sullo scopo della sua istituzione individuato dall'Allegato VIII nell'utilizzo del porto «in condizioni di eguaglianza da tutto il commercio internazionale» (art. 1), scopo che chiaramente lo distingue dalle zone franche dell'Unione europea.

La disciplina del Porto franco di Trieste è stata più volte oggetto di contestazioni per il suo regime doganale di vantaggio rispetto a quello dell'Unione europea che ha portato il Tribunale ed il TAR di Trieste, ma anche il Consiglio di Stato, a ribadire l'applicazione in tali aree della normativa speciale di fonte internazionale.

In tale contesto verrà analizzata la normativa del Porto franco di Trieste prevista dall'Allegato VIII e dal Memorandum di Londra, ed i recenti riferimenti contenuti nella legge di stabilità 2015 e nel decreto interministeriale del 13 luglio 2017. Quest'ultimo decreto, infatti, ha finalmente disciplinato l'organizzazione amministrativa del Porto franco di Trieste e, grazie alla previsione della legge di stabilità (art. 1, commi 618, 619 e 620), ha permesso il trasferimento del regime giuridico dei punti franchi ad altre aree.

CAPITOLO 1: PREMESSA STORICA

1.1 LE ORIGINI DELLA DOGANA E DEI PORTI FRANCHI

Un'esaustiva analisi della disciplina del Porto Franco di Trieste non può prescindere dall'inquadramento storico della vicenda e da una ricostruzione delle origini delle zone franche e dei porti franchi nel mondo e, prima ancora, da alcune premesse sulla nascita del sistema doganale nel quale tali istituti si inseriscono quale eccezione.

Sul punto si rileva che i tributi doganali rappresentano le più antiche forme di imposizione fiscale. Essi risalgono a migliaia di anni fa, quando nella Mezzaluna fertile nasceva il commercio come lo intendiamo oggi, attraverso contratti scritti e, assieme ad esso, anche i dazi⁵.

Con lo sviluppo del commercio, e dei dazi, si sarebbero sviluppate anche le prime forme di franchigie ed esenzioni sui tributi doganali, dando così origine ai primi prototipi di «zona franca» e di «zona economica speciale»⁶, la cui istituzione ha rappresentato una pratica diffusa e ricorrente nei secoli per diversi ordini di ragioni.

La creazione delle prime zone franche, in determinate aree situate all'interno degli stati, aveva lo scopo di favorire gli scambi internazionali e di incrementare lo sviluppo economico di particolari regioni, spesso caratterizzate da una situazione di arretratezza o difficoltà commerciale, attraverso misure fiscali e doganali vantaggiose, favorendo così gli investimenti esteri ed il rilancio economico del territorio.

In particolare, le prime zone franche venivano istituite nei porti e la loro creazione non era determinata unicamente da ragioni economiche, ma spesso dall'interesse politico di migliorare la posizione strategica di uno stato o di un impero ai danni degli interessi economici dei concorrenti⁷. Il commercio ed il transito della merce veniva, infatti, attirato nei porti franchi grazie alle condizioni particolarmente vantaggiose per cui la merce poteva entrare nel porto franco, essere depositata ed immagazzinata prima della riesportazione senza che alla stessa venissero applicati i dazi⁸.

Secondo alcuni studi, il primo modello di zona franca risalirebbe al 2000 a.C., all'epoca dell'Impero assiro, il cui fulcro commerciale era la città di Assur che, caratterizzata da un avanzato

⁵ Sull'evoluzione del commercio in Mesopotamia cfr. L. Peyronel, *Il ruolo del commercio interregionale nell'economia della Mesopotamia antica durante il III-inizi II millennio a.C.*, in *Produzione, commercio, finanza nel Vicino Oriente Antico (3500-1600 a.C.)*, Seminario ospitato dalla Banca d'Italia a Roma, 10 giugno 2016. V. anche V. Comito, *I paradisi fiscali degli assiri*, 01.08.2018, Il Nuovo Manifesto Società Coop. Editrice.

⁶ Per una definizione di zona franca e di zona economica speciale ed alla differenza tra i due termini si rinvia al capitolo terzo.

⁷ Cfr. V. T. Wilson – E. Griffith, *Unleash the North*, IPA Review, August 2010, p. 38.

⁸ L'autorevole definizione di Jacques Savary de Brulons del porto franco nel *Dictionnaire Universelle du Commerce* del 1750 recita «il porto franco, in termini di commercio marittimo, è un porto dove l'accesso è libero per tutti i mercanti, di qualunque nazione siano, per scaricare le loro merci, e ritirarle qualora non fossero riusciti a venderle, senza pagare diritti di entrata o di uscita».

sviluppo commerciale favorito anche dall'esenzione dai dazi e dal libero scambio, costituiva un vero e proprio porto franco⁹.

Un'ulteriore civiltà cui si riconducono le origini delle franchigie doganali è quella dei Greci.

Nell'antica Grecia era previsto il pagamento di diritti di transito e di pedaggio nel caso di attraversamento dei confini territoriali (anche cittadini)¹⁰. Tali tributi, essendo connessi alla territorialità ed ai confini, erano da sempre (come d'altra parte lo sono tuttora) collegati alla manifestazione di sovranità di stati o comuni ed avevano altresì lo scopo di regolare i flussi commerciali tra i paesi¹¹.

I dazi doganali avevano, all'epoca, altresì la funzione di garantire la protezione delle carovane dei mercanti lungo le strade carovaniere contro predoni e briganti¹². La funzione dei doganali era, quindi, di carattere militare, dovendo gli stessi occuparsi della difesa del confine e della protezione del transito dei mercanti.

Peraltro, l'istituzione dei diritti sulla merce in entrata ed in uscita dal territorio dello stato determinava la rapida diffusione di condotte finalizzate all'evasione dei predetti tributi¹³.

Secondo alcuni, le prime zone franche risalirebbero proprio a questa epoca, quando Alessandro Magno istituì un regime doganale di favore sull'isola fortezza di Tiro, per assicurare protezione ai mercanti attribuendo loro una serie di privilegi¹⁴.

Sempre nell'Antica Grecia, un ulteriore esempio di zona franca fu l'isola di Delo, che venne istituita porto franco da parte dei Romani nel 166 a.C., a seguito della terza guerra di Macedonia, al fine di punire la vicina isola di Rodi per non averli sostenuti nella guerra contro Perseo. Grazie ai vantaggi concessi, ci fu un notevole incremento del commercio con la Grecia, la Siria e l'Egitto, e conseguentemente Delo divenne uno dei più importanti centri internazionali di stoccaggio del mar Mediterraneo¹⁵.

In epoca greco-ellenistica, si svilupparono ulteriori forme di zona franca che prevedevano l'applicazione di agevolazioni ed esenzioni fiscali in occasione di determinate feste religiose (c.d.

⁹ Un tanto sarebbe emerso dalle iscrizioni presenti su molteplici tavolette in cuneiforme provenienti dalla biblioteca della città di Kanesh. Secondo tali iscrizioni, infatti, nella città di Assur le merci ed i semilavorati erano esenti da dazi e vi era la liberalizzazione degli scambi. Cfr. A. Mignone, *Origine di zone e porti franchi e portualità federiciana tra Puglia e Basilicata*, Relazione tenutasi a Matera il 22.12.2017 al Convegno "Zona economica speciale e zona franca energetica, una sfida comune". Sul punto v. anche M. T. Larsen, *The Old Assyrian City-State and its Colonies, in Mesopotamia*, n. 4, Copenhagen, 1976 e B. Brundu, *Zone franche: sviluppi e orientamenti geoeconomici*, cit., p. 14 ss.

¹⁰ Per approfondimenti storici v. A. Nicali - G. Favale, *La dogana nella storia*, Roma, 2004, p. 31 ss.

¹¹ Cfr. F. Padovani, *I tributi doganali*, in *Manuale di diritto tributario*, a cura di P. Russo, Milano 2002, p. 283 ss.; G. Ardizzone, *Dogana e dazi doganali*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1989, I.

¹² Cfr. S. Armella, *Diritto doganale dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 2.

¹³ Per un approfondimento sull'evoluzione storica delle pene previste per le predette frodi cfr. A. Fruscione, *La dogana nei secoli*, in *Il Doganalista*, n. 4/2013, p. 3 ss.

¹⁴ K. F. Miyagiwa, *A reconsideration of the welfare economics of a free-trade zone*, in *Journal of International Economics* 21, North-Holland, 1986, p. 337.

¹⁵ V. T. Wilson - E. Griffith, *Unleash the North*, cit., p. 38 e R. C. Haywood, *Free Zones in the Modern World*, CFAFT Meeting, Aruba, 18 Ottobre 2000.

Ἀτέλεια Ateleia ossia esenzione dai dazi)¹⁶ e tale idea venne ripresa successivamente anche dai romani che istituirono le *Immunes* (istituto ripreso poi nelle fiere franche del Medioevo)¹⁷.

I mercati che applicavano tali esenzioni fiscali venivano denominati «emporìa»¹⁸.

Successivamente, in epoca medievale l'Italia, come in generale anche l'Europa, era suddivisa in molteplici stati e staterelli che determinarono l'insorgere di numerose barriere e conseguenti dazi che rendevano oneroso il commercio¹⁹. Si consideri, ad esempio, che intorno al 1200, i battelli che navigavano lungo il Danubio, nel tratto tra Linz e Vienna, erano sottoposti a ben 77 controlli e tassazioni doganali²⁰.

Tale gravame fiscale era però attenuato dall'istituzione delle «fiere franche», eventi che si svolgevano in occasione di feste religiose durante i quali, per favorire gli scambi, veniva concessa la franchigia da tasse, decime e dazi ed appunto attraverso le numerose «zone franche».

Risalgono a quest'epoca alcuni istituti doganali tra cui i depositi doganali²¹.

Quanto ai trasporti via mare, l'istituzione dei porti franchi si inseriva in un contesto caratterizzato dall'espansione di nuove potenze tra cui l'Inghilterra e l'Olanda, che minacciavano il dominio un tempo incontrastato delle repubbliche marinare, e di Francia e Spagna²².

In particolare, si svilupparono in quell'epoca molteplici porti franchi in Europa, tra cui va ricordato Cadice²³ in Spagna, che costituisce una delle più antiche zone franche europee, oltre a Marsiglia, Bayonne e Dunkerque in Francia²⁴, Amburgo²⁵ e Brema in Germania.

Un altro esempio di porto franco risalente a quell'epoca è Copenhagen in Danimarca, istituito nel 1811. Esso diventò presto un importante centro del commercio sia per la Danimarca che per il mar Baltico ed uno tra i più importanti porti dell'Europa.

In Russia furono istituite delle zone franche in Kronstadt, San Pietroburgo e Port Catherine. Odessa fu un porto franco tra il 1817 ed il 1859 e Vladivostok divenne un porto franco nel 1862.

¹⁶ Si veda J. Hasebroek, *Trade and Politics in Ancient Greece*, Londra, 1965.

¹⁷ Si veda A. Mignone, *Porto di Salerno: dalla fiera franca di San Matteo alle ZES*, in *Porto e interporto*, luglio 2018, p. 62.

¹⁸ Con il termine di «emporium» si intendeva un rilevante centro di commercio all'ingrosso, localizzato solitamente sulla costa ma separato dai luoghi di approdo, destinato allo scarico, al deposito ed alla vendita di merci.

¹⁹ Come riferisce A. Nicali, *Storia delle dogane. Profili storici della politica doganale italiana*, Roma, 1997 «Le imposte esistenti nell'Alto Medio Evo si possono raggruppare in due categorie: imposte sugli scambi ed imposte di transito. Le prime ebbero vera e propria natura di dazi doganali e/o imposte sui consumi (siliquaticum, plateaticum); le seconde, designate comunemente con il nome di «telonei», riscosse alle porte (portaticum) ed agli approdi (ripaticum), ebbero il carattere di imposta sul transito delle merci. Tali imposte, generalmente di lieve entità, furono però numerosissime».

²⁰ V. A. Nicali, *Storia delle dogane. Profili storici della politica doganale italiana*, cit.

²¹ Appare significativo che nel Medioevo, grazie al commercio con paesi lontani, venivano introdotti nel lessico doganale italiano alcune parole di origine araba quali dogana (da *diwani*) e tariffa (da *tarifa*).

²² V. A. Iodice, *L'istituzione del porto franco in un Mediterraneo senza frontiere*, in *Politics. Rivista di Studi Politici* 1/2016, p. 19.

²³ Esso venne dichiarato porto franco nel 1829 ma tale privilegio venne successivamente revocato, nel 1832, per evitare il contrabbando.

²⁴ Tali porti franchi francesi vennero soppressi a seguito della Rivoluzione francese in quanto i privilegi concessi apparivano in contrasto con il principio di uguaglianza.

²⁵ Amburgo era un'antica città franca che successivamente acconsentì ad unirsi all'Unione doganale tedesca (Zollverein, costituita nel 1834) nel 1878, alla condizione che una gran parte dei territori del suo porto e della città rimanessero fuori dai confini doganali. L'istituzione del porto franco di Amburgo risale al 1881.

Nel XIX secolo furono istituiti i porti franchi di Amsterdam, Rotterdam e Anversa.

In Svezia furono istituiti i porti franchi di Stoccolma (1919), Goteborg (1922) e Malmo (1922). In Grecia il porto franco di Salonicco (1932).

Altri stati, invece, preferirono applicare istituti alternativi, come il Regno Unito che, non volendo istituire porti franchi, ma mirando comunque a favorire il transito per i suoi porti, prevedeva la restituzione all'uscita delle merci del dazio pagato all'entrata (c.d. *drawback* alla riesportazione)²⁶.

Peraltro, va osservato che, sebbene non vi fossero porti franchi nel Regno Unito, tuttavia Londra e Liverpool crearono dei grandi moli (*docks*) con depositi doganali (*bonded warehouses*) dove i beni potevano essere immagazzinati senza pagare dazi.

Inoltre, tra il 1766 ed il 1822 il Parlamento inglese con una serie di trenta *Free Ports Acts* istituì i porti franchi nelle colonie principali (tra cui Singapore, Hong Kong, Gibilterra, Macao)²⁷.

Per quanto riguarda l'Italia, il primo porto franco venne istituito da Enrico VI di Svevia a Messina nel 1197.

Successivamente, nel '500 furono istituiti i porti franchi di Venezia, Livorno e Genova, e nel '700 fu la volta di Trieste, Fiume, Ancona e Civitavecchia e negli anni molti altri²⁸.

Si arrivò così, tra il XVII ed il XVIII secolo, dalle predette parziali franchigie al vero e proprio porto franco, con l'esenzione da gabelle e dazi e le agevolazioni per l'insediamento degli stranieri. Un'ulteriore conseguenza positiva dell'istituzione dei porti franchi, era l'aumento dell'occupazione nel settore tecnico e nautico nella regione interessata (barcaioli, facchini, maestri d'ascia e calafati)²⁹.

In alcuni casi (Livorno, Ancona e Messina), inoltre, la franchigia doganale non veniva applicata unicamente nell'area portuale ma si estendeva all'intero territorio della città che diveniva città franca.

Sul punto si evidenzia che, mentre nei porti franchi (come anche nelle zone franche industriali ed i depositi doganali) il regime di vantaggio prevedeva che la merce potesse entrare nella zona, essere scaricata, immagazzinata, trasbordata, trasformata, assemblata e riesportata senza il pagamento dei dazi, nelle città franche (*free towns*) i privilegi non riguardavano i tributi doganali.

²⁶ F. Foramiti, *I vantaggi del porto franco*, Venezia, 1829, p. 6.

²⁷ Cfr. F. Trampus, *The role of Free Trade Zones in the Development of Multimodal Corridor Synergies*, in *Multimodal Corridors: Free Zones Synergies Inwards, Forward and Finishing Industrial Processing, Commodity Exchanges*, a cura di F. A. Querci, EUT, Trieste, 2006, p. 64. Nello stesso senso v. anche F. Trampus, *Free ports of the world*, EUT, Trieste, 1999, p. 47.

²⁸ Cfr. A. Mignone, *La riforma portuale di Federico II*, Molfetta, 2017.

²⁹ Cfr. A. Mignone, *La riforma portuale di Federico II*, cit.

Le città franche risalgono al Medioevo, quando vennero riconosciuti particolari privilegi ad alcuni comuni, e consistono in aree urbane dove i beni possono entrare, essere immagazzinati, lavorati e consumati senza il pagamento di dazi da parte della popolazione residente³⁰.

Nel XIII secolo tra le città franche più importanti figuravano Amburgo, Marsiglia, Gibilterra, Zara, Venezia, Ancona e Messina.

La diffusione delle idee liberali nel XIX secolo portò ad una mutata visione dei porti franchi ed a forti critiche a tale istituto da parte di chi riteneva che le zone franche determinassero una disparità di trattamento a favore degli investitori stranieri³¹, nonché l'aumento del contrabbando³².

A fronte della predetta situazione, a seguito dell'unificazione italiana, nel 1862 vennero abolite le franchigie doganali ed i vantaggi fiscali previsti nei differenti porti franchi e città franche³³ e, con l'emanazione del Regolamento doganale (emanato con regio Decreto dell'11 settembre 1862 ed approvato con legge 21 dicembre 1862 n. 1061)³⁴ in sostituzione a quelli precedentemente in vigore negli stati preunitari, veniva adottata ufficialmente la tariffa doganale unica (che corrispondeva a quella applicata nell'ex Regno di Sardegna).

Ciò non toccava, però, il Porto franco di Trieste che fino all'epoca faceva ancora parte dell'Impero austro-ungarico.

Il predetto Regolamento doganale appariva insufficiente rispetto all'evoluzione della legislazione e della tecnica doganale e, conseguentemente, venne predisposto un Testo unico delle leggi doganali (regio Decreto dell'8 settembre 1889 n. 6387) che, rispetto al precedente, era molto più completo ed articolato.

Ma la revoca delle franchigie non durò a lungo e con il regio decreto-legge 22 dicembre 1927 n. 2395 venivano dichiarati porti franchi, a partire dal 1° gennaio 1928, i porti di Savona, Genova, Livorno, Napoli³⁵, Brindisi, Bari, Ancona, Venezia, Trieste (che a seguito della prima guerra mondiale era stata annessa all'Italia), Fiume, Palermo, Messina, Catania, Cagliari.

³⁰ Cfr. F. Trampus, *The role of Free Trade Zones in the Development of Multimodal Corridor Synergies*, in *Multimodal Corridors: Free Zones Synergies Inwards, Forward and Finishing Industrial Processing, Commodity Exchanges*, cit., p. 62

³¹ Sul punto si osserva che se tale critica poteva essere azzeccata per le città franche, in cui di fatto venivano attribuiti privilegi alla popolazione ivi residente, creando una sorta di discriminazione, lo stesso non poteva valere, invece, per i porti franchi dove i beni potevano essere immagazzinati, lavorati in regime di esenzione dai dazi, ma non utilizzati e consumati dalla popolazione locale. Dei benefici, in tal caso, poteva beneficiare chiunque, senza distinzione in base alla residenza (o alla nazionalità).

³² Una critica (seppure anteriore) in tal senso la troviamo in P. Palombo, *Trattato de' tributi, delle monete e del governo politico della sanità*, Napoli, 1743, p. 97 ss.

³³ Il porto franco di Ancona fu abolito nel 1864, quello di Messina nel 1879, Civitavecchia nel 1875 e Venezia nel 1874.

³⁴ Per un commento dell'epoca alla normativa v. A. Poggi - M. Tonarelli, *Il codice doganale ossia il regolamento delle dogane 11 settembre 1862 spiegato e commentato all'appoggio delle Istruzioni, Decreti e Decisioni Ufficiali per l'avvocato*.

³⁵ Va segnalato che la prima zona industriale franca in Italia è stata istituita proprio a Napoli con la legge 8 luglio 1904 n. 351.

Risale a tale epoca anche la disciplina dei depositi franchi³⁶. Per depositi franchi si intendono quei locali in cui la merce può essere depositata, immagazzinata, riesportata e lavorata in esenzione da obblighi doganali e controlli doganali. I dazi sono dovuti solo nel momento in cui la merce esce dal deposito doganale ed entra nel territorio doganale dello stato. Anche qui la merce è quindi considerata come se non fosse nel territorio nazionale.

Successivamente, nel 1940, venne emanata la nuova legge doganale³⁷ con cui, tuttavia, non venivano introdotte novità rilevanti rispetto alla precedente disciplina. Tale legge enumerava i punti franchi presenti nel territorio nazionale (art. 1) e permetteva la creazione di punti franchi nei più importanti porti italiani (art. 78).

Va segnalato, peraltro, che solo in epoca recente, in forza della legge delega 23 gennaio 1968 n. 29 l'Italia ha modificato radicalmente i principi che reggevano i rapporti tra dogana e contribuenti passando dal concetto di diffidenza a quello di fiducia³⁸ ed avvicinandosi ai criteri poi confluiti nel Testo unico delle leggi doganali (D.P.R. 23 gennaio 1973 n. 43).

Confrontando la normativa del 1940 con il Testo unico (TULD) del 1973 si nota subito che mentre la prima conteneva una normativa di tipo "quadro" dei punti franchi che permetteva che gli stessi fossero disciplinati in maniera differente l'uno dall'altro, la normativa del '73 ha lo scopo di armonizzare la normativa nazionale rispetto a quella comunitaria in materia.

Nel 1992, come si vedrà meglio nei successivi capitoli, veniva emanato il Codice doganale comunitario (CDC) con Regolamento (CEE) n. 2913/92. Gran parte delle materie in precedenza disciplinate dal TULD, quindi, venivano disciplinate a livello comunitario.

Il TULD tuttavia non venne mai abrogato e, sebbene gran parte delle sue disposizioni non trovavano più applicazione, in quanto disciplinate dalla normativa comunitaria, esso ha continuato a regolamentare alcuni aspetti non ancora armonizzati a livello comunitario, come quelli relativi al contenzioso ed al sistema sanzionatorio³⁹.

Conseguentemente anche alle zone franche esistenti fu applicata la nuova normativa comunitaria, fatta eccezione per Trieste, la cui disciplina speciale, come si vedrà *infra*, è fatta salva dall'art. 234 del Trattato di Roma.

³⁶ Nel 1938 l'Italia emana due atti fondamentali sui depositi franchi: il Testo unico sui depositi franchi (approvato con R.D. 17 marzo 1938 n. 726) ed il regolamento approvato con R.D. 17 giugno 1938 n. 856.

³⁷ Legge 25 settembre 1940 n. 1424.

³⁸ V. art. 2 punto 7 che indica tra i principi e criteri direttivi «riformare le procedure di accertamento e di controllo stabilendo nuove norme che consentano l'accettazione delle denunce, nonché verifiche parziali e saltuarie e comunque stabiliscano che si possa accordare una maggiore fiducia alle dichiarazioni degli operatori compatibilmente con gli interessi dell'amministrazione, prevedendo eventualmente la possibilità di controlli casuali e aggravando nel tempo stesso le penalità per chi coscientemente faccia dichiarazioni infedeli».

³⁹ Cfr. sul punto A. De Cicco, «Zone franche» e «depositi franchi», in *Digesto*, IV ed., p. 727.

1.2 LE ORIGINI DEL PORTO FRANCO DI TRIESTE

1.2.1 IL PORTO FRANCO DI TRIESTE SOTTO IL GOVERNO DELL'IMPERO AUSTRO-UNGARICO

Al tempo dei Romani Tergeste (o Tergestum) era già adibita alle funzioni di porto.

Nel Medioevo, ove oggi sorge Piazza Unità d'Italia, vi era un mandracchio da cui partivano imbarcazioni che commerciavano con la Romagna e la Puglia, mentre non era ancora sviluppato il traffico con il vicino Oriente, e ciò sia per l'assenza di una ricca classe di mercanti e di armatori, sia per il controllo quasi totale sull'Adriatico da parte della Serenissima.

Lo sviluppo del porto di Trieste comincia ben più tardi, a seguito della subordinazione di Trieste all'Austria nel 1382.

All'inizio del XVIII secolo Trieste aveva un modesto mandracchio (4608 mq) e la rada, protetti da un solo molo. Veniva considerato porto il tratto di mare tra molo San Carlo (l'attuale molo Audace) e la lanterna di Campo Marzio. Tutto ciò che si trovava oltre tali riferimenti non era adibito a porto «perché esposto all'impeto di Borea veniente da Valle San Giovanni e da Valle Catino, che vi soffiava quasi spinta da imbuto, formato da Colle di Scorcola e da quello della fortezza»⁴⁰.

In tale periodo comincia la politica mercantile dell'Imperatore Carlo VI che punta a creare nell'alto Adriatico dei centri commerciali. A tal fine egli emana dei provvedimenti, le c.d. patenti, tra cui quella del 2 giugno 1717 con cui fu proclamata la libertà di navigazione nell'Adriatico⁴¹.

Sempre legata alle predette intenzioni di sviluppo del commercio, fu l'istituzione del Porto franco di Trieste, determinata con la Patente del 18 marzo 1719 con cui si dichiaravano «temporaneamente porti franchi le due nostre città sull'Adriatico, Trieste e Fiume» concedendo ai predetti porti franchi alcune speciali libertà⁴².

L'imperatore si era ispirato al trattato di commercio di Passarowitz del 1718⁴³ e con l'emanata Patente intendeva favorire il commercio tra il territorio dell'Impero austro-ungarico ed il resto del

⁴⁰ V. P. Kandler *Emporio e porto franco*, Trieste, 1864 p. 94.

⁴¹ Fu con questa patente che venne dichiarata libera la navigazione nell'Adriatico e l'entrata e l'uscita nei porti austriaci. L'essenziale di quella patente consisteva non soltanto nella solenne proclamazione della libertà della navigazione, ma anche nella protezione e nella garanzia imperiale che venivano garantite ai naviganti «coperti da paviglione imperiale», e nella previsione di «trattare alla stregua di pirati coloro che vi facessero ostacolo». Sul punto cfr. F. Babudieri, *Gli sviluppi dell'emporio mercantile di Trieste nei secoli XVIII e XIX (con sintesi cronologica)*, Università degli Studi di Trieste, 1968-1969, p. 3.

⁴² Carlo VI fu indotto a dichiarare porti franchi Trieste e Fiume non tanto per favorire tali città, ma soprattutto nella speranza di portare benefici alla produzione interna dell'Austria dando così un impulso all'economia di tutto l'Impero.

⁴³ Passarowitz era una cittadina serba situata ad est di Belgrado in cui l'Imperatore Carlo VI ed il Sultano Ahmed III sottoscrissero il 27 luglio 1718 il trattato di commercio e navigazione con cui veniva stabilita la vicendevole libertà di commercio e navigazione.

Tale trattato conteneva delle clausole finalizzate a favorire la nascita di scambi marittimi tra Austria ed impero ottomano: gli artt. 1 e 7, per esempio, prevedevano la libertà di approdo nei porti turchi, di scaricare e caricare merci, di riparazioni agli scafi, di approvvigionamento, di salpare, ed assicuravano protezione a navi persone e merci che avessero subito naufragi. V. Dorsi, *Trieste e la conquista dei commerci del levante*, in *Trieste e la Turchia, storie di commerci e di cultura* a cura di G. Pivan, Samer & co. Shipping, Trieste, dicembre 1996.

mondo, fronteggiando l'egemonia della Serenissima nel mar Mediterraneo, e rimuovere le limitazioni al commercio non soltanto in ambito doganale, ma anche sotto altri aspetti.

In particolare, la Patente prevedeva la libertà di commercio, di entrata ed uscita dal porto per commercianti ed armatori di qualsiasi nazionalità, nonché la libertà di accesso per merci e navi di qualsiasi nazionalità e la possibilità di depositare le merci presso i magazzini del porto franco (per un periodo di tempo non superiore a nove mesi) senza che, all'atto dello sbarco della merce, venissero applicati dazi o diritti di natura doganale⁴⁴.

Carlo VI emanò ulteriori provvedimenti a favore dello sviluppo del Porto franco di Trieste. In particolare egli emanò la Patente sovrana del 19 dicembre 1725, con la quale venivano previste nuove franchigie per Trieste e Fiume, e pubblicò contemporaneamente delle istruzioni disciplinari rivolte alle autorità governative al fine di agevolare il commercio. In tale patente venivano previsti alcuni provvedimenti tra cui la costruzione di lazzaretti e magazzini destinati allo spurgo delle mercanzie sospette, la costruzione di magazzini erariali in cui i negozianti potessero collocare la merce contro il pagamento di un canone mite, il libero transito delle merci entranti ed uscenti via mare, esenti da ogni dazio o altra imposizione, la riduzione dei dazi di terra sia per il consumo che per il transito e l'uscita⁴⁵.

Fu sempre Carlo VI a reintrodurre, con la patente del 31 agosto 1729, una fiera franca da tenersi dal primo al 20 agosto di ogni anno (fiera di San Lorenzo)⁴⁶.

A Carlo VI succedette al trono Maria Teresa d'Austria che ebbe un importante ruolo nell'evoluzione del porto di Trieste. Maria Teresa abolì le barriere doganali interne all'Impero,

⁴⁴ In particolare venivano concesse le seguenti libertà: «1. Ogni trafficante, capitano di nave, patrono, ed altri siffatti possono entrare liberamente senza impedimento, senza oneri, nei porti franchi, ed uscirne; comperare e vendere merci ed effetti, caricare e scaricare tanto personalmente che mediante agenti e fattori, come meglio e più comodo sembrerà loro; senza che per la loro stada, per l'arrivo o per la partenza abbiano a pagare qualcosa ai nostri ufficiali a titoli di protezione, e pel così detto Regale, e per altro titolo, qualunque nome possa avere; né dovranno pagare per titolo di introduzione (eccettuata la solita gabella tollerabile moderata secondo tariffa) più che mezzo per cento di Consolato, e di così detta gabella di Ammiragliato delle merci ed effetti venduti o permutati, e questo secondo stima che ne farà il Presidente del Consolato, od un consigliere del Tribunale Cambiario in concorso di una persona di quella nazione alla quale appartiene la nave giunta, e sulla proposizione della vendita o della permuta effettiva, per modo che il non venduto e non permutato, possa esportarsi senza alcun aggravio...3. Affinché ogni trafficante e negoziante nei suddetti porti franchi possa trovare la migliore sua convenienza in un modo o nell'altro, permettiamo ad essi negozianti tanto indigeni che stranieri di depositare le loro merci scaricate, negli empori camerali esistenti o futuri di Trieste e di Fiume, verso corresponsione di proporzionato affitto, e di lasciarli depositati nove mesi, e se nel frattempo gli empori si empissero di merci, di collocarle e depositarle in casa ivi prossima, ovvero in emporio privato, sotto due chiavi, una delle quali starà in mano del Console ivi residente, l'altra in mano del proprietario delle merci; e né il Console, né il proprietario prima dello scorrere dei nove mesi saranno tenuti di pagare gabella qualsiasi delle merci depositate. A tale oggetto vogliamo e clementissimamente permettiamo che siffatte merci vengano tassate dal Console o da un Consigliere del Tribunale Cambiario aggiuntivi negozianti, cioè il proprietario delle merci, ed altro della stessa nazione; ed in altro modo non siano tassate le merci. E sarà del pari loro libero nei nostri stati di comperare le merci al prezzo più basso che potranno, e di rivenderle ad altri negozianti esteri al prezzo più alto che sarà possibile, di introdurre secondo la disposizione di chi traffica, di venderle comodamente là da dove la nave ricaricata di altre merci vuole partire, o dove al patrono di nave si presenta occasione di navigare più oltre, ed il venditore non trova pronto il compratore; ma che peraltro sia sempre provveduto dal necessario danaro». (cfr. traduzione della Patente di Carlo VI di Pietro Kandler in *Emporio e porto franco di Trieste*, cit. p. 110). Sul punto v. anche *La zona franca portuale di Trieste nel diritto doganale speciale e comunitario*, ASPT – ASTRA, 1993, 18 e A. M. Miatello, *Les zones franches, les institutions similaires et le droit communautaire*, in *Riv. dir. eur.*, aprile-giugno 1982, 123.

⁴⁵ Sul punto cfr. F. Babudieri, *op. cit.*, p. 8 ss.

⁴⁶ In tempi più lontani Trieste aveva già goduto dei privilegi per due fiere annuali che, tuttavia, decadde a poco a poco. Sul punto è stato osservato che «potrà sembrare strano che in un porto franco, e quindi in una località già ampiamente privilegiata, si potesse tenere un Fiera privilegiata. Occorre peraltro considerare che la franchigia di cui godeva Trieste a quel tempo era soggetta a non lievi limitazioni per la distinzione che veniva fatta tra la città vera e propria e la zona del porto franco», così F. Babudieri, *op. cit.*, p. 9.

che fino ad allora avevano ostacolato il pieno sviluppo triestino, mirando a fare di Trieste un porto cosmopolita.

Tra i vari provvedimenti voluti dall'Imperatrice va ricordata la Patente del 14 luglio 1749 con cui, per incrementare il commercio di transito, furono concessi i cosiddetti «passaporti franchi» grazie ai quali le merci transitanti che ne erano in possesso godevano dell'assoluta esenzione da qualsiasi gabella sovrana o signorile, tranne quella del pedaggio.

Con la Patente doganale del 15 ottobre 1766, Maria Teresa confermava a Trieste i privilegi di porto franco, da allora considerate Leggi Generali di Stato in materia di dogane e, successivamente, con la Patente del 27 aprile 1769 l'Imperatrice estese il regime di porto franco alla città di Trieste, che fu dichiarata libera città marittima e diventò a tutti gli effetti una città franca. Con tale Patente venivano accordate speciali agevolazioni per la manipolazione delle merci e per l'esercizio delle fabbriche e delle manifatture locali⁴⁷.

In tale periodo la città conosce un momento di benessere ed assume un'importanza pari a quella di Genova, Marsiglia e Londra.

Trieste, sotto il regno di Maria Teresa, divenne quindi un emporio.

Nel periodo tra il 1797 ed il 1812 si susseguirono a breve intervallo l'una dall'altra tre occupazioni francesi, ma il 13 ottobre 1813 Trieste tornò agli Austriaci.

In tale periodo Trieste ereditava i commerci col Levante da Venezia, che dal 1797 aveva cessato di esistere come stato e come emporio, ma ciononostante entrò in una lunga crisi determinata prima dal periodo bellico e successivamente dal sopraggiungere dei principi del liberalismo economico e della libera concorrenza, nonché dalla progressiva estensione della rete ferroviaria in tutta l'Europa che fecero perdere importanza al porto di Trieste.

A tale periodo critico seguì una fase di ripresa conseguente alla realizzazione del Canale di Suez nel 1869 che permetteva l'accorciamento delle rotte tra Trieste e Bombay, porta dell'India.

Il 10 aprile 1880 furono fondati i Pubblici Magazzini Generali (*Offentliche Lagerhauser*) ai quali era affidata la gestione di un moderno complesso di depositi.

Lo scenario mutava verso la fine del XIX secolo quando l'estensione dell'area soggetta alla franchigia doganale venne ridimensionata: il regime di franchigia venne abolito⁴⁸ e sostituito dai

⁴⁷ Montanelli P., *Il movimento storico della popolazione di Trieste*, tipografia Giovanni Balestra, Trieste, 1905.

⁴⁸ In particolare, all'art. 1 della legge 30 aprile 1889 (B.L.I. Nro. 63) veniva stabilito che «il termine finale fissato pel 31 dicembre 1889...per comprendere i territori franchi di Trieste e di Fiume nel territorio doganale generale austro-ungherese, viene modificato nel senso, che i predetti territori dei porti franchi vi verranno definitivamente compresi nel 1 luglio 1891». Tra i motivi che determinarono la scelta dell'Impero austro-ungarico di agire in tal senso vi erano: l'obiettivo di raggiungere un'integrazione economica in tutto l'Impero attraverso l'eliminazione di tutte le concessioni ed i privilegi; l'inutilità di mantenere tale istituto in un porto dove il commercio si era ormai sviluppato notevolmente e la difficoltà di procedere ai controlli doganali a causa dell'aumento demografico (Trieste all'epoca contava già 100.000 abitanti). La conseguenza di tale

punti franchi⁴⁹ istituiti nel 1891⁵⁰ nei porti di Trieste e di Fiume, regolati con l'ordinanza ministeriale del 23 giugno 1891 n. 78 che, per la finitezza ed organicità delle disposizioni, può considerarsi l'equivalente dell'attuale codice doganale.

La predetta ordinanza regolava principalmente gli aspetti doganali del punto franco presso il nuovo porto, i magazzini privati costruiti in Trieste per il deposito di merci estere non daziate ed il nuovo punto franco presso San Sabba per gli olii minerali.

In particolare, l'ordinanza ministeriale prevedeva che i magazzini generali ivi ubicati erano considerati territori extradoganali (§ 4), statuiva la libertà di accesso al punto franco per qualsiasi persona, la libertà di accesso e di sbarco delle merci alle navi di qualsiasi nazionalità in esenzione doganale, l'esenzione da qualsiasi tributo doganale nel deposito, nella conservazione, nella lavorazione o manipolazione delle merci ed infine l'esenzione da tributi doganali per l'uscita delle merci dal punto franco (§ 20).

Le predette disposizioni venivano successivamente modificate con l'ordinanza del 26 gennaio 1910 n. 13.

Fino alla prima guerra mondiale, quindi, sia pure con l'interruzione durante la dominazione napoleonica, il porto di Trieste era sottoposto al regime di porto franco, e ciò durante l'intero periodo in cui Trieste faceva parte dell'Impero austro-ungarico.

In tale epoca il commercio estero veniva gestito quasi esclusivamente con il sistema dei dazi doganali ed i porti avevano principalmente una funzione emporiale più che di transito. In tale contesto l'esenzione dai dazi costituiva un'eccezione economicamente significativa.

Fino alla prima guerra mondiale, quindi, la normativa del Porto franco di Trieste costituiva unicamente una fonte interna all'Impero austro-ungarico, priva di fonte internazionale.

provvedimento fu la limitazione per i commercianti triestini nell'utilizzo dei propri magazzini situati in città per i quali non era più prevista la franchigia, il rincaro dei prezzi per la popolazione triestina e l'aumento del costo della vita.

⁴⁹ Il concetto di punto franco si differenzia da quello di porto franco sotto l'aspetto quantitativo: si tratta, infatti, di quell'area del porto caratterizzata dall'applicazione di uno speciale regime. Esso è separato dal resto dell'area portuale dalla barriera doganale ed è considerato al di fuori del territorio doganale. All'interno del punto franco le operazioni avvengono esenti da dazi doganali. I primi punti franchi ad essere istituiti furono proprio quelli del porto di Trieste.

⁵⁰ Sul punto la successiva legge 23 giugno 1891 (B.L.I. Nro. 76) stabiliva che «(§ 1) col 1 luglio 1891 il territorio del porto franco di Trieste viene incorporato nel territorio doganale austro-ungarico. In Trieste ed nei suoi contorni finora esclusi dal territorio doganale, entrano in vigore con tale giorno in riguardo al regime dazionario tutte le leggi e disposizioni vigenti a quell'epoca nel Litorale. Nel territorio del porto franco di Trieste, finora esistente, potranno introdursi dal 1 luglio in poi le merci soggette a dazio con esenzione dal dazio soltanto all'uopo di esser depositate o lavorate in punti determinati e confinati, stabiliti in via amministrativa di concerto col regio Governo ungherese, ed i quali punti anche in avanti si tratteranno quali territori estradoganali, e fuori di questi soltanto ancora per esser depositate o lavorate nei magazzini generali o magazzini privati sotto chiusura controlloria d'ufficio. (§ 2) Per il deposito e la lavorazione esente da dazio delle merci soggette al dazio, nei magazzini sotto chiusura o controlloria d'ufficio nel territorio del preesistente porto franco di Trieste ed accennati nel § 1, indi in riguardo alle prescrizioni per il movimento delle merci nel e col circondario confinante e per la sorveglianza del movimento marittimo, l'i.r. Governo è autorizzato, di concerto col regio Governo ungherese ad attivare, in caso che ciò fosse necessario, facilitazioni delle norme generali del regolamento sulle dogane».

Essa mantenne sempre alcuni punti fermi quale la franchigia doganale, il territorio definito in cui tale franchigia si applicava, il necessario riferimento all'arrivo ed alla partenza delle merci e talvolta alla loro lavorazione.

Fin da tale epoca, peraltro, la concezione del porto franco era dinamica e permetteva variazioni territoriali dei punti franchi ed i necessari adattamenti della normativa alle mutate esigenze del commercio internazionale⁵¹.

1.2.2 IL PORTO FRANCO DI TRIESTE TRA LA PRIMA E LA SECONDA GUERRA MONDIALE

La disciplina del Porto franco di Trieste non ha subito sostanziali modifiche a seguito della prima guerra mondiale all'esito della quale Trieste e Fiume, ed i relativi porti franchi, furono annessi all'Italia. Il Regno d'Italia, infatti, recepì tale istituto nella legislazione doganale italiana.

Con i trattati di pace conclusi tra l'Italia e l'Austria a Saint-Germain-en-Laye nel 1919⁵² (con cui Trieste fu annessa al Regno d'Italia) e con l'Ungheria a Trianon nel 1920, veniva concesso agli Stati dell'ex Impero austro-ungarico, che a seguito della prima guerra mondiale si trovavano privi di sbocchi sul mare, l'utilizzo dei porti e dei punti franchi dell'ex Impero⁵³.

Sempre nel 1920, veniva esteso il regime dei punti franchi di Trieste (come definito dalla normativa austriaca) al piazzale legnami di Servola (solo per il legname)⁵⁴.

Come si è anticipato, in un primo momento il governo italiano manteneva il regolamento austriaco emanato nel 1910, esteso ad entrambi i punti franchi (vecchio e nuovo).

In particolare, il regio decreto n. 1356 del 15 settembre 1922 prevedeva l'«estensione alle nuove provincie della legge e del regolamento doganale vigenti nel Regno» stabilendo, all'art. 11 il mantenimento di «tutte le disposizioni vigenti a favore dei Punti Franchi delle nuove provincie».

Lo stesso principio veniva confermato dall'art. 1 del decreto ministeriale del 20 dicembre 1925 n. 1693 che statuiva che «i Punti Franchi di Trieste (Porto Vittorio Emanuele III⁵⁵ e Porto Emanuele Filiberto Duca d'Aosta⁵⁶) e Fiume sono considerati fuori dalla linea doganale».

Peraltro è stato osservato come la regolamentazione dei punti franchi da parte del Regno d'Italia, pur avendo confermato la precedente disciplina, era carente e limitata sotto alcuni aspetti e non

⁵¹ Sul punto v. TAR sez. I Trieste 15 luglio 2013 n. 400 che esegue una precisa ricostruzione storica delle origini del Porto franco di Trieste.

⁵² In particolare, con l'art. 311 del Trattato veniva «accordato all'Austria libero accesso al mare Adriatico e le è riconosciuta, a questo fine, libertà di transito sui territori e nei porti separati dall'antica Monarchia austro-ungarica».

⁵³ Cfr. *Il Porto Franco di Trieste dal 1862 al 2012, Evoluzione normativa da porto franco dell'Impero Austro-Ungarico a porto franco internazionale*, Astra Servizi S.r.l., 2012, p. 79.

⁵⁴ Si vedano il decreto commissariale 7 agosto 1920 n. 6406/7024 ed il decreto commissariale 9 aprile 1921 n. 640/14518.

⁵⁵ Si tratta del c.d. porto vecchio

⁵⁶ Si tratta del c.d. porto nuovo.

sicuramente all'altezza di quella del 1891. In particolare, essa si limitava a disciplinare la materia dei punti franchi e del credito doganale, senza nulla disporre in merito ai depositi doganali posti all'esterno del punto franco (che avevano la stessa funzione di quelli interni al punto franco) né in merito al cabotaggio⁵⁷.

Con il regio decreto-legge 22 dicembre 1927 n. 2395, già citato nel paragrafo precedente, veniva dichiarato porto franco, a partire dal 1° gennaio 1928, il porto di Trieste (oltre ad ulteriori tredici porti italiani), così confermandone il regime.

Infine, va ricordata la legge doganale 25 settembre 1940 n. 1424 al cui articolo 1 veniva ribadita la collocazione dei depositi franchi e dei punti franchi fuori dalla linea doganale, facendo salva la disciplina di favore del Porto franco di Trieste.

Concludendo in merito al regime giuridico del Porto franco di Trieste nel periodo tra le due guerre mondiali, si può osservare che esso risultava disciplinato unicamente dalla normativa italiana interna che, come si è visto, si rifaceva alla normativa previgente di origine austro-ungarica.

1.2.3 IL PORTO FRANCO DI TRIESTE NEL SECONDO DOPOGUERRA

A seguito della seconda guerra mondiale, si apriva un nuovo capitolo nella storia dell'ordinamento portuale doganale di Trieste⁵⁸.

In particolare, il 10 febbraio 1947 veniva firmato il **Trattato di Pace di Parigi** tra le Potenze Alleate ed Associate e l'Italia, reso esecutivo con decreto legislativo del Capo Provvisorio dello Stato del 28 novembre 1947 n. 1430, ratificato con l. 25 novembre 1952 n. 3054.

Pure trattandosi di un accordo internazionale, va considerato che, essendo un trattato di pace, esso veniva imposto ai paesi che avevano perso la guerra, ed in particolare all'Italia, da parte degli stati vincitori.

Tale Trattato riportava 17 Allegati, 5 dei quali riguardavano Trieste ed in particolare l'Allegato VIII con cui veniva reintrodotta il concetto di porto franco (*Free Port*) prescrivendone la futura istituzione («sarà creato nel Territorio libero un porto franco doganale») e fissandone i confini entro quelli delle zone franche del 1939.

L'Allegato VIII, che costituisce tuttora il pilastro portante dell'attuale disciplina del Porto franco di Trieste, si rifaceva ai principi di libertà di commercio introdotti dalle patenti asburgiche ma, allo stesso tempo, introduceva un elemento di novità.

⁵⁷ Cfr. *La zona franca portuale di Trieste nel diritto doganale speciale e comunitario*, cit., p. 21.

⁵⁸ Sulle vicende storiche di quegli anni v. M. Russo, *Trieste. Cenni storici su una città «speciale»*, in *Quaderni del Ludovicianum* 2006, p. 97 ss.

All'art. 1 dell'Allegato si affermava che «per assicurare che il porto ed i mezzi di transito di Trieste possano essere utilizzati in condizioni di eguaglianza da tutto il commercio internazionale...il regime internazionale del porto franco sarà regolato dalle disposizioni del presente Strumento». Lo scopo dell'Allegato VIII, quindi, era (ed è tuttora) di garantire l'utilizzo del porto in condizioni di assoluta parità per tutti gli operatori del commercio internazionale secondo le consuetudini in vigore negli altri porti franchi mondiali⁵⁹.

Veniva altresì prevista la possibilità di ampliare l'area del Porto franco (art. 3) e ne veniva statuita la procedura di attuazione.

Ma l'elemento di novità è contenuto all'art. 2 dell'Allegato in cui veniva riconosciuta una personalità giuridica all'ente *Free Port* attribuendo allo stesso le caratteristiche «di un ente autonomo e decentrato: autonomia istituzionale, normativa e patrimoniale»⁶⁰.

Proprio in relazione a tale concetto di ente autonomo e decentrato, ed alla effettiva costituzione nell'ordinamento giuridico interno italiano dell'ente *Free Port*, sono sorti dubbi interpretativi (sul punto si rinvia al quarto capitolo).

Il medesimo Trattato di pace prevedeva, agli artt. 21 e 22 e agli Allegati VI, VII, VIII, IX e X, la creazione del Territorio Libero di Trieste⁶¹, ossia uno stato indipendente, garantito dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, demilitarizzato e neutrale, con governo, potere legislativo e giudiziario propri (questa parte del Trattato, come si vedrà nel proseguo, non è mai stata attuata e venne formalmente abrogata nel 1954 dal Memorandum di Londra).

Va evidenziato che, come si legge dal Memorandum di Londra, «quando il Trattato fu firmato non era mai stato inteso che queste responsabilità dovessero essere altro che temporanee».

Negli anni successivi il Governo militare alleato con tre ordini successivi (nn. 118/49 108/50 141/52) ampliò le *free zones* attraverso l'istituzione del punto franco per i legnami a Prosecco e con l'estensione all'area anche all'ex Arsenale.

Seguì la sottoscrizione in data 5 ottobre 1954 da parte dell'Italia, del Regno Unito, degli Stati Uniti e della Repubblica Federativa Popolare di Jugoslavia del **Memorandum d'intesa di Londra**

⁵⁹ A. M. Miatello, *Les zones franches, les institutions similaires et le droit communautaire*, cit. p. 124 ss.

⁶⁰ Cfr. D. Maltese - E. Volli, *Il regime dei punti franchi del porto di Trieste*, in *Dir. mar.* 2000, 1069.

⁶¹ Il Territorio Libero di Trieste fu la conseguenza dell'impossibilità di definire, con riferimento alla zona di Trieste, il confine tra Italia e Jugoslavia. In assenza di un accordo tra le stesse potenze vincitrici (tra cui la Jugoslavia), venne creato uno Stato cuscinetto eterodiretto a sovranità limitata, garantito e controllato dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite con un governatore nominato dal Consiglio stesso. «In sostanza, era uno Stato sotto tutela, dimezzato, privo di importanti attributi tipici della sovranità (possibilità di scelta del capo dello stato, autonomia nella politica estera, gestione dell'ordine pubblico e dotazione di forze armate), molto simile per struttura alle ex colonie (come, ad esempio la Somalia) affidate al mandato fiduciario delle Nazioni Unite in attesa di conseguire l'indipendenza, ma – a differenza di queste- sottoposto permanentemente a una sorta di sovranità limitata, con un capo di stato per legge straniero» (cfr. TAR, sez. I, Trieste 15 luglio 2013 n. 400).

avente ad oggetto il regime di amministrazione provvisoria del Territorio Libero di Trieste (TLT), previsto dall'Allegato VII del Trattato di Parigi del 1947.

Sebbene tale accordo fosse denominato Memorandum, si trattava di un vero e proprio trattato internazionale il cui scopo principale era di risolvere definitivamente le questioni relative ai confini tra Jugoslavia ed Italia, per la parte non prevista dal Trattato di Pace, vale a dire fissando i confini tra i due Stati derivanti dalla spartizione del Territorio Libero⁶², e contestualmente di abrogare le previsioni in merito al Territorio Libero di Trieste che, di fatto, non venne mai a esistenza giuridica. Il territorio in questione venne amministrato per la zona B dal governo militare jugoslavo e per la zona A (comprendente la città di Trieste) dal governo militare anglo-americano, mentre non venne mai nominato il Governatore⁶³, nomina da cui discendeva l'applicabilità dello Statuto prima provvisorio e poi definitivo del nuovo Stato.

Pertanto, come si legge nel Memorandum, veniva «constatata l'impossibilità di tradurre in atto le clausole del Trattato di Pace con l'Italia relativo al Territorio Libero di Trieste»⁶⁴.

Tale mutamento della situazione di fatto, che determinò l'impossibilità di realizzare il TLT, consentì di applicare il principio internazionale «*rebus sic stantibus*»⁶⁵.

Il Memorandum, quindi, modificava il Trattato di pace nelle parti riguardanti gli aspetti predetti, emendamento che ben poteva essere attuato ad opera degli unici due tra i Paesi firmatari (Italia e Jugoslavia) che vi avevano interesse al fine di ridefinire i confini territoriali e che era permesso dai principi di diritto internazionale.

Quanto, invece, alle disposizioni del Trattato di pace inerenti il Porto franco di Trieste, il Memorandum le faceva salve statuendo, all'art. 5, che «*the Italian Government undertakes to maintain the Free Port at Trieste in general accordance with the provisions of Articles 1-20 of Annex VIII of the Italian Peace Treaty*».

⁶² Va evidenziato che il nuovo confine del 1954 non ricalcava esattamente il confine tra le zone A e B del Territorio Libero in quanto nel Memorandum venne prevista una correzione di confine a favore della Jugoslavia nella zona di Muggia per circa 12 mila metri quadri con poco più di tremila abitanti.

⁶³ Per sette anni al Consiglio di Sicurezza dell'ONU si era tentato inutilmente di procedere alla nomina del Governatore, sempre bloccata dal veto sovietico.

⁶⁴ Appare interessante osservare che nella traduzione in italiano del Memorandum vi furono alcune volute imprecisioni tra cui la traduzione del termine inglese «*boundary*», tradotta in jugoslavo come «*granica*» ossia confine, che nel testo tradotto in italiano e divulgato, privo di valore ufficiale, veniva tradotto come «linea di demarcazione». Tale traduzione imprecisa era determinata da ragioni di politica interna, per far credere all'opinione pubblica italiana più sensibile al problema che l'Italia potesse ancora rivendicare la zona B del territorio libero. I confini così come definiti del Memorandum furono poi confermati sia dal Trattato istitutivo della comunità europea del 1957 sia, successivamente, dal Trattato di Helsinki del 1° agosto 1975, in esito alla conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, sottoscritto dai Paesi europei (salvo Andorra e Albania), dagli Stati Uniti e dal Canada, che fissò in via definitiva i confini tra gli Stati europei, compreso quello tra Italia e Jugoslavia. Nello stesso anno, il 10 novembre 1975, fu sottoscritto da Italia e Jugoslavia il Trattato di Osimo che confermava i predetti confini con alcune precisazioni in merito al confine marittimo. A seguito della comunicazione alle Nazioni Unite ed al Consiglio di sicurezza e della registrazione alle Nazioni Unite del predetto trattato, l'Italia e la Jugoslavia chiesero che fosse tolto dall'ordine del giorno (dove era rimasta per decenni) la questione della nomina del governatore del Territorio Libero di Trieste.

⁶⁵ Si tratta del potere giuridico attribuito ad uno Stato parte di un accordo internazionale di considerare estinto tale accordo in seguito al sopravvenuto mutamento delle circostanze in vista delle quali le parti avevano voluto concludere l'accordo medesimo, e dalla persistenza delle quali consideravano giustificato l'accordo stesso. Sul punto cfr. A. Gioia, *Manuale breve di diritto internazionale*, Milano, 2006, p. 136.

Anche tale accordo, tuttavia, che pur menzionava il *Free Port*, non scioglieva i dubbi in merito alla situazione giuridica del Porto franco di Trieste quale «ente autonomo e decentrato».

Il predetto art. 5, infatti, conteneva un'equivoca espressione che dava adito ad una duplice interpretazione: secondo alcuni il richiamo ai principi fissati dall'Allegato VIII al Trattato di pace («*in general accordance with the provisions*»⁶⁶) era da riferirsi ai principi fondamentali della libertà dei traffici e della non discriminazione di bandiera. In altre parole, secondo tale orientamento, con l'intesa del '54 si era voluto prescrivere allo Stato italiano una prestazione di risultato, consistente appunto nella libertà dei traffici, e non invece una prestazione di mezzi quale la costituzione dell'ente *Free Port*. Secondo tale interpretazione, quindi, il *Free Port* doveva essere inteso come l'insieme delle *Free Zones* soggette al regime internazionale della franchigia, nell'ambito di un ordinamento amministrativo di competenza statale e ministeriale.

Secondo altri, invece, il richiamo del suddetto Memorandum, riferendosi a tutte le norme principio dell'Allegato VIII, e quindi anche a quelle concernenti l'autonomia ed il decentramento dell'ente *Free Port*, avrebbe comportato un obbligo internazionale dell'Italia di istituire l'ente *Free Port*.

Al momento dell'attuazione del Memorandum, con la cessazione del governo militare alleato nella zona A del Territorio Libero e con il subentro della sovranità ed amministrazione italiana, venne nominato un Commissario generale del governo con potere normativo ed amministrativo al fine di armonizzare la legislazione del governo militare alleato con quella italiana⁶⁷. Ciò avvenne con il decreto del Presidente della Repubblica 27 ottobre 1954⁶⁸ e con il decreto commissariale 24 novembre 1954 n. 36.

⁶⁶ La predetta dizione è stata impropriamente tradotta in italiano con «in armonia» mentre la traduzione più corretta sarebbe «in conformità a». Va altresì evidenziato che l'aggettivo «general» che la precede ne attenua il significato giuridico. La conformità, quindi, non deve necessariamente essere totale, ma sembra riferirsi ai principi fondanti, quindi solo agli aspetti più importanti. In merito a ciò è stato osservato che «al di là del dato letterale, è agevole comprendere le ragioni giuridiche di tale attenuazione; da un lato tutti i riferimenti contenuti negli articoli dall'1 al 20 al territorio libero e ai suoi organi risultano privi di significato dopo il Memorandum, e tutt'al più andrebbero riferiti ai corrispondenti organi dello Stato Italiano, (il quale peraltro non è certo sottoposto alla peculiare e limitativa tutela esterna già prevista per il territorio libero e quindi si articola al suo interno in piena autonomia), dall'altro lato gli stessi contenuti della disciplina giuridica del porto franco di Trieste sono lasciati, salvo il rispetto dei principi fondamentali... alla libera determinazione dello Stato Italiano, e ora anche alle scelte in materia dell'unione europea» (così TAR Trieste, sez. I, 15 luglio 2013 n. 400).

⁶⁷ Va precisato che non fu però il Commissario generale del governo di Trieste a subentrare al Governo militare alleato, bensì lo Stato italiano: il Commissario generale del governo, fino al 1963, non era che un organo straordinario del Governo italiano con poteri limitati.

⁶⁸ Con tale provvedimento veniva nominato Commissario generale del Governo il Prefetto dott. Giovanni Palamara «alla diretta dipendenza del Presidente del Consiglio dei Ministri, per il territorio di Trieste posto sotto la responsabilità del Governo Italiano, con i poteri spettanti al Governo medesimo per l'amministrazione del territorio, nonché con i poteri già esercitati nel territorio predetto dal cessato Governo Militare Alleato». I poteri vennero specificati nel successivo decreto ministeriale n. 36 del 1954 nei seguenti termini: «Il commissario generale del governo per il territorio di Trieste posto sotto la responsabilità del Governo italiano esercita tutti i poteri conferitigli dal decreto del Presidente della Repubblica 27 ottobre 1954. Spettano, tra l'altro, al commissario generale l'alta direzione dei servizi statali e la vigilanza sui servizi locali, nonché il mantenimento dell'ordine pubblico nel territorio amministrato. Nell'esercizio della funzione normativa il commissario generale si avvale di una apposita commissione legislativa di cui fanno parte il primo presidente della Corte d'appello, quale presidente, il rettore dell'Università o, per sua delega, un professore ordinario di materie giuridiche, e l'avvocato distrettuale dello Stato, quali membri. Detta commissione esamina i progetti dei decreti commissariali che le sono sottoposti dal commissario generale per il parere. Nell'esercizio dei suoi poteri il commissario generale si avvale dell'opera degli uffici e delle direzioni sotto elencati, che nel loro complesso costituiscono il commissariato generale del governo per il territorio di Trieste...».

Uno dei primi atti del Commissario generale del governo di Trieste fu il decreto commissariale del 19 gennaio 1955 n. 29⁶⁹ proprio in materia di porto franco, con il quale veniva data attuazione all'obbligo del governo italiano, previsto nell'art. 5 del Memorandum, di «mantenere» il porto franco di Trieste.

In tale decreto veniva disciplinato il Porto franco in maniera compiuta, facendo espressamente riferimento alla normativa previgente, ed in particolare al decreto ministeriale del 1925 (a sua volta attuativo della legge del 1922 che, a sua volta, riprendeva la normativa austriaca)⁷⁰.

Anche in tale atto veniva ripetuta meccanicamente l'espressione «mantenere» di cui all'art. 5 riferendola però al mantenimento del Porto franco «*costituito dai... punti franchi*» (cfr. art. 1) così dimostrando di accogliere l'interpretazione secondo cui il *Free Port* doveva essere inteso come l'insieme delle *Free Zones*.

Successivamente, con il decreto 23 dicembre 1959 n. 53, veniva istituito il punto franco industriale⁷¹ (ampliato con il decreto n. 4 del 10 febbraio 1962 e successivamente ridotto con la legge n. 429 del 12 marzo 1968).

Con la legge 9 luglio 1967 n. 589, veniva istituito l'Ente Autonomo del Porto di Trieste, in sostituzione dell'azienda dei Magazzini Generali, di origine austriaca, che aveva fino a quel momento amministrato il porto di Trieste.

Nel medesimo anno veniva emanato il decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1969 n. 1133 sull'armonizzazione della disciplina dei depositi doganali e delle zone franche che, all'art. 32, statuiva che per i punti franchi di Trieste restano ferme le disposizioni più favorevoli in deroga a quanto previsto dal decreto stesso.

Nel decennio successivo, come si è già accennato nel paragrafo precedente, fu emanato il Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale (D.P.R. 23 gennaio 1973 n. 43).

⁶⁹ Tale decreto, confermando la disciplina previgente, considerava il Porto franco di Trieste «fuori della linea doganale» stabilendo che «in esso, salvo le limitazioni..., 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 ad alla loro contrattazione, manipolazione e trasformazione anche di carattere industriale» (art. 4). Oltre a ciò, il medesimo art. 4, statuiva che «le merci estere introdotte nel "Porto Franco" possono essere liberamente rispediti in transito previa le formalità strettamente necessarie a garantire la regolarità dei trasporti attraverso il territorio doganale per la spedizione via terra e salva l'osservanza delle disposizioni relative al transito estranee al regime doganale di porto franco». Infine, la merce nazionale introdotta nel Porto franco veniva considerata come definitivamente esportata ed assimilata a merce estera.

⁷⁰ Secondo Longobardi si tratta di un provvedimento che formalmente può essere ricondotto a quelli «a contenuto preordinato nel senso che alla formazione della volontà del legislatore locale concorsero in misura determinante precise indicazioni politiche del Governo nazionale che a loro volta traevano ragion d'essere nell'intendimento di dare esecuzione ad impegni assunti dall'Italia nei confronti degli Stati alleati» così R. Longobardi, *Le vicende dell'ordinamento portuale di Trieste*, in *Trasp.* 45-46/1988, p. 98.

⁷¹ In tale area, secondo l'art. 2 dello stesso decreto, «salvo le limitazioni e le eccezioni... 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». Venivano previsti altresì l'esenzione dal dazio doganale dei prodotti petroliferi e dei combustibili destinati al consumo degli stabilimenti ivi ubicati (art. 3), oltre ad ulteriori vantaggi fiscali. Viene altresì ammessa l'esenzione dall'imposta erariale sul consumo di energia elettrica utilizzata nei predetti stabilimenti. Va peraltro osservato che, in assenza di un riferimento a tale punto franco nell'Allegato VIII, a seguito dell'emanazione della normativa comunitaria in materia di unione doganale (su cui v. capitolo II), con il D.P.R. del 30 dicembre 1969 n. 1133, venne precisato che anche tale zona doveva intendersi compresa nella zona del porto franco di Trieste.

Anche il TULD riconosceva la qualificazione di porto franco a Trieste facendo riferimento al predetto Allegato VIII. In particolare, all'art. 169, era previsto che «per i punti franchi compresi nella zona del porto franco di Trieste di cui all'allegato VIII ... restano ferme, in deroga a quanto stabilito nei precedenti articoli, le vigenti disposizioni più favorevoli».

Va poi menzionato il Trattato di Osimo firmato da Italia e Jugoslavia 10 novembre 1975. Con tale trattato si stabiliva, all'art. 7, la cessazione degli effetti nelle relazioni tra la Repubblica Italiana e la Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia del Memorandum d'intesa di Londra.

Infine, con il Decreto Presidenziale 2 ottobre 1978 n. 714 veniva disposto il riordinamento dell'Ente Autonomo del porto di Trieste disponendo che «restano in vigore tutte le speciali disposizioni riguardanti lo stato giuridico, l'esercizio o l'amministrazione dei punti franchi del porto franco di Trieste» (art. 6.2).

Va da ultimo citata la legge 28 gennaio 1994 n. 84, sul riordino della legislazione in materia portuale, che sostituiva l'Ente Autonomo del Porto con l'Autorità Portuale e, all'art. 6, comma 12, faceva «salva la disciplina vigente per i punti franchi compresi nella zona del porto franco di Trieste» specificando 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».

Per anni, però, tale disposizione rimaneva lettera morta ed il relativo decreto non veniva emanato mancando, quindi, nel Porto franco di Trieste, la figura di un soggetto che esercitasse compiutamente tutte le funzioni già attribuite all'Ente Autonomo del Porto di Trieste, in relazione allo speciale regime di porto franco.

Tale situazione mutò solo con l'emanazione del decreto del 13 luglio 2017 (i cui contenuti verranno analizzati nel quarto capitolo), con cui è stata finalmente disciplinata l'organizzazione amministrativa del Porto franco di Trieste.

CAPITOLO 2: DIRITTO COMUNITARIO E DISCIPLINA DOGANALE

2.1 L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA DOGANALE IN EUROPA VERSO L'UNIONE DOGANALE

Per unione doganale si intende l'accordo in base al quale alcuni stati si impegnano ad eliminare reciprocamente le barriere doganali e ad adottare nei confronti di paesi terzi una tariffa doganale comune che garantisca a tutti i prodotti un livello di protezione uniforme, indipendentemente dal punto d'ingresso delle merci nel territorio unionale.

In particolare l'unione doganale implica:

- l'istituzione di una tariffa doganale comune applicabile ai confine del territorio doganale comune;
- l'applicazione di una normativa doganale comune;
- il divieto di applicare dazi doganali o tasse di effetto equivalente.

Tale concetto, come si vedrà a breve, è nato ben prima della costituzione della Comunità europea e la sua realizzazione è stata attuata grazie ad una graduale armonizzazione della disciplina doganale che affonda le sue radici nelle aspirazioni di cooperazione economica tra Stati europei nel secondo dopoguerra.

Ci si riferisce in particolare al **Piano Marshall** (o European Recovery Program, ERP), che attraverso lo stanziamento da parte degli Stati Uniti di ingenti somme, si prefiggeva l'obiettivo di favorire la ricrescita economica degli Stati europei, usciti molto indeboliti dal secondo conflitto mondiale.

Tale progetto aveva una durata di quattro anni e prevedeva una prima integrazione economica che costituiva il primo rudimentale passo verso l'unione economica. L'erogazione degli aiuti veniva, infatti, subordinata alla condizione che la loro gestione avvenisse in maniera coordinata tra tutti gli Stati beneficiari.

Al fine di vigilare sulla distribuzione degli aiuti statunitensi del Piano Marshall, venne istituita dai sedici Paesi firmatari⁷² l'Organizzazione europea per la cooperazione economica (OECE), istituita con il Trattato di Parigi del 16 aprile 1948, in cui veniva prevista la liberalizzazione progressiva del commercio tra Stati membri⁷³.

⁷² Si tratta di Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Svezia, Svizzera, Territorio Libero di Trieste, Turchia. Successivamente aderivano all'OECE anche la Germania dell'Ovest (nel 1955) e la Spagna (nel 1959).

⁷³ Sul punto cfr. A. Cutrera, *Divieti di esportazione e di importazione*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. VI, Torino, 1961, p. 22 ss.

Si tratta di un momento rilevante per il settore doganale che, oltre a creare un'area di libero scambio, si orienta verso l'armonizzazione legislativa.

Un'ulteriore azione condivisa risalente al medesimo periodo storico fu la sottoscrizione del General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)⁷⁴.

Tale accordo venne firmato il 30 ottobre 1947 a Ginevra da 23 Paesi⁷⁵ con lo scopo di favorire le relazioni commerciali e la liberalizzazione degli scambi internazionali attraverso l'abolizione progressiva di barriere e tariffe doganali⁷⁶. Fu proprio nell'ambito di tale accordo che tra il 1947 ed il 1994 vennero approvate dagli Stati contraenti le norme di riferimento per il commercio internazionale.

I lavori per l'istituzione del GATT erano stati voluti dal Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite allo scopo di realizzare un progetto ben più ampio che prevedeva anche la creazione di un'organizzazione permanente che regolasse il commercio mondiale (Internationale Trade Organisation, ITO). Sebbene gli Stati avessero raggiunto un accordo e fosse stato adottato lo Statuto dell'ITO (c.d. Carta dell'Avana), la sua istituzione non ebbe mai luogo a causa della mancata ratifica statunitense.

Il GATT, a seguito della mancata istituzione dell'ITO, iniziò a funzionare anche come organizzazione, sebbene non fosse un'organizzazione riconosciuta dal diritto internazionale (i paesi che vi avevano preso parte non erano identificati, infatti, come paesi membri, bensì come parti contraenti dell'accordo).

La sottoscrizione del GATT ha rappresentato una tappa importante nell'ambito dell'unificazione del mercato europeo poiché esso prevedeva il divieto di applicare dazi e tasse di effetto equivalente sui prodotti importati per il solo fatto che gli stessi varcassero il confine. Ciò al fine di raggiungere l'uguaglianza di condizioni tra paesi contraenti attraverso l'eliminazione di discriminazioni e la riduzione di tariffe doganali e barriere commerciali con l'obiettivo di realizzare una maggiore liberalizzazione ed espansione del commercio mondiale ed una concorrenza leale tra i paesi⁷⁷.

⁷⁴ Sulle origini dell'OMC e del GATT cfr. S. Armella, *Diritto doganale dell'Unione europea*, cit., p. 8 ss.

⁷⁵ Si tratta di Australia, Belgio, Birmania, Brasile, Canada, Cecoslovacchia, Ceylon, Cile, Cina, Cuba, Francia, India, Libano, Lussemburgo, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Pakistan, Regno Unito, Rhodesia Meridionale, Siria, Stati Uniti, Sudafrica. Tra gli stati contraenti non vi era l'Italia che aderì all'accordo successivamente, con legge 27 ottobre 1951 n. 1172.

⁷⁶ V. M. Fabio, *Manuale di diritto e pratica doganale*, Milanofiori Assago, 2017, p. 3 ss. e L. Daniele, *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Milano, 2016, p. 13.

⁷⁷ V. preambolo dell'Accordo GATT ove si legge «*Recognizing that their relations in the field of trade and economic endeavour should be conducted with a view to raising standards of living, ensuring full employment and a large and steadily growing volume of real income and effective demand, developing the full use of the resources of the world and expanding the production and exchange of goods, Being desirous of contributing to these objectives by entering into reciprocal and mutually advantageous arrangements directed to the substantial reduction of tariffs and other barriers to trade and to the elimination of discriminatory treatment in international commerce, Have through their Representatives agreed as follows...*»

Con l'evoluzione del commercio internazionale, e con lo sviluppo dello scambio non più solo di beni, ma anche di servizi e idee, l'Accordo GATT del 1947 non appariva più adeguato e sufficiente per la regolamentazione del commercio.

Si aprirono quindi le trattative per aggiornare la precedente normativa e, all'esito dell'Uruguay Round⁷⁸, con l'atto finale di Marrakech, il GATT del 1947 fu aggiornato, gli furono affiancati ulteriori trattati (tra cui l'Accordo Generale sul Commercio di Servizi, GATS e quello inerenti i diritti di proprietà intellettuale, TRIPS) e venne istituita l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)⁷⁹.

La nuova normativa manteneva i medesimi principi del precedente GATT, ma allo stesso tempo, attraverso gli ulteriori accordi allegati, sopperiva ad alcune lacune del precedente testo⁸⁰. Il GATT 1947, infatti, si limitava a regolamentare la circolazione di alcune specifiche tipologie di merci e rimanevano escluse sia la liberalizzazione dei servizi, sia la circolazione di altri beni, come ad esempio quelli del settore agricolo, di quello tessile e l'abbigliamento.

Un ulteriore limite dell'Accordo del 1947 era l'assenza di un organo di controllo che vigilasse e garantisse il rispetto degli accordi commerciali multilaterali stipulati tra gli Stati aderenti⁸¹.

Gli accordi OMC, come anticipato, comprendevano un elenco di accordi multilaterali e plurilaterali.

L'innovazione maggiore fu la previsione contenuta nell'atto finale di Marrakech che comportava la necessaria accettazione da parte degli Stati dell'OMC degli accordi commerciali multilaterali e degli strumenti giuridici ad essi attinenti⁸². Non era quindi più possibile, come in precedenza, per ciascuno stato scegliere i singoli accordi accessori al GATT a cui aderire, ma vigeva un principio del «pacchetto unico»⁸³.

L'accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) comprende il GATT 1994 (accordo generale sulle tariffe e il commercio) e 13 accordi settoriali in materia di accesso al mercato, norme che disciplinano le misure non tariffarie, amministrazione doganale e commerciale e misure di protezione commerciale.

⁷⁸ Si tratta di un importante negoziato, durato dal 1986 al 1994, che ha coinvolto 123 paesi, finalizzato all'instaurazione di nuovi accordi commerciali tra i paesi aderenti.

⁷⁹ Le funzioni dell'organizzazione sono di favorire l'attuazione ed il funzionamento dell'Accordo che istituiva l'OMC e degli Accordi allegati e di perseguirne gli obiettivi; di favorire i negoziati e le relazioni commerciali multilaterali, nonché di controllarne l'applicazione, di regolare le controversie tra i Paesi membri e di cooperare con il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale per allineare le politiche economiche a livello mondiale.

⁸⁰ Sul punto v. G. Venturini, *L'Organizzazione mondiale del commercio*, Milano, 2004, p. 56 ss.; G. Sacerdoti, *Le trasformazioni del GATT nell'organizzazione mondiale del commercio*, in *Dir. comm. Internaz.*, 1995, p. 73 ss.

⁸¹ Sul punto cfr. S. Armella, *Diritto doganale*, Milano, 2015, p. 3 ss.

⁸² Gli accordi plurilaterali allegati, invece, pur facendo parte della legge dell'OMC, non comportano obblighi né diritti per i membri che non li hanno accettati (ad esempio, l'accordo sugli appalti pubblici).

⁸³ V. F. Marrella, *Tutela dei singoli e diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, in *Contratto e impresa*, Padova, 2003, p. 52.

Esso è così strutturato:

- nel primo allegato rientrano gli accordi multilaterali sugli scambi di merci (in cui rientra anche il GATT 1994)⁸⁴, l'accordo generale sugli scambi di servizi (GATS), l'accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (TRIPS), compreso il commercio delle merci contraffatte;
- il secondo allegato comprende invece l'intesa sulle norme e sulle procedure che disciplinano la risoluzione delle controversie (DSU);
- l'allegato 3 riguarda il meccanismo di esame delle politiche commerciali (TPRM, *Trade policy review mechanism*) dell'OMC;
- l'allegato 4 contiene gli accordi commerciali plurilaterali⁸⁵ e pertanto vincola unicamente gli Stati membri che lo hanno accettato.

Tra i principi fondamentali introdotti dal GATT del 1947, alla base anche delle norme dell'OMC, vi è il principio del trattamento generale della nazione più favorita (art. I: *General Most Favoured Nation treatment*) per cui ciascuno Stato membro concede alle merci degli altri Stati membri un trattamento non meno favorevole rispetto a quello concesso ai prodotti simili di qualsiasi altro paese (non discriminazione).

Peraltro, l'accordo OMC prevede la possibilità per gli stati di derogare alla clausola della nazione più favorita allorché si renda necessario proteggere il mercato interno. È previsto, in particolare, che possano essere applicati dei dazi *antidumping* nonché le misure di salvaguardia nei confronti dei prodotti di importazione che abbiano un prezzo inferiore rispetto al loro valore ordinario.

Un ulteriore principio fondamentale del GATT è quello del trattamento nazionale (art. III GATT) per cui ai prodotti importati, una volta assolti i dazi doganali, viene garantito un trattamento regolamentare e fiscale non meno favorevole rispetto a quello previsto per i prodotti interni⁸⁶.

Va altresì ricordata l'**Organizzazione mondiale delle dogane (OMD)**, anch'essa istituita nel secondo dopoguerra.

⁸⁴ Oltre al GATT 1994, gli ulteriori accordi ricompresi in tale categoria sono i seguenti: accordo sull'agricoltura; accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie; accordo sui tessili e sull'abbigliamento; accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi; accordo sulle misure relative agli investimenti che incidono sugli scambi commerciali; accordo relativo alle misure antidumping; accordo relativo alla valutazione in dogana; accordo sulle ispezioni pre-imbarco; accordo relativo alle regole in materia di origine; accordo relativo alle procedure in materia di licenze d'importazione; accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative; accordo sulle misure di salvaguardia.

⁸⁵ Si tratta nello specifico dei seguenti accordi: accordo sul commercio di aeromobili civili; accordo sugli appalti pubblici (revisionato nel 2012); accordo internazionale sui prodotti lattiero-caseari (abrogato nel 1997); accordo internazionale sulle carni bovine (abrogato nel 1997).

⁸⁶ Per un approfondimento sul punto cfr. S. Armella, *Dazi doganali*, in *Diritto tributario internazionale*, coordinato da V. Uckmar, Milano, 2005, p. 1034.

Si tratta di un organismo intergovernativo indipendente che si occupa di migliorare le amministrazioni doganali, stimolando la crescita del commercio internazionale e contrastando le attività illecite.

L'OMD rappresenta attualmente 179 amministrazioni doganali nel mondo che controllano il 98% del commercio globale⁸⁷.

2.2 FORMAZIONE DELLA COMUNITA' EUROPEA E UNIONE DOGANALE POSTA A SUO FONDAMENTO

Nell'analisi del processo di armonizzazione non si può non menzionare la **Dichiarazione Schuman**, con cui il Ministro degli esteri francese Robert Schuman, in un discorso del 9 maggio 1950, proponeva l'integrazione delle industrie del carbone e dell'acciaio dell'Europa occidentale⁸⁸. Da tale progetto nasceva la Comunità Economica del Carbone e dell'Acciaio (CECA), con il Trattato di Parigi del 1951⁸⁹, con cui veniva creata una zona di libero scambio tra gli stati membri per il commercio di acciaio e carbone⁹⁰. Con la sottoscrizione di tale Trattato gli Stati aderenti, per la prima volta, acconsentirono ad una limitazione della propria sovranità in materie destinate ad assumere rilevanza comunitaria.

Sulla scia di tale Trattato, nel 1957, dopo due anni di negoziati, furono sottoscritti i Trattati istitutivi della Comunità Economica Europea (CEE) e della Comunità Europea per l'Energia Atomica (CEEa/Euratom)⁹¹, attraverso i quali i settori sottoposti alla normativa comunitaria venivano ampliati includendovi anche il mercato comune e l'energia nucleare.

Mentre però il Trattato CECA⁹² si limitava a concepire un'area di libero scambio, limitata ai settori del carbone e dell'acciaio, i Trattati CEE ed Euratom sostenevano la creazione di una vera e propria unione doganale⁹³. Si voleva, infatti, creare un mercato comune all'interno del territorio della

⁸⁷ Cfr. M. Fabio, *Manuale di diritto e pratica doganale cit.*, p. 44.

⁸⁸ Cfr. L. Daniele, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2007, p. 7 ss.

⁸⁹ A tale trattato aderirono Italia, Francia, Repubblica Federale Tedesca, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi.

⁹⁰ Per approfondire l'argomento del mercato unico europeo e delle quattro libertà fondamentali v. S. Amadeo, *Norme comunitarie, posizioni giuridiche soggettive e giudizi interni*, Milano, 2002; L. Daniele, *Il diritto del mercato europeo*, Milano, 2012, p. 43 e ss., L. Daniele, *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, cit., p. 13 e Adam, Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2014, p. 453 ss.

⁹¹ Entrambi i Trattati furono sottoscritti a Roma il 25 marzo 1957.

⁹² La CECA si è estinta il 23 luglio 2002 a seguito della mancata proroga del termine di scadenza previsto nel Trattato. Tutte le attività e passività della CECA sono state trasferite alla CE a partire dal 24 luglio 2002.

⁹³ Ciò che distingue l'unione doganale dall'area di libero scambio è la previsione, nell'unione doganale, di una tariffa doganale unica nei confronti degli stati terzi, e l'impossibilità per il singolo stato membro di pattuire condizioni differenti con i predetti stati terzi. Le aree di libero scambio, invece, sono frutto di un accordo commerciale tra più stati aventi lo scopo di eliminare le barriere doganali e le tariffe daziarie tra gli stati sottoscrittori. A differenza dell'unione doganale, in tali accordi vi libertà di ciascuno stato in termini di strategie commerciali e doganali da attuare nei confronti di paesi terzi. Tale distinzione può essere desunta dall'art. XXIV del General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) del 1947. In particolare, al punto 8 tale disposizione prevede che «*For the purposes of this Agreement: (a) A customs union shall be understood to mean the substitution of a single customs territory for two or more customs territories, so. That (i) duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Articles XI, XII, XIII, XIV, XV and XX) are eliminated with respect to substantially all the trade between the constituent territories of the union or at least with respect to substantially all the trade in products originating in such territories, and,*

Comunità europea, non più limitato ad un settore economico, ma esteso a tutte le attività di mercato al fine di realizzare non solo un'area di libero scambio, ma giungere all'adozione di una tariffa doganale comune nei rapporti con i paesi terzi. I due Trattati, sottoscritti a Roma nel 1957, entrarono in vigore il 1° gennaio 1958.

È proprio nel Trattato CEE, infatti, che troviamo un primo riferimento all'unione doganale quale fondamento della Comunità europea.

All'art. 9 del Trattato istitutivo della Comunità europea si statuisce, infatti, che «la Comunità è fondata sopra una unione doganale che si estende al complesso degli scambi di merci e importa 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»⁹⁴.

La CEE poneva a fondamento della sua costituzione l'unione doganale che avrebbe comportato l'instaurazione di un territorio doganale unico in sostituzione dei singoli territori doganali degli Stati membri e la messa in comune dell'importo globale dei dazi doganali riscossi in virtù della tariffa doganale comune.

Sebbene nel Trattato non vi fossero riferimenti alle zone franche, era chiaro che la costituzione di un'unione doganale, non poteva non avere ripercussioni sulla disciplina delle zone franche esistenti (e future) nei vari Stati membri. Il permanere di normative nazionali alquanto differenziate in materia di zone franche ed istituti similari poteva, infatti, compromettere l'applicazione della tariffa doganale comune ed il corretto funzionamento dell'unione doganale. Per tale motivo si provvedeva altresì all'armonizzazione graduale della relativa normativa.

(ii) subject to the provisions of paragraph 9, substantially the same duties and other regulations of commerce are applied by each of the members of the union to the trade of territories not included in the union; (b) A free-trade area shall be understood to mean a group of two or more customs territories in which the duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Articles XI, XII, XIII, XIV, XV and XX) are eliminated on substantially all the trade between the constituent territories in products originating in such territories». Sul punto v. A. Torello, *Libertà di circolazione delle merci e aspetti doganali. Due punti centrali per esaminare il "punto franco"*, in *Ricerche giuridiche*, 2017, vol. 6, 1, p. 17 ss.

⁹⁴ Sul punto si è pronunciata anche la Corte di Giustizia affermando che «l'unione doganale istituita dal trattato implica necessariamente che venga garantita la libera circolazione delle merci fra gli stati membri; questa libertà non potrebbe, a sua volta, essere completa se gli stati membri avessero la facoltà di ostacolare o di intralciare, in qualsiasi modo, la circolazione delle merci in transito, cosicché si deve riconoscere, come conseguenza dell'unione doganale e nel reciproco interesse degli stati membri, l'esistenza di un principio generale di libertà di transito delle merci nell'ambito della comunità» Corte di Giustizia 23 ottobre 2003, C – 115/02, *Rioglass*, in *Racc.*, 2003, 2705. Nello stesso senso v. anche Corte di Giustizia CE 9 dicembre 1997, C-265/95, *Commissione c. Francia*.

L'attuazione dell'unione doganale avveniva per gradi successivi⁹⁵, ed il 1° luglio 1968 la tariffa doganale comune sostituiva i dazi doganali nazionali per gli scambi commerciali con il resto del mondo e veniva così realizzata l'unione doganale⁹⁶.

Successivamente, dall'originaria previsione della realizzazione di un mercato comune previsto nel Trattato di Roma istitutivo della CEE, si passava, per tappe successive, alla previsione di un mercato unico europeo, inteso quale «spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali» (Atto unico europeo⁹⁷).

In tale contesto, il 7 febbraio 1992, venne sottoscritto il Trattato di Maastricht o Trattato sull'Unione Europea (TUE) (entrato in vigore il 1° novembre 1993) che apportava rilevanti modifiche al Titolo II del Trattato CEE⁹⁸.

Il completamento della predetta armonizzazione, favorita da ulteriori accordi tra cui la Convenzione di Kyoto⁹⁹, si è avuto con l'emanazione del Codice doganale comunitario (CDC), istituito con il Reg. (CEE) 12 ottobre 1992, n. 2913¹⁰⁰.

Il CDC è entrato in vigore il 1° gennaio 1993, e con esso l'Unione europea diveniva il primo esempio concreto a livello mondiale di unione doganale.

Come si desume dal preambolo, lo scopo di tale codice era di raccogliere le disposizioni e le procedure di carattere generale volte a garantire l'applicazione «delle misure tariffarie e delle altre misure instaurate sul piano comunitario per gli scambi di merci tra la Comunità ed i paesi terzi, comprese le misure di politica agricola e di politica commerciale comune, tenendo conto delle esigenze di queste politiche comuni».

Il Codice doganale comunitario (CDC), veniva successivamente riformato nel 2008 dal Reg. (CE) n. 450/2008 che istituiva il c.d. Codice doganale aggiornato (CDA). La nuova disciplina

⁹⁵ I primi dodici anni di vita della CEE vengono definiti «periodo transitorio». Come si è detto, infatti, gli Stati membri della CEE avevano previsto una graduale realizzazione degli obiettivi individuati dal Trattato, da compiersi nel periodo di dodici anni. In realtà, sebbene il periodo transitorio sarebbe dovuto terminare entro il 1969, la CEE raggiunse gli obiettivi prefissati con anticipo, già l'anno precedente.

⁹⁶ La soppressione dei dazi doganali all'interno della Comunità europea produceva effetti straordinari: tra il 1958 ed il 1970, infatti, il volume del commercio fra i Paesi comunitari aumentava di sei volte e il volume degli scambi con stati terzi veniva triplicato. In tale periodo, il prodotto nazionale lordo della Comunità aumentava del 70%.

⁹⁷ Il 17 febbraio 1986 venne sottoscritto l'Atto unico europeo, entrato in vigore il 1° luglio 1987, in cui si prevedeva la realizzazione, entro il 31 dicembre 1992, di un mercato interno.

⁹⁸ Vale la pena di ricordare che fu appunto con tale Trattato che l'espressione Comunità da CEE (Comunità Economica Europea) fu sostituita con CE (Comunità Europea). Viene quindi esplicitato anche in tal senso che la Comunità non ha più fini limitati al settore economico ma estende la propria competenza a molteplici ulteriori settori, tra cui la politica generale e l'unione monetaria.

⁹⁹ La Convenzione di Kyoto veniva adottata il 18 maggio 1973 ed entrava in vigore il 25 settembre dell'anno seguente. Con tale accordo gli Stati aderenti si impegnavano a promuovere la semplificazione e l'armonizzazione dei sistemi doganali attraverso la fissazione di principi e di tecniche doganali ai quali gli Stati membri si obbligavano a conformarsi. I legislatori degli Stati membri hanno quindi seguito le indicazioni di tale convenzione per legiferare in tale ambito plasmando nel tempo i propri modelli su quelli della Convenzione di Kyoto. Il legislatore comunitario ha provveduto ad accettare gli allegati della Convenzione di Kyoto attraverso una serie di decisioni tra cui la 78/528/CEE con cui veniva accettato anche l'allegato in materia di zone franche. Il 26 giugno 1999 è stato emanato un Protocollo aggiuntivo per adeguare la normativa alle nuove esigenze sorte a seguito dell'avanzamento tecnologico. Tale Convenzione riveduta di Kyoto è entrata in vigore il 3 febbraio 2006, a seguito della ratifica da parte del numero minimo di 40 stati necessari per la sua efficacia.

¹⁰⁰ Assieme al Regolamento che istituiva il CDC fu emanato anche il Reg. (CEE) n. 2454/93 in cui venivano previste le disposizioni di attuazione del codice doganale (DAC).

rispondeva alla necessità di semplificare le procedure¹⁰¹ e di adeguare la normativa alle evoluzioni tecnologiche. Veniva infatti previsto che le dichiarazioni e le procedure fossero elettroniche e non più cartacee.

L'entrata in vigore del CDA era prevista entro giugno 2013, ed era subordinata all'emanazione delle nuove disposizioni di applicazione. Il CDA, però, non è mai entrato in vigore ed il 9 ottobre 2013 è stato istituito con il Reg. (UE) n. 952/2013 il Codice doganale dell'Unione (CDU), che abrogava il CDA pur mantenendone il contenuto sostanziale¹⁰².

In tale Codice il legislatore dell'Unione ha disciplinato gli elementi essenziali riguardanti l'obbligazione tributaria doganale, le procedure ed i regimi, mentre la regolamentazione degli ulteriori aspetti, ossia la disciplina sanzionatoria, le modalità di accertamento a posteriori e la contestazione giudiziale, viene lasciata ai singoli Stati membri.

L'art. 3 TFUE precisa, infatti, che l'Unione europea ha competenza esclusiva nel settore dell'unione doganale (lett. a) e nella definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno (lett. b), mentre l'art. 4 prevede che vi sia competenza concorrente tra l'Unione europea e gli Stati membri in merito al mercato interno.

2.3 RAPPORTO TRA NORMATIVA DOGANALE EUROPEA, NORMATIVA NAZIONALE E NORME OMC

Per comprendere il rapporto tra la normativa doganale nazionale e quella europea sono necessarie alcune precisazioni in materia di diritto dell'UE.

Va rammentato in primo luogo che l'ordinamento giuridico comunitario è indipendente e distinto rispetto a quello internazionale. Mentre tra l'ordinamento nazionale e quello internazionale vi è un rapporto di coordinamento, tra l'ordinamento nazionale e quello comunitario vi è un rapporto di integrazione e ciò si ripercuote anche sull'efficacia che le rispettive norme hanno nell'ordinamento interno.

La necessità di un'attività da parte dei singoli stati al fine di porre in atto tale integrazione è desumibile dall'art. 10 del Trattato di Roma secondo cui «gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità». Da ciò si desume

¹⁰¹ Basti pensare che il precedente CDC era costituito da ben 253 articoli mentre il CDA ne conteneva 188.

¹⁰² Sul punto v. M. Fabio, *Manuale di diritto e pratica doganale*, cit., p. 494.

che la normativa comunitaria non è un sistema autosufficiente ma necessita dell'integrazione con l'ordinamento di ciascuno Stato membro.

Il processo di integrazione fra ordinamento interno ed ordinamento comunitario passa attraverso il necessario «adattamento»¹⁰³ da parte di ciascuno stato del proprio ordinamento al diritto dell'Unione europea¹⁰⁴, che varia a seconda che si tratti di fonti di diritto primario (trattato NTUE il trattato TFUE, i principi generali di diritto e la Carta di Nizza) e fonti di diritto derivato (regolamenti, direttive, decisioni, pareri e raccomandazioni), nonché attraverso la limitazione da parte degli Stati membri della propria sovranità in determinati settori, attribuiti all'ordinamento giuridico comunitario¹⁰⁵.

La materia doganale, come si è visto, è disciplinata dal Codice doganale dell'Unione istituito con il Reg. (UE) 952/2013, che trova diretta applicazione nell'ordinamento italiano.

Essa, infatti, rientra tra le materie in cui i singoli stati si sono spogliati della propria sovranità a favore dell'Unione europea trattandosi di materia in cui quest'ultima ha competenza esclusiva (art. 2, paragrafo 1, TFUE).

In tale materia, quindi, gli interventi normativi dei singoli stati sono limitati a quei settori del diritto doganale non disciplinati a livello comunitario¹⁰⁶. Si tratta di settori in cui vi è notevole differenza tra le normative interne di ciascuno stato membro ed in cui l'armonizzazione risulterebbe particolarmente complessa (ordinamento giudiziario, le sanzioni penali e amministrative, organizzazione degli uffici e dell'operatività doganale).

Stante la coesistenza di norme nazionali e comunitarie si possono verificare ipotesi di contrasti normativi tra le due discipline e in tale sede si rende necessario chiarire i rapporti tra i due ordinamenti.

¹⁰³ Con l'espressione «adattamento» al diritto comunitario si intende il modo in cui le fonti di diritto dell'ordinamento giuridico europeo entrano a fare parte dei singoli ordinamenti degli Stati membri. Cfr. A. M. Calamia - V. Vigiak, *Manuale breve Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2015, p. 141.

¹⁰⁴ Mentre le fonti di diritto primario entrano nell'ordinamento di ciascuno stato attraverso la ratifica ed il conseguente recepimento della normativa, per le fonti di diritto secondario bisogna distinguere tra atti direttamente applicabili all'interno degli Stati membri (regolamenti e decisioni) e atti che vincolano gli Stati nel fine da raggiungere, lasciando liberi in merito ai provvedimenti per attuarli (direttive).

¹⁰⁵ Tale concetto è esplicito ai punti 9 e 13 della nota sentenza della Corte di Giustizia del 5 febbraio 1963, C-26/62, *Van Gend en Loos*. In particolare al punto 9 si afferma che «la funzione attribuita alla Corte di Giustizia dall'articolo 177, funzione il cui scopo è di garantire l'uniforme interpretazione del Trattato da parte dei giudici nazionali, costituisce la riprova del fatto che gli Stati hanno riconosciuto al diritto comunitario un'autorità tale da poter esser fatto valere dai loro cittadini davanti a detti giudici. In considerazione di tutte queste circostanze si deve concludere che la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini». Al punto 13 la Corte di Giustizia afferma che «la circostanza che gli or citati articoli consentano alla Commissione e agli Stati membri di convenire davanti alla Corte lo Stato che sia venuto meno ai suoi obblighi non implica infatti che ai singoli sia precluso di far valere gli obblighi stessi davanti al giudice nazionale, precisamente come quando il Trattato fornisce alla Commissione i mezzi per imporre agli amministrati l'osservanza dei loro obblighi, non esclude con ciò la possibilità che, nelle controversie fra singoli davanti ad un giudice nazionale, questi possano far valere la violazione di tali obblighi».

¹⁰⁶ L'art. 5, paragrafo 2, del NTUE (Nuovo trattato sull'Unione europea) prevede che «In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri».

Attualmente si parla di “primato del diritto comunitario”¹⁰⁷ ma per arrivare ad una posizione condivisa da parte della giurisprudenza costituzionale e di quella della Corte di Giustizia si è dovuto attendere la sentenza *Granital*¹⁰⁸ (1984) con cui finalmente la Corte Costituzionale si allineò alle posizioni della Corte di Giustizia riconoscendo la possibilità per il giudice nazionale di disapplicare¹⁰⁹ autonomamente la norma interna incompatibile con quella europea.

Mentre però la Corte di Giustizia arrivava a tale conclusione attraverso un approccio monista, sostenendo quindi l’integrazione tra i due ordinamenti¹¹⁰, la Corte Costituzionale promuoveva una concezione dualista sostenendo che i due ordinamenti rimangono separati ma coordinati¹¹¹.

Entrambe le teorie, in ogni caso, giungono alla medesima soluzione della disapplicazione della normativa interna a favore di quella comunitaria¹¹². La disapplicazione, peraltro, non riguarda unicamente gli organi giurisdizionali, ma anche quelli amministrativi.

Va inoltre evidenziato che solo in presenza di una disposizione ad efficacia diretta il giudice nazionale potrà ricorrere alla disapplicazione, mentre, in presenza di una norma UE non dotata di efficacia diretta, l’antinomia andrà risolta dalla Corte Costituzionale che dovrà pronunciarsi in merito alla costituzionalità della norma interna, sulla base degli artt. 11 e 117 Cost. rispetto al parametro interposto costituito dalla disposizione comunitaria violata.

¹⁰⁷ Analogamente al principio dell’efficacia diretta e ad altri principi generali dell’Unione europea, tale principio non è espressamente enunciato dai trattati, ma è stato introdotto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia. Il suo fondamento normativo può essere ricondotto ad alcune disposizioni del Trattato Ue e della Costituzione ed in particolare:

- all’art. 4 par. 3 del TUE secondo cui «In virtù del principio di leale cooperazione, l’Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell’adempimento dei compiti derivanti dai trattati. [...] Gli Stati membri facilitano all’Unione l’adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell’Unione»;

- all’art. 11 Cost. secondo cui «l’Italia ... consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo».

- all’art. 117, comma 1, Cost. secondo cui «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

¹⁰⁸ Corte Costituzionale 8 giugno 1984 n. 170.

¹⁰⁹ La disapplicazione è l’operazione con cui il giudice, nella decisione del caso concreto, procede autonomamente alla non applicazione della fonte di rango inferiore a favore di quella avente rango superiore. Tale meccanismo opera nel nostro ordinamento nei rapporti gerarchici tra fonti di diverso livello. In ambito comunitario, tale potere autorizza il giudice nazionale a disapplicare, per contrasto con una fonte comunitaria ad efficacia diretta, qualsiasi disposizione nazionale, sia essa contenuta nella stessa Costituzione, in una legge ordinaria, in un atto avente forza di legge, in un regolamento, sia essa di emanazione anteriore ovvero successiva.

¹¹⁰ Cfr. Corte di Giustizia, 15 luglio 1964, C-6/64, *Costa c. Enel*, in *Racc.*, 1964, p. 1141. Secondo tale pronuncia il sistema comunitario è «integrato nell’ordinamento giuridico degli stati membri» che, pertanto, non possono «far prevalere contro un ordinamento che hanno accettato in condizioni di reciprocità (qual è quello comunitario), un provvedimento unilaterale ulteriore, il quale non potrà essere opponibile all’ordine comune». La norma interna va quindi disapplicata. Sul punto v. anche Corte di Giustizia, 9 marzo 1978, C-106-77, *Simmmenthal*, in *Racc.*, 1978, p. 629, punto 24; Corte di Giustizia, 5 marzo 1998, C-347/96, *Solred*, in *Racc.*, 1998, p. 937, punto 30; Corte di Giustizia, 28 giugno 2001, *Carra*, C-258/98, in *Racc.*, 2000, p. 4217.

¹¹¹ La Corte Costituzionale arriva alla medesima conclusione della Corte di Giustizia in merito alla supremazia dell’ordinamento comunitario sostenendo però che i due ordinamenti sono «autonomi e distinti, ancorché coordinati, secondo la ripartizione di competenza stabilita e garantita dal Trattato», sulla base quindi di una concezione dualista (pronuncia *Granital*, 8 giugno 1984 n. 170). Tale differente ragionamento si ripercuote anche sulla terminologia utilizzata da un lato dalla Corte di Giustizia e dall’altro dalla Corte Costituzionale che si riferiscono rispettivamente ad un potere di “disapplicazione” (che sottintende l’invalidità dell’atto normativo interno ed un rapporto gerarchico tra le norme operanti in un sistema ordinamentale unico integrato) ed il concetto di “non applicazione” (che implica una particolare ipotesi di inefficacia temporanea della norma interna, in presenza di due fonti che nei rispettivi ordinamenti, distinti ma coordinati, rimangono entrambe valide).

¹¹² Sul primato del diritto UE e sulla conseguente disapplicazione da parte del giudice nazionale della normativa interna cfr. M. d’Orlando, *incontro di studio: i giudici nazionali quali giudici naturali del diritto dell’unione europea: il ruolo del giudice nazionale nell’attuazione del diritto ue secondo la giurisprudenza nazionale ed eurounitaria*, Intervento sul tema : “Il primato del diritto dell’Unione e la non applicazione di quello interno discordante”, Roma 7-9 marzo 2018, in <http://www.cortedicassazione.it>.

Quanto, invece alle norme contenute nell' **Accordo OMC**, la situazione è nettamente differente *in primis* per l'assenza di un effetto diretto¹¹³ orizzontale delle sue norme all'interno degli ordinamenti degli stati aderenti¹¹⁴.

Sul punto, la giurisprudenza comunitaria è stata da sempre concorde nel negare un tale effetto diretto¹¹⁵.

Quanto alla giurisprudenza italiana, invece, in un primo momento la Cassazione riconobbe l'idoneità delle norme del GATT ad essere invocate direttamente dai singoli dinanzi alle autorità giudiziarie¹¹⁶. Successivamente, a seguito della comunitarizzazione della materia¹¹⁷, vi fu un *revirement* e la Cassazione si allineò all'orientamento della Corte di Giustizia negando un'efficacia diretta delle norme del GATT¹¹⁸.

Tale mutamento di orientamento seguiva l'entrata in vigore della tariffa doganale esterna comune (1° luglio 1986) ed il trasferimento in capo alla Comunità europea della competenza in materie di politica commerciale comune.

La Corte di Giustizia, poi seguita anche dalla giurisprudenza italiana¹¹⁹, sebbene abbia riconosciuto che gli accordi stipulati dall'Unione europea con stati terzi (o con organizzazioni internazionali), come le norme OMC, dalla loro entrata in vigore divengono parte integrante dell'ordinamento comunitario¹²⁰ e, conseguentemente, con riferimento al GATT 1947, la sua efficacia vincolante per gli Stati membri dell'UE¹²¹, essa ha negato che tali norme potessero essere invocabili da parte degli operatori del commercio transnazionale e di singoli individui per ottenere l'osservanza da parte dei singoli stati delle predette norme.

¹¹³ Con effetto diretto si intende l'attribuzione ai singoli di alcuni diritti la cui fonte è un atto intragovernativo contenente norme dotate di particolari requisiti. Tale concetto è stato espresso dalla Corte Permanente di giustizia nel caso Danzica in cui la Corte forniva un parere sulla competenza dei tribunali di Danzica, 3 marzo 1928, in www.icj-cij.org/pcij/index.php?p1=9.

¹¹⁴ Sul punto v. A. Di Maio, *L'efficacia del diritto WTO all'interno della Comunità europea all'esame della Corte di Giustizia*, in www.innovazioneDiritto.unina.it.

¹¹⁵ V. Corte di Giustizia, sentenza 12 dicembre 1972, C-21/72 e C-24/72, *International Fruit Company NV ed altri c. Produktschap voor groenten en fruit*, in *Racc.* 1972, p. 1219 e in *Riv. dir. internaz. priv. proc.* 1973 con nota di A. Giardina, *La Corte europea ed i rapporti fra diritto comunitario e diritto internazionale*, p. 582 ss.; sentenza 24 ottobre 1973, C-9/73, *Carl Schlüter c. Hauptzollamt Lörrach*, in *Racc.* 1973, p. 1135.

¹¹⁶ La Cassazione riteneva in particolare che, poiché l'accordo GATT era stato recepito dall'Italia, le sue norme formavano parte dell'ordinamento interno ed erano vincolanti per tutti i soggetti cui erano rivolte, compresi gli organi giurisdizionali ed amministrativi. V. Cass. 6 luglio 1968 n. 2293 e Cass., sez. unite, 17 aprile 1972 n. 1196.

¹¹⁷ La partecipazione e l'attuazione degli accordi OMC avveniva sul piano comunitario con la decisione del Consiglio del 22 dicembre 1994.

¹¹⁸ Sul punto cfr. P. Menegozzi, *Le relazioni esterne della Comunità Europea, il principio di sussidiarietà e le esigenze di cooperazione poste dalla globalizzazione dell'economia*, in L. Daniele, *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Milano, 2001, p. 5-29.

¹¹⁹ V. Cass., sez. unite, 21 luglio 1981 n. 471 in *Foro it.*, 1982, I, c. 291 ss.

¹²⁰ In tal senso si è espressa la Corte di Giustizia nella sentenza 30 aprile 1974, C-181/73, *Haegeman*, secondo cui «un accordo concluso dal consiglio, in conformità agli artt. 228 e 238 del trattato, costituisce, per quanto riguarda la comunità, un atto compiuto da una delle istituzioni della comunità nel senso di cui all' art. 177, primo comma, lettera b). Le sue disposizioni formano, dal momento della sua entrata in vigore, parte integrante dell'ordinamento comunitario». Nello stesso senso v. anche Corte di Giustizia 11 settembre 2007, C-431/05, *Merck Genéricos*.

¹²¹ Come si desume dagli artt. 300, paragrafo 7, TCE e dai paragrafi 5 e 6 dell'art. 24 TUE.

La circostanza che tale accordo divenga parte integrante dell'ordinamento comunitario, infatti, non comporta necessariamente che le sue disposizioni possano essere invocate in giudizio da parte dei singoli¹²².

Nello specifico, la Corte di Giustizia si è espressa chiarendo che, affinché le norme contenute negli accordi conclusi sulla base delle procedure di cui all'art. 300 TCE possano essere invocate in giudizio da parte dei singoli (e portare alla disapplicazione di una norma interna), è necessario che esse presentino i medesimi requisiti che determinano l'effetto diretto delle norme del Trattato, o direttive e decisioni. Ciò significa che la disposizione deve essere completa, incondizionata e tale da non lasciare margini di discrezionalità agli Stati od organi tenuti ad applicarla¹²³.

In ogni caso, tali disposizioni, dovranno essere interpretate alla luce dell'oggetto, dello scopo e del contesto dell'accordo¹²⁴.

Sulla base di tale ragionamento la Corte ha escluso effetti diretti delle norme OMC¹²⁵.

La stessa posizione è rimasta invariata anche a seguito degli accordi di Marrakech nei quali, in ogni caso, non era stata disciplinata la questione dell'efficacia diretta delle norme contenute in essi.

Va altresì evidenziato che sia gli Stati Uniti che l'Unione europea hanno successivamente precisato in maniera unilaterale l'assenza di effetto diretto dell'accordo OMC¹²⁶ e che sia gli Stati Uniti che il Giappone hanno negato alle norme OMC lo *status* di parametri di legittimità dei propri atti di diritto interno. Ciò porta la Corte di Giustizia ad adottare la stessa soluzione con riferimento all'ordinamento comunitario in quanto «la mancanza di reciprocità a tale riguardo rischierebbe di condurre ad uno squilibrio nell'applicazione delle norme dell'OMC»¹²⁷.

Infine, quanto al rapporto tra le norme doganali dell'Unione europea, e quelle dell'OMC, è stato osservato come la previsione dell'Unione doganale potrebbe astrattamente essere in conflitto con

¹²² V. R. Adam - A. Tizzano, *Lineamenti di Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2008, p. 163.

¹²³ In tal senso si era pronunciata la Corte di Giustizia nella causa *International Fruit*.

¹²⁴ Corte di Giustizia 26 ottobre 1982, C-104/81, *Kupferberg*.

¹²⁵ In un primo momento tale posizione era fondata sul fatto che l'applicazione del GATT 1947 doveva essere provvisoria, che il suo contenuto era assai flessibile quanto agli obblighi previsti e che il meccanismo di risoluzione delle controversie aveva una scarsa efficacia. A seguito delle modifiche apportate al GATT (che avevano reso il sistema meno flessibile ed avevano dettato norme più precise e dettagliate), la Corte di Giustizia ha continuato a negare gli effetti diretti delle predette norme deducendo che «le norme dell'Accordo generale sono sprovviste di carattere incondizionato e che l'obbligo di riconoscere loro il valore di norme di diritto internazionale direttamente applicabili negli ordinamenti giuridici interni dei Contraenti non può essere fondato sullo spirito, sulla struttura o sulla lettera dell'accordo. In assenza di un siffatto obbligo derivante dall'accordo stesso, solo nell'ipotesi in cui la Comunità abbia inteso dare esecuzione ad un obbligo particolare assunto nell'ambito del GATT o in quella in cui l'atto comunitario rinvii espressamente a precise disposizioni dell'Accordo generale, la Corte è tenuta a controllare la legittimità dell'atto comunitario di cui trattasi alla luce delle norme del GATT» v. punti 110 e 111 della sentenza della Corte di Giustizia 5 ottobre 1994, C-280/93, *Germania c. Consiglio*, in *Racc.* p. I-4973.

¹²⁶ In particolare, con decisione n. 94/800/CE del Consiglio del 22 dicembre 1994, si è affermato che «l'accordo che istituisce l'Organizzazione Mondiale del Commercio, compresi gli allegati, non è di natura tale da essere invocato direttamente dinanzi alle autorità giudiziarie della Comunità e degli Stati membri». Sul punto v. G. Gaja, *Il preambolo di una decisione del Consiglio preclude al «GATT 1994» gli effetti diretti nell'ordinamento comunitario?*, in *Riv. dir. internaz.*, 1995, p. 407 ss.

¹²⁷ Corte di Giustizia 9 settembre 2008, C-120/06 e C-121/06.

la clausola della nazione più favorita prevista negli accordi GATT, secondo la quale ogni facilitazione doganale concessa ad uno stato membro va estesa anche agli altri paesi membri. Applicando tale clausola, infatti, la tariffa doganale comune e la stessa eliminazione delle barriere doganali interne dovrebbe applicarsi ad ogni paese membro del GATT. Il problema in realtà viene risolto alla luce dell'esplicita previsione di clausole di esonero dal rispetto di tale clausola in presenza di unioni doganali¹²⁸.

2.4 LE FONTI DEL DIRITTO DOGANALE

A seguito dell'armonizzazione attuata dagli Stati in ambito internazionale nel settore del diritto doganale, si è giunti ad una comune impostazione nelle disposizioni doganali fondata su tre pilastri: la classificazione, l'origine delle merci ed il valore della transazione.

Il quadro giuridico nel settore doganale è composto da norme comunitarie e nazionali che si sono stratificate e succedute nel tempo con la progressiva integrazione tra la normativa interna e quella comunitaria e ciò, come si vedrà nei prossimi capitoli, anche in materia di zone franche.

Il **sistema delle fonti** del diritto doganale è così modulato:

- la disciplina sostanziale in materia di unione doganale è rimessa alla competenza esclusiva dell'Unione europea ed è contenuta nel Codice Doganale dell'Unione (CDU), adottato con Reg. UE n. 952/2013.

Il **CDU** disciplina:

- i presupposti oggettivi e soggettivi dell'imposizione;
- gli elementi di base dell'obbligazione doganale (classificazione, origine e valore delle merci);
- la procedura da applicare per l'introduzione dei prodotti nel territorio dell'Unione e per l'assegnazione della destinazione doganale prescelta, i conseguenti obblighi dei contribuenti e le relative modalità di accertamento dei debiti di imposta;
- i regimi doganali.

Accanto al CDU vi sono una serie di regolamenti che integrano e specificano il contenuto del Codice Doganale dell'Unione (Reg. delegato UE n. 2015/2446 (RD) e Reg. delegato n. 2016/341, quest'ultimo rettificato dal Reg. UE 2016/398) e che recano le modalità di applicazione di talune delle sue disposizioni (Reg. di esecuzione UE n. 2015/2447 (RE))

¹²⁸ Sul punto cfr. P. Boria, *Diritto tributario europeo*, Milano, 2017, p. 143 ss.

- l'organizzazione delle amministrazioni doganali nazionali, invece, assieme alla normativa recante le sanzioni penali ed amministrative inflitte in caso di violazioni di norme doganali, rimangono di competenza degli Stati membri.

In particolare, la normativa nazionale di riferimento è la seguente:

- Testo unico delle leggi doganali (TULD) approvato con il D.P.R. 23 gennaio 1973 n. 43 e successive modificazioni;
- D.lgs. 8 novembre 1990 n. 374 che disciplina il riordino degli istituti doganali e la revisione delle procedure di accertamento e controllo;
- D.lgs. 18 dicembre 1997 n. 472 che contiene le disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie.

Oltre a tali norme, vanno altresì ricordati i regolamenti approvati con:

- D.M. 11 dicembre 1992 n. 548 sulle procedure semplificate di accertamento doganale;
- D.M. 28 gennaio 1994 nn. 254, 255 e 256 che rispettivamente disciplinano le semplificazioni per l'entrata delle merci nel territorio doganale; i programmi e le disposizioni in materia di visita fisica alle merci nella fase dell'accertamento e le disposizioni sul servizio di riscontro e l'identificazione delle merci sottoposte a vincoli doganali;
- D.L. 2 marzo 2012 n. 16 contenente le disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento.

L'organizzazione centrale e periferica dell'Amministrazione delle dogane e delle imposte indirette e ordinamento del relativo personale è disciplinata dal D.lgs. 26 aprile 1990 n. 105 e dai D.M. 26 novembre 1991 e 6 ottobre 1995.

Infine va ricordato il Regolamento di amministrazione dell'Agenzia delle Dogane del 5 dicembre 2000.

A tali norme si aggiungono quelle comunitarie promulgate nel settore della lotta alle frodi e quelle per la lotta ai traffici di stupefacenti ed armi.

2.5 IL TERRITORIO DOGANALE

Il territorio doganale è la parte del territorio politico di uno stato definito dai confini doganali.

Individuare con precisione i confini del territorio doganale risulta necessario in quanto l'attraversamento di tale confine doganale determina l'insorgere del prelievo fiscale.

Come si è visto nei paragrafi precedenti, il confine attualmente rilevante ai fini doganali non è più quello nazionale, bensì la linea doganale dell'Unione europea.

Le barriere doganali, infatti, esistono attualmente solo in corrispondenza dei confini con gli stati terzi (e comunque in porti ed aeroporti) allo scopo di permettere l'applicazione dei dazi doganali per le merci di provenienza extracomunitaria. Una volta varcato il confine doganale dell'Unione europea, le merci possono circolare liberamente all'interno del territorio comunitario senza che vengano applicati oneri fiscali aggiuntivi.

A tale proposito va detto che il territorio doganale dell'Unione europea¹²⁹ diverge sia dal territorio politico che da quello fiscale dell'UE e viene individuato dall'art. 4 del Reg. (UE) n. 952/2013.

Secondo tale disposizione il territorio doganale dell'Unione europea non coincide esattamente con la somma dei territori dei paesi membri poiché alcune zone di alcuni stati sono escluse dal territorio doganale comunitario e, per contro, altri territori che non fanno parte del territorio geografico dell'UE sono considerati a tutti gli effetti all'interno del territorio doganale comunitario.

In particolare costituiscono il territorio doganale comunitario i 28 paesi aderenti all'Unione Europea, del quale fanno parte le acque territoriali e marittime interne, lo spazio aereo sovrastante.

Di esso fanno parte ai sensi dell'art. 4 del regolamento:

- il territorio del Regno del Belgio;
- il territorio della Repubblica di Bulgaria;
- il territorio della Repubblica ceca;
- il territorio del Regno di Danimarca, a eccezione delle isole Færøer e della Groenlandia;
- il territorio della Repubblica federale di Germania, a eccezione dell'isola di Heligoland e del territorio di Büsingen;
- il territorio della Repubblica di Estonia;
- il territorio dell'Irlanda;
- il territorio della Repubblica ellenica;
- il territorio del Regno di Spagna, a eccezione di Ceuta e Melilla;
- il territorio della Repubblica francese, a eccezione dei paesi e territori d'oltremare francesi;
- il territorio della Repubblica di Croazia;

¹²⁹ In merito al territorio doganale dell'Unione Europea si vedano S. Armella, *Diritto doganale*, cit., p. 128; D. Desiderio - M. Giffoni, *Legislazione doganale comunitaria e nuovo codice doganale*, Torino 2009, p. 36 e ss; P. Boria, *Diritto tributario europeo*, Milano, 2017, p. 143 ss.

- il territorio della Repubblica italiana, a eccezione dei comuni di Livigno e di Campione d'Italia e delle acque italiane del Lago di Lugano¹³⁰;
- il territorio della Repubblica di Cipro, conformemente alle disposizioni dell'atto di adesione del 2003;
- il territorio della Repubblica di Lettonia;
- il territorio della Repubblica di Lituania;
- il territorio del Granducato del Lussemburgo;
- il territorio dell'Ungheria;
- il territorio di Malta;
- il territorio del Regno dei Paesi Bassi in Europa;
- il territorio della Repubblica d'Austria;
- il territorio della Repubblica di Polonia;
- il territorio della Repubblica portoghese;
- il territorio della Romania;
- il territorio della Repubblica di Slovenia;
- il territorio della Repubblica slovacca;
- il territorio della Repubblica di Finlandia;
- il territorio del Regno di Svezia;
- il territorio del Regno Unito di Gran Bretagna ed Irlanda del Nord, le isole Normanne e l'isola di Man¹³¹.

Al secondo comma del medesimo art. 4 del regolamento vengono individuati alcuni territori che, pur non facendo parte del territorio degli Stati membri, si considerano parte del territorio doganale dell'Unione in base a convenzioni e trattati.

¹³⁰ Con lettera del 18 luglio 2017 l'Italia chiedeva che il comune di Campione d'Italia e le acque italiane del Lago di Lugano venissero inclusi nel territorio doganale dell'Unione, anche ai fini dell'accisa, lasciando nel contempo tali territori al di fuori dell'ambito di applicazione territoriale della direttiva 2006/112/CE del Consiglio ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, ritenendo tale regime «essenziale per garantire condizioni di parità fra gli operatori economici stabiliti in Svizzera e nel comune italiano di Campione d'Italia attraverso l'applicazione di un regime di imposizione indiretta locale, in linea con l'imposta sul valore aggiunto svizzera» (v. considerando 3 della Direttiva (UE) 2019/475 del Consiglio del 18 febbraio 2019). Conseguentemente, con direttiva 18.02.2019 n. 2019/475/UE e Regolamento 19.03.2019, n. 474, la Commissione europea accoglieva la predetta richiesta ed includeva Campione d'Italia e le acque italiane del Lago di Lugano nel territorio doganale dell'Unione e nell'ambito di applicazione territoriale della direttiva 2008/118/CE del Consiglio ai fini dell'accisa. Il Consiglio riteneva, infatti, che non sussistessero più le «motivazioni storiche che ne giustificano l'esclusione, quali l'isolamento e gli svantaggi economici» (v. considerando 2). La modifica avrà efficacia a partire dal 1° gennaio 2020 e comporterà che le merci dirette a Campione d'Italia, non essendo più poste al di fuori del territorio doganale unionale, non saranno più assoggettate ai dazi svizzeri.

¹³¹ Sebbene tali stati risultino tuttora ufficialmente parte del territorio doganale dell'Unione, il Regno Unito- quando si concretizzerà formalmente la cosiddetta "Brexit" attraverso la ratifica del recesso da parte del Regno Unito – non sarà più parte del territorio doganale e fiscale dell'Unione Europea e, conseguentemente, la circolazione delle merci tra i predetti stati e l'Unione europea verrà considerata come commercio con un Paese terzo.

In virtù di tali convenzioni, sebbene non sia situato nel territorio francese, viene considerato parte del territorio doganale dell'Unione, il territorio del Principato di Monaco.

Inoltre, viene parimenti considerato parte del territorio doganale UE, con riferimento a Cipro, il territorio delle zone di sovranità del Regno Unito di Akrotiri e Dhekelia quali definite nel trattato relativo all'istituzione della Repubblica di Cipro.

Va peraltro specificato che le zone collocate materialmente al di fuori della linea doganale comunitaria come nel caso di Livigno e Campione d'Italia (fino al 2020) sono cosa differente dalle zone franche doganali, nella quali vige una *factio iuris* per cui si simula la collocazione della merce ivi ubicata all'infuori del territorio doganale.

Quanto al **territorio doganale nazionale**, esso viene definito dagli artt. 1 e 2 del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973 n. 43.

L'art. 1 individua la linea doganale¹³² ed il successivo art. 2 sancisce che «il territorio circoscritto dalla linea doganale costituisce il territorio doganale» ricomprendendo in esso sia il mare territoriale sia lo spazio aereo sottoposto alla sovranità dello Stato.

La medesima disposizione indica i territori esclusi dal territorio doganale italiano, ossia i territori dei comuni di Livigno¹³³ e di Campione d'Italia¹³⁴, che costituiscono i territori extra-doganali, specificando che anche «i depositi franchi, i punti franchi e gli altri analoghi istituti, di cui agli articoli 132¹³⁵, 164, 166 e 254¹³⁶» vanno «assimilati ai territori extra-doganali», ribadendo anche in questo caso che per tale categoria di aree opera una finzione giuridica (si afferma infatti che tali territori siano «assimilati» ai territori extra-doganali).

¹³² In particolare stabilisce che «Il lido del mare ed i confini con gli altri Stati costituiscono la linea doganale. Lungo il lido del mare, in corrispondenza delle foci dei fiumi e degli altri corsi d'acqua nonché degli sbocchi dei canali, delle lagune e dei bacini interni di ogni specie, la linea doganale segue la linea retta congiungente i punti più foranei di apertura della costa; in corrispondenza dei porti marittimi segue il limite esterno delle opere portuali e le linee rette che congiungono le estremità delle loro aperture, in modo da includere gli specchi d'acqua dei porti medesimi. Nel tratto fra Ponte Tresa e Porto Ceresio e nella zona di Livigno la linea doganale, anziché il confine politico, segue rispettivamente le sponde nazionali del lago di Lugano e la delimitazione del territorio del comune di Livigno verso i comuni italiani ad esso limitrofi. Il confine politico che racchiude il territorio del comune di Campione d'Italia non costituisce linea doganale».

¹³³ Livigno ha acquisito lo status di zona extradoganale nel 1910 sotto il Regno d'Italia con l'art. 3 della legge n. 516 del 17 luglio 1910.

¹³⁴ Si tratta di una enclave italiana in territorio svizzero. Pur facendo parte politicamente del territorio dello stato italiano, dal punto di vista doganale è considerato un territorio extra-UE in quanto inserito nello spazio doganale svizzero. Peraltro in tale comune la moneta utilizzata è il franco svizzero e, pertanto, è escluso altresì dalla euro-zona. Come si è già detto, esso a partire dal 1° gennaio 2020 entrerà a far parte del territorio doganale dell'Unione europea.

¹³⁵ Tale articolo prevede che i prodotti impiegati o consumati in mare nell'esercizio di particolari attività (prospezione, ricerca e coltivazione di giacimenti sottomarini di idrocarburi liquidi e gassosi e di altre sostanze minerali, nonché nella costruzione ed installazione di opere fisse e relative pertinenze per l'ormeggio, il carico e lo scarico di navi, nella posa e riparazione di cavi o tubazioni e nelle operazioni di ricupero marittimo) «sono considerati, agli effetti doganali, usciti in transito, riesportazione o rispedizione, se esteri, ed in esportazione definitiva, se nazionali o nazionalizzati, anche quando vengono direttamente avviati nelle zone di impiego su natanti di stazza netta non superiore a cinquanta tonnellate ovvero quando, in attesa dell'imbarco, vengono introdotti nelle basi operative a terra delle imprese che eseguono i lavori predetti».

¹³⁶ L'art. 254 disciplina il regime da applicarsi alle provviste di bordo sulle navi statuendo che «I generi costituenti provviste di bordo imbarcati o trasbordati sulle navi in partenza dai porti dello Stato si considerano usciti in transito o riesportazione se esteri ovvero in esportazione definitiva se nazionali o nazionalizzati...Le provviste di bordo imbarcate o trasbordate a norma dei precedenti commi possono essere consumate nel porto in esenzione dai diritti doganali, prima della partenza della nave» a determinate condizioni.

2.6 L'IMPOSIZIONE DOGANALE

La nozione di diritto doganale, contenuta nell'art. 34 del TULD, è molto ampia e comprende «tutti quei diritti che la dogana è tenuta a riscuotere in forza di una legge, in relazione alle operazioni doganali».

Tra i diritti doganali rientra la sottocategoria dei diritti di confine in cui rientrano «i dazi di importazione e quelli di esportazione, i prelievi e le altre imposizioni all'importazione o all'esportazione previsti dai regolamenti comunitari e dalle relative norme di applicazione ed inoltre, per quanto concerne le merci in importazione, i diritti di monopolio, le sovrimposte di confine ed ogni altra imposta o sovrimposta di consumo a favore dello Stato» (art. 34, secondo comma, TULD).

I **diritti doganali** (in senso stretto) ed i **dazi** si differenziano per il fatto che i primi costituiscono un onere relativo ad uno specifico servizio reso all'operatore commerciale (come le spese per la custodia delle merci nei magazzini doganali o i diritti per visite sanitarie), mentre i secondi hanno quale presupposto l'attraversamento delle merci oltre i confini del territorio doganale dell'Unione europea e, in particolare, l'importazione definitiva di beni di provenienza extraunionale o l'esportazione definitiva di merce unionale¹³⁷. I dazi, storicamente, come si è visto nel primo capitolo, avevano la funzione di regolare i flussi commerciali tra Paesi per favorire o proteggere i prodotti nazionali.

L'art. 8 del GATT 1994 prevede che gli oneri previsti per i servizi imposti da uno stato in sede di importazione o di esportazione non può costituire una protezione indiretta dei prodotti nazionali o un'imposta di natura tributaria ma deve essere limitato all'ammontare del costo del servizio reso¹³⁸.

Rientrano altresì nella categoria dei diritti doganali, le imposte indirette sul consumo tra cui l'Iva e le accise.

¹³⁷ Cfr. M. Fabio, *Manuale di diritto e pratica doganale*, cit., p. 43; E. Varese, *Dazi e regimi doganali nell'unione europea*, Torino, 2012, p. 5 ss.; P. Boria, *Diritto tributario europeo*, cit. p. 386 ss.

¹³⁸ V. paragrafo 1, lett. a: «Nessuna tassa o imposizione di qualsiasi natura, diversa dai dazi d'importazione o d'esportazione e dalle tasse considerate nell'articolo III, riscossa dalle Parti contraenti nell'importazione o nell'esportazione, oppure in occasione di queste, sarà maggiore del costo approssimativo dei servizi resi, né costitutiva di una protezione indiretta dei prodotti nazionali o di tasse fiscali su l'importazione o l'esportazione».

2.6.1 DAZI DOGANALI

Il termine dazio deriva secondo alcuni dal termine *datio*, *dationis*, ossia “il dare”¹³⁹, secondo altri, invece il termine deriverebbe «dalla *decatitia*, o decima, che nei bassi tempi, pagavasi in natura sulle merci»¹⁴⁰.

I dazi sono oneri pecuniari riscossi da un determinato paese in ragione del passaggio di un prodotto alla frontiera e l'immissione in libera pratica di tale prodotto (ossia l'introduzione dello stesso nel circuito commerciale dello stato). Nel caso di paesi dell'Unione europea la frontiera è quella che circonda il territorio doganale dell'Unione europea ed il dazio sarà dovuto ogni qualvolta un prodotto o merce proveniente da paesi terzi varchi il confine doganale dell'Unione e sia introdotto nel circuito commerciale comunitario¹⁴¹.

Il presupposto di tale tributo è quindi duplice:

- l'attraversamento della linea di confine;
- la destinazione delle merci al consumo.

Ciò comporta che, ogni qual volta l'attraversamento della linea di confine sia realizzato con carattere transitorio, al fine di eseguire lavorazioni o di un mero deposito delle merci in attesa di un successivo trasferimento all'esterno del mercato dell'Unione europea delle merci, non esistendo un'effettiva immissione sul mercato nel territorio dell'Unione della merce, non sarà applicato il dazio doganale. Si tratta quindi di un'imposta di consumo.

I dazi interessano unicamente gli scambi che hanno per oggetto beni materiali, mentre i trasferimenti di servizi e di capitali ne sono esclusi. La nozione di merce non si rinviene né nel TFUE né nel CDU ed è stata fornita dalla Corte di Giustizia che l'ha definita come un bene fisico che possa essere trasferito e che sia economicamente valutabile¹⁴².

I dazi possono essere classificati in base al loro scopo, secondo la modalità di calcolo, per la destinazione delle merci e secondo i rapporti tra gli stati¹⁴³.

La prima classificazione distingue i dazi tra protettivi e fiscali: i primi vengono applicati con lo specifico scopo di tutelare la produzione europea dalla concorrenza di prodotti analoghi provenienti da paesi terzi scoraggiando invece l'importazione e così generando un incremento

¹³⁹ In tal senso F. Balestrieri - D. Marini, *Commercio internazionale. Normativa comunitaria e procedure doganali*, Milano, 2007, p. 10.

¹⁴⁰ G. Boccardo, *Dizionario della economia politica e del commercio*, Vol. 2, Sebastiano Franco e figli comp. Editori, Torino, 1858.

¹⁴¹ I dazi costituiscono risorse proprie dell'UE ma vengono accertati, liquidati e riscossi dalle autorità doganali nazionali degli Stati membri. Cfr. COM (2011) 500 def. dd. 29 giugno 2011.

¹⁴² Corte di Giustizia 10 dicembre 1968, C-7/68, *Commissione v. Italia*, in *Racc.*, 1968, p. 617; Corte di Giustizia 23 novembre 1978, C-7/78, *Regina c. Ernest George Thompson, Brian Albert Johnson e Colin Alex Norman Woodiwiss*; Corte di Giustizia 9 luglio 1992, C-2/90, *EU c. Kingdom of Belgium*; Corte di Giustizia 26 novembre 1996, C-157/94, *Commissione c. Kingdom of Netherlands*.

¹⁴³ V. E. Varese, *op. cit.*, p. 7 ss.

della domanda del prodotto UE, mentre i dazi fiscali mirano ad incrementare il gettito fiscale e gravano su beni voluttuari o non di prima necessità.

Nella maggior parte dei casi i dazi sono al contempo protettivi e fiscali.

La seconda distinzione avviene in base alle modalità di quantificazione del dazio che può dipendere dal valore della merce (c.d. dazi *ad valorem*), oppure dalla quantità o misura dei beni (c.d. dazi specifici)¹⁴⁴. I dazi misti, invece, comportano che per una tipologia di merce venga contemporaneamente considerato, nel calcolo del dazio dovuto, sia il valore, sia la quantità della merce. Esso è contemplato quando una determinata merce ha costi unitari molto diversi.

Un'ulteriore classificazione, contenuta altresì nel CDU, si basa sulla destinazione delle merci. In tal senso distinguiamo tra dazi di importazione (che colpiscono le merci che provengono da paesi terzi ed entrano nel territorio doganale UE) e dazi di esportazione (che si applicano nel caso di merce che esce dal territorio doganale UE¹⁴⁵).

Mentre i primi hanno una funzione protezionistica, i secondi, peraltro di scarsa applicazione, hanno una funzione fiscale.

Nella tassazione indiretta i Paesi dell'UE hanno stabilito (artt. 90, 91 Trattato CE) che la tassazione dei beni, oggetto degli scambi internazionali, deve avvenire nel paese in cui essi sono acquistati e utilizzati (c.d. principio della tassazione nel paese di destinazione).

Ciò comporta, da un lato, la tassazione delle importazioni e, dall'altro, la detassazione delle esportazioni. Ciò determina che tutti i beni esistenti in un determinato paese vengono sottoposti al medesimo regime fiscale, indipendentemente dalla loro provenienza.

I dazi possono altresì distinguersi in dazi convenzionali (tributi adottati tra due o più stati attraverso accordi commerciali internazionali), dazi preferenziali (che si caratterizzano per il loro ammontare inferiore rispetto a quello previsto dalla tariffa doganale ed hanno lo scopo di favorire gli scambi tra un determinato stato e l'UE), dazi differenziali (si tratta di dazi protettivi che applicano una maggiorazione rispetto alla tariffa doganale prevista e mirano a scoraggiare le importazioni), i dazi antisovvenzioni (che compensano le eventuali sovvenzioni di cui beneficiano i prodotti importati nel paese di provenienza)¹⁴⁶.

¹⁴⁴ I dazi specifici sono ormai di rara applicazione in quanto ritenuti iniqui. Essi, infatti, vengono applicati nella stessa misura su oggetti di valore molto differente (si pensi ad esempio a merce come orologi che possono avere valori più disparati).

¹⁴⁵ I dazi all'esportazione, in passato, sono stati impiegati per scoraggiare l'uscita dal paese di determinati beni considerati essenziali per il mercato interno. Cfr. F. Padovani, *Manuale di diritto tributario*, a cura di P. Russo, *Parte speciale*, Milano, 2002, p. 284.

¹⁴⁶ V. sul punto E. Varese, *Dazi e regimi doganali nell'Unione europea*, cit., p. 13 ss.

Vi sono altresì i dazi *antidumping*¹⁴⁷, ossia quei dazi che hanno lo scopo di scoraggiare la pratica del *dumping*, cioè l'esportazione di beni ad un prezzo inferiore rispetto a quello praticato nel paese d'origine.

I dazi vengono regolamentati a livello internazionale dall'OMC ed il loro livello è stabilito attraverso negoziati internazionali e specifici accordi commerciali internazionali stipulati dall'Unione europea.

2.6.2 IVA ALL'IMPORTAZIONE. LIBERA PRATICA E IMMISSIONE IN CONSUMO

L'immissione in libera pratica è la procedura attraverso cui la merce proveniente da paesi terzi acquisisce la posizione doganale di merce comunitaria e consiste nell'assolvimento delle procedure doganali e nel versamento dei dazi (v. art. 201 CDU).

L'immissione in libera pratica va distinta, invece, dall'immissione in consumo che si verifica allorché l'operatore economico assolva in dogana anche i diritti di confine relativi alla fiscalità interna (Iva all'importazione ed eventuali accise)¹⁴⁸. Solo con il pagamento dell'Iva¹⁴⁹, con le medesime aliquote previste per le cessioni interne dei medesimi prodotti nello stato di importazione, la merce estera, immessa in libera pratica, può essere inserita nel circuito commerciale nazionale.

Mentre con il pagamento dei dazi doganali i prodotti extracomunitari vengono assimilati a quelli analoghi prodotti nell'Unione europea, con l'assolvimento dell'Iva all'importazione, la merce extra-UE viene assoggettata alla medesima imposizione sui consumi applicata ai beni unionali.

Con il pagamento dei dazi doganali e dell'Iva all'importazione si realizza la c.d. importazione definitiva.

È possibile che alcuni prodotti siano immessi in libera pratica, ma non vi sia la loro immissione al consumo qualora la merce venga introdotta nel territorio doganale attraverso uno stato differente dalla destinazione finale ove si intende immetterli al consumo. In tal caso la merce resterà in sospensione dell'Iva fino alla destinazione finale.

Va, inoltre, evidenziato che l'Iva all'importazione costituisce un tributo interno (non differendo quindi dall'Iva interno) e non un dazio doganale¹⁵⁰.

¹⁴⁷ Tali dazi sono regolati dal Reg. (CE) n. 1225/2009.

¹⁴⁸ Sul punto v. S. Armella, *Diritto doganale*, cit., p. 40 ss.; M. Fabio, *Manuale di diritto e pratica doganale*, cit., p. 393 ss.

¹⁴⁹ Sull'Iva in generale v. F. Tesauero, *Istituzioni di diritto tributario*, Vol. II, Milanofiori Assago, 2009, p. 249 ss.; sull'Iva ed i suoi presupposti negli scambi con l'estero v. F. Delle Chiane - F. Manca, *Adempimenti Iva e doganali nei rapporti con l'estero*, Milanofiori Assago, 2017, p. 49 ss.; sull'evoluzione dell'Iva cfr. L. Baroni, *Il regime IVA per il commercio «intracomunitario»: i principali rilievi normativi e giurisprudenziali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, fasc. 3-4, 2014, p. 775.

¹⁵⁰ Sul punto va evidenziato che l'Iva all'importazione e l'Iva non costituiscono, come in un primo momento aveva affermato parte della giurisprudenza (v. Cass., sez. trib., 8 ottobre 2001 n. 12333 e Cass., sez. trib., 19-21 maggio 2010 nn. da 12262 a 12581), due tributi distinti.

Infine, si rileva che l'art. 402 della direttiva 2006/112/CE, recentemente modificato, attualmente statuisce che il principio dell'imposizione nel paese di destinazione «è transitorio e sarà sostituito da un regime definitivo fondato in linea di massima sul principio dell'imposizione, nello Stato membro d'origine, delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi».

2.6.3 LE ACCISE

Le accise sono dei tributi indiretti che colpiscono la fabbricazione di un determinato prodotto ed hanno la funzione di tassare beni di grande diffusione la cui produzione è accentrata, nonché la loro importazione¹⁵¹. L'accertamento e la riscossione delle accise avvengono al momento dell'immissione al consumo della merce.

Con tale tipo di tributo, lo Stato persegue l'obiettivo da un lato di limitare i consumi di merci a carattere voluttuario o comunque dannose per la salute e, dall'altro, di creare un'entrata per l'erario¹⁵².

Tra la merce colpita dalle accise troviamo i prodotti energetici, l'alcol etilico, le bevande alcoliche, l'energia elettrica e i tabacchi lavorati.

Si possono distinguere le accise armonizzate da quelle non armonizzate.

La normativa comunitaria delle accise è contenuta nella direttiva 2008/118/CE (che ha sostituito ed abrogato la direttiva 92/12/CEE)¹⁵³. La predetta normativa è stata recepita dall'Italia con il d.lgs. 26 ottobre 1995 n. 504 (c.d. Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi, c.d. TUA). Quest'ultimo contiene altresì la disciplina relativa alle accise non armonizzate agli artt. 61-62 *quater*¹⁵⁴.

Sia il Testo unico sulle accise, che la normativa comunitaria, distinguono temporalmente il momento in cui sorge l'obbligazione tributaria, che coincide con la fabbricazione o l'importazione dei prodotti, ed il momento in cui essa diviene esigibile, ossia il momento dell'immissione in consumo dei predetti prodotti. Ciò comporta che, fintanto che il prodotto non viene immesso in consumo, esso è sottoposto ad un regime di sospensione di imposta.

L'unicità dell'Iva è confermata dalla Corte di Giustizia europea che ha evidenziato come l'Iva all'importazione sia «parte integrante di un regime generale di tributi interni» (così Corte di Giustizia 5 maggio 1982, C-15/81, *Schul*; Corte di Giustizia 17 maggio 2001, C-322/99 e C-323/99, *Fischer e Brandenstein* e Corte di Giustizia 25 febbraio 1988, C-299/86, *Drexel*). La questione è stata poi definitivamente risolta dalla Corte di Giustizia con la sentenza *Equoland* (17 luglio 2014, C-272/13) con cui è stato definitivamente riconosciuta l'Iva all'importazione quale tributo interno e non come dazio doganale.

¹⁵¹ V. F. Tesauro, *Istituzioni di diritto tributario*, vol. II, *cit.*, p. 344.

¹⁵² V. E. Varese, *Dazi e regimi doganali nell'Unione europea*, *cit.*, p. 15.

¹⁵³ Sul processo di armonizzazione delle accise cfr.: C. Verrigni, *Le accise nel mercato unico europeo*, in *Riv. dir. fin.*, fasc. 2, 2007, p. 251.

¹⁵⁴ Sulle accise non armonizzate v. M. Giuia - F. Stella - A. Federico - A. Vallino, *Le accise non armonizzate. Le imposte indirette sulla produzione e sui consumi*, Torino, 2014.

La logica di tale distinzione è di dislocare la riscossione nello stato in cui i beni vengono consumati (c.d. tassazione nel paese di destinazione).

Qualora i prodotti sottoposti ad accisa siano importati da paesi extra UE, il debitore dell'obbligazione tributaria è lo stesso soggetto che è tenuto al pagamento dei diritti di confine in base alla normativa doganale.

2.6.4 TASSE DI EFFETTO EQUIVALENTE

Il concetto di «tassa di effetto equivalente» è contenuta all'art. 28 TFUE, ma il legislatore comunitario non ha mai elaborato una definizione delle c.d. tasse di effetto equivalente ai dazi doganali.

Sul punto ha fatto chiarezza la Corte di Giustizia che, in plurime pronunce, ha evidenziato la necessità di inibire l'istituzione di tale tipo di tasse o ne ha richiesto l'eliminazione laddove presenti.

Quanto alla sua definizione, la Corte di Giustizia ha precisato che tale espressione è riconducibile «a qualsiasi tributo riscosso in occasione o in ragione dell'importazione, il quale, colpendo specificamente la merce importata, ad esclusione della merce nazionale simile, ne alteri il costo ed abbia quindi sulla libera circolazione delle merci la stessa influenza restrittiva di un dazio doganale»¹⁵⁵.

2.7 LA PRESENZA DELLE MERCI IN DOGANA E LA DICHIARAZIONE DOGANALE

A seguito dell'attraversamento del confine doganale si ha la c.d. presentazione delle merci in dogana che viene definita dal CDU (art. 5 n. 33) come la «notifica alle autorità doganali dell'avvenuto arrivo delle merci all'ufficio doganale o in qualsiasi altro luogo designato o autorizzato dalle autorità doganali e della disponibilità di tali merci ai fini dei controlli doganali». Contestualmente alla presentazione delle merci in dogana, vi è l'obbligo di presentare la c.d. dichiarazione sommaria di entrata che consiste appunto nell'«atto con il quale una persona informa le autorità doganali, nelle forme e modalità prescritte ed entro un termine specifico, che le merci devono entrare nel territorio doganale dell'Unione» (art. 5, n. 9).

Tale dichiarazione consente di individuare le merci attraverso una descrizione dei beni e l'indicazione del luogo di provenienza ma non produce alcun effetto tributario.

¹⁵⁵ Cfr. punto 28 della sentenza 22 marzo 1977, C-78/76, *Steinike*.

A tale scopo, infatti, è necessario presentare un'ulteriore dichiarazione, la c.d. «dichiarazione in dogana», definita dal CDU (art. 5, n. 12) come l'«atto con il quale una persona manifesta, nelle forme e modalità prescritte, la volontà di vincolare le merci a un determinato regime doganale, con l'indicazione, se del caso, dell'eventuale specifica procedura da applicare». Tale dichiarazione contiene le generalità del proprietario della merce e dell'eventuale rappresentante, il luogo di origine o di destinazione della merce, il numero e la specie dei colli, la descrizione delle merci secondo le caratteristiche merceologiche richieste dalla Tariffa doganale ed il valore delle merci. La dichiarazione, presentata telematicamente all'ufficio doganale competente, è accettata ai sensi dell'art. 172 CDU e viene quindi iscritta nel registro corrispondente alla destinazione doganale richiesta. Con tale registrazione la dichiarazione assume il valore di bolletta doganale e quindi di atto pubblico.

2.8 I REGIMI DOGANALI

Come si è evidenziato sopra, a seconda della destinazione attribuita in sede di dichiarazione doganale si possono individuare differenti regimi doganali.

Per regime doganale si intende la disciplina (regime) alla quale sono sottoposte le merci estere importate o in transito nel territorio dello stato e quelle nazionali destinate all'esportazione.

L'individuazione del regime doganale cui vincolare la merce deve essere effettuata nel momento in cui la merce (proveniente o diretta all'estero) varca la linea doganale.

Infatti, in tale momento, per poter disporre delle merci, è necessario comunicare all'Autorità doganale l'esito che si vuole attribuire alla merce attraverso la dichiarazione doganale.

Al fine di comprendere il senso e la funzione dei regimi doganali, vanno fatte alcune precisazioni in merito allo *status* doganale dei beni: le merci si distinguono in unionali e non unionali.

Le merci unionali sono quelle (v. art. 5, n. 23 CDU):

- a) interamente ottenute nel territorio doganale dell'Unione, senza aggiunta di merci importate da paesi o territori non facenti parte del territorio doganale dell'Unione;
- b) introdotte nel territorio doganale dell'Unione da paesi o territori non facenti parte di tale territorio e immesse in libera pratica;
- c) ottenute o prodotte nel territorio doganale dell'Unione esclusivamente da merci di cui alla lettera b) oppure da merci di cui alle lettere a) e b).

Tutte le merci che non rientrano nelle predette categorie sono definite merci non unionali (v. art. 5, n. 24 CDU).

L'immissione in libera pratica e l'esportazione sono regimi doganali definitivi che comportano la modifica della posizione dei beni che da non unionali diventano unionali nell'immissione in libera pratica e viceversa nel caso di esportazione. Essi comportano l'assolvimento di tutte le misure attinenti alla fiscalità ed alla politica commerciale.

Quanto, invece, ai regimi doganali speciali, essi permettono all'operatore di evitare, differire o ridurre l'applicazione dei dazi.

Il CDU all'art. 5, punto 16, prevede che i regimi doganali che si possono attribuire alla merce sono:

- **l'esportazione definitiva:** è quel regime doganale finalizzato ad immettere in consumo la merce comunitaria in territori esterni al territorio doganale dell'Unione. Essa comporta l'applicazione delle formalità previste all'atto dell'uscita come le misure di politica commerciale ed eventualmente i dazi all'esportazione (previsti in linea teorica ma di fatto non dovuti).

Le merci che escono dal territorio dell'Unione perdono la loro posizione di merce unionale (art. 154 CDU) e non sono quindi assoggettate alle imposte sui consumi (Iva e accise) nei paesi dell'UE, in virtù del principio di tassazione nel paese di destinazione¹⁵⁶.

Prima dell'uscita della merce dall'Unione, l'esportatore deve presentare all'ufficio doganale competente una dichiarazione di pre-partenza (art. 263 CDU) o, in alternativa, una dichiarazione sommaria di uscita (art. 271 CDU)

- **l'immissione in libera pratica:** è un regime doganale che consente alle merci provenienti da paesi terzi di assumere il carattere di prodotto nazionale del paese in cui sono state immesse in consumo (art. 201 CDU).

L'immissione in libera pratica implica, in particolare:

- l'applicazione dei dazi previsti dalla normativa dell'Unione europea;
- l'assolvimento delle misure di politica commerciale: in tal senso le autorità doganali verificano la presenza delle licenze nei casi previsti, l'assenza di divieti, ecc.;
- l'espletamento delle altre formalità previste dalla normativa dell'Unione¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Va evidenziato, peraltro, che non tutta la merce che esce dal territorio dell'UE viene vincolata a tale regime. L'art. 269, paragrafo 2, CDU, prevede, infatti, una serie di eccezioni per le seguenti merci unionali: «a) merci vincolate al regime di perfezionamento passivo; b) merci uscite dal territorio doganale dell'Unione dopo essere state vincolate al regime di uso finale; c) merci fornite, esenti da IVA o da accise, come approvvigionamento di aeromobili o navi, indipendentemente dalla destinazione dell'aeromobile o della nave, per cui è necessaria una prova di tale approvvigionamento; d) merci vincolate al regime di transito interno; e) merci che circolano temporaneamente fuori dal territorio doganale dell'Unione conformemente all'articolo 155».

¹⁵⁷ Si tratta, ad esempio dei controlli dei certificati sanitari per alcune specie animali, delle verifiche del rispetto della normativa sul Made in, la rispondenza della merce alle disposizioni comunitarie in materia di sicurezza.

Si noti che l'immissione in libera pratica e l'importazione definitiva sono operazioni doganali differenti, sebbene spesso vengano effettuate contestualmente. L'immissione in libera pratica, infatti, attraverso il pagamento dei dazi e l'assolvimento delle misure di politica commerciale, determina l'assunzione da parte della merce non unionale dello *status* di merce unionale. L'**importazione definitiva**, invece, è l'operazione doganale che permette l'immissione in consumo in uno stato membro di una merce immessa in libera pratica.

È in questa fase che vengono applicati alla merce i tributi previsti dalla normativa nazionale di tale stato membro, come ad esempio l'IVA all'importazione, le accise ed eventuali altri diritti doganali. Solo con questo ulteriore *step*, le merci assumono lo *status* di merci nazionalizzate e sono equiparate a quelle nazionali.

- I **regimi speciali**, invece, sono così definiti per le peculiarità legate al loro esercizio che determina, in linea generale, una riduzione del costo finale del prodotto. Nei regimi speciali le merci non perdono la loro natura di merci estere o unionali come, invece, avviene nei regimi definitivi (importazione ed esportazione definitive) e possono quindi entrare ed uscire da territorio doganale dell'Unione, senza essere destinate al consumo e, quindi, senza l'applicazione delle conseguenti misure fiscali quali dazi, iva ed accise.

Essi sono individuati nell'art. 210 del citato Reg. (UE) 952/2013 e sono:

- a) il transito, (esterno e interno)¹⁵⁸;
- b) il deposito, che comprende il deposito doganale e le zone franche;
- c) uso particolare, che comprende l'ammissione temporanea e l'uso finale;
- d) il perfezionamento attivo¹⁵⁹ e passivo¹⁶⁰.

I predetti regimi speciali devono essere preventivamente autorizzati dalla dogana¹⁶¹.

¹⁵⁸ Tale regime è uno degli istituti fondamentali per l'integrazione europea in quanto permette di fatto la libera circolazione delle merci. Il regime del traffico esterno riguarda le merci non unionali che devono spostarsi tra stati membri e permette alle stesse di non essere soggette ai dazi all'importazione, ad altri oneri, ed alle misure di politica commerciale, nella misura in cui non vietino l'entrata o l'uscita delle merci nel o dal territorio doganale dell'Unione (art. 226 CDU). L'art. 227 disciplina, invece, il traffico interno prevedendo che «le merci unionali possono circolare da un punto a un altro del territorio doganale dell'Unione, attraversando un paese o un territorio non facente parte di quest'ultimo, senza che muti la loro posizione doganale».

¹⁵⁹ Con il termine perfezionamento si intendono la lavorazione di merci, compresi il loro montaggio, il loro assemblaggio e il loro adattamento ad altre merci; la trasformazione di merci; la distruzione di merci; la riparazione di merci, compresi il loro riattamento e la loro messa a punto; l'utilizzazione di merci che non si ritrovano nei prodotti trasformati, ma che ne permettono o facilitano l'ottenimento, anche se scompaiono totalmente o parzialmente nel processo di trasformazione (accessori per la produzione). I prodotti trasformati o riparati vengono definiti "prodotti compensatori". Tale istituto permette di importare, senza pagare alcun dazio e senza che vengano applicate le misure di politica commerciale, le merci destinate ad essere perfezionate nell'Unione europea e quindi riesportate sotto forma di prodotti compensatori.

¹⁶⁰ Si tratta del caso simmetrico opposto rispetto al perfezionamento attivo. In questo caso le merci unionali vengono esportate temporaneamente per essere sottoposte alle predette operazioni di trasformazione in esonero totale/parziale dei dazi all'importazione.

¹⁶¹ Ai sensi dell'art. 211 CDU, paragrafo 3, l'autorizzazione «è concessa esclusivamente alle persone che soddisfano tutte le condizioni seguenti: a) sono stabilite nel territorio doganale dell'Unione; b) offrono tutte le necessarie garanzie di un ordinato svolgimento delle operazioni; si ritiene che un operatore economico autorizzato per le semplificazioni doganali soddisfi detta condizione se nell'autorizzazione di cui all'articolo 38, paragrafo 2, lettera a), si tiene conto dell'attività relativa al regime speciale interessato; c) qualora per le merci vincolate a un regime speciale possano sorgere un'obbligazione doganale o altre imposte, costituiscono una garanzia a norma dell'articolo 89; d) per i regimi di ammissione

2.8.1 IL DEPOSITO DOGANALE E LE ZONE FRANCHE

Il deposito è quindi un regime sospensivo che permette di detenere merce non unionale all'interno del territorio doganale dell'Unione senza pagare i dazi né la fiscalità interna, anche in deroga alle misure di politica commerciale, in appositi spazi a ciò destinati (art. 237 CDU).

Il deposito doganale consiste in uno spazio fisico all'interno del quale possono essere custodite merci non unionali in attesa di ricevere un regime doganale definitivo (importazione o esportazione), senza che vengano applicati i dazi e l'iva all'importazione¹⁶².

Con tale espediente l'operatore che non sappia ancora se la destinazione finale dei beni (magari acquistati in stock in periodi di mercato particolarmente vantaggiosi) sarà all'interno dell'Unione o meno, può posticipare la fiscalità nazionale ed i dazi al momento dell'effettiva destinazione ad un paese dell'UE e tali tributi saranno versati solo nel momento in cui la merce verrà importata¹⁶³.

Vi sono attualmente due sole tipologie di deposito doganale (prima ce n'erano sei, classificate come A, B, C, D, E ed F): quello pubblico, utilizzabile da qualsiasi persona per l'immagazzinaggio della merce e gestito dall'autorità doganale, e quello privato, che consiste in una struttura privata destinata unicamente alle merci del depositario, ossia del soggetto autorizzato a gestire il deposito (art. 240 CDU).

Vi sono tre sottotipi di depositi di tipo pubblico, che si differenziano per il soggetto in capo al quale gravano le responsabilità di garantire che le merci non vengano sottratte alla vigilanza doganale e di rispettare gli obblighi risultanti dal magazzino delle merci (art. 242 CDU):

- nel deposito di tipo I (ex tipo A) le predette responsabilità ricadono sia sul titolare dell'autorizzazione che sul titolare del regime. In tal caso il depositario è obbligato a tenere la contabilità di magazzino;
- nel deposito di tipo II (ex tipo B), invece, le predette responsabilità ricadono solo sul titolare del regime. In tal caso, la contabilità di magazzino è sostituita dalla conservazione, da parte dell'ufficio doganale di controllo, delle dichiarazioni di vincolo al regime;
- il deposito di tipo III (ex tipo F) che viene gestito direttamente dall'Autorità doganale. In tal caso la contabilità di magazzino viene sostituita dalle scritture tenute dall'ufficio doganale che gestisce il deposito.

temporanea o perfezionamento attivo, utilizzano o fanno utilizzare le merci o effettuano o fanno effettuare operazioni di perfezionamento delle merci».

¹⁶² Sul deposito doganale cfr. S. Buffagni, *Deposito doganale*, in *Dazi e regimi doganali nell'Unione europea*, a cura di E. Varese, Torino, 2012, p. 67 ss.

¹⁶³ Cfr. S. Armella, *Diritto doganale dell'Unione europea*, cit., p. 190.

Quanto, invece, al deposito doganale di tipo privato (ex tipo C, D, E), esso può essere utilizzato solo dal titolare dell'autorizzazione, ma le merci immagazzinate possono anche non essere di sua proprietà. Anche in questa tipologia di deposito il titolare dell'autorizzazione è tenuto alla contabilità di magazzino.

Con riferimento a tale regime è previsto l'obbligo al depositante ed al depositario di tenere un'adeguata contabilità contenente le necessarie informazioni per l'identificazione della merce e della sua posizione doganale (art. 214 CDU), nonché l'obbligo di prestazione della garanzia.

Non è prevista alcuna limitazione temporale in merito al periodo del deposito della merce che può avvenire anche per un tempo indeterminato (art. 238 CDU).

Oltre al deposito doganale, gli operatori possono custodire le merci senza che le stesse siano sottoposte alla relativa imposizione tributaria anche nei depositi fiscali¹⁶⁴ (per i prodotti nazionali e comunitari in sospensione da accisa) e nei depositi Iva¹⁶⁵ (per i beni nazionali ed unionali in sospensione dall'imposta sul valore aggiunto).

Come si è visto, oltre al deposito doganale, anche alle zone franche si applica il regime sospensivo del deposito.

Rinviando i dovuti approfondimenti sul funzionamento di tali zone al terzo capitolo, ci si limiterà in questa sede ad evidenziare che il CDU non prevede la necessità del preventivo rilascio dell'autorizzazione da parte della dogana (come, invece, è previsto per il deposito doganale), né la prestazione di un'idonea garanzia (art. 211 CDU).

Va infine ricordato che le merci destinate ad una zona franca devono essere presentate in dogana per gli opportuni controlli solo qualora: a) provengano da paesi terzi; b) siano sottoposte ad un regime doganale destinato a concludersi al momento del vincolo al regime di zona franca o c) al fine di beneficiare di un rimborso o di uno sgravio dei dazi all'importazione qualora siano vincolate al regime di zona franca.

¹⁶⁴ Il deposito fiscale viene definito dall'art. 1 lett. e) del Testo unico accise (Decreto legislativo del 26 ottobre 1995 n. 504) come «l'impianto in cui vengono fabbricati, trasformati, detenuti, ricevuti o spediti prodotti sottoposti ad accisa, in regime di sospensione dei diritti di accisa, alle condizioni stabilite dall'Amministrazione finanziaria».

¹⁶⁵ Il deposito Iva è un luogo in cui tutte le operazioni avvengono senza il pagamento dell'Iva. Le operazioni in regime di deposito Iva, espressamente elencate al comma 4 dell'art. 50-bis del D.L. 30 agosto 1993 n. 331, che hanno esecuzione mediante introduzione dei beni nel deposito ovvero che hanno per oggetto i beni già esistenti nel deposito, sono effettuate senza applicazione dell'imposta che, a differenza di quanto accade per le importazioni, è rinviato ad un momento successivo, ossia all'atto dell'estrazione dei beni dal deposito per l'immissione in consumo.

CAPITOLO 3: LE ZONE ECONOMICHE SPECIALI E LE ZONE FRANCHE

3.1 DEFINIZIONE DI ZONE ECONOMICHE SPECIALI E ZONE FRANCHE

3.1.1 DUBBI INTERPRETATIVI E LA PROPOSTA DEL WIR 2019

Prima di addentrarci nell'analisi della normativa del Porto franco di Trieste, appare necessario effettuare alcune precisazioni in merito ai concetti di zona economica speciale (ZES) e di zona franca nel contesto internazionale al fine di chiarire il loro significato ed il rapporto tra tali due termini.

Nel tempo, infatti, questi due termini sono stati (e vengono tuttora) utilizzati talvolta nelle rispettive accezioni generiche per indicare concetti tra loro simili, e talvolta, invece, in senso stretto, andando in tal caso ad individuare due concetti tra loro differenti. Da un lato, quindi, vi è chi individua nella zona franca (*free zone*) la categoria generica all'interno della quale sono ricomprese una serie di fattispecie specifiche (tra cui anche le ZES)¹⁶⁶, accomunate tra loro dalla previsione di agevolazioni e vantaggi economici di vario genere; mentre un secondo e più recente orientamento indica la zona economica speciale (*special economic zone*) quale macro categoria in cui rientrano anche le zone franche¹⁶⁷.

Nell'evoluzione della terminologia che ha portato, come vedremo, alla sostituzione del termine di zona franca (in senso ampio) con quello di zona economica speciale (in senso ampio) appare rilevante il contributo di studio dell'*UNCTAD's World Investment Report 2019*.

Anticipando sin d'ora quanto si dirà tra poco, ai fini di una chiarezza espositiva, si eviterà l'utilizzo indistinto dei due termini e si utilizzerà, per indicare la categoria più generale, il termine di zona economica speciale, mentre il termine di zona franca sarà inteso quale sottoclasse rispetto alle ZES.

Va altresì precisato che l'ambiguità terminologica non è limitata ai due concetti di zona franca e zona economica speciale, ma riguarda in generale tutte le tipologie di zone economiche speciali. Ciò è comprensibile se si considera che, secondo una stima eseguita nel 2018, esistono più di 80 differenti termini utilizzati per definire le zone economiche speciali nelle loro diverse modulazioni¹⁶⁸, che ben 65 di questi termini vengono utilizzati in un solo paese e che, all'interno

¹⁶⁶ In tal senso cfr. M. D'Amico, *La disciplina delle zone franche. Parte prima: la normativa comunitaria*, in *Dir. com. scambi internaz.*, 2011, 3, p. 555 ss.

¹⁶⁷ Cfr. F. Bost, *Special economic zones: methodological issues and definition*, in *Transnational corporations. Investment and development*, vol. 26, 2019, n. 2, p. 141 ss.

¹⁶⁸ La lista elaborata da Bost nel 2018 individua le seguenti denominazioni: AAE: Area Aduanera Especial (Argentina); Agro-Industrial Economic Zones (The Philippines); ALC: Areas de Livre Comércio (Brazil); BDZ: Business Development Zones (Myanmar); CBIZ: Cross border industrial zone (China); CFTZ: Comprehensive free-trade zones (China); Economic Cities (Saudi Arabia); Economic Zones (Kosovo); Ecozones: (The

di un medesimo paese, vi sono più termini utilizzati, anche a livello normativo, per definire tipologie di zone tra loro simili se non addirittura identiche.

La predetta eterogeneità di termini, peraltro, non riflette una simile eterogeneità di caratteristiche economiche di tali zone in quanto, nella gran parte dei casi, si tratta di modelli simili, se non identici, cui differenti stati attribuiscono nomi differenti.

Le motivazioni del fiorire di una tale molteplicità di nomenclature sono diverse. In primo luogo, c'è la mancanza di conoscenza (e di comunicazione) tra differenti stati sulla terminologia utilizzata dagli altri; in secondo luogo, vi è l'ambizione di molti paesi di differenziarsi dagli altri proponendo nuove tipologie di ZES ed attribuendo alle stesse nuovi nomi o, ancora, l'aspirazione di proporre queste zone in una maniera innovativa coniando a tal fine una nuova nomenclatura.

Peraltro, questa molteplicità disorganizzata di termini ha creato difficoltà anche agli investitori per i quali non è sempre semplice comprendere la natura della ZES e le sue caratteristiche né confrontarla con altre ZES.

Philippines); Export Free Zones: (Ireland); EOIZ: Export-Oriented Industrial Zones (Turkmenistan); EP: Export Parks (Brunei); EPZ: Export Processing Zones (Antigua & Barbuda, Brazil, Bangladesh, China, Gambia, Ghana, Kenya, Malawi, Namibia, Nigeria, North Korea, Pakistan, Sri Lanka, Taiwan, Tanzania, Thailand, The Philippines, Vietnam, Zambia, Zimbabwe); EZF: Especiales Zonas Francas (Dominican Republic); FCZ: Free Customs Zones (Serbia, Slovenia); FEZ: Free Economic Zones (Armenia, Belarus, Lithuania, Moldova, Mongolia, Myanmar, Slovenia, South Korea, Tajikistan, Turkmenistan, Kirghizstan, Kosovo, Slovenia); FEZ: Free Enterprises Zones (Moldova); FEPZ: Free Export Processing Zones (Israel); FIEZ: Free Industrial and Economic Zones (Uzbekistan); Free Industrial Zones (Cameroun, Georgia); Free Ports (Equatorial Guinea, Gambia, Ghana, Israel, Italia, Latvia, Luxembourg, Malta, Mauritius, Switzerland, United Kingdom); FTA: Free Trade Area (Brazil); FTEZ: Free Trade Export Zones (Nicaragua); FTIZ: Free Trade Industrial Zones (Iran); FTLP: Free-Trade Logistics Park (China); FTFA: Free-Trade Port Areas (China); FTZ: Free Trade Zones (Antigua & Barbuda, The Bahamas, Bosnia & Herzegovina, Brunei, China, Costa Rica, Bosnia-Herzegovina, Brazil, Chile, Colombia, Czech Republic, Eritrea, Jamaica, Kuwait, Mexico, Nicaragua, Nigeria, Paraguay, Romania, Singapore, South Korea, Turkey, Portugal, Senegal, Taiwan, The Philippines, The Seychelles, Venezuela); FTZ: Foreign Trade Zones (Czech Republic, Peru, Porto Rico, Trinidad & Tobago, Uganda, United Arab Emirates, United States, Yemen); FTWZ: Free Trade and Warehousing Zones (India); FZ: Free Zones (Bahrain, Belarus, Bosnia & Herzegovina, Burundi, Bhutan, Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Djibouti, Egypt, Estonia, Grenada Islands, India, Iran, Iraq, Ireland, Israel, Italia, Jordan, Kazakhstan, Kuwait, Latvia, Lebanon, Liberia, Libya, Japan, Oman, Macedonia, Malaysia, Mauritania, Moldova, Montenegro, Nicaragua, Panama, Portugal, Qatar, Romania, Saint Lucia, Serbia, Spain, Syria, The Netherlands, Sudan, Turkey, United Kingdom, Yemen); General Industrial Zones (Thailand); GIZ: General Industrial Zones (Thailand); GPZ: General Purpose Zone (United States); ICBC: International Centre of Boundary Cooperation (China); IDZ: International Development Zones (North Korea); IDZ : Industrial Development Zone (Angola, South Africa); IE: Industrial Estates (Thailand); IFZ: Industrial Free Zones (Benin, Mozambique, Palestinian Territories); IP: Industrial Parks (Ethiopia, Grenada Islands, Honduras, Nicaragua); ITP: Information Technology Parks (The Philippines); IZ: Industrial Zones (Cape Verde); Medical Tourism Parks (The Philippines); PAE: Parc d'Activités Economiques (Tunisie); PI: Parques Industriales (Nicaragua); PZ: Promotion Zones (Myanmar); QIZ: Qualifying Industrial Zone (Egypte, Jordan); SDZ: Special Development Zones (Peru); SDZ: Special Development Zones (Cuba); SEA: Special Economic Area (Panama); SPFTZ: Special Permanent Free Trader Zones (Colombia); SEFTZ: Single Enterprise Free Trade Zones (Colombia); SEPZ: Special Export Processing Zone (Belize); SEZ: Special Economic Zones (Angola, Bahrain, Bangladesh, Botswana, Caimans Islands, Cambodia, Congo, Egypt, Ethiopia, India, Indonesia, Iran, Haiti, Jamaica, Jordan, Kazakhstan, Laos, Latvia, Lebanon, Oman, Maldives, Mozambique, Myanmar, Nepal, North Korea, Pakistan, Poland, Rwanda, Russia, Sierra Leone, Tanzania, Thailand, The Philippines, Zimbabwe); SIZ: Special Industrial Zone (Uzbekistan); SZSME : Special Zone of Social Market Economy (East Timor); TFZ: Tax Free Zones (Fiji Islands); TDZ: Technological Industrial Development Zones (Macedonia); TDZ: Tourism development Zones (North Korea); TFZ: Technology Free Zones (Ivory Coast); TFTZ: Transitory Free Trade Zones (Colombia); ZE: Zona Especial (Cuba); ZED: Zonas Especiales De Desarrollo (Peru); ZEDE: Zones for Economic Development and Employment (Honduras); ZEE: Zonas Económicas Especiales (Peru); ZEI: Zonas Económicas Intégrées (Haïti); ZES: Zone Economique Spéciale (Gabon, Egypt, Jordan); ZES: Zonas Económicas Especiales (Costa Rica); ZF: Zonas Francas, or Zonas Francas (Belize, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haïti, Panama, Portugal, Spain, Venezuela); ZFE: Zone Franche pour l'Exportation (Algérie, Morocco); ZFE: Zona Francas de Esportacion (Dominican Republic); ZFTE: Zone Franche de Transformation pour l'Exportation (Togo); ZFI : Zone Franche Industrielle (Benin); ZFIE: Zone Franche Industrielle d'Exportation, ou Zona Franca Industrial de Exportación (Nicaragua); ZFIS: Zonas Francas Industrial y Servicio (Dominican Republic); ZFLE: Zonas Francas y de Libre Empresa (Panama); ZFPE: Zonas Francas Permanentes Especiales (Colombia); ZFU: Zone Urbaine (France); ZLIC: Zona Libre de Industria y Comercio (Guatemala); ZPE: Zonas de Processamento de Exportação (Belize); SPFTZ: Special Permanent Free Trade Zones (Brazil); ZIP: Zona Industrial de Procesamiento (Honduras); Zona Libre (Honduras, Panama); ZPE: Zona Procesadoras para la Exportación (Panama); ZPE: Zona de Processamento de Exportação (Brazil).

Considerando che si stima che, attualmente, vi siano quasi 5.400 ZES (intese in senso ampio) site in 147 stati (mentre 4 anni fa se ne contavano appena 4.000)¹⁶⁹, è intuitivo che la confusione terminologica non è un fattore di poco rilievo, bensì un fenomeno di rilevante entità che meriterebbe, forse, un maggiore interesse da parte degli stati.

Sarebbe, infatti, auspicabile una riorganizzazione lessicale tesa a semplificare l'attuale confuso e complesso scenario internazionale.

La questione è stata recentemente studiata anche dall'UNCTAD¹⁷⁰ che, nel *World Investment Report 2019* (WIR 2019), si è interessata all'analisi ed alla catalogazione delle molteplici forme di zone economiche speciali, raccogliendo e comparando le nomenclature ed il significato delle stesse nelle differenti nazioni. Ciò che è emerso, come era da tempo noto, è il quadro variegato di fattispecie e la confusione lessicale di cui si è detto sopra che assieme rendono difficoltoso fornire un quadro chiaro e preciso delle varie tipologie di ZES attualmente in uso nel mondo.

Per porre fine alle predette ambiguità lessicali, l'UNCTAD ha proposto una sua riorganizzazione terminologica, con lo scopo di favorire un'armonizzazione lessicale a livello internazionale. Tale proposta, però, è contenuta all'interno di un atto privo di potere vincolante e, pertanto, l'accoglimento di tale riorganizzazione terminologica dipenderà dai singoli stati e, nel nostro caso, anche dall'Unione europea.

La definizione, proposta nel WIR 2019, di zone economiche speciali (*special economic zones*), è di aree geograficamente delimitate dalla cui specifica ubicazione derivano una serie di vantaggi rispetto, invece, alle condizioni applicabili ai soggetti economici situati nella medesima regione geografica ma all'esterno del perimetro della ZES. I vantaggi possono essere di tre tipi: si può avere uno sgravio dal punto di vista doganale e fiscale, vi può essere un'offerta di infrastrutture superiori o un accesso a condizioni di vantaggio a risorse limitate o ancora una semplificazione normativa e burocratica nelle procedure amministrative¹⁷¹.

¹⁶⁹ Cfr. *WIR 2019*, p. XII.

¹⁷⁰ L'UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*), ossia la Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo, è il principale organo sussidiario permanente dell'Organizzazione delle Nazioni Unite che si occupa di commercio, sviluppo, finanza, tecnologia, imprenditoria e sviluppo sostenibile, nonché di favorire l'integrazione dei Paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale. È stato istituito nel 1964 su iniziativa dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

¹⁷¹ Cfr. *UNCTAD's World Investment Report 2019*, p. XIII, in cui le ZES vengono così definite: «*geographically delimited areas governments facilitate industrial activity through fiscal and regulatory incentives and infrastructure support*». V. anche R. Narula - J. X. Zhan, *Using special economic zones to facilitate development: policy implications*, in *Transnational corporation*, Vol. 26, 2019, n. 2, p. 2: «*An SEZ is a geographically defined and delimited space that has a series of location-specific advantages. Their characteristics are distinct from those available to economic actors located in the surrounding national or sub-national economy in which the SEZ is established. To varying degrees the difference in location-specific characteristics within the SEZ's perimeter and outside it are of three types. First, they offer relief from customs duties and tax. Second, they offer superior infrastructure, and/or privileged access to scarce inputs. Third, they have historically offered reduced regulatory requirements, along with improved facilitation of compliance with these regulations through streamlined administrative procedures*».

Tale accezione del termine è quindi ben più ampio rispetto al termine (utilizzato in senso ampio) di zone franche (*free zones*) in quanto ricomprende altresì alcune tipologie di ZES di nuova invenzione, che difficilmente possono essere ricondotte al concetto di zone franche (in senso ampio). In particolare ci si riferisce a quelle zone orientate allo sviluppo sostenibile ed alle specifiche tecnologie e nuovi servizi, come si vedrà nel paragrafo sulla classificazione delle ZES¹⁷².

Va detto, tuttavia, che anche l'utilizzo del termine ZES, quale concetto generale, potrebbe risultare sotto alcuni aspetti inadeguato dal momento che tale termine, in senso stretto, è riferibile ad una particolare fattispecie caratterizzata da una vasta estensione territoriale, che rinveniamo principalmente in Cina, India e Russia¹⁷³.

La riorganizzazione terminologica operata dalla Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo, inserisce all'interno dell'ampia categoria delle ZES la sottocategoria delle zone franche (*free zones*) che rappresentano in ogni caso il nucleo principale e più cospicuo delle ZES: infatti, le zone franche così intese rappresentano il 42,6% delle ZES¹⁷⁴.

Esse vengono definite come un sottotipo di ZES aventi la specifica caratteristica di trovarsi separate dal territorio doganale dello stato che le ospita¹⁷⁵. Ciò permette ai beni che vengono prodotti, assemblati o semplicemente transitanti nel territorio della zona franca, di ridurre o essere esenti dai dazi doganali. Ed è appunto questa la caratteristica che individua le zone franche all'interno della vasta categoria delle ZES¹⁷⁶.

¹⁷² Ci si riferisce, in particolare, agli *high-tech parks*, agli *science parks*, alle *science and technology zones*, alle *free economic zones*, *tourism development zones*, *green zones and safe zones*.

¹⁷³ Per un approfondimento sulle ZES cinesi v. X. Chen, *Change and continuity in special economic zones: a reassessment and lessons from China*, in *Transnational Corporations* vol. 26, n. 2, 2019, p. 49 ss.; D.Z. Zheng, *Global experiences of special economic zones with focus on China and Africa: Policy insights*, in *Journal of International Commerce, Economics and Policy*, 2016, vol. 7, n. 3; X. Chen - T. de' Medici, *The 'Instant City' Coming of Age: The Production of Spaces in China's Shenzhen Special Economic Zone*, in *Urban Geography*, 2010, vol. 31, n. 8, p. 1141 ss. Sulle ZES in Russia v. A. Kuznetsov - O. Kuznetsova, *The success and failure of Russian SEZs: some policy lessons*, cit.; K. Liuhto, *Special economic zones in Russia – What do the zones offer for foreign firms?*, in *Electronic Publications of Pan-European Institute*, 2009, vol. 2; V.Y. Maslikhina, *Special economic zones in Russia: Results evaluation and development prospects*, in *International Journal of Economics and Financial Issues*, 2016, vol. 6, p. 275 ss.

¹⁷⁴ Cfr. F. Bost, *Special economic zones: methodological issues and definition*, cit., p. 144.

¹⁷⁵ Cfr. UNCTAD's *World Investment Report 2019*, p. XIII ove si afferma che «SEZs come in many types. Basic free zones focused on facilitating trade logistics are most common in developed countries. Developing economies tend to employ integrated zones aimed at industrial development, which can be multi-industry, specialized or focused on developing innovation capabilities. The degree and type of specialization is closely linked to countries' level of industrialization, following an SEZ development ladder. Many new types of SEZs and innovative zone development programmes are emerging. Some focus on new industries, such as high-tech, financial services or tourism – moving beyond the trade- and labour-intensive manufacturing activities of traditional SEZs. Others focus on environmental performance, science commercialization, regional development or urban regeneration».

¹⁷⁶ In precedenza, invece, le zone franche in senso ampio venivano definite come aree di dimensione variabile, in cui le compagnie autorizzate sono esenti dal regime normalmente applicabile nello Stato che le ospita, con particolare riferimento ai dazi doganali e talvolta anche alla tassazione. Il tornaconto di tali concessioni per lo stato, è la creazione di posti di lavoro e la stimolazione dell'esportazione di prodotti domestici e l'aiuto alla diversificazione dell'economia attraverso l'introduzione di nuovi settori di attività. Sul concetto di zona franca v. anche F. Trampus, *Challenges, threats and new opportunities for the world's free zones*, in *Trasp.*, 2003, n. 89, p. 59 ss.

A livello internazionale, comunitario e nazionale, peraltro, rinveniamo una molteplicità di ulteriori differenti definizioni dei termini di zona economica speciale e di zona franca che meritano di essere analizzati separatamente.

3.1.2 SPECIAL ECONOMIC ZONE E FREE ZONE NEL PANORAMA INTERNAZIONALE

Cominciando l'analisi dallo scenario più ampio, ossia quello mondiale, accanto alla definizione proposta da Bost, richiamata dall'UNCTAD nel WIR 2019, vanno esaminate altresì le posizioni di altre organizzazioni internazionali che si occupano sotto diversi aspetti di zone franche e zone economiche speciali. Si nota subito, però, che, a livello internazionale, non vi è una posizione condivisa in maniera unanime ma, al contrario, si contrappongono due opposti orientamenti: da un lato l'impostazione "classica" che, in linea con il passato, conserva il termine di *free zone*, cui riconduce tutta una serie di sottospecie di zone franche e, dall'altro lato, vi è la corrente, seguita anche dall'UNCTAD, che utilizza il termine più ampio e generico di *special economic zones* per indicare la macrocategoria.

Prima di esaminare le posizioni delle differenti organizzazioni e della dottrina va considerata la normativa internazionale, ed in particolare, la **Convenzione riveduta di Kyoto** del 2008.

In tale Convenzione la zona franca viene definita come «parte di territorio di una Parte Contraente nella quale le merci introdotte sono considerate generalmente non situate nel territorio doganale per quanto concerne i dazi e le tasse all'importazione»¹⁷⁷. All'art. 2.5, poi, viene specificato che «l'ammissione delle merci nella zona franca è autorizzata non solo per le merci introdotte direttamente dall'estero ma anche per le merci provenienti dal territorio doganale della Parte contraente interessata». Non viene invece presa in considerazione la zona economica speciale.

Quanto invece alle organizzazioni, la **World Free Zones Organization** (WFZO), istituzione che si dedica allo studio delle zone franche mondiali, definisce nei seguenti termini la zona franca: «*A Free Zone is an area designated by one or more government(s) where economic activities, whether production or trade, physical or virtual with respect to goods, services or both, are permitted and relieved (totally or partially) from customs duties, taxes, fees or with specific regulatory requirements that would otherwise apply*»¹⁷⁸. La definizione delle *free zones*, quindi, si avvicina molto a quella delle ZES fornita dall'UNCTAD in quanto è riconducibile ad una molteplicità di

¹⁷⁷ V. capitolo 2 dell'allegato D, Depositi doganali e zone franche, della Convenzione riveduta nel 2008.

¹⁷⁸ Cfr. *World Free Zones Organization Outlook*, 2018, p. 16.

zone, non necessariamente caratterizzate dalla separazione di tale area dal territorio doganale (caratteristica che contraddistingue le zone franche in senso stretto).

L'interpretazione di tale termine del WFZO vuole quindi essere in un certo senso più tradizionale, come emerge anche dalla critica mossa dall'Organizzazione ad alcuni stati per aver dismesso il termine di *free zone* in quanto ritenuto da tali nazioni "antiquato".

Il WFZO non fornisce, invece, alcuna definizione di ZES che però si comprende essere riferibile, secondo tale organizzazione, unicamente a specifiche sottospecie di zone franche (tra cui quelle presenti in Cina).

Una posizione ancora differente è quella dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), che, in un recente studio del 2017 dedicato allo sviluppo delle ZES nei Balcani¹⁷⁹, ha ritenuto i concetti di *special economic zone* e di *free zone* equivalenti.

In particolare l'OCSE le definisce nei seguenti termini: «*Special economic zones (also referred to as free zones) represent designated geographical areas within an economy, where business activity is subject to different rules from those prevailing in the rest of the economy. Those rules can pertain to investment conditions, trade, customs and taxes, etc. (Farole, 2011a)*».

Va detto, peraltro, che in precedenza, nel 2009, sull'*OECD Observer* veniva sostenuta una tesi differente sostenendo, invece, che le *free zones* costituissero una macrocategoria all'interno della quale figuravano, tra le altre, anche le *special economic zones*¹⁸⁰, quindi condividendo quanto sostenuto nella Convenzione di Kyoto e dal WZFO.

Quest'ultima posizione sembra essere condivisa anche dalla **WEPZA**¹⁸¹ (*World Economic Processing Zones Association*)¹⁸². Va segnalato, tuttavia, che non vi sono documenti ufficiali in cui tale associazione ha definito e classificato zone franche e ZES e che la WEPZA fa parte dell'UNCTAD.

¹⁷⁹ *Tracking Special Economic Zones in the Western Balkans*, OECD, 2017, p. 14.

¹⁸⁰ V. l'articolo intitolato *Free zones: Benefits and costs*, in *OECD Observer*, N. 275, novembre 2009, p. 20, ove si legge «*Free zones generally fall into one of four categories: free trade zones, export processing zones, special economic zones, or industrial zones. Free trade zones, typically located near seaports or airports, mainly offer exemptions from national import and export duties on goods that are re-exported. Local services gain, though there is little, if any, value added to the goods traded. Export processing zones go a step further by focusing on exports with a significant value added, rather than only on re-exports. Special economic zones apply a multisectoral development approach and focus on both domestic and foreign markets. They offer an array of incentives including infrastructure, tax and custom exemptions, and simpler administrative procedures. Industrial zones are targeted at specific economic activities, say media or textiles, with infrastructure adapted accordingly*».

¹⁸¹ Si tratta di un'associazione privata non-profit fondata nel 1978 dalle Nazioni Unite.

¹⁸² È quanto risulta dall'intervento di R.C. Haywood (direttore della WEPZA) al CFATF Meeting tenutosi ad Aruba il 18 ottobre 2000 dal titolo *Free zones in modern world* (consultabile su www.wepza.org). In tale intervento l'Autore sostiene come sia erronea la definizione di *free trade zone* (utilizzando tale termine e quello di *free zone* senza alcuna distinzione) legata ad un'area geografica determinata affermando che «*The fundamental concept of a zone is that it is an alternative policy framework, developed by government, to promote policy objectives of government. Sometimes this involves a specified geographical region, but just as often it involves a specific industry such as banking or insurance, or companies with some common behavior such as export orientation, high technology content, or, some would argue, sometimes activities with low moral content such as gambling and prostitution as expressed in such places as Monaco, Las Vegas, Macao, Sun City and more recently North Korea*».

Quanto alla **Banca Mondiale**, dalle recenti pubblicazioni, si comprende come la sua posizione sia, invece, molto vicina a quella dell'UNCTAD. Essa, infatti, utilizza la definizione di zone economiche speciali per riferirsi alla macrocategoria di cui fanno parte anche quelle che in precedenza abbiamo definito come zone franche, ulteriormente specificate dalla Banca Mondiale e definite *free trade zones* (o *commercial free zones*)¹⁸³.

La Banca Mondiale definisce nei seguenti termini la ZES: «*Special economic zones (SEZs) have evolved into various forms and often are called by different names in different countries. A general definition of a special economic zone is a delimited geofigureic area within a country with a zone management providing infrastructure and services to tenant companies, where the rules for doing business are different—promoted by a set of policy instruments that are not generally applicable to the rest of the country (Ge 1999; Hamada 1974)*»¹⁸⁴.

La medesima posizione pare essere condivisa anche dall'**International Labour Organization** (ILO) che mette in luce come il medesimo termine di zone economiche speciali sia riferibile in senso ampio alla macrocategoria, ed in senso stretto alla specifica fattispecie presente principalmente in Cina¹⁸⁵.

3.1.3 LA ZONA FRANCA NELL'UNIONE EUROPEA

Anche l'Unione europea ha elaborato nel tempo alcune definizioni dei concetti di zona franca e di depositi doganali mentre, come si vedrà, non si trova alcun riferimento, a livello unionale, al concetto di zona economica speciale.

A tale proposito va riconosciuto il merito del legislatore comunitario per essere riuscito a semplificare il quadro normativo di tali istituti riconducendoli, a fronte delle plurime nomenclature presenti nei vari stati membri, alle due sole definizioni di zone franche e depositi doganali.

Ma oltre ad una semplificazione semantica, il legislatore comunitario, a seguito dell'istituzione della tariffa doganale comune, nell'ottica della realizzazione del mercato unico, ha perseguito l'obiettivo di armonizzare anche la disciplina di tali istituti, al fine di evitare che le disparità presenti tra le normative nazionali dei vari stati membri determinassero distorsioni di traffico e di introiti.

¹⁸³ Definite come «*fenced-in, duty-free areas, offering warehousing, storage, and distribution facilities for trade, transshipment, and re-export operations*». V. *Special economic zones. Performance, lessons, learned, and implicatios for zone development*, cit., p. 3.

¹⁸⁴ V. *Special Economic Zones. An operational review of their impacts*, The World Bank Group, 2017, p. 11.

¹⁸⁵ V. *India. Trade unions and special economic zones in India*, International Labour Organization, 2012, p. 1: «*The term SEZ covers a broad range of zones, such as export processing zones, industrial parks, free ports, enterprise zones, and others. Industrial free zones, industrial export zones, free trade zones (often presented as bonded platforms within countries heavily involved in transit trade), special economic zones (principally in China), bonded warehouses, technological and scientific parks, financial services zones, free ports, duty-free zones (destined for the retailing of duty-free consumer goods to tourists) are also among the variants*».

Prima tra queste la direttiva n. 69/75/CEE che, all'art. 1, contiene una prima definizione di **zona franca**. Secondo tale disposizione «si intende per zona franca, qualunque sia l'espressione utilizzata negli Stati membri, ogni territorio istituito dalle autorità competenti degli Stati membri...al fine di far considerare le merci che si trovano nell'ambito di questi come non trovantisi nel territorio doganale della Comunità agli effetti dell'applicazione dei dazi doganali, dei prelievi agricoli, delle restrizioni quantitative e di qualsiasi tassa o misura di effetto equivalente».

Va notato come da tale definizione emerge che, già nel 1969, era nota la problematica della diversità di espressioni utilizzati dai vari stati per riferirsi alle predette zone.

Anche l'abrogato art. 1 del regolamento (CEE) n. 2504/88 relativo alle zone franche e ai depositi franchi ne forniva una definizione indicandole come quelle «parti del territorio doganale della Comunità separate dal resto di detto territorio in cui le merci non comunitarie introdotte sono considerate, per l'applicazione dei dazi all'importazione e delle misure di politica commerciale all'importazione, come merci non situate nel territorio doganale della Comunità, purché non siano immesse in libera pratica o assoggettate ad un altro regime doganale alle condizioni fissate dal ...regolamento».

Il Codice doganale comunitario (Regolamento (CEE) n. 2913/92), all'art. 167, prevedeva la possibilità per gli Stati membri di destinare alcune parti del territorio doganale comunitario a zona franca o autorizzare la creazione di depositi franchi.

All'art. 166 definiva, quindi, le zone franche congiuntamente ai depositi franchi come «parti del territorio doganale della Comunità o aree situate in tale territorio, separate dal resto di esso, in cui: a) le merci non comunitarie sono considerate, per l'applicazione dei dazi all'importazione e delle misure di politica commerciale all'importazione, come merci non situate nel territorio doganale della Comunità, purché non siano immesse in libera pratica o assoggettate ad un altro regime doganale, né utilizzate o consumate in condizioni diverse da quelle previste dalla regolamentazione doganale; b) le merci comunitarie, per le quali una normativa comunitaria specifica lo preveda, beneficiano, a motivo del loro collocamento in tale zona franca o in tale deposito franco, di misure connesse, in linea di massima, alla loro esportazione».

L'articolo seguente individuava, quale unica forma di zona franca quella interclusa.

I punti centrali erano quindi tre: la competenza attribuita ai singoli stati ad individuare le parti del territorio interessate da tale regime; il carattere circoscritto del territorio interessato; la presenza fisica di tali zone all'interno del territorio doganale comunitario e la finzione, operata *ex lege*, che

la merce ubicata in tali zone si trovasse fuori al territorio doganale al fine di esimerli dal pagamento dei dazi e di altre imposte¹⁸⁶.

Successivamente, con il regolamento (CE) n. 2700/2000, il CDC veniva modificato e veniva introdotta la possibilità di istituire altresì zone franche non intercluse.

Venivano quindi delineate due differenti tipologie di zone franche:

- la zona franca interclusa (o zona franca soggetta al controllo di tipo I): costituita da un'area appositamente individuata e circoscritta, dotata di punti di entrata e di uscita vigilati e sottoposti al controllo dell'autorità doganale;

- la zona franca non interclusa (o zona franca soggetta al controllo di tipo II)¹⁸⁷, disciplinata dal nuovo art. 168 bis del CDC. Tali zone franche erano prive di limiti e di punti di entrata e di uscita, ed erano sottoposte a sorveglianza doganale. In particolare, in tali zone franche i controlli, le formalità doganali e le disposizioni in materia di obbligazione doganale erano applicabili secondo le modalità del regime del deposito doganale (in base alle previsioni dell'art. 813 del Regolamento (CEE) n. 2454/93 che fissa talune disposizioni d'applicazione del CDC).

La distinzione tra i due tipi di zone franche si basava sulle modalità di controllo ad esse applicate¹⁸⁸, ma la caratteristica innovativa delle zone franche non intercluse era che, a differenza di quelle intercluse, la loro costituzione poteva essere richiesta da chiunque ed autorizzata dall'Autorità doganale.

La zona franca interclusa, invece, poteva essere istituita solo attraverso un *iter* più lungo che prevede la necessaria emanazione di una legge.

Il Codice doganale aggiornato, invece, senza fornire una vera definizione di zona franca, all'art. 155 si limitava a statuire la possibilità per gli Stati membri di «destinare talune parti del territorio doganale della Comunità a zona franca. Per ogni zona franca, lo Stato membro stabilisce l'area interessata e i punti di entrata e di uscita. Le zone franche sono intercluse».

Le medesime previsioni, successivamente, confluivano nell'art. 243 del Codice doganale dell'Unione con la conseguente abrogazione delle zone franche non intercluse¹⁸⁹.

¹⁸⁶ V. A. Berlinguer, *Zone franche e zone economiche speciali al servizio di porti ed aeroporti*, in *Porti, retroporti e zone economiche speciali*, a cura di A. Berlinguer, Torino, 2018, p. 11.

¹⁸⁷ Sul punto cfr. M. Fabio, *La zona franca doganale di tipo II: opportunità per semplificare il rapporto internazionale*, in *Fiscalità Internazionale*, n. 12/2013, p. 31 e S. Prete, *La nuova missione dei porti tra logistica, servizi e connessioni: il caso Taranto*, in *Porti, retroporti e zone economiche speciali* cit., p. 211 ss; A. De Cicco, «Zone franche» e «depositi franchi», in *Digesto*, IV ed., p. 727

¹⁸⁸ Cfr. Circolare ministeriale 28 giugno 2001 n. 30/D.

¹⁸⁹ Quanto alle zone franche non intercluse esistenti alla data di entrata in vigore del CDU (1° maggio 2016), con la circolare 19 aprile 2016 n. 8/D, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha chiarito che le stesse dovranno essere trasformate in depositi doganali entro il termine massimo del 1° maggio 2019, attribuendo agli Uffici doganali competenti la valutazione in fase di riesame del tipo di deposito doganale (pubblico o privato) in cui convertire la zona franca non interclusa. Inoltre, l'art. 349 del regolamento di esecuzione (UE) 2015/2447 prevede specifiche indicazioni per le merci vincolate alla zona franca di tipo II prima del 1° maggio 2016 il cui regime viene appurato dopo tale data.

Vale la pena, poi, citare anche la definizione di *free zone* pubblicata sul sito ufficiale dell'Unione europea:

«Member States may designate parts of the customs territory of the Union as 'free zones'; these free zones must be communicated to the European Commission. 'Free zones' are enclosed areas within the customs territory of the Union where non-Union goods can be introduced free of import duty, other charges (i.e. taxes) and commercial policy measures. Such goods may, following the period in the free zones, be released for free circulation (subject to payment of import duty and other charges), or be placed under another special procedure (e.g. inward processing, temporary admission or end-use procedures – under the conditions laid down for these procedures) or re-exported. Union goods may also be entered into or stored, moved, used, processed or consumed in free zones. Such goods may afterwards be exported or brought into other parts of the customs territory of the Union»¹⁹⁰.

Infine, la più recente definizione fornita dall'UE risale proprio al 2019, e descrive la zona franca come «una zona designata da un paese o da una giurisdizione, per cui le merci che vi accedono non sono soggette a dazi all'importazione o all'esportazione o ne sono soggette in misura inferiore rispetto a quelli che si applicherebbero se i prodotti venissero dichiarati per l'immissione in libera pratica al momento dell'entrata. Le strutture utilizzate per lo stoccaggio temporaneo o il regime di deposito doganale non sono considerate zone franche»¹⁹¹.

Non troviamo, invece, alcuna definizione di zone economiche speciali all'interno della normativa europea. Ma, l'assenza di una definizione, non determina l'assenza di tali fattispecie nell'UE.

Esse, infatti, risultano in ogni caso compatibili (a determinate condizioni) con la normativa UE.

3.1.4 ZONA FRANCA E ZONA ECONOMICA SPECIALE NELL'ORDINAMENTO NAZIONALE

Infine, a livello nazionale, il concetto di zona franca è quello classico, inteso nel suo senso stretto di territorio assimilato a quello extradoganale, mentre il concetto di zona economica speciale ha un nuovo significato, ben diverso da quello di macrocategoria indicato nei precedenti paragrafi.

Non troviamo, nella legislazione italiana, alcuna definizione di zona franca, tuttavia la stessa è desumibile dal Testo unico delle leggi doganali italiane (D.P.R. 23 gennaio 1973 n. 43) che all'art.

¹⁹⁰ V. https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/customs-procedures/what-is-importation/free-zones_en

¹⁹¹ Cfr. l'allegato della proposta di decisione del Consiglio sulla posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione europea nel comitato sulla *governance* pubblica dell'OCSE e nel Consiglio dell'OCSE in merito al progetto di raccomandazione sul contrasto del commercio illecito: rafforzare la trasparenza nelle zone franche del 1.7.2019 (COM(2019) 294 final).

2, nel definire il territorio doganale e quello extradoganale dello Stato precisa che «sono assimilati ai territori extra-doganali i depositi franchi, i punti franchi e gli altri analoghi istituti, di cui agli articoli 132, 164, 166 e 254».

L'unico riferimento ad una «zona franca» si rinviene all'ultimo comma di tale articolo in riferimento alle zone franche della Valle d'Aosta e della provincia di Gorizia, senza tuttavia darne una definizione¹⁹².

Risultano invece definiti i concetti di deposito franco e di punto franco (su cui v. *infra*) che vengono assimilati a territori extradoganali.

È chiaro quindi che, per il legislatore nazionale, il concetto di zona franca sia riferibile, in ogni caso, a territori fittiziamente considerati extradoganali.

Per una definizione delle zone franche è quindi necessario fare riferimento alla dottrina che le ha descritte come «quelle parti del territorio dello stato che, per finzione di legge, vengono considerate fuori della linea doganale e che, pertanto, sono sottratte alla applicazione del regime doganale ordinario: per questo effetto non si ha sempre coincidenza tra territorio politico e territorio doganale dello Stato, escludendosi da quest'ultimo il lembo di territorio definito franco»¹⁹³.

A tale proposito va evidenziato che, mentre nella legislazione nazionale la *fictio iuris* riguarda l'extraterritorialità riferita ai territori¹⁹⁴, in quella unionale è riferita ai beni introdotti nelle zone franche. Per tale motivo le *free zones* nel diritto unionale non sono considerate territori doganali esteri: si tratta invece di aree sottoposte alla normativa doganale dell'Unione come tutti gli altri territori degli stati membri, con l'unica differenza che ad essi si applicano norme specifiche ma pur sempre compatibili con il diritto UE¹⁹⁵.

Quanto al termine di zona franca, quindi, si può escludere che esso assuma nel contesto nazionale un'accezione generica.

La zona economica speciale, invece, nell'ambito della legislazione nazionale, costituisce un istituto di recente creazione, anch'esso riferibile ad una specifica fattispecie e non certo paragonabile all'ampio concetto di ZES proposto dall'UNCTAD.

¹⁹² Tale comma così statuisce: «sono fatti salvi gli speciali regimi fiscali vigenti nel territorio della Valle d'Aosta ed in quello della provincia di Gorizia, dichiarati "zona franca" rispettivamente con l'art. 14 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, e con l'art. 1 della legge 1° dicembre 1948, n. 1438».

¹⁹³ Cfr. F. Polieri, voce *Porti e punti franchi*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. XIII, Torino 1966, 299 ss.

¹⁹⁴ A tale proposito, tenendo presente che attualmente a livello nazionale la normativa applicabile, in linea generale, è quella dell'UE, va considerato che il Regio decreto 17 marzo 1938 n. 726 (Testo unico di leggi sui depositi franchi), richiamato a sua volta dall'art. 164 del TULD, all'art. 2 (riprendendo a sua volta l'art. 1 della legge 6 agosto 1876 n. 3261, serie 2) statuisce che «i depositi franchi sono considerati fuori dalla linea doganale...».

¹⁹⁵ Sul punto cfr. F. Trampus, *The role of Free Trade Zones in the Development of Multimodal Corridor Synergies*, in *Multimodal Corridors: Free Zones Synergies Inwards, Forward and Finishing Industrial Processing, Commodity Exchanges*, cit., p. 62 ss.

Con l'emanazione del D.L. 20 giugno 2017 n. 91 (c.d. Decreto «Resto al sud») convertito dalla legge 3 agosto 2017 n. 123, viene prevista l'istituzione di zone economiche speciali con lo scopo di favorire lo sviluppo economico, finanziario ed amministrativo, di alcune aree del Paese¹⁹⁶.

L'art. 4 della predetto decreto legge, al secondo comma, afferma che «per ZES si intende una zona geograficamente delimitata e chiaramente identificata, situata entro i confini dello Stato, costituita anche da aree non territorialmente adiacenti purché presentino un nesso economico funzionale, e che comprenda almeno un'area portuale con le caratteristiche stabilite dal regolamento (UE) n. 1315 dell'11 dicembre 2013¹⁹⁷... Per l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali le aziende già operative e quelle che si insedieranno nella ZES possono beneficiare di speciali condizioni, in relazione alla natura incrementale degli investimenti e delle attività di sviluppo di impresa».

I benefici vengono poi specificati all'articolo seguente e prevedono, in sostanza le condizioni per un'ampia sburocratizzazione¹⁹⁸, con *iter* accelerati e semplificati al fine, appunto, di attrarre nuovi investimenti imprenditoriali. La nuova normativa prevede altresì delle agevolazioni economiche in termini di credito di imposta¹⁹⁹ sugli investimenti realizzati entro il 31 dicembre 2020 entro il limite massimo, per ciascun progetto di investimento, di 50 milioni di euro.

Viene altresì prevista la possibilità di istituire una zona franca all'interno della ZES²⁰⁰ (ad ulteriore riprova della netta differenza tra tali due istituti nel nostro ordinamento).

¹⁹⁶ Sul punto cfr. A. Berlinguer, *Portualità e Zes: verso un modello italiano*, in *Porti, retroporti e zone economiche speciali*, cit., p. 53 ss.; A. F. Uricchio, *Zone economiche speciali e fiscalità portuale tra incentivi fiscali e modelli di prelievo*, in *Porti, retroporti e zone economiche speciali*, cit., p. 75 ss.; P. Di Palma - E. Lanzi, *Dalle Zone Economiche Speciali (ZES) alla Port Authority*, in *Diritto e politica dei trasporti*, 1/2018, p. 80-95.

¹⁹⁷ In tale regolamento sono stati formalizzati i nuovi orientamenti dell'UE per favorire lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (c.d. TEN.T, Trans-European Network-transport) attraverso una struttura modulata su due livelli: una rete globale (ossia la capacità della struttura di sostenere la connettività tra le regioni dell'UE) ed una centrale (intesa come quella parte della rete globale più importante dal punto di vista strategico).

¹⁹⁸ In particolare, l'art. 5 prevede le seguenti agevolazioni: «a) l'attività economica nelle ZES è libera, nel rispetto delle norme nazionali ed europee sull'esercizio dell'attività d'impresa. Al fine di semplificare ed accelerare l'insediamento, la realizzazione e lo svolgimento dell'attività economica nelle ZES sono disciplinati i seguenti criteri derogatori alla normativa vigente, procedure semplificate e regimi procedurali speciali applicabili. Per la celere definizione dei procedimenti amministrativi, sono ridotti di un terzo i termini di cui: agli articoli 2 e 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241; al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in materia di valutazione d'impatto ambientale (VIA), valutazione ambientale strategica (VAS) e autorizzazione integrata ambientale (AIA); al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 59, in materia di autorizzazione unica ambientale (AUA); al codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31, in materia di autorizzazione paesaggistica; al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, in materia edilizia; alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in materia di concessioni demaniali portuali; a-bis) eventuali autorizzazioni, licenze, permessi, concessioni o nulla osta comunque denominati la cui adozione richiede l'acquisizione di pareri, intese, concerti o altri atti di assenso comunque denominati di competenza di più amministrazioni sono adottati ai sensi dell'articolo 14-bis della legge n. 241 del 1990; i termini ivi previsti sono ridotti della metà; a-ter) il Comitato di indirizzo della ZES, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, assicura il raccordo tra gli sportelli unici istituiti ai sensi della normativa vigente e lo sportello unico di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, che opera quale responsabile unico del procedimento ai sensi della legge n. 241 del 1990 per la fase di insediamento, di realizzazione e di svolgimento dell'attività economica nella ZES. Lo sportello unico è disponibile in formato digitale, in almeno una lingua diversa dall'italiano, ed è organizzato sulla base di moduli e formulari standardizzati per la presentazione dell'istanza nei quali è, in particolare, indicata la presenza di eventuali vincoli ambientali e urbanistico-paesaggistici nonché di eventuali termini di conclusione del procedimento...».

¹⁹⁹ Per credito di imposta si intende il «diritto di credito disposto a favore di un contribuente reso nelle forme e nelle procedure di diritto tributario per il conseguimento dei fini propri dello Stato di benessere collettivo ovvero per fini di reazione all'ingiustificato arricchimento del fisco» v. M. Ingrosso, *Il credito d'imposta*, Milano, 1984, p. 121.

²⁰⁰ In particolare al comma 1 lett. *a-sexies* si afferma che «nelle ZES possono essere istituite zone franche doganali intercluse ai sensi del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione, e dei relativi atti di delega e di esecuzione. La perimetrazione di dette zone franche doganali è proposta da ciascun Comitato di indirizzo entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, ed è approvata con determinazione del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, da adottare entro sessanta giorni dalla proposta...».

Successivamente, con l'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 12 del 25 gennaio 2018 sono state disciplinate le modalità di istituzione delle ZES, la loro durata ed i criteri che regolano l'accesso alle imprese²⁰¹.

Si può quindi dire che, a livello nazionale, le figure di ZES e di zona franca sono due concetti separati, di cui si esclude la riconducibilità dell'uno all'interno dell'altro quale sottotipo, e che possono distinguersi per il fatto che l'uno determina dei vantaggi di natura doganale, mentre l'altro comporta agevolazioni fiscali e burocratiche.

3.1.5 PROPOSTA DI UNA DEFINIZIONE INTERNAZIONALMENTE CONDIVISA

Alla luce della sopra illustrata ambiguità dei due termini, si ritiene auspicabile e conveniente una riorganizzazione terminologica a livello internazionale.

Un ordine terminologico a livello nazionale o comunitario, infatti, non pare sufficiente se si considera che lo scopo delle agevolazioni previste per le ZES è quello di attirare gli investimenti esteri²⁰².

Conseguentemente, anche il loro sviluppo ed il loro successo dipende dalla capacità di tali zone di attrarre investitori esteri. In tal senso, si ritiene che l'ambiguità dei termini possa costituire un ostacolo per la comprensione della natura e delle caratteristiche della zona in questione e per una valutazione comparativa tra differenti ZES per i potenziali investitori²⁰³.

Si è visto che, sia a livello nazionale che comunitario, il concetto di zona franca è strettamente ricollegato alla territorialità, intesa come connessione ad una zona territoriale delimitata dello stato ospitante, ed alla finzione giuridica dell'extraterritorialità doganale (riferita dalla normativa dell'Unione alla merce, mentre dall'ordinamento italiano al territorio stesso).

In tal senso, come è stato osservato da alcuni, il termine di *free zones* non appare più appropriato come macrocategoria universale cui ricondurre le specifiche specie di zone, proprio per il

²⁰¹ Di tale decreto è stato criticato il fatto che non abbia individuato tutti i criteri necessari per l'individuazione delle aree interessate sostenendo in particolare che «essi non misurano...né la condizione di svantaggio competitivo della Regione interessata, né le sue potenzialità di sviluppo da associare alla istituzione di una ZES. Non si tiene infatti conto del dato infrastrutturale complessivo in cui la Regione versa – centrale in ordine alla possibilità di connettere la ZES con gli sbocchi di mercato- né del tessuto economico locale, né, ancora, del livello di benessere...» cfr. A. Berlinguer, *Portualità e Zes: verso un modello italiano*, in *Porti, retroporti e zone economiche speciali*, cit., p. 66.

²⁰² Cfr. P. Pakdeenurit - N. Suthikarnnarunai - W. Rattanawong, *Location and key success factors of special economic zone in Thailand*, in *Marketing and Branding Research* 4 (2017) 169-178. Gli autori specificano che lo scopo delle ZES è proprio quello di attrarre investimenti stranieri («A Special Economic Zone is defined as an area with special privileges which is established specifically by any country to attract foreign business investment in the country», v. p. 170). Essi individuano i fattori determinanti per il successo di una ZES in Thailandia nei seguenti termini: «the key success factors can be rearranged in importance, namely location advantage and macroeconomics of country, stability and consistency of the government, industrial investment support, investment cost, skill level and availability of human resource, management and service, law and regulations, and government policy, respectively» p. 177.

²⁰³ Cfr. F. Bost, *Special economic zones: methodological issues and definition*, cit., p. 142: «the abundance of terms used makes it difficult for potential investors (domestic and especially foreign) to understand the nature of the zones or to compare countries».

proliferare di molteplici nuove tipologie di zone, molte delle quali non prevedono affatto l'extraterritorialità doganale (caratteristica, come si è visto, centrale del concetto di zona franca)²⁰⁴. Un tale significato appare peraltro fedele alle origini dell'istituto delle zone franche e dei porti franchi.

A livello internazionale la Convenzione di Kyoto e molte delle Organizzazioni internazionali condividono una tale definizione che, per tale motivo, si ritiene preferibile.

Quanto al concetto di ZES, invece, pare che non sia possibile fare un discorso simile. Tale termine, come si è visto, è stato inizialmente utilizzato in maniera specifica per alcune specifiche zone in particolare in Cina, successivamente è stato utilizzato quale sinonimo di zone franche, ed altre volte ancora come macrocategoria che comprende tutte quelle zone in cui viene applicato un qualche regime economico speciale, sia dal punto di vista doganale, che amministrativo e fiscale. Come si è visto, invece, l'UE non prevede (esplicitamente) tale figura e non la nomina in alcun modo, mentre a livello nazionale il concetto di ZES individua una particolare fattispecie di area con una fiscalità agevolata.

Dovendo prendere una posizione con lo scopo di proporre una riorganizzazione lessicale non si può non tenere conto degli studi effettuati nell'ambito internazionale per la classificazione di tali aree²⁰⁵.

Alla luce di ciò, si ritiene che il termine di ZES ben si adatti a descrivere la macrocategoria e anche dal punto di vista lessicale.

Il termine "zona" ne specifica il suo legame con una determinata area geografica definita; l'aggettivo "economica" indica che la peculiarità di tale area è riferibile alle regole economiche: in tal senso pare che esso possa ben riferirsi sia agli sgravi fiscali che a quelli doganali. Essa risulta forse un po' meno azzeccata per la semplificazione burocratica ed amministrativa. L'aggettivo "speciale", infine, indica come il regime di tale zona sia differente, di vantaggio, rispetto a quello applicato nel resto del territorio dello stato che ospita la ZES.

Il termine, così inteso, appare sufficientemente generico per non sembrare riferibile unicamente ad una determinata categoria di zone (quelle ad esempio con sgravi fiscali e semplificazione burocratica), ma ben si presta a ricomprendere anche altre categorie che influiscono sull'economia, quali le zone franche.

²⁰⁴ Cfr. in tal senso F. Bost, *Special economic zones: methodological issues and definition*, cit., p. 142, secondo cui «*The adoption of the term "special economic zones" is intended to be more encompassing than "free zones", which no longer reflected the very wide variety of new "zones", especially those oriented towards specific technologies and new services (eg. health, tourism, security) and sustainable development*».

²⁰⁵ Ci si riferisce in particolare a quelli di Bost cui rinvia il WIR 2019.

Oltre a ciò appare auspicabile la sussistenza di un termine più generale che sia in grado di definire l'insieme delle varie sottospecie di zone e, ad oggi, pare che il termine di ZES sia quello più frequentemente utilizzato per individuare la categoria più ampia.

Così inteso, il concetto di ZES, comprenderebbe al suo interno da un lato la sottocategoria di zone franche, e dall'altro tutte le ulteriori fattispecie la cui specialità esula da sgravi di natura doganale. Una definizione di ZES sulla base di tale accezione potrebbe quindi essere quella di una specifica area geografica, situata all'interno dei confini di uno stato, in cui la regolamentazione del commercio è differente rispetto a quella applicata sul resto del territorio. Tali differenze normative riguardano principalmente le condizioni di investimento, l'ambito doganale, la tassazione o l'ambiente²⁰⁶.

3.2 LE CLASSIFICAZIONI DELLE ZONE ECONOMICHE SPECIALI

Tenendo conto di quanto si è appena detto sulle differenti concezioni di ZES e di zone franche e delle innumerevoli tipologie di ZES che i singoli stati hanno istituito, appare semplice comprendere il motivo per cui anche le catalogazioni proposte dagli studiosi sono numerose.

Peraltro non si può fare a meno di notare come vi sia anche chi ritiene addirittura sconsigliabile e fuorviante una classificazione poiché numerose tra le fattispecie che nei seguenti paragrafi identificheremo come sottospecie di *free zones*, «talvolta, di fatto, vengono strutturate con caratteristiche analoghe a quelle delle Zone Economiche Speciali: quindi la nomenclatura utilizzata, di per sé, non è limitante e pertanto sarebbe opportuno...analizzare concretamente il contenuto delle agevolazioni presenti nelle singole fattispecie»²⁰⁷.

Sebbene si condivida totalmente la posizione di D'Amico sulla necessità di una verifica concreta delle caratteristiche di ciascuna zona al fine di comprenderne la natura, dall'altro lato, va evidenziato come tale constatazione confermi la necessità di una riorganizzazione terminologica a livello internazionale.

²⁰⁶ Cfr. *Special Economic Zones in the OIC Region: Learning from Experience*, COMCEC Coordination Office, October 2017, p. 1: «In broad terms, SEZs can be defined as demarcated geographic areas contained within a country's national boundaries where the rules of business are different from those that prevail in the national territory. These differential rules principally deal with: • Investment conditions – including the provision of infrastructure, serviced land and flexible lease and purchasing options; • International trade and customs - typically access to imported inputs free of tariffs and duties; • Taxation – including the elimination of corporate taxes, VAT, other taxes and labour contributions; and • The regulatory environment – such as more efficient processes for company set up, licensing and operations, often through establishment of a 'one-stop-shop' arrangement».

²⁰⁷ Così M. D'Amico, *Le Zone Economiche Speciali, una straordinaria opportunità per il rilancio dell'economia in Italia*, Editoriale Scientifica S.r.l. e Passerino Editore, 2017, p. 7.

3.2.1 LA CLASSIFICAZIONE WIR 2019

Una prima classificazione delle ZES è quella proposta da Bost pubblicata nel 2019 dall'UNCTAD. Senza ripetere quanto si è già detto sopra, ci si limita in questa sede a riportare il grafico di Bost da cui emerge chiaramente il rapporto genere – specie tra ZES e zone franche.



Fig. 1: schema della catalogazione delle ZES proposta da Bost.

Le tipologie di zone franche (*free zones*) individuate da Bost sono le seguenti:

- **Free trade zones** (FTZ, o *commercial free zones*): si tratta della prima tipologia di zona franca che si è sviluppata, e che nei secoli passati veniva chiamata semplicemente zona franca. Sono zone delimitate generalmente ubicate all'interno o nelle immediate vicinanze di porti (c.d. *freeports*) o di grandi aeroporti, in cui sono presenti magazzini e depositi ove la merce viene conservata per poi essere riesportata senza il pagamento dei diritti doganali. In alcuni casi in tali aree è possibile altresì l'esecuzione di alcune lavorazioni sulle merci come il *packaging* e l'etichettatura.

- **Export processing zones** (EPZ): sono aree industriali, la cui produzione è destinata principalmente a mercati esteri, nelle quali vengono applicati incentivi e particolari condizioni operative tipici delle *free zones*. Si tratta solitamente di attività manifatturiere e di servizi che possono essere forniti a distanza (quali elaborazione dei dati, call center, servizi finanziari). La peculiarità delle EPZ è il fatto che tutti i prodotti o servizi forniti, o comunque la maggior parte di essi, sono destinati all'esportazione (solitamente una percentuale fissata dalla normativa interna dello stato che varia tra l'80% ed il 100%).

Qualora tali prodotti siano invece introdotti nel mercato interno del paese che ospita la EPZ, verranno applicati i dazi doganali equivalenti a quelli che si applicano ai prodotti di importazione. Alcuni esempi di tale fattispecie di *free zone* sono Shannon in Irlanda (dal 1959), Kaohsiung in Taiwan (dal 1966), Manaus in Brasile (dal 1967) e La Romana nella Repubblica Dominicana (dal 1968).

- *single factory free zones* (o *single company free zones*): lo schema di questo tipo di zona franca è assai simile a quella precedente con la differenza che, in questo caso, non si tratta di una zona, ma di un'unica industria, che può essere collocata ovunque all'interno dello stato, alla quale vengono concessi incentivi simili a quelli previsti per le EPZ²⁰⁸. Ciò che la distingue rispetto alle altre tipologie di ZES è proprio il fatto di non essere confinata geograficamente.

Ci sono esempi di tale variante in Messico, Madagascar, Isole Mauritius e negli Stati Uniti.

Un'ulteriore fattispecie rilevante è quella dei punti franchi (*free points*), molto meno studiati e molto meno visibili rispetto alle zone franche nello scenario mondiale. Essi, secondo la ricostruzione proposta dal WIR 2019, sono una categoria che, per quanto appaia sotto alcuni aspetti simile a quelle viste prima, per le sue caratteristiche non può rientrare né tra le *free zones*, né tra le ZES. In particolare, i punti franchi si distinguono dalle zone franche in quanto la loro costituzione non avviene in un luogo specifico, ma è legata, invece, alle società cui vengono attribuiti una serie di vantaggi, indipendentemente dal luogo in cui la stessa sia posizionata.

I punti franchi e le *single factory free zones* sono concetti assai simili e si distinguono unicamente per il fatto che le seconde vengono ufficialmente dichiarate "zone franche". Tuttavia sarebbe auspicabile, ai fini di chiarezza, riclassificare le *single factory free zones* in punti franchi²⁰⁹.

Quanto alle ulteriori voci di ZES non rientranti nella sottocategoria di *free zones* basta in questa sede evidenziare come si tratti di zone accomunate da vantaggi di natura economica che non prevedono però la finzione giuridica della collocazione extradoganale della merce²¹⁰.

²⁰⁸ Il WIR 2019 individua tra gli obiettivi dell'istituzione di tali zone franche lo sviluppo di un progetto di investimento di impatto economico e sociale (ad es. per la Colombia), la diminuzione della disoccupazione e la modernizzazione delle infrastrutture e la promozione di nuove tecnologie (Messico). La mancata previsione di una zona delimitata quale sede delle industrie beneficiarie di tali vantaggi permette alle industrie di integrarsi meglio nell'economia locale.

²⁰⁹ Cfr. Bost, *Special economic zones: methodological issues and definition*, cit., p. 149.

²¹⁰ Anche in questo caso le classificazioni e le definizioni sono molteplici. Nel WIR 2019 non troviamo alcuna definizione specifica di tali sottocategorie. La definizione di alcune tra di esse la rinveniamo in una pubblicazione dell'UNIDO (United Nations Industrial Development Organization) del 2015 (*Economic Zones in the Asean. Industrial parks, special economic zones, eco industrial parks, innovation districts as strategies for industrial competitiveness*, www.unido.org). In tal caso la macrocategoria definita come "Economic Zones" conterebbe cinque sottotipi definiti nei seguenti termini. I c.d. Industrial Park (IP) sono definiti come «a tract of land developed and subdivided into plots according to a comprehensive plan with provision for roads, transport and public utilities with or without built-up (advance) factories, sometimes with common facilities and sometimes without them, for the use of a group of industrialists». Le Special Economic Zone (SEZ) sono definite come «a designated estate where trade laws such as tariffs, quotas, or duties differ from the rest of the country». In tal caso, sebbene sia prevista la possibilità di una normativa differente in ambito doganale, si ritiene che il termine di ZES sia comunque inteso in senso specifico. Gli *Eco-Industrial Park* (EIP) sono invece aree in cui le imprese che vi si insediano attraverso la collaborazione promuovono lo sviluppo economico in maniera ecosostenibile («a community of manufacturing and service businesses seeking enhanced environmental and economic performance by collaborating in the management of environmental and reuse issues including energy, water, and materials. By working together the community of businesses seeks

In merito a tale classificazione è stato osservato come l'evoluzione delle zone franche, ed in generale delle ZES, rispecchi il processo di evoluzione dell'economia mondiale: alle più tradizionali forme di zona franca improntate sull'agricoltura e sulla manifattura, si sono aggiunte in tempi più recenti le *service-oriented zones* che si occupano, come si è detto, non più solo di produrre beni, bensì di fornire servizi²¹¹.

Una catalogazione molto simile viene proposta dalla WFZO che, occupandosi solo della sottocategoria delle zone franche, le suddivide in due sole ampie categorie sulla base della loro funzione: le *Free trade zones* e le c.d. *Industrial and services free zones* (la cui definizione è sovrapponibile a quella di *export processing zones*). Anche in questo caso vengono considerati come categoria a parte i punti franchi.

3.2.2 LA CLASSIFICAZIONE “TRADIZIONALE”

Per quanto attiene agli Autori italiani, la classificazione (v. fig. 2 a pag. 68) è leggermente diversa sebbene, gran parte delle categorie sia sovrapponibile a quelle indicate nella precedente classificazione.

Come si può notare, D'Amico, come altri²¹², distingue in primo luogo le “*Free Zones*” (intese in senso ampio) tra zone franche classiche e zone franche c.d. d'eccezione o di seconda generazione. La definizione di zona franca appartenente alla prima categoria è di «uno spazio escluso dal territorio doganale d'uno Stato o anche, eccezionalmente, di due Stati contermini, ed ai cui limiti esterni non vengono riscosse le imposte di dogana, cioè i cosiddetti “dazi” d'importazione o di esportazione, al fine di favorire per lo più il commercio internazionale e talvolta lo sviluppo industriale o agricolo degli spazi stessi e indirettamente di quelli circostanti»²¹³.

Questa categoria rispecchia quella delle “*free zones*” proposta nella classificazione del WIR 2019.

collective benefit that is greater than the sum of the individual benefits each company would realize if it optimized its individual performance only»). I *Technology Park* (TP) o *Science Parks* (IASP) vengono definiti come «*an organization managed by specialized professionals, whose main aim is to increase the wealth of its community by promoting the culture of innovation and the competitiveness of its associated businesses and knowledge-based institutions. To enable these goals to be met, a Science Park stimulates and manages the flow of knowledge and technology amongst universities, R&D institutions, companies and markets; it facilitates the creation and growth of innovation-based companies through incubation and spin-off processes; and provides other value-added services together with high quality space and facilities*». Infine gli *Innovation District* (ID) sono definiti come dei *technology park* siti in un'area urbana. Altri autori ne individuano poi di ulteriori. H. G. Grubel menziona anche le *free banking zones*, le *free insurance zones* (che grazie ai vantaggi concessi ha permesso la rapida ascesa dei Lloyds of London), le *free gambling zones* e le *free enterprise zones* (per un approfondimento v. H. G. Grubel, *Towards a theory of free economic zones*, in *Review of World Economics*, 1982, n. 118, p. 39-61).

²¹¹ V. Unctad 2019 p. 51.

²¹² Negli stessi termini si è espressa anche C. Buccico, *Il fondamento giuridico delle zone franche urbane e l'equivoco con le zone franche di diritto doganale*, in *Dir. prat. Tribut.*, 2008, p. 108-109.

²¹³ La definizione richiamata da M. D'Amico (*La disciplina delle zone franche. Parte prima: la normativa comunitaria*, cit., p. 559) è quella di M. Udina - G. Conetti, *Zone Franche*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, Treccani, Vol. XXXII, 1998.

Le sue sottocategorie sono parzialmente sovrapponibili in quanto D'Amico preveda un'ulteriore categoria, che nei suoi scritti denomina «zone franche *tout court* o classiche»²¹⁴ (quindi creando un'ulteriore ambiguità semantica), che ricomprende al suo interno i depositi franchi, i punti franchi (che invece Bost riteneva esterni alla categoria delle ZES), le zone franche portuali, i porti franchi²¹⁵ e le città franche²¹⁶.

La seconda categoria, quella delle zone franche commerciali (*free trade zones* o *commercial free zones*) è invece la stessa di cui si è detto sopra.

La terza categoria di zone franche classiche agglomera, invece, le ulteriori due categorie viste sopra di *export processing zones* e di *single factory free zones* sotto la più ampia categoria di zone franche industriali (*industrial free zones*). Nella medesima categoria inserisce anche le c.d. *maquiladoras*.

Queste ultime, invece (ma a ben vedere anche le *single factory free zones*), secondo la teoria di Bost, sarebbero riconducibili al differente concetto di *free point* (concetto secondo l'Autore esterno rispetto alle *free zones* ed alle ZES appunto per l'assenza nella sua concezione di una zona geografica definita).

Nella seconda macrocategoria sono, invece, incluse le zone in cui, oltre ad essere previste delle agevolazioni fiscali, sono previsti vantaggi finanziari e di tipo amministrativo per le imprese, o anche benefici di carattere socio-economico per i lavoratori.

Anche la finalità della costituzione di tali aree differisce dalla categoria delle zone franche classiche. In tal caso, infatti, l'obiettivo è di catalizzare le scelte allocative delle imprese e l'afflusso degli investimenti in determinate zone al fine di risollevarne l'economia.

Nella seconda categoria rientrano le zone economiche speciali (intese in senso stretto)²¹⁷, le zone di impresa (*enterprise zones*) e le zone franche urbane²¹⁸.

²¹⁴ V. M. D'Amico, *La disciplina delle zone franche. Parte prima: la normativa comunitaria*, cit., p. 559.

²¹⁵ La distinzione tra porto franco e zona franca portuale riguarda unicamente l'estensione dell'area sottoposta alla franchigia doganale che nel primo caso riguarda tutto il porto mentre nel secondo riguarda solo una parte di esso. La zona franca portuale, quindi, non è altro che un punto franco situato in zona portuale.

²¹⁶ In tal caso la zona franca coincide con un'area abitativa urbana e conseguentemente i residenti in tale area sono considerati al di fuori dell'area doganale. Tra gli esempi di zone franche che comprendono aree abitative vi sono Hong Kong, Macao e Las Palmas de Gran Canaria.

²¹⁷ Per un approfondimento sul concetto di ZES v. M. D'Amico, *Le zone economiche speciali*, cit.

²¹⁸ Si tratta di un modello di zona economica speciale (in quanto sebbene la sua nomenclatura la definisca «franca» non prevede alcuna franchigia doganale) che si è sviluppato inizialmente in Francia (introdotta con la legge n. 987 del 14 novembre 1996) con lo scopo di favorire lo sviluppo economico e sociale di quartieri ed aree urbane caratterizzate da disagio sociale, economico ed occupazionale. Le Zone Franche Urbane (ZFU) sono aree geografiche di dimensione prestabilita in cui è prevista la defiscalizzazione e decontribuzione per le imprese che vi operano. In Italia esse sono state istituite ai sensi dell'articolo 1, comma 340 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e (legge finanziaria 2007) e oggetto di successivo intervento ai sensi dell'articolo 1, comma 561 e seguenti, della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008). La loro definizione è contenuta nel decreto interministeriale 10 aprile 2013, come modificato dal decreto interministeriale 5 giugno 2017. Per un approfondimento sulle zone franche urbane v. G. Luchena, *Coesione economica, sociale e territoriale: le zone franche urbane tra diritto europeo e ordinamento nazionale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016, p. 289 ss.; P. Barabino, *Le zone franche urbane alla ricerca di una politica urbana europea*, in *Riv. dir. tribut.*, 2015, n. 4, p. 323 ss.; C. Bucicco, *Il fondamento giuridico delle zone franche urbane e l'equivoco con le zone franche di diritto doganale*, cit., p. 105 ss.

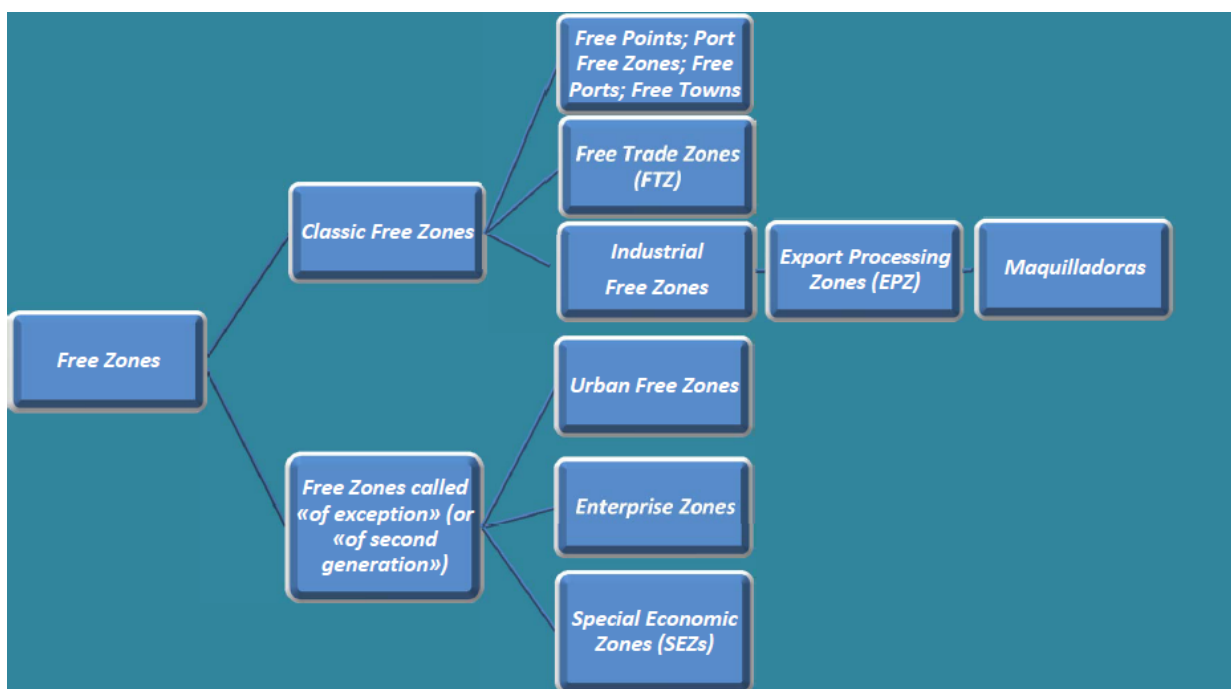


Fig. 2: schema della catalogazione delle ZES presentate da M. D'Amico alla conferenza dal titolo *Il ruolo delle "Zone speciali" nel quadro dell'interlocuzione UE/Cina per lo sviluppo sostenibile della "Obor initiative" in Italia e nel Mediterraneo* del 26 novembre 2018.

3.2.3 ULTERIORI CLASSIFICAZIONI

Come si è anticipato, altri studiosi non hanno condiviso la classificazione in diversi sottogruppi proposta dai due orientamenti sopra esaminati, ritenendo sconveniente una tale catalogazione.

In tal senso si è espressa anche la Banca Mondiale, che si limita ad elencare le principali tipologie di ZES senza preoccuparsi di suddividerle ulteriormente in base alle loro caratteristiche comuni (v. fig. 3 a pag. 69).

Tale classificazione, ripresa da quella proposta dalla stessa Banca Mondiale in un precedente studio del 2008, distingue le differenti tipologie di zone economiche speciali sulla base di fattori chiave quali l'oggetto dello sviluppo che si vuole andare ad incrementare, la loro posizione ed i tipi di attività che vengono svolte in tali zone.

Non vengono invece considerati gli *industrial park* ed i *technology parks* in quanto non rientrano nella definizione di ZES della Banca Mondiale secondo cui tali zone sarebbero caratterizzate da una normativa specifica e/o dagli incentivi per le imprese che operano sul territorio predeterminato della zona.

Type of zone	Development objective	Description	Markets
Free trade zone	Supporting trade	Also known as commercial free zones, these are clearly delimited areas (fenced-in, duty-free), offering warehousing, storage and other services aimed at boosting import-export.	Domestic, re-export
Export processing zones (EPZs)	Export and manufacturing	Industrial clusters offering incentives and facilitation of manufacturing and other activities prevalently export-oriented.	Mostly export
Hybrid EPZs	Export and manufacturing	Sub-divided zones with one part open to all industries regardless of their export orientation, and another specifically designed for export-oriented firms.	Export and domestic market
Freeport	Integrated development	Large territories accommodating all types of activities, providing broad incentives and benefits. Can also include residents on the site.	Domestic, internal and export markets
Enterprise zones	Urban revitalisation	Aimed at revitalising distressed urban and rural areas, enterprise zones mostly flourish in developed countries and are characterised by the provision of tax incentives and financial grants.	Domestic
Single factory EPZ	Export manufacturing	Incentives are provided to a specific enterprise, rather than to a geographic location.	Export market

Fig. 3: schema della catalogazione delle ZES pubblicata dalla Banca Mondiale in *Tracking Special Economic Zones in the Western Balkans* nel 2017.

3.3 LA DISCIPLINA DELLE ZONE FRANCHE NELLA NORMATIVA DELL'UNIONE EUROPEA

3.3.1 LA NECESSARIA ARMONIZZAZIONE DELLE LEGISLAZIONI NAZIONALI IN MATERIA DI ZONE FRANCHE

Come si è visto, se nel contesto internazionale sussistono ambiguità lessicali e mancano convenzioni o accordi che ne regolino il funzionamento, a livello comunitario, invece, il legislatore dell'Unione, prendendo atto già nel 1969 delle differenze che sussistevano tra i vari Stati membri nella regolamentazione delle diverse tipologie di zone franche, ha progressivamente uniformato la disciplina in materia.

Una tale uniformazione delle legislazioni nazionali in materia di zone franche rappresentava, infatti, un'esigenza ineluttabile per l'unione doganale e, sotto un profilo logico, rappresenta un corollario del concetto di territorio doganale della Comunità europea prima e dell'Unione europea ora. Ciò era stato evidenziato già nel regolamento (CEE) n. 1496/68 relativo alla definizione del territorio doganale della Comunità che, pur evidenziando la necessità di armonizzare le normative nazionali, all'art. 4 prevedeva alcune eccezioni storiche e convenzionali²¹⁹.

²¹⁹ L'art. 4 statuisce che «Il presente regolamento non pregiudica: - né il regime doganale applicabile alla piattaforma continentale, nonché quello applicabile alle acque e ai banchi situati tra il lido o la sponda e il limite delle acque territoriali. - né le disposizioni applicabili in conformità delle norme comunitarie che saranno adottate in materia di zone franche».

Si è già anticipato, sul punto, che esistono più livelli di fonti normative che possono incidere sulla disciplina delle zone franche.

A tale proposito va ricordato quanto si è già detto in merito alla competenza esclusiva in materia doganale in capo all'Unione europea (sul punto si rinvia al secondo capito) ed al processo di armonizzazione posto in atto dall'allora Comunità economica europea fin dal 1969 in materia di zone franche (direttiva 69/75/CEE del 4 marzo 1969 relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti il regime delle zone franche).

Tale direttiva aveva, infatti, lo scopo di fissare «le norme che devono essere previste dalle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative al regime delle zone franche» (art. 1) così contemperando da un lato le esigenze nazionali, e dall'altro gli interessi comunitari di porre sullo stesso piano di concorrenzialità tutte le zone franche esistenti.

Venivano inoltre specificati i territori a cui doveva applicarsi tale disciplina e che quindi dovevano uniformarsi alla normativa comunitaria.

In particolare, la direttiva fa riferimento, nell'allegato richiamato dall'art. 1, comma 3, per quanto attiene all'Italia, ai «*Punti franchi, depositi franchi (Legge doganale del 25.9.1940, n. 1424, art.1²²⁰)*», oltre a quelle zone franche che saranno istituite dopo la notificazione della direttiva.

Alla direttiva n. 69/75/CEE seguiva la n. 71/235/CEE del 21 giugno 1971 relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti le manipolazioni usuali che possono essere effettuate nei depositi doganali e nelle zone franche.

Ma la vera armonizzazione della disciplina doganale in materia di zone franche interveniva con il regolamento (CEE) n. 2504/88 che sostituiva le predette direttive con una disciplina organica, completata dalle disposizioni attuative del regolamento (CEE) n. 2562/90 del 30 luglio 1990 e del regolamento (CEE) n. 1656/91 del 30 giugno 1991.

Il legislatore comunitario, come si legge dal considerando del predetto regolamento (CEE) n. 2504/88, vista la rilevanza di tali istituti nell'economia comunitaria, al fine di garantire l'applicazione di una normativa uniforme in materia, anche a tutela dei singoli, aveva ritenuto opportuno emanare un «atto direttamente applicabile negli Stati membri»²²¹.

La disciplina, con alcune modifiche è poi confluita nel codice doganale comunitario (regolamento (CEE) n. 2913/92) agli artt. 166 – 182 ed attualmente è confluita nel Codice doganale dell'Unione.

²²⁰ L'art. 1, già citato nel paragrafo in merito al territorio doganale, individua la linea doganale italiana.

²²¹ Cfr. secondo considerando ove si legge che «considerando che la direttiva 69/75/CEE, modificata da ultimo dall'atto di adesione della Spagna e del Portogallo, ha fissato le norme che gli Stati membri devono adottare in materia di zone franche; che l'importanza di tali zone nell'ambito dell'unione doganale rende necessaria un'applicazione uniforme nella Comunità delle disposizioni ad esse relative; che occorre pertanto completare e chiarire le norme attualmente in vigore e prevedere un atto direttamente applicabile negli Stati membri, che offra in tal modo una maggiore sicurezza giuridica ai singoli».

3.3.2 LA DISCIPLINA DEL CDU DELLE ZONE FRANCHE

3.3.2.1 IL REGIME SPECIALE DEL DEPOSITO

La disciplina delle zone franche è contenuta attualmente all'interno del titolo VII del CDU che disciplina i regimi speciali²²², ed in particolare alla sezione 3 del capo 3 rubricato «Deposito».

Il regime speciale del deposito viene applicato sia ai depositi doganali che alle zone franche.

Tale regime permette di immagazzinare merci non unionali nelle zone franche e nei depositi doganali (quindi all'interno del territorio dell'UE), senza il pagamento dei dazi e della fiscalità interna, anche derogando alle misure di politica commerciale²²³. In altre parole, le merci provenienti da paesi terzi che entrano nella zona franca sono considerate come merci non situate nel territorio doganale dell'Unione.

I dazi o le tasse vengono pagati unicamente su quei beni che successivamente entrano nel territorio unionale.

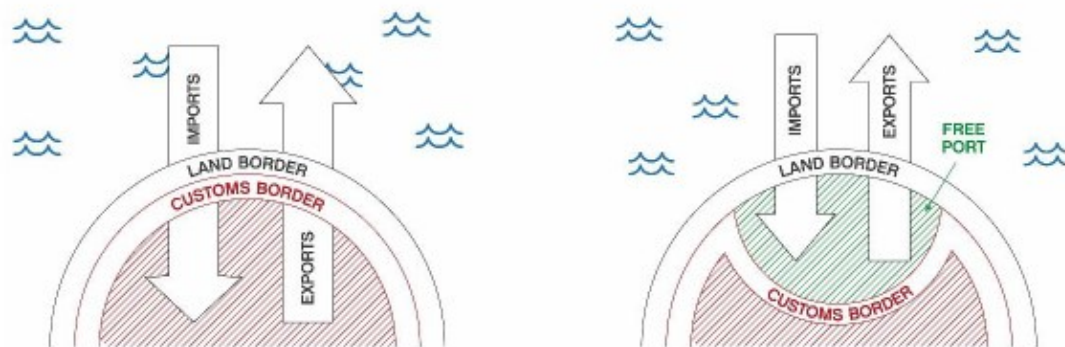


Fig. 4: schema che rappresenta la *fictio iuris* presente nelle zone franche (in tal caso nello specifico caso dei porti franchi) tratto da R. Sunak, *The Free Ports Opportunity, How Brexit could boost trade, manufacturing and the North*, Surrey, 2016, p. 6. In realtà nel caso delle zone franche dell'Unione, è pacifico che le zone franche siano parte del territorio doganale dell'Unione ma, in forza di una finzione giuridica, le merci ivi depositate sono considerate come collocate all'esterno rispetto alla linea doganale dell'Unione.

Quanto, invece, alle merci unionali esse possono essere vincolate ad uno dei predetti regimi sulla base di una normativa specifica dell'Unione (art. 237, comma 2, CDU).

L'art. 238 CDU prevede che non vi sia alcuna limitazione temporale per la permanenza delle merci nel regime di deposito. Tuttavia, in casi eccezionali, le autorità doganali possono stabilire un

²²² Essi sono definiti speciali per le loro peculiarità che determinano una riduzione del costo finale del prodotto. In tali regimi le merci continuano a mantenere la natura di merci estere o unionali.

²²³ V. art. 237 CDU: «1. Nel quadro di un regime di deposito, merci non unionali possono essere immagazzinate nel territorio doganale dell'Unione senza essere soggette: a) ai dazi all'importazione; b) ad altri oneri, come previsto dalle altre disposizioni pertinenti in vigore; c) alle misure di politica commerciale, nella misura in cui non vietino l'entrata o l'uscita delle merci nel o dal territorio doganale dell'Unione. 2. Le merci unionali possono essere vincolate al regime di deposito doganale o di zona franca conformemente alla normativa dell'Unione specifica, o al fine di beneficiare di una decisione che accorda il rimborso o lo sgravio dei dazi all'importazione. 3. Quando risponda a un'esigenza economica e sempre che la vigilanza doganale non venga compromessa, le autorità doganali possono consentire il magazzino di merci unionali in una struttura di deposito a fini di deposito doganale. Tali merci non sono considerate vincolate al regime di deposito doganale».

termine entro il quale un regime di deposito deve essere appurato e ciò in particolare nei casi in cui il tipo e la natura delle merci possono, nel caso di deposito di lunga durata, costituire una minaccia per la salute umana, animale o vegetale o per l'ambiente (art. 238, comma 2, CDU).

Le merci introdotte in una zona franca si considerano vincolate al relativo regime speciale:

- a) al momento del loro ingresso in una zona franca, a meno che non siano già state vincolate a un altro regime doganale, oppure
- b) al momento della conclusione di un regime di transito, a meno che non siano immediatamente vincolate a un regime doganale successivo.

Ai sensi dell'art. 211 CDU, per tale regime non vi è necessità né di rilasciare un'autorizzazione, né la prestazione di una garanzia.

3.3.2.2 DETERMINAZIONE DELLE ZONE FRANCHE (ART. 243 CDU)

L'art. 243 CDU prevede che ciascuno stato possa destinare alcune parti del territorio doganale dell'UE a zona franca. È rimessa quindi al singolo stato membro la determinazione dell'area della zona franca, nonché dei suoi punti di entrata e di uscita.

Nel caso dell'Italia, ai sensi dell'art. 166²²⁴ del TULD (DPR 23 gennaio 1973 n. 43), l'istituzione di punti franchi (e non di zone franche) può avvenire solo in forza di una legge, ed in merito alla loro posizione, il combinato disposto degli artt. 164 e 166 del TULD prevede che essi possono «essere istituiti nelle principali città marittime nonché in località interne che rivestano rilevante importanza ai fini dei traffici con l'estero».

Gli stati membri devono, inoltre, comunicare alla Commissione informazioni in merito alle zone franche già esistenti (comma 2).

Il perimetro ed i punti di entrata e di uscita delle zone franche sono sottoposti a vigilanza doganale ed anche le persone, le merci ed i mezzi di trasporto che vi entrano possono essere sottoposti a controlli doganali.

3.3.2.3 COSTRUZIONI E ATTIVITÀ NELLE ZONE FRANCHE (ART. 244 CDU)

In linea generale, nella zona franca è ammesso l'esercizio di qualsiasi attività economica e vige quindi un principio di libertà salvo alcuni limiti e condizioni. In primo luogo, è previsto che ogni

²²⁴ Tale disposizione prevede che «I punti franchi ... possono essere istituiti con legge nelle località indicate nel primo comma dell'art. 164» (ossia nelle principali città marittime nonché in località interne che rivestano rilevante importanza ai fini dei traffici con l'estero).

tipo di attività svolta nella zona franca deve necessariamente essere comunicata all'autorità doganale.

L'art. 214 CDU statuisce che chi esercita tali attività deve tenere le adeguate scritture²²⁵ contenenti «le informazioni e le indicazioni che consentono alle autorità doganali di sorvegliare il regime in questione, in particolare per quanto riguarda l'identificazione, la posizione doganale e i movimenti delle merci vincolate a tale regime».

Il soggetto che assume la gestione di un'attività che abbia rilevanza doganale viene definito dalla legislazione comunitaria come operatore economico (art. 5, n. 5, CDU)²²⁶.

Per le attività industriali o commerciali e per le prestazioni di servizi, è necessaria la previa notifica all'autorità doganale che può disporre divieti o limitazioni tenuto conto della natura delle merci in questione o delle esigenze di vigilanza doganale e di sicurezza. L'autorità doganale può altresì imporre divieti e limitazioni in particolare nei confronti di persone che non offrano le garanzie necessarie sul rispetto delle disposizioni del CDU.

Sembra quindi superata la disposizione normativa prevista dal TULD a livello nazionale per cui «le attività commerciali ed industriali che possono essere esercitate in ciascun punto franco e le disposizioni da osservarsi ai fini della disciplina doganale» venivano stabilite con decreto del Presidente della Repubblica (art. 166 comma 2 TULD).

Oltre a ciò «le merci ... collocate in una zona franca possono essere oggetto di manipolazioni usuali intese a garantirne la conservazione, a migliorarne la presentazione o la qualità commerciale o a prepararle per la distribuzione o la rivendita» (art. 220 CDU).

Nel caso di costruzioni di immobili nella zona franca è altresì necessaria l'approvazione dell'autorità doganale.

3.3.2.4 ENTRATA DELLE MERCI NELLE ZONE FRANCHE (ARTT. 245 – 247 CDU)

Prima di esaminare la disciplina prevista con riferimento all'entrata delle merci nelle zone franche, va considerato che, per poter accedere ad una zona franca, generalmente le merci devono prima entrare nel territorio doganale dell'Unione europea ed attraversarlo per quel tratto necessario a raggiungere la zona franca.

²²⁵ Tale disposizione prevede infatti che «tutte le persone che svolgono un'attività che comporta il deposito, la lavorazione o la trasformazione delle merci, oppure la vendita o l'acquisto delle merci nelle zone franche, tengono delle scritture adeguate nella forma approvata dalle autorità doganali».

²²⁶ In precedenza, l'art. 1, lett. b) del regolamento (CEE) n. 2562/90 definiva l'«operatore: chiunque effettui un'operazione di magazzinaggio, lavorazione, trasformazione, vendita o acquisto di merci in una zona franca o in un deposito franco».

L'attraversamento del territorio doganale dell'Unione non avviene solo nel caso in cui la zona franca si trova sul confine tra il territorio comunitario ed uno stato terzo²²⁷. Al contrario, anche qualora la zona franca sia portuale, ha luogo l'attraversamento del territorio doganale dell'Unione, in quanto la merce per arrivare al porto deve necessariamente attraversare sia le acque marittime che quelle interne che costituiscono parte del territorio doganale comunitario.

Conseguentemente, dal momento dell'attraversamento dei confini dell'Unione, finché le merci non entrano nella zona franca, esse sono soggette a vigilanza doganale e possono subire controlli doganali (art. 134 CDU).

La merce introdotta nel territorio doganale dell'Unione viene poi presentata in dogana (art. 139 CDU, comma 1) ma non tutte le merci che entrano in una zona franca devono essere necessariamente presentate in dogana.

Ciò è necessario nei casi in cui siano previste formalità doganali, previsti dall'art. 245 CDU e quindi:

- a) se sono introdotte nella zona franca direttamente dall'esterno del territorio doganale dell'Unione;
- b) se sono state vincolate a un regime doganale che si conclude o viene appurato quando esse vengono vincolate al regime di zona franca;
- c) se sono vincolate al regime di zona franca al fine di beneficiare di una decisione di rimborso o di sgravio dei dazi all'importazione;
- d) se una normativa diversa dalla normativa doganale prevede tali formalità.

In tutti gli altri casi non è necessario che le merci vengano presentate in dogana.

Non è prevista, per le merci destinate ad essere vincolate al regime di zona franca la dichiarazione in dogana (art. 158, comma 1, CDU²²⁸).

Le merci che vengono introdotte in una zona franca si considerano vincolate al regime speciale di zona franca.

Il momento rilevante a partire dal quale viene applicato tale regime è o quello di ingresso nella zona franca (salvo le merci siano già state vincolate ad un altro regime doganale), oppure al momento della conclusione di un regime di transito (salvo vengano immediatamente vincolate ad un regime doganale successivo).

²²⁷ V. art. 135, comma 2, CDU secondo cui «L'introduzione delle merci in una zona franca viene effettuata direttamente, per via marittima o aerea, oppure, se per via terrestre senza attraversamento di un'altra parte del territorio doganale dell'Unione, quando la zona franca è contigua alla frontiera terrestre tra uno Stato membro e un paese terzo».

²²⁸ Tale comma prevede che «tutte le merci destinate a essere vincolate a un regime doganale, a eccezione del regime di zona franca, sono oggetto di una dichiarazione in dogana appropriata al regime in questione».

Possono essere introdotte in una zona franca sia merci unionali che non unionali. A seconda del tipo di merce introdotta le conseguenze sul regime sono differenti.

Le **merci unionali**, qualora vengano introdotte, immagazzinate, spostate, utilizzate, trasformate o consumate in una zona franca non sono considerate vincolate al regime di zona franca (art. 246 CDU).

Tuttavia, su richiesta della persona interessata, le autorità doganali provvedono a determinare la posizione doganale delle merci unionali se si tratta di merci unionali introdotte in una zona franca, o sottoposte ad operazioni di perfezionamento all'interno di essa o immesse in libera pratica all'interno della zona franca.

Quando le merci unionali vengono vincolate al regime di deposito perdono la posizione doganale di merci unionali e diventano non unionali (art. 154 CDU).

Per le merci unionali depositate nella zona franca il vantaggio consiste nel poter fruire delle agevolazioni riconosciute all'esportazione prima della loro effettiva fuoriuscita dal territorio comunitario. Ciò significa, in altre parole, che si verificano gli effetti anticipati legati all'esportazione, che si considera come già avvenuta.

Le merci **non unionali**, invece, durante la loro permanenza nella zona franca possono:

- a) essere immesse in libera pratica;
- b) essere vincolate al regime di perfezionamento attivo;
- c) essere vincolate al regime di ammissione temporanea;
- d) essere vincolate al regime di uso finale.

Nei predetti casi le merci non sono quindi vincolate al regime di zona franca.

3.3.2.5 USCITA DELLE MERCI DALLE ZONE FRANCHE (ARTT. 248 E 249 CDU)

Quanto all'uscita delle merci dalle zone franche, l'art. 248 del CDU prevede che le stesse possono essere esportate o riesportate al di fuori del territorio doganale dell'UE oppure essere introdotte nel territorio doganale UE. In quest'ultimo caso si applicano le disposizioni previste per l'entrata delle merci nel territorio dell'Unione europea (artt. 134 – 149 CDU).

L'art. 249, infine, statuisce che le merci che escono da una zona franca per essere introdotte in un'altra parte del territorio doganale dell'Unione europea, o che vengono vincolate ad un regime doganale, sono considerate merci non unionali, salvo che la loro posizione doganale di merci unionali venga provata.

Al contrario, al fine dell'applicazione dei dazi all'esportazione e delle licenze di esportazione o delle misure di controllo delle esportazioni stabilite dalle politiche commerciali o agricole comuni le merci vengono considerate non unionali, salvo sia diversamente specificato.

Inoltre, dal gennaio 2007, le merci poste nella zona franca sono esenti da Iva in quanto sottoposte ad un regime transitorio "per destinazione"²²⁹.

Da quanto si è appena detto, si deduce che il flusso commerciale che gode di maggiori vantaggi è quello del transito (ossia quando la merce proveniente da paesi terzi entra in una zona franca per poi essere nuovamente trasportata verso paesi terzi) posto che, in questo caso, la merce non è soggetta a formalità doganali, ad Iva, a limiti di tempo per la riesportazione, a garanzia cauzionale, ed usufruisce della sospensione per i dazi doganali²³⁰.

Nel caso, invece, di importazione, saranno previste solo le agevolazioni sospensive, mentre la merce importata sarà comunque soggetta a dazi all'importazione al momento dell'uscita dalla zona franca, all'Iva per destinazione, nonché all'espletamento delle formalità doganali al momento della libera pratica.

Infine, nel caso dell'esportazione, la merce è assoggettata all'espletamento delle formalità doganali al momento dell'uscita dalla zona franca.

3.3.2.6 I VANTAGGI DELLE ZONE FRANCHE

Alla luce di quanto si è detto nei paragrafi precedenti, giova riassumere i vantaggi di cui possono godere le merci poste in zona franca²³¹:

- 1) mancanza di controlli doganali (le merci vanno solo iscritte nella contabilità) e di formalità doganali (è sufficiente il documento di trasporto da consegnare all'autorità doganale);
- 2) esenzione dai dazi doganali ed ai prelievi (il pagamento dei diritti doganali è posticipato al momento dell'uscita della merce dalla zona franca);
- 3) nessun limite di tempo di permanenza;
- 4) non servono documenti cauzionali o assicurativi;
- 5) vi è l'esenzione dall'Iva.

Quanto agli aspetti prettamente fiscali, le misure agevolative previste per le zone franche sono le seguenti:

²²⁹ Così è stato previsto dalla direttiva n. 2006/112/CE che all'art. 156, prevede che gli stati membri possano esentare da imposta le cessioni di beni destinate ad essere collocati in una zona franca.

²³⁰ Sul punto cfr. Fondazione Antonio Uckmar, *La Regione Sardegna come Zona Franca tra insularità e fiscalità di vantaggio*, Genova, 2013, online all'indirizzo <http://www.uckmar.net/circolari/altro/sardegna.pdf>, p. 10.

²³¹ Sul punto cfr. C. Buccico, *Il fondamento giuridico delle zone franche urbane e l'equivoco con le zone franche di diritto doganale*, cit., p. 110.

- 1) esenzione dai diritti doganali durante il periodo di stoccaggio delle merci nella zona;
- 2) assenza di imposizione tributaria sui prodotti danneggiati, distrutti o sui cali tecnici²³²;
- 3) possibilità di riesportare le merci provenienti dall'estero senza che siano dovuti tributi doganali;
- 4) trasferibilità delle merci tra differenti zone franche in assenza di imposizione dei tributi;
- 5) possibilità di trasferire la merce all'interno della zona franca in assenza di imposizione dei tributi.

Da tali vantaggi deriva il rilancio del commercio e l'insediamento di imprese manifatturiere.

3.3.3 ZONE FRANCHE E AIUTI DI STATO NEL CONTESTO DELL'UNIONE EUROPEA

Nell'ambito del contesto europeo può dirsi che le zone franche si trovano «al crocevia tra varie politiche europee: la politica doganale, la politica di coesione economico-sociale, la politica fiscale e la politica di concorrenza»²³³.

Come si è detto, la creazione nell'Unione europea di zone franche ha tra gli obiettivi quello di promuovere il commercio e la crescita economica in aree disagiate attraverso l'eliminazione delle tariffe doganali e di altre imposte e riducendo al minimo gli *iter* burocratici. Ciò potrebbe però falsare la concorrenza e configurare un'ipotesi di aiuto di stato²³⁴.

Una tale ipotesi dovrà essere valutata alla luce della normativa specifica.

In particolare, l'art. 107 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, definisce incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra stati membri, gli aiuti concessi dagli stati, o con risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza²³⁵.

Tale definizione è volutamente ampia, al fine di evitare interpretazioni eccessivamente restrittive.

La predetta disposizione individua tuttavia una serie di elementi in presenza dei quali si tratta di aiuti di stato incompatibili con il mercato interno e quindi vietati. In particolare, deve trattarsi:

- 1) di agevolazioni pubbliche (indifferente se erogate direttamente da enti pubblici o privati, basta che le risorse siano pubbliche);
- 2) l'aiuto è rivolto solo ad alcuni soggetti e non alla collettività;

²³² L'imposta doganale viene applicata, infatti, solo al momento dell'importazione definitiva all'interno dell'Unione europea. Ciò consente agli importatori di particolari beni, soggetti a cali tecnici, di evitare che l'imposizione colpisca anche la parte del bene oggetto del calo, introducendo le merci nelle aree franche al fine di effettuare l'inventario. Lo stesso vale per le merci danneggiate.

²³³ A. Berlinguer, *Zone franche e zone economiche speciali al servizio di porti ed aeroporti*, cit., p. 14.

²³⁴ Sul punto cfr. Sul punto cfr. C. Buccico, *Il fondamento giuridico delle zone franche urbane e l'equivoco con le zone franche di diritto doganale*, cit. p. 114 ss.

²³⁵ Sul punto v. M. Libertini, *Diritto della concorrenza dell'Unione europea*, Milano, 2014.

3) tale aiuto deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza;

4) l'aiuto incide sugli scambi tra stati membri.

Il paragrafo 2 individua poi una serie di deroghe al predetto divieto statuendo che sono compatibili con il mercato interno:

a) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti (si tratta per esempio degli aiuti per la rottamazione dei veicoli concessi al consumatore);

b) gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali.

In questi casi la Commissione si limita a verificare la sussistenza dei presupposti della norma.

Ai sensi del terzo paragrafo, possono essere compatibili con il mercato interno anche:

1) gli aiuti a finalità regionale: che mirano a favorire lo sviluppo economico di aree disagiate senza però alterare la concorrenza. Rientrano in questa categoria gli aiuti previsti alle lettere a) e c) del terzo paragrafo ossia:

- gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione;

- gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse;

2) gli aiuti orizzontali o intersettoriali che, a differenza della categoria precedente, non riguardano un'area specifica, ma mirano a limitare le difficoltà che possono manifestarsi nei differenti settori economici senza limiti geografici. Possono ricondursi a questa categoria, qualora si tratti di un aiuto che coinvolge più settori economici gli aiuti di cui alle lettere b), d) ed e):

- gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno stato membro;

- gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune;

- le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione;

3) gli aiuti settoriali, che riguardano uno specifico settore dell'economia (si può trattare delle medesime categorie viste al punto precedente con il limite settoriale).

Il rapporto tra la politica di coesione economico-sociale e politica di concorrenza è quindi il seguente: la prima non deve pregiudicare la seconda e conseguentemente l'aiuto è compatibile con il mercato comune nella misura in cui esso compensi uno svantaggio competitivo.

Gli aiuti di stato possono consistere sia in sovvenzioni, sia in aiuti fiscali che si differenziano in quanto i primi prevedono il trasferimento di denaro pubblico dalle casse dello stato ai conti dell'impresa beneficiaria, mentre nel secondo caso lo stato rinuncia ad incassare tributi altrimenti dovuti dall'impresa. Si tratta, per questi ultimi, di aiuti c.d. negativi.

Quanto alle zone franche, va osservato che la loro istituzione non comporta di per sé la largizione di un aiuto di stato ma, a ben vedere, non si tratta neppure di un aiuto negativo.

La zona franca, infatti, per definizione, beneficia della finzione giuridica per cui la merce ivi ubicata è considerata come se si trovasse all'esterno del territorio doganale dell'Unione.

Ed allora tributi quale l'Iva non si applicheranno non in forza di un aiuto di stato, ma per l'assenza dei presupposti necessari alla loro applicazione quale, appunto, la territorialità dell'operazione economica. Lo stesso vale anche per i dazi, il cui presupposto è, come si è visto, l'attraversamento dei confini doganali, attraversamento che, stante la predetta *fictio iuris*, non può considerarsi come avvenuto. Non si tratta, quindi, di sconti fiscali, bensì di mancata applicazione dell'imposta²³⁶.

²³⁶ V. A. Berlinguer, *op. cit.* p. 16.

CAPITOLO 4: IL PORTO FRANCO DI TRIESTE

Dopo aver fornito un quadro completo della disciplina applicabile nell'Unione europea alle zone franche, si può analizzare la disciplina speciale del Porto franco di Trieste e comprendere le ragioni per cui esso costituisce un caso unico nello scenario europeo.

In primo luogo, come si è visto, a livello europeo, non viene disciplinato né definito l'istituto del porto franco, essendo previsti unicamente i concetti di zona franca e di depositi doganali.

Neppure l'Allegato VIII ha definito tale concetto, mentre la giurisprudenza di merito di Trieste lo ha definito nei seguenti termini: «quando si parla di porto franco in ogni caso il riferimento è necessariamente effettuato all'esistenza di un porto, marittimo o fluviale; ciò implica che la delimitazione deve riguardare o le zone portuali o perlomeno quelle ad esse collegate funzionalmente, tenendo presente che, nello sviluppo portuale moderno, legato più alla componente di traffico che a quella emporiale, le zone collegate possono trovarsi anche a notevole distanza dalla sponda del mare... A una prima approssimazione, gli elementi decisivi ed essenziali (sufficienti e necessari) inclusi nella definizione di porto franco sono: la portualità, il legame quindi col mare, l'apertura al traffico internazionale, la delimitazione territoriale, la franchigia, cioè l'esenzione dai dazi, l'arrivo e partenza (e talvolta lavorazione) di merci»²³⁷.

Ma con specifico riferimento a Trieste, il concetto di porto franco, da quasi settant'anni, viene confuso con quello di punti franchi, termini di cui il legislatore stesso ha fatto un uso promiscuo. Fin dal primo decreto del Commissario Generale del Governo n. 29 del 1955, infatti, pur ricalcando la lettera dell'Allegato VIII e facendo riferimento al porto franco, la disciplina, nei suoi contenuti, era riferita ai punti franchi. Successivamente anche le leggi dello Stato italiano, n. 133 del 1969 e n. 43 del 1973 si riferiscono al «Porto franco di Trieste di cui all'Allegato VIII del Trattato di Pace» riconoscendo poi la specialità del regime limitatamente ai punti franchi.

Tuttavia, una tale concezione del Porto franco appare in contrasto con quella prevista dall'Allegato VIII, secondo cui il Porto franco non si identifica semplicemente con l'insieme dei punti franchi, ma assume una differente fisionomia di soggetto di diritto pubblico, titolare esclusivo di tutti i beni statali e parastatali esistenti nell'area (art. 2 dell'Allegato VIII). Lo Stato italiano, invece, non istituiva mai tale ente.

Rimaneva estraneo, quindi, all'ordinamento italiano l'istituto del Porto franco secondo il modello elaborato nel Trattato di pace di Parigi in quanto, pur avendo la stessa estensione territoriale, mancava di tutti gli altri aspetti.

²³⁷ V. TAR Trieste, sez. I, 15 luglio 2013 n. 400.

Di fatto, quindi, il concetto di Porto franco come ente autonomo non è mai venuto ad esistenza ma il termine Porto franco è rimasto, andando quindi ad indicare la mera somma geografica delle aree soggette alla franchigia.

Quanto alla sua disciplina, già dalle premesse storico-normative, appare evidente la frammentarietà del quadro normativo generato dal susseguirsi di disposizioni di diverso rango e fonte: da un lato l'ordinamento internazionale, ed in particolare l'Allegato VIII, che impone allo Stato italiano l'obbligo di destinare le aree di franchigia al libero traffico tra gli stati, dall'altro lato gli atti normativi interni (decreti commissariali, leggi e decreti ministeriali) ed infine la normativa comunitaria.

L'assetto normativo del Porto franco di Trieste è, quindi, il prodotto di un complesso fenomeno di stratificazione normativa cominciata con l'annessione di Trieste all'Italia.

Per effetto di ciò, il Porto franco di Trieste è l'unica zona franca in Italia fondata non già sulla normativa nazionale o sulla disciplina europea, bensì su trattati internazionali antecedenti alla stessa nascita della Comunità europea.

Ma tale molteplicità di fonti, in passato, ha creato non pochi dubbi interpretativi, tanto da portare l'Amministrazione provinciale di Trieste a chiedere un parere all'AIDIM nell'aprile 2000, affinché venisse «delineata la situazione giuridica del Porto di Trieste, in particolare con riferimento alle norme speciali che riguardano la sua situazione di "Porto Franco"».

Le questioni dubbie affrontate in tale occasione dall'AIDIM erano molteplici:

- a) se nell'ordinamento giuridico interno italiano fosse stato concretamente costituito il *Free Port* quale ente autonomo e decentrato come prescritto dall'Allegato VIII;
- b) quale fosse il regime particolare della franchigia nelle zone franche di Trieste rispetto a quelle comunitarie;
- c) i poteri attribuiti allo Stato italiano in ordine all'ampliamento, alla riduzione ed al trasferimento dei punti franchi;
- d) il limite del pubblico potere di destinare le aree del demanio portuale non più soggette al regime della franchigia ad usi diversi dalla portualità commerciale.

Tali dubbi interpretativi, come si vedrà nei paragrafi successivi, sono stati perlopiù superati ma il percorso per arrivare a tale soluzione non è stato privo di incertezze.

4.1 LA TRIPLICE FONTE DELL'ORDINAMENTO DEI PUNTI FRANCHI DEL PORTO DI TRIESTE

L'ordinamento dei punti franchi del Porto franco di Trieste ha una triplice fonte normativa:

- 1) a livello internazionale esso è regolato dagli artt. 1-20 dell'Allegato VIII del Trattato di pace di Parigi come richiamati e delimitati dall'art. 5 del Memorandum di Londra;
- 2) a livello nazionale troviamo i decreti e le leggi dello Stato italiano attraverso cui vengono attuati i precetti internazionali;
- 3) ed infine vi sono le norme dell'Unione europea e, in particolare, la disciplina specifica prevista per le zone franche dal Codice doganale dell'Unione (artt. 243-249 CDU), se ed in quanto più favorevoli.

A fronte di questa molteplicità di fonti normative, risulta necessario comprendere i rapporti tra le predette fonti per capire quale sia la disciplina applicabile al Porto franco di Trieste.

Un attento esame del diritto internazionale vigente e dei Trattati stessi sembra confermare che i punti franchi triestini sono tuttora sottoposti alla speciale disciplina pattizia contenuta nell'Allegato VIII al Trattato di pace del 1947 come richiamata nel Memorandum di Londra.

A tale proposito giova ricordare le regole del diritto internazionale, ed in particolare il principio di successione nei trattati e le previsioni in merito alla modifica dei trattati multilaterali (di cui si dirà *infra*).

Quanto al primo punto, la questione verte sui rapporti tra la disciplina contenuta nell'Allegato VIII del Trattato di pace di Parigi ed il Trattato istitutivo della Comunità economica europea, che conteneva una disciplina più limitante per le zone franche rispetto a quella prevista dalla normativa speciale per il Porto franco di Trieste.

A tale proposito va osservato che l'art. 30 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati²³⁸ disciplina specificamente il caso in cui ad un primo trattato multilaterale segua un secondo trattato che non coinvolga i medesimi stati firmatari del primo. Si tratta quindi della casistica analoga a quella in esame: un primo trattato (ossia il Trattato di Parigi con il suo Allegato VIII) stipulato da un gruppo di stati che non coincide con gli stati che hanno sottoscritto il secondo trattato (in questo caso il Trattato di Roma)²³⁹.

²³⁸ Sul punto va rilevato che sebbene tale convenzione sia stata sottoscritta nel 1969, e nonostante all'art. 4 essa venga definita irretroattiva, viene in tutto il mondo considerata come recettiva di principi di diritto internazionale da tempo consolidati e generalmente riconosciuti. Inoltre, gran parte della Convenzione va considerata come una norma interpretativa e come tale può ben essere applicata anche retroattivamente in relazione a trattati stipulati prima della sua entrata in vigore.

²³⁹ Le parti del Trattato di pace erano da un lato le Potenze Alleate, ossia l'Unione delle Repubbliche Sovietiche Socialiste, il Regno Unito di Gran Bretagna ed Irlanda del Nord, gli Stati Uniti d'America, la Cina, la Francia, l'Australia, il Belgio, la Repubblica Sovietica Socialista di Bielorussia, il Brasile, il Canada, la Cecoslovacchia, l'Etiopia, la Grecia, l'India, i Paesi Bassi, la Nuova Zelanda, la Polonia, la Repubblica Sovietica Socialista d'Ucraina, l'Unione del Sud Africa, la Repubblica Federale Popolare di Jugoslavia, e dall'altro l'Italia.

A tale proposito, il paragrafo 4 dell'art. 30 statuisce che «quando le parti di un trattato anteriore non sono tutte parti del trattato posteriore... nelle relazioni tra uno Stato parte di entrambi i trattati e uno Stato parte di uno solo dei due, il trattato del quale entrambi gli Stati sono parti regola i reciproci diritti ed obblighi».

Quanto invece alle relazioni fra gli stati parti di entrambi i trattati, la Convenzione di Vienna prevede, in linea generale, l'applicazione del trattato posteriore²⁴⁰. Tuttavia, la medesima disposizione prevede la possibilità, di uso generalizzato e di natura consuetudinaria, per gli stati di inserire le c.d. clausole di salvaguardia²⁴¹.

Il Trattato che istituisce la Comunità economica europea, proprio nell'ottica di prevenire possibili problematiche in merito all'applicazione di trattati stipulati anteriormente rispetto all'istituzione della CEE, all'art. 234 (poi confluito nell'art. 307 TCE ed attualmente contenuto nell'art. 351 TFUE), ha inserito una clausola di tal specie che disciplina i rapporti tra il Trattato stesso e gli accordi preesistenti.

Pertanto, le potenziali problematiche sopra rappresentate vanno risolte sulla base della clausola di salvaguardia degli impegni pattizi precedentemente sorti contenuta nel predetto articolo del Trattato CEE secondo cui «le disposizioni del presente Trattato non pregiudicano i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse, anteriormente all'entrata in vigore del Trattato stesso, tra uno o più Stati membri da una parte e uno o più Stati terzi dall'altra»²⁴².

Il medesimo articolo, al secondo comma, precisa che tale salvaguardia viene garantita sempreché la convenzione antecedente sia compatibile con il Trattato di Roma stesso²⁴³.

Nel caso in cui vi sia incompatibilità tra l'accordo preesistente ed il Trattato, sarà lo stato membro (e non la Comunità europea) a dover ricorrere ai mezzi necessari per eliminare tale incompatibilità. Appare necessario, quindi, comprendere il concetto di compatibilità per verificare se, nel caso del Porto franco di Trieste, si rientri in tale casistica.

²⁴⁰ Il paragrafo 4 precisa che «quando le parti di un trattato anteriore non sono tutte parti del trattato posteriore... nelle relazioni fra gli Stati parti di entrambi i trattati, la norma da applicarsi è quella enunciata al paragrafo 3». A sua volta il paragrafo 3 statuisce che «quando tutte le parti del trattato anteriore sono dei pari parti del trattato posteriore, senza che il trattato anteriore abbia avuto termine o la sua applicazione sia stata sospesa in base all'articolo 59, il trattato anteriore non si applica che nella misura in cui le sue disposizioni siano compatibili con quelle del trattato posteriore»

²⁴¹ L'art. 30 al paragrafo 2 prevede che «quando un trattato specifica che esso è subordinato a un trattato anteriore o posteriore o che non deve essere considerato come incompatibile con questo altro trattato, le disposizioni di quest'ultimo prevalgono».

²⁴² Con riferimento a tale paragrafo la Corte di Giustizia europea ha specificato che il termine diritti va riferito ai diritti degli stati terzi, mentre quanto agli obblighi essi sono da riferirsi agli stati membri.

²⁴³ Il secondo paragrafo recita: «Nella misura in cui tali convenzioni sono incompatibili col presente Trattato, lo Stato o gli Stati membri interessati ricorrono a tutti i mezzi atti ad eliminare le incompatibilità contestate. Ove occorra, gli Stati membri si forniranno reciproca assistenza per raggiungere tale scopo, assumendo eventualmente una comune linea di condotta».

A tal fine appare rilevante esaminare il disposto del terzo paragrafo del medesimo articolo 234 da cui si può desumere che una situazione di incompatibilità sarebbe configurabile solo nel caso in cui le norme della legislazione speciale fossero meno favorevoli rispetto a quelle comunitarie²⁴⁴.

Una tale interpretazione appare coerente anche con la giurisprudenza della Corte di Giustizia²⁴⁵ che ha precisato che le istituzioni comunitarie sono tenute a non ostacolare l'esecuzione dei predetti impegni da parte dei singoli stati membri in quanto, altrimenti, l'art. 234 verrebbe meno al suo scopo²⁴⁶.

Alla luce di quanto si è appena detto, appare chiaro che non sussiste alcun contrasto tra l'ordinamento comunitario e la disciplina specifica di fonte internazionale del Porto franco di Trieste posto che quest'ultima appare certamente più vantaggiosa rispetto a quella comunitaria (v. *infra*) e che la predetta disciplina speciale ha contenuti e finalità del tutto differenti rispetto a quella comunitaria²⁴⁷.

Inoltre, con specifico riferimento ai rapporti tra l'Italia e gli stati firmatari del Trattato di Parigi altresì membri dell'Unione europea, un'ulteriore conferma dell'applicazione della normativa speciale deriva da alcuni accordi successivi, intervenuti ben dopo la costituzione della CEE.

Ci si riferisce, in particolare, alla sottoscrizione del Trattato di Osimo nel 1975, con il quale è stata ribadita, nell'ambito dei rapporti con la Jugoslavia, la vigenza del regime dei punti franchi triestini fissato nell'Allegato VIII, e con cui lo Stato italiano ha dimostrato di considerare ancora valida tale disciplina. In tale occasione, gli organi comunitari ed i singoli stati membri nulla hanno obiettato e per tale motivo si può desumere che la posizione dell'Italia in merito alla disciplina applicabile al Porto franco di Trieste fosse condivisa anche dagli altri stati membri della Comunità e dalla Comunità stessa²⁴⁸.

²⁴⁴ Tale comma prevede, infatti, che «nell'applicazione delle convenzioni di cui al primo comma, gli Stati membri tengono conto del fatto che i vantaggi, consentiti, nel presente Trattato, da ciascuno degli Stati membri costituiscono parte integrante della instaurazione della Comunità e sono per ciò stesso indissolubilmente connessi alla creazione di istituzioni comuni, alla attribuzione di competenze a favore di queste ultime e alla concessione degli stessi vantaggi da parte di tutti gli Stati membri».

²⁴⁵ Nella sentenza della Corte di Giustizia dell'11 marzo 1986, C-121/85, *Conagate Ltd c. HM Custon and Excise*, la Corte ha specificato che «l'art. 234 del Trattato deve essere interpretato nel senso che una convenzione stipulata anteriormente alla entrata in vigore del Trattato non può essere fatta valere per giustificare restrizioni del commercio fra Stati membri. Questa disposizione, infatti, la quale ha lo scopo di garantire che l'applicazione del Trattato non pregiudichi né il rispetto dovuto ai diritti degli Stati terzi derivanti da una convenzione precedentemente stipulata con uno Stato membro, né l'osservanza degli obblighi derivanti da tale convenzione per detto Stato membro, riguarda unicamente i diritti e gli obblighi in atto fra Stati membri e Paesi terzi». Nello stesso senso v. anche la sentenza del Tribunale di primo grado del 10 luglio 1991, T-76/89, *Independent Televisio Publications Lts c. Commissione*.

²⁴⁶ Così si è espressa la Corte di Giustizia nella sentenza 14 ottobre 1980, C-812/79, in cui afferma che «l'art. 234 ha lo scopo di precisare, conformemente ai principi del diritto internazionale, che l'applicazione del trattato non pregiudica l'impegno dello stato membro di cui trattasi di rispettare i diritti degli stati terzi derivanti da una convenzione anteriore all'entrata in vigore del trattato o, eventualmente, all'adesione dello stato membro di cui trattasi, e di osservare gli obblighi corrispondenti. Esso verrebbe meno al suo scopo se non implicasse l'obbligo delle istituzioni della comunità di non ostacolare l'adempimento degli impegni degli stati membri derivanti da una convenzione anteriore. Cionondimeno, questo obbligo delle istituzioni comunitarie tende unicamente a consentire allo stato membro di cui trattasi di osservare gli impegni impostigli dalla convenzione anteriore senza con ciò vincolare la comunità nei confronti dello stato terzo interessato».

²⁴⁷ In tal senso si è espresso R. Longobardi, *Le franchigie doganali nel porto di Trieste*, in *dir. trasp.* 1998, p.767.

²⁴⁸ Sul punto cfr. M. Campailla, *Il regime giuridico delle zone franche del porto di Trieste*, in *Diritto dei Trasporti*, 1998, I, p. 47.

Ma oltre a tale assenza di opposizione da parte della CEE e degli stati membri, va segnalata anche la dichiarazione inserita al processo verbale del Consiglio che ha adottato il regolamento (CEE) n. 2504/88 che conteneva, prima dell'istituzione del Codice doganale comunitario, la disciplina in materia di zone franche e punti franchi. In tale dichiarazione si affermava che «per quanto concerne i problemi relativi all'applicazione del presente regolamento al territorio della Repubblica Italiana, il Consiglio e la Commissione riconoscono, su comunicazione della delegazione italiana e in relazione con l'art. 234 del Trattato che: 1. 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».

Con tale dichiarazione, quindi, la Comunità europea dava atto, in accordo con le autorità governative italiane, della necessità del mantenimento e della salvaguardia del regime del Porto franco di Trieste previsto dall'Allegato VIII.

Peraltro la Comunità europea si è espressa negli stessi termini anche in un'ulteriore dichiarazione a verbale del Consiglio e della Commissione resa in occasione dell'adozione del regolamento (CEE) n. 1854/89 del 14 giugno 1989 affermando che «il Consiglio e la Commissione ricordano la loro dichiarazione iscritta a processo verbale alla riunione del Consiglio in occasione dell'adozione da parte di quest'ultimo della direttiva 69/75 del 4 marzo 1969²⁴⁹...riconoscono pertanto che, conformemente all'art. 234 del trattato, le disposizioni del presente regolamento lasciano impregiudicata l'esecuzione degli obblighi internazionali che l'Italia ha assunto prima dell'entrata in vigore del Trattato per quanto riguarda il particolare *status* economico di Trieste».

Con tali dichiarazioni gli organi comunitari escludevano l'incompatibilità tra la disciplina prevista dall'Allegato VIII ed il diritto comunitario ma, soprattutto, esprimevano il loro consenso affinché la disciplina specifica del Porto franco di Trieste esplicasse i suoi effetti eventualmente incidendo anche tra i rapporti tra Italia e paesi membri della Comunità.

Ciò comporta che, mentre in ogni altra zona franca comunitaria vige il principio della incondizionata prevalenza gerarchica della norma europea *self executing* sulla norma statale, per converso, nel Porto franco di Trieste prevale la normativa internazionale (e quindi la norma statale, esecutiva dell'Allegato VIII). Il motivo di ciò è che la zona franca comunitaria, come si è visto, è strumento della politica commerciale della Comunità, mentre la zona franca di Trieste è destinata,

²⁴⁹ Fu proprio, infatti, con la predetta direttiva che si prevedeva l'inserimento della predetta dichiarazione a processo verbale della sessione del Consiglio durante la quale sarebbe stata adottata la direttiva del Consiglio relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti il regime delle zone franche. In essa si prevedeva, infatti che «Per quanto concerne i problemi relativi all'applicazione della presente direttiva al territorio della Repubblica italiana, il Consiglio e la Commissione riconoscono, su comunicazione della delegazione italiana e in relazione con l'articolo 234 del Trattato, che: Il porto franco di Trieste è stato istituito dallo 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».

secondo la normativa internazionale, agli sviluppi del traffico mondiale. Per tale motivo la norma statale, finalizzata all'attuazione dell'Allegato VIII, è da considerarsi *lex specialis* rispetto alla *lex generalis* dell'Unione europea.

4.1.1 SULLA POSIZIONE ASSUNTA DALLO STATO ITALIANO IN MERITO AL REGIME NORMATIVO DEI PUNTI FRANCHI DEL PORTO DI TRIESTE

La ricostruzione del regime giuridico dei punti franchi del porto di Trieste sin qui delineata è stata pienamente condivisa da quegli organi dello stato italiano che si sono pronunciati sul punto.

In primo luogo va citato il decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1969 n. 1133 di attuazione delle direttive europee 73, 74 e 75 del 1969, relative all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti il regime del perfezionamento attivo, il regime dei depositi doganali ed il regime delle zone franche. Tale decreto, all'art. 32, prevedeva che «per i punti franchi compresi nella zona del porto franco di Trieste di cui all'Allegato VIII...restano ferme, in deroga a quanto stabilito nei precedenti articoli, le vigenti disposizioni più favorevoli». Lo stesso principio veniva successivamente ribadito dal legislatore nazionale anche all'art. 169 del TULD²⁵⁰.

In secondo luogo va ricordata la legge quadro n. 84 del 28 gennaio 1994 sul «Riordino della legislazione in materia portuale», che all'art. 6, ha espressamente «fatta salva la disciplina vigente per i punti franchi compresi nella zona del Porto franco di Trieste».

Quanto alla **giurisprudenza nazionale**, vi sono molteplici pronunce che hanno espresso il medesimo principio tra cui va ricordata la sentenza del Tribunale di Trieste del 27 settembre 1979 in cui veniva espressamente affermato che «per i punti franchi compresi nella zona del porto Franco di Trieste di cui all'Allegato VIII del trattato di pace fra l'Italia e le potenze alleate ed associate firmato a Parigi il 10.2.1947 e reso esecutivo con D.lvo 28.11.1947 n. 1430 è tuttora vigente la più favorevole normativa di cui al richiamato trattato»²⁵¹.

Un'ulteriore pronuncia interessante è quella del Tribunale di Trieste del 13 maggio 1997 che ribadisce che «Ai punti franchi del porto di Trieste si applica la disciplina prevista dal trattato di pace di Parigi del 10 febbraio 1947 (all. VIII), così come confermato dal "memorandum" d'intesa

²⁵⁰ Anche tale disposizione ripete che «per i punti franchi compresi nella zona del porto franco di Trieste di cui all'allegato VIII...restano ferme, in deroga a quanto stabilito nei precedenti articoli, le vigenti disposizioni più favorevoli».

²⁵¹ L'applicazione del regime speciale veniva confermata anche dall'ordinanza resa il 7 giugno 1996 dal Tribunale di Trieste, sezione penale, che, riferendosi al regime dell'Allegato VIII, ha definito il porto di Trieste un «territorio extradoganale, compreso fra la linea doganale ed il confine politico dello Stato italiano» e l'ordinanza del Tribunale di Trieste, II sez. civ., di data 21 settembre 1989 (in *Riv. dir. int. priv. e proc.*, 1990, II, p. 984), in cui si è affermata la natura extradoganale dei punti franchi del porto di Trieste, pur parte del territorio italiano.

di Londra del 5 ottobre 1954 (par. 5), con la conseguenza che le operazioni portuali svolte in dette aree possono avvenire senza ingerenza delle autorità doganali»²⁵².

Il medesimo tribunale si è espresso in maniera conforme anche con le successive sentenze del 18 dicembre 2004²⁵³ e del 23 marzo 2005²⁵⁴. Va infine segnalata la sentenza della Commissione tributaria regionale di per il Friuli Venezia Giulia del 04 aprile 2016 n. 118²⁵⁵.

Anche gli **organi di giustizia amministrativa** nazionale si sono orientati nella medesima direzione.

In particolare, il Consiglio di Stato, con parere del 21 marzo 1996²⁵⁶, ha indicato quali «referenti normativi primari per il porto franco di Trieste le norme del D. lgs. C.P.S. 28 novembre 1947, n. 1430, costituente esecuzione del Trattato di pace di Parigi».

Anche la sentenza TAR Lazio n. 2677 del 2009 e quella di conferma del Consiglio di Stato n. 2780 del 2012, pur occupandosi della differente questione dei piani regolatori del Porto franco, hanno confermato che la disciplina di riferimento è quella internazionale²⁵⁷.

²⁵² In *Foro it.* 1998, I, p. 1318 con nota di: D. Maltese e in *Dir. traspr.* 1998, p. 757 con nota di R. Longobardi. La vicenda verte sulla possibilità di svolgere attività di manipolazione delle merci site in un magazzino del Porto franco di Trieste. In particolare la Crossbow s.r.l., concessionaria di un magazzino demaniale marittimo nel Porto franco triestino, aveva presentato ricorso ex art. 700 c.p.c. al Tribunale di Trieste contro un provvedimento emesso dalla locale circoscrizione doganale con cui le si inibiva di svolgere le predette attività di manipolazione delle merci prima della loro uscita dal territorio comunitario, trattandosi di merci vincolate al regime doganale dell'esportazione. Tali operazioni, vietate in base alla normativa comunitaria prevista per i punti franchi, erano invece ammesse dalla specifica disciplina prevista dall'Allegato VIII. Il Tribunale di Trieste riconosce anche questa volta 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». A seguito di tale pronuncia, la Direzione Centrale dei servizi doganali del Ministero delle Finanze, con nota Prot. n. 4382 del 12 giugno 1997, invitava la Direzione Compartmentale delle Dogane di Trieste ad attenersi «nel caso di specie come in possibili analoghi casi che dovessero verificarsi, all'orientamento espresso dal Tribunale di Trieste, che ha ritenuto ancora vigente, per i Punti franchi di Trieste, la normativa speciale anteriore al Trattato di Roma».

²⁵³ Con tale sentenza il Tribunale di Trieste affermava che «In base agli art. 1-20 dell'Allegato del trattato di Parigi del 1947 al Memorandum di Londra del 1954 ed ai decreti del Commissario Generale del Governo n. 29 del 1955 e n. 53 del 1959 le zone franche del porto di Trieste devono essere considerate fuori dalla linea doganale ed in esse si possono compiere, in piena libertà e senza ingerenza alcuna da parte delle autorità doganali, tutte le operazioni relative allo sbarco, all'imbarco, al trasbordo di materiali e merci e al loro deposito, contrattazione, manipolazione e trasformazione anche di carattere industriale» (in *Dir. maritt.* 2006, 4, p. 1285).

²⁵⁴ Con tale sentenza il Tribunale di Trieste afferma che «I punti franchi del porto di Trieste, 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, tutte le operazioni inerenti lo sbarco, l'imbarco, il trasbordo di materiale e merci, deposito e contrattazione, manipolazione e trasformazione, anche di carattere industriale e pertanto ad esse 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» (in *Dir. maritt.* 2006, 4, p. 1297).

²⁵⁵ Tale sentenza ha ribadito che il Porto franco di Trieste è un'«area soggetta ad una specifica regolamentazione, che ha le sue radici nel Trattato di Parigi del 1947 e nei successivi provvedimenti di integrazione ed attuazione. L'intento di queste norme dunque era quello di creare una zona di libero scambio all'interno del Porto di Trieste, aperta ai traffici marittimi anche internazionali esonerandola dall'imposizione sulle merci dei dazi doganali o di altre tasse equivalenti. Emerge dunque un'esonazione dai dazi doganali e da qualunque altro gravame imposto sulle merci, allo scopo di favorire l'importazione e l'esportazione e l'incremento del volume di traffico del Porto stesso, la cui normativa speciale è destinata a prevalere rispetto alla normativa eventualmente contrastante».

²⁵⁶ Si trattava, in particolare, di un parere in merito ad uno schema di regolamento interministeriale in materia di definizione delle modalità di applicazione delle tasse e dei diritti marittimi nel Porto franco di Trieste. La questione verteva sulla possibilità, a fronte di un aumento del 150% delle tasse e dei diritti marittimi nei porti italiani prevista dalla normativa nazionale (art. 7 della l. 6 agosto 1991, n. 255), di prevedere una disciplina diversa per il porto di Trieste. Una tale richiesta era giunta da Austria e Germania che chiedevano venisse rispettato il Trattato di pace di Parigi, in virtù del quale, le Autorità italiane non possono percepire dazi, imposte né altri gravami che non siano corrispettivo dei servizi prestati. Il Consiglio di Stato, riconoscendo l'applicabilità del Trattato di pace di Parigi, ha espresso un parere favorevole in merito all'approvazione di un regolamento ministeriale che consentisse, limitatamente al porto di Trieste, di evidenziare l'inapplicabilità della normativa generale e di determinare autonomamente l'ammontare delle tasse portuali sulle merci sbarcate ed imbarcate in tale scalo.

²⁵⁷ In particolare il Consiglio di Stato afferma che «... le limitazioni della sovranità dello Stato italiano - conseguenti alle vicende che hanno condotto alle pertinenti disposizioni del Trattato di Pace di Parigi, al Governo Militare Alleato ed al Memorandum di Intesa del 5 ottobre 1954 (che aveva constatato l'impossibilità di applicare concretamente le medesime disposizioni) - vanno considerate completamente superate a seguito del Trattato di Osimo del 1975 (divenuto efficace il 3 aprile 1977, al momento dello scambio degli strumenti di ratifica), con il quale l'Italia e la Jugoslavia hanno definitivamente disposto la spartizione dell'ex Territorio Libero di Trieste, salvo il rispetto di quanto previsto nel Trattato di Pace del 1947 e nel Trattato di Londra del 1974, per quanto riguarda il porto franco. Tale rispetto, in particolare, oltre ovviamente gli interessi delle minoranze,

Il medesimo principio è stato ribadito dal T.A.R. di Trieste, sezione I, con sentenza n. 400 del 15 luglio 2013²⁵⁸.

Infine, va segnalato che anche l'Amministrazione doganale ha condiviso la predetta ricostruzione della disciplina per i punti franchi del Porto franco di Trieste²⁵⁹.

4.1.2 SULLA POSIZIONE ASSUNTA DALLA COMUNITA' EUROPEA (E DALL'UNIONE EUROPEA) IN MERITO AL REGIME NORMATIVO DEI PUNTI FRANCHI DEL PORTO DI TRIESTE

La posizione degli organi comunitari è stata nel tempo mutevole: se in un primo momento, come si è visto sopra, essa ha riconosciuto che, conformemente all'art. 234 del Trattato, le disposizioni della normativa europea lasciano impregiudicata l'applicazione della normativa speciale del Porto franco di Trieste (v. *supra*), non sono mancate critiche nei confronti di tale regime speciale, in quanto contrastante con l'intento di armonizzazione unionale. Oltre a ciò sono altresì state espresse alcune perplessità quanto all'estensione geografica, più estesa rispetto a quella prevista negli accordi internazionali, ed all'applicabilità del regime speciale anche a tali zone franche.

In particolare, i servizi della Commissione, nella relazione n. 95-7-2 concernente il controllo delle risorse proprie effettuato in Italia, per i porti di Trieste e di Genova, dal 6 al 10 novembre 1995, con riferimento al Porto franco di Trieste, osservavano che «per quanto riguarda il Trattato di Parigi del 1947, le disposizioni più favorevoli risultanti dall'Allegato VIII potrebbero essere coperte dall'articolo 234 del Trattato di Roma...solo gli spazi designati nel Trattato di Parigi potrebbero godere della deroga sulla base dell'articolo 234 del Trattato di Roma, ad esclusione degli altri spazi creati ulteriormente. L'articolo 3 dell'Allegato VIII del Trattato di Parigi contempla la zona di Trieste nei suoi confini del 1939 che comprendevano il Punto franco vecchio e il Punto franco nuovo, ma non il Punto franco scalo legnami, il Punto franco S. Saba e il Punto franco Industriale. Da queste considerazioni si deduce quindi la necessità di chiarire la base giuridica della zona franca di Trieste».

riguarda la libertà di transito e di commercio, con peculiari franchigie e prerogative fiscali e doganali, ma non preclude l'esercizio dei poteri di pianificazione (da esercitare dagli organi nazionali, in applicazione delle disposizioni di rango costituzionale e legislativo)».

²⁵⁸ Tale sentenza afferma che «il porto franco di Trieste presenta la particolarità di non avere quale sua fonte la legge italiana, bensì una normativa internazionale, costituita dal trattato di pace di Parigi del 10 febbraio 1947, come interpretato e delimitato dal Memorandum di Londra del 5 ottobre 1954 e confermato dal trattato di Osimo del 10 novembre 1975, che peraltro non incide sul suo regime, ed è ora incluso nel territorio doganale europeo» (in *Dir. maritt.* 2013, 4, p. 919 con nota di E. Volli).

²⁵⁹ A tale proposito va ricordato il provvedimento di data 15 ottobre 1996 con cui il Direttore della Circostrizione delle Dogane affermava che lo sbarco e l'imbarco delle merci nei punti franchi triestini avviene: «- In completa libertà da ogni vincolo doganale (art. 4 Decreto Commissario Generale del Governo per il territorio di Trieste n. 29 del 19/01/1955); - senza ingerenza alcuna delle Autorità doganali (art. 11 Decreto ministeriale 20/12/1925). In correlazione alle sopra delineate libertà -di precipuo contenuto fiscale- notoriamente assistite da salvaguardia di carattere internazionale ex Allegato VIII al trattato di pace di Parigi del 10/02/1947 - è di tutta evidenza che,...in materia rimane precluso ogni diretto intervento della Autorità doganale,...».

Nello stesso senso si è espressa anche la Corte dei Conti della Comunità Europea in un rapporto del 9 gennaio 1997, affermando che «per le zone franche di Trieste è stato invocato l'articolo 234 del Trattato di Roma che consente di onorare le convenzioni internazionali concluse fra Stati membri e paesi terzi prima dell'entrata in vigore del Trattato di Roma. Questa deroga, tuttavia, dovrebbe essere applicata solo alle zone franche di Trieste dichiarate tali anteriormente al Trattato di Roma e per effetto diretto di convenzioni internazionali», ciò in quanto «l'articolo 234 del Trattato di Roma consente di onorare le convenzioni internazionali concluse fra uno o più stati membri e uno o più paesi terzi anteriormente all'istituzione delle comunità. Il Trattato di Parigi che designa Trieste porto franco conferisce ad essa uno statuto speciale».

Al paragrafo successivo la Corte dei Conti della Comunità chiede alle Autorità italiane «il motivo per cui la deroga prevista dall'art. 234 del Trattato di Roma dovrebbe essere applicabile alle zone franche costituite dopo il Trattato di Roma».

Tale dubbio, tuttavia, appare infondato in quanto non sussistono valide ragioni per distinguere tra punti franchi istituiti prima o dopo il trattato di Roma.

Ciò in quanto, come ha osservato Maltese²⁶⁰, il *Free Port* viene descritto dell'Allegato VIII non in senso statico, ma in senso dinamico visto che il legislatore internazionale prevede all'art. 3, comma 4, la possibilità di ampliare l'area del Porto franco. Se così non fosse, infatti, si svuoterebbe di significato la previsione di ampliamento dei punti franchi.

L'art. 234 del Trattato di Roma, infatti, prevede che «le disposizioni del presente Trattato non pregiudicano i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse, anteriormente all'entrata in vigore del Trattato stesso, tra uno o più Stati membri da una parte e uno o più Stati terzi dall'altra». Tra i diritti degli stati terzi ed allo stesso tempo tra gli obblighi degli stati membri (in particolare dell'Italia) può ben rientrare quello di «allargare l'area del Porto franco» «nel caso in cui sia necessario» prevista dal quarto comma dell'art. 3 dell'Allegato VIII.

I diritti degli stati beneficiari del regime speciale del Porto franco di Trieste, infatti non si esauriscono nelle previsioni riguardanti i principi di libertà del commercio, di uguaglianza, non discriminazione e non onerosità, ma si articolano ulteriormente prevedendo, proprio al fine di tutelare i predetti diritti, anche la possibilità di allargare l'area. L'obbligo dello Stato italiano è

²⁶⁰ Cfr. D. Maltese *I punti franchi del porto franco di Trieste. Attuali problematiche, prospettive di soluzione e interrogativi irrisolti*, in *Foro it.*, 1998, I, 1321 ss.

quindi di provvedere a tale ampliamento, qualora le esigenze del commercio internazionale (che sono distinte e non coincidenti con le esigenze urbanistiche della città) lo richiedano²⁶¹.

Se in questa prima fase l'orientamento della Comunità europea era quello di riconoscere la vigenza del regime speciale dei punti franchi triestini, seppure nei loro limiti geografici del 1939, negli anni 2000 l'UE pare invece molto più critica nei confronti di questo regime che minaccia l'armonizzazione della disciplina doganale, arrivando in un'occasione addirittura a negare l'applicabilità del regime speciale nel Porto franco di Trieste.

In particolare, nel 2005 si chiese alla Commissione (interrogazione E-0704/05 del 1° marzo 2005) quale sarebbe stato il futuro del regime speciale del Porto franco di Trieste a seguito dell'emanazione del nuovo codice doganale (CDA), facendo presente che il regolamento (CEE) n. 2913/92 non inseriva il predetto porto tra le aree escluse dal territorio doganale comunitario. Si auspicava, in altre parole, che con la nuova disciplina doganale il Porto franco di Trieste fosse escluso dal territorio doganale comunitario. In tale occasione la Commissione, evidenziando che tra gli obiettivi del riesame del codice doganale vi era l'uniformazione delle condizioni di concorrenza, replicava «che varie norme speciali debbano essere soppresse, ad esempio quelle dell'attuale codice doganale relative a determinate zone franche. La reintroduzione di norme speciali a favore del porto franco di Trieste o di qualsiasi altro porto contrasterebbe il perseguimento dei suddetti obiettivi», riconoscendo però l'impossibilità per la legislazione comunitaria di «cambiare gli obblighi che scaturiscono da accordi internazionali concernenti Trieste».

Anche in tale occasione, quindi, la Commissione, suo malgrado, conferma la vigenza del regime speciale dei punti franchi di Trieste.

In un'ulteriore interrogazione del 2012 (E-006217/2012) veniva chiesta conferma in merito all'«insussistenza di conflittualità normativa tra il trattato CE e le materie regolate dal Trattato di pace del 1947 in virtù dell'articolo 351²⁶² del TFEU» ed all'«operatività dello speciale regime delle Zone franche del Porto di Trieste, nelle cui aree si devono poter compiere, in piena libertà, senza alcuna discriminazione o percezione di dazi doganali o gravami se non quelli applicati quale corrispettivo di servizi prestati, tutte le operazioni inerenti lo sbarco, l'imbarco di materiali e merci, il loro deposito, la contrattazione, e la trasformazione, anche a carattere industriale».

²⁶¹ Sulla funzione internazionale del Porto franco di Trieste v. A. Querci, *Limiti di giurisdizione nel porto franco di Trieste*, in *Trasp.*, 1997, n. 72/73 e F. Trampus, *Free Ports of the World*, cit. p. 147 ss.

²⁶² Tale disposizione prevede che «Le disposizioni dei trattati non pregiudicano i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse, anteriormente al 1° gennaio 1958 o, per gli Stati aderenti, anteriormente alla data della loro adesione, tra uno o più Stati membri da una parte e uno o più Stati terzi dall'altra. Nella misura in cui tali convenzioni sono incompatibili coi trattati, lo Stato o gli Stati membri interessati ricorrono a tutti i mezzi atti ad eliminare le incompatibilità constatate...».

La risposta, sotto alcuni aspetti superficiale, di Algirdas Šemeta a nome della Commissione fu differente da quella precedente in quanto avrebbe sostenuto che i diritti ed obblighi previsti dall'Allegato VIII fossero garantiti attraverso l'applicazione della normativa comunitaria per le zone franche²⁶³. Tale risposta, chiaramente, non tiene in debita considerazione tutte le differenze che intercorrono tra le due discipline tra cui, *in primis*, la possibilità di eseguire lavorazioni ed attività industriali all'interno del Porto franco.

Da quanto si è detto, pare che anche la Comunità europea (ed ora l'Unione europea) non abbia le idee molto chiare, sebbene di fatto sia a conoscenza dell'applicazione della normativa di cui agli artt. da 1 a 20 dell'Allegato VIII del Trattato di Parigi del 1947, come richiamati dal Memorandum di Londra. In ogni caso, salvo l'ultima interrogazione citata, sebbene l'UE non veda di buon occhio i regimi speciali, essa pare aver riconosciuto la vigenza del regime speciale e la sua compatibilità con quello dell'Unione.

4.2 LA DISCIPLINA INTERNAZIONALE: IL TRATTATO DI PACE DI PARIGI E IL MEMORANDUM DI LONDRA

Come si è già più volte evidenziato, le basi della normativa del Porto franco di Trieste sono contenute nel Trattato di pace di Parigi ove la disciplina è confluita a seguito della sconfitta dell'Italia nella seconda guerra mondiale.

In tale contesto, le potenze alleate vincitrici decisero di costituire, in assenza di un accordo tra le stesse parti vincitrici in merito ai confini tra Italia e Jugoslavia, uno stato cuscinetto (il Territorio Libero di Trieste)²⁶⁴ e contestualmente prevedevano, in continuità con il passato, la creazione nell'ambito del Territorio Libero di Trieste, di un Porto franco, regolamentato dal più volte citato Allegato VIII, «strumento relativo al Porto Franco di Trieste».

Il Porto franco, nell'ottica del Trattato di pace di Parigi, aveva il duplice scopo di incrementare l'economia di Trieste, e di favorire il commercio internazionale.

²⁶³ «L'allegato VIII del trattato di pace con l'Italia, del 10 febbraio 1947, al suo articolo 1 stabilisce che il porto di Trieste è un porto extra doganale. L'articolo 5, comma 2, dell'allegato VIII dispone che, in relazione all'importazione o esportazione o transito nel Porto Libero, le autorità del TLT non possono pretendere su tali merci dazi o pagamenti altri che quelli derivanti dai servizi resi. Nell'ambito del diritto unionale tale posizione è garantita dal funzionamento del porto quale zona franca a norma delle disposizioni di legge dell'UE di cui in appresso. La zona franca di Trieste è una zona franca sottoposta a controllo di tipo I. Ai sensi dell'articolo 166 del codice doganale comunitario è parte del territorio doganale della Comunità in cui le merci extraunionali non sono assoggettate a dazi doganali. Tutte le operazioni che possono essere effettuate nella zona franca di Trieste devono essere conformi alle disposizioni doganali. A norma degli articoli 156 e 160 della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, gli Stati membri, tramite la loro relativa legislazione nazionale e sotto la loro responsabilità per quanto riguarda la corretta applicazione, possono esentare dall'IVA le cessioni di beni destinati a essere collocati in una zona franca e le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate nella stessa».

²⁶⁴ V. artt. 21 e 22 e gli Allegati VI, VII, VIII, IX e X del Trattato di Parigi.

Tale Allegato è il vero pilastro portante dell'attuale disciplina del Porto franco di Trieste sebbene, sotto alcuni aspetti per nulla marginali, la vigente normativa se ne discosti.

È opportuno ribadire che l'Allegato VIII sostanzialmente si rifà a quei principi di libertà del commercio contenuti nelle Patenti di Carlo VI, pur con la novità che le previsioni non erano più contenute in una normativa nazionale ed unilaterale come in precedenza (la legge del 1910 sotto l'Austria e la legislazione degli anni Venti del Regno d'Italia), ma in un atto multilaterale quale il Trattato di pace di Parigi, avente rilevanza internazionale.

Quanto al contenuto dell'Allegato VIII, si può distinguere una triplice serie di norme riguardanti rispettivamente la funzione del *Free Port*, le sue strutture e i poteri degli organi ad esso preposti²⁶⁵. Quanto alle prime, contenute essenzialmente negli artt. 1, 5 e 10, esse si caratterizzano per il loro contenuto che richiama i principi di uguaglianza, non discriminazione e non onerosità.

In particolare, l'articolo 1 prevede la futura²⁶⁶ creazione di un porto franco doganale, entro i confini delineati nel 1939, precisando che le merci transitanti per il Porto franco di Trieste avrebbero goduto della libertà di transito. Nello stesso articolo veniva altresì indicato lo scopo di tale strumento, ossia garantire l'utilizzo del porto di Trieste, in condizioni di eguaglianza, da parte di tutto il commercio internazionale.

L'articolo 5 specifica i principi di non discriminazione e di eguaglianza statuendo che le navi mercantili e le merci di qualsiasi nazionalità avranno il diritto di accedere al Porto franco per il carico e lo scarico sia di merci in transito che di merci destinate o provenienti dal Territorio Libero di Trieste. Veniva altresì prevista la non onerosità oltre il corrispettivo dei servizi prestati per la merce importata, esportata o transitante nel Porto franco di Trieste.

Quanto, invece, alle merci importate attraverso il Porto franco destinate ad essere consumate nel Territorio Libero o a quelle esportate dal Territorio Libero, il terzo comma prevede l'applicazione delle leggi e dei regolamenti in vigore nel Territorio Libero.

Anche l'art. 10 contiene un'ulteriore specificazione del principio di non discriminazione. Lo stesso statuisce, infatti, che, nel determinare e percepire i diritti portuali e le altre tasse, ed anche nella disposizione di mezzi e servizi, non sarà ammessa alcuna discriminazione sulla base della bandiera delle navi o sulla proprietà delle merci o per altri motivi.

²⁶⁵ Così D. Maltese, *L'attuazione del porto franco di Trieste nell'ordinamento italiano*, in *Dir. trasp.* 2002, p. 79.

²⁶⁶ L'art. 1 infatti prevede che «sarà creato nel Territorio Libero di Trieste un porto franco doganale». Si noti a tale proposito che tutto l'allegato VIII è formulato al futuro appunto in quanto il suo funzionamento era demandato alla futura istituzione del TLT e, successivamente, dell'ente porto franco.

Tali disposizioni sono meramente ricettive in quanto ripropongono le consuetudini generali dei porti franchi e le norme precedentemente in vigore sotto l'Impero austro-ungarico prima, e sotto il Regno d'Italia poi, con l'unica novità dell'impressione del vincolo internazionale sul regime della franchigia doganale attraverso, come si è detto, un atto multilaterale e quindi di rilevanza internazionale. Di tale finalità internazionale si trova traccia anche nell'art. 1 ove si fa riferimento a «tutto il commercio internazionale».

Tale riferimento al «commercio internazionale», chiarisce che i beneficiari di tale strumento non sono solamente i cittadini e gli operatori degli stati che hanno sottoscritto il Trattato di pace, ma qualsiasi soggetto che abbia occasione di operare nel Porto franco. Si tratta quindi di un obbligo giuridico internazionale che il TLT aveva assunto nei confronti della collettività degli altri Stati. Volendo utilizzare le parole di Maltese, «il “*proprium*” del Trattato, dunque, era il sorgere di un'obbligazione internazionale, vincolante lo Stato italiano alla permanente destinazione della zona franca al libero traffico internazionale»²⁶⁷.

In secondo luogo, vi sono le norme che potremmo definire strumentali, tra cui quelle che concepiscono un originale modello giuridico di porto franco, unico nella storia delle zone franche. Tra queste rientrano gli artt. 1, 2, 3 e 4.

L'originalità stava, come si è in parte già accennato nel primo capitolo, nella previsione della costituzione di un nuovo ente, autonomo e decentrato, ossia il *Free Port*.

L'art. 2, infatti, statuisce che il *Free Port* sarà costituito ed amministrato «come un Ente pubblico del Territorio Libero, avente tutti gli attributi di una persona giuridica» e che a tale ente saranno trasferiti tutti i beni statali e parastatali compresi entro i confini del Porto franco.

Ad esso veniva attribuita una triplice autonomia: autonomia istituzionale, mediante il conferimento ad esso della personalità giuridica di diritto pubblico (art. 2), normativa-regolamentare attraverso l'attribuzione al *Director* di poteri regolamentari amplissimi (artt. 19 e 20) e patrimoniale con il trasferimento gratuito di tutti i beni statali e parastatali compresi nelle aree di sua pertinenza (art. 2, comma 2).

Un'ulteriore conferma dell'originalità di tale concezione del Porto franco in rottura con il passato emerge dalla formulazione delle disposizioni al futuro (v. art. 1: «sarà creato...un porto franco doganale» e art. 2 «il Porto Franco sarà costituito e amministrato come un ente pubblico del Territorio Libero, avente tutti gli attributi di una persona giuridica...»). Un tanto ci fa desumere

²⁶⁷ Così si è espresso D. Maltese nell'intervento dal titolo *Porto franco di Trieste e trattato di pace di Parigi*, durante la Conferenza promossa dalla Associazione Italiana di Diritto Marittimo del 10 aprile 1996 dal titolo *Il porto di Trieste come territorio internazionale*.

che, sotto tali aspetti, l'Allegato VIII introduceva consapevolmente un concetto nuovo e differente rispetto al porto franco dell'Impero Austro-ungarico.

L'articolo 3 individua i confini della zona del Porto franco facendoli coincidere con quelli del 1939.

Viene stabilita l'impossibilità di creare zone speciali nel Porto franco sottoposte alla giurisdizione esclusiva di altri stati e, tuttavia, viene prevista la possibilità, al fine di «soddisfare le speciali esigenze della navigazione jugoslava e italiana nel mare Adriatico», di riservare a favore delle navi mercantili delle predette nazionalità, l'uso esclusivo di punti di ormeggio in determinate zone del Porto franco.

Veniva altresì prevista, al quarto comma, la possibilità di ampliare l'area del Porto franco (su cui v. *infra*)²⁶⁸.

L'art. 4 prevede che le persone ed i beni presenti nel Porto franco vengano sottoposti, salvo sia diversamente stabilito, alla normativa in vigore nel Territorio Libero e che le autorità incaricate di assicurare la loro osservanza nel Territorio Libero esercitino le proprie funzioni anche entro i confini del Porto franco.

Le norme residue concernono, invece la titolarità, la ripartizione e l'esercizio del potere all'interno del Porto franco.

In tali norme è contenuta la ripartizione tra le sfere di competenza del Direttore (*Director*), cui vengono attribuiti poteri normativi, gestori e contabili, e delle autorità sovraordinate, il Governatore, il Consiglio di Governo, l'Assemblea, in materia sanitaria, di polizia ed ordine pubblico.

Nello specifico l'art. 6 prevede che il deposito, il magazzinaggio, la verifica, la cernita delle merci, l'imballaggio ed il riimballaggio, nonché «le operazioni consimili, che era costume per il passato svolgere nelle zone franche del Porto di Trieste» vengano autorizzate nel Porto franco in conformità dei regolamenti generali emanati dal Direttore.

Il successivo art. 7 conferisce al Direttore il potere di autorizzare la lavorazione delle merci nel Porto franco. Al secondo comma viene specificato che, per quanto riguarda l'esercizio di attività industriali, esso sarà consentito solo alle imprese preesistenti nelle zone franche prevedendo,

²⁶⁸ In merito a tale previsione, va citato il precedente relativo al porto franco di Assab, costituito con la Convenzione tra Italia ed Etiopia per la costruzione di una strada automobilistica da Assab a Dessiè e per la concessione di una zona franca all'Etiopia nel porto di Assab del 1928. In particolare, nell'accordo tra Italia ed Etiopia si prevedeva che l'Italia concedesse alla sua colonia per 130 anni un'area prevedendo che qualora in futuro tale area «risultasse insufficiente allo sviluppo degli interessi etiopici, il Governo Italiano accoglierà benevolmente una eventuale domanda da parte del Governo Etiopico per l'aumento della detta zona». Sul punto v. G. Vedovato, *Gli accordi italo-etioptici dell'agosto 1928*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 1955, Vol. 22, n. 4, p. 560-634.

tuttavia, che ne potessero essere stabilite di nuove su proposta del Direttore previa approvazione del Consiglio di Governo.

L'articolo 8 attribuisce alle autorità del Territorio Libero il potere di procedere ad ispezioni nel Porto franco al fine di far rispettare i regolamenti doganali o gli altri regolamenti del Territorio Libero e di prevenire il contrabbando.

L'articolo 9 stabilisce che le autorità del Territorio Libero saranno autorizzate a determinare ed a percepire i diritti portuali del Porto franco ed attribuisce al Direttore il compito di determinare la tariffa per l'uso delle installazioni e dei servizi del Porto franco specificando che la tariffa deve essere ragionevole e commisurata agli effettivi costi del Porto franco. A tale proposito, come si è già detto, l'art. 10 vieta qualsiasi discriminazione nell'applicazione dei predetti diritti portuali e tariffe.

L'articolo 11 attribuisce alle autorità del Territorio Libero il potere di stabilire le regole per l'entrata e l'uscita dal Porto franco precisando che tali norme non dovranno intralciare eccessivamente l'entrata e l'uscita dei cittadini di qualunque stato, i quali esercitano attività legittime.

A sua volta l'art. 12 stabilisce la pubblicità delle norme e dei regolamenti, nonché delle tariffe dei diritti e delle tasse applicate nel Porto franco.

Il successivo art. 13 prevede che il cabotaggio ed il traffico costiero vengano regolamentati dalle autorità del Territorio Libero specificando che le disposizioni del predetto strumento non devono «considerarsi come implicanti alcuna restrizione al riguardo per le predette autorità», mentre l'art. 14 stabilisce che i provvedimenti sanitari e le disposizioni in materia di lotta contro alle malattie di animali e piante, in relazione a navi da passeggeri e da carico, saranno applicate dalle medesime autorità.

L'art. 15 conferisce alle predette autorità il compito di fornire acqua, gas, luce ed energia elettrica, nonché i mezzi di comunicazione, i mezzi per il drenaggio ed altri servizi pubblici e ad assicurare i servizi di polizia e la protezione contro gli incendi.

L'art. 16 specifica che il Territorio Libero e gli stati, i cui territori sono attraversati da merci trasportate per ferrovia tra il Porto franco e gli stati che esso serve, assicureranno alle merci le stesse libertà di transito in conformità delle consuete convenzioni doganali, senza discriminazioni e senza applicare dazi doganali o gravami all'infuori di quelli che costituiscono un corrispettivo per i servizi prestati. Ai successivi commi si prevede che il Territorio Libero e gli stati si impegnano a fare quanto in loro potere per garantire l'efficienza del traffico, vietando loro

l'applicazione di misure discriminatorie o che possano comunque deviare artificialmente il traffico del Porto franco, in materia di tariffe, servizi, dogane, regolamenti sanitari, di polizia o di ogni altra natura.

L'articolo 17 prevede la libertà di comunicazioni postali, telegrafiche e telefoniche, secondo le convenzioni internazionali, tra la zona del Porto franco e qualsiasi altro paese.

L'art. 18 statuisce che l'amministrazione del Porto franco sia attribuita ad un Direttore, che ne avrà la rappresentanza legale, ed individua le modalità di nomina dello stesso. In particolare si prevede che il Consiglio del Governo sottoporrà al Governatore un elenco di candidati tra cui quest'ultimo nomini il Direttore, previa consultazione con il Consiglio del Governo. In caso di disaccordo la questione sarà riferita al Consiglio di Sicurezza. Il Direttore può essere licenziato dal Governatore, dietro raccomandazione della Commissione Internazionale o del Consiglio di Governo. Viene peraltro previsto (comma 2) che egli non possa essere né cittadino italiano, né jugoslavo. Il terzo comma prevede che il Direttore nomini tutti gli altri impiegati del Porto franco, dando precedenza ai cittadini del Territorio Libero.

Gli articoli 19 e 20 specificano le competenze del Direttore attribuendogli il potere di emanare norme e regolamenti «per l'amministrazione, il funzionamento, la manutenzione e lo sviluppo del Porto franco, come un porto efficiente ed idoneo a far prontamente fronte a tutto il traffico relativo...egli sarà responsabile dei lavori portuali di ogni tipo nel Porto franco, dirigerà il funzionamento delle installazioni degli altri impianti portuali, determinerà...le condizioni di lavoro nel porto franco e sorvedrà all'osservanza inoltre nel porto franco, delle ordinanze e dei regolamenti emanati dalle autorità del Territorio Libero in materia di navigazione».

I successivi articoli dal 21 al 26, che concernevano le istituzioni non più attuali della Commissione internazionale del Porto franco e la Commissione arbitrale per la risoluzione delle controversie, non essendo stati richiamati dal Memorandum di Londra, non compongono la disciplina del Porto franco e, pertanto, non sono per noi rilevanti.

A seguito dell'emanazione del Trattato di pace, non venne istituito l'ente Porto franco in esso previsto, né vennero poste in essere le previsioni inerenti la costituzione del Territorio Libero di Trieste.

Ciò determinò, come si è visto nel primo capitolo, l'opportunità per gli stati coinvolti, di modificare le previsioni contenute nel Trattato di pace con un nuovo accordo, il Memorandum di Londra del 1954. Tale trattato aveva quindi lo scopo di regolare la questione del confine tra Italia

e Jugoslavia dal momento che lo stato cuscinetto del TLT non era mai stato costituito (ed in ogni caso avrebbe dovuto trattarsi di una soluzione temporanea).

Posto che il Memorandum coinvolgeva alcuni soltanto degli stati firmatari del Trattato di Parigi, esso si limitava a ridefinire gli aspetti che riguardavano i paesi interessati (Italia, Jugoslavia, Regno Unito e Stati Uniti), ossia, appunto, le questioni dei confini tra Italia e Jugoslavia e del TLT.

La modifica, chiaramente, non poteva riguardare aspetti che interessavano anche gli altri stati firmatari del Trattato di pace tra cui rientrava sicuramente la costituzione del Porto franco che, come veniva statuito nell'Allegato VIII, doveva essere istituito al servizio e nell'interesse del commercio internazionale (e non soltanto dei quattro stati firmatari del Memorandum).

Il Memorandum si limitò quindi a recepire la disciplina (non avendo il potere di modificarla) dell'Allegato VIII, ma con alcuni limiti determinati dalla mutata situazione di fatto che rendeva privi di contenuto i riferimenti al Territorio Libero ed ai suoi organi.

In particolare, l'articolo 5 del Memorandum, statuiva: «*the Italian Government undertakes to maintain the Free Port at Trieste in general accordance with the provisions of Articles 1-20 of Annex VIII of the Italian Peace Treaty*», che nella versione italiana fu tradotto nei seguenti termini: «il Governo italiano si impegna a mantenere il Porto franco a Trieste in armonia con le disposizioni da 1 a 20 dell'allegato VIII del Trattato di pace con l'Italia».

In merito a tale previsione sono necessarie alcune specifiche.

La prima riguarda il fatto che anche il Memorandum fa riferimento alla conservazione («*to maintain*») e non più alla creazione del Porto franco, quindi presupponendo l'esistenza dello stesso oppure prevedendo la conservazione della situazione precedente.

Scompare quindi il riferimento all'obbligo di costituire l'ente *Free Port*, cui subentra l'obbligo del governo italiano di mantenere il Porto franco. Sul punto si rinvia al paragrafo 4.4 per un'analisi della questione inerente la costituzione del *Free Port* quale ente autonomo nell'ordinamento giuridico italiano.

Va poi evidenziata la dizione «*in general accordance*», tradotta impropriamente come «in armonia», che prevede il richiamo agli artt. 1-20 dell'Allegato VIII, da intendersi però in maniera attenuata appunto in forza dell'aggettivo «general». «La conformità, quindi, non deve essere totale, ma riferita alle grandi linee, ai principi, ai punti fondanti, con omissione quindi dei dettagli»²⁶⁹. Il motivo per cui il Memorandum non richiama i predetti articoli dell'Allegato VIII in tutta la loro specificazione, ma solo negli aspetti principali è quello poc'anzi anticipato: basta considerare tutti

²⁶⁹ Così si è espresso il TAR di Trieste nella sentenza del 15 luglio 2013 n. 400.

i riferimenti contenuti in tali disposizioni al Territorio Libero ed ai suoi organi che devono necessariamente essere riferiti ai corrispondenti organi dello Stato italiano²⁷⁰.

4.3 LA DISCIPLINA NAZIONALE DEL PORTO FRANCO DI TRIESTE

4.3.1 DECRETO COMMISSARIALE N. 29 DEL 19 GENNAIO 1955

In attuazione di quanto previsto nell'art. 5 del Memorandum, il governo italiano, con il decreto commissariale n. 29 del 19 gennaio 1955, disciplinava il Porto franco di Trieste, ricalcando la normativa del D.M. 20 dicembre 1925 n. 1693.

Anche in questo caso, veniva omesso ogni riferimento all'istituzione dell'ente Porto franco di cui all'Allegato VIII, prevedendo, conformemente alle previsioni del Memorandum, che fosse «mantenuto» il Porto franco.

Tale decreto, quindi, concepisce il Porto franco come un'area geografica costituita dall'insieme dei punti franchi (art. 1).

Il decreto si compone di due titoli: il primo intitolato «porto franco: suoi limiti e franchigia», ed il secondo disciplina il «regime doganale».

Nella prima parte vengono indicati nuovamente i confini del Porto franco richiamando quelli del 1939, precisando che i moli da 0 a IV compongono il punto franco vecchio e quelli dal V al VI compongono il punto franco nuovo (art. 1); viene ribadito il libero accesso al Porto franco per le navi mercantili e le merci di qualsiasi nazionalità che «godranno delle franchigie e libertà conformi alle relative norme e consuetudini internazionali ed alle disposizioni del presente decreto» (art. 2) e viene prevista la libertà di entrata ed uscita dal Porto franco per persone di qualsiasi nazionalità per svolgere attività legittime (art. 3).

Nella seconda parte troviamo invece le norme inerenti il regime doganale del Porto franco di Trieste.

In particolare, l'art. 4 stabilisce che il Porto franco «è considerato fuori della linea doganale» e che all'interno dello stesso si possono compiere in assoluta libertà le operazioni di sbarco, imbarco e trasbordo di materiali e merci, nonché di deposito, contrattazione, manipolazione e trasformazione anche di carattere industriale.

²⁷⁰ Sul punto appare rilevante la lettera dell'Ambasciatore d'Italia a Londra all'Ambasciatore di Jugoslavia in cui si legge «in vista della inapplicabilità delle disposizioni dell'Allegato VIII del Trattato di Pace con l'Italia relative ad un regime internazionale del Porto Franco di Trieste ed in relazione all'art. 5 del Memorandum d'Intesa parafato oggi, il Governo italiano invita il Suo Governo a partecipare con altri Governi interessati ad una riunione in data prossima per consultarsi circa la elaborazione delle misure necessarie per applicare nel quadro della situazione esistente gli artt. da 1 a 20 dell'Allegato VIII del Trattato di Pace con l'Italia allo scopo di assicurare il più ampio uso possibile del Porto Franco in armonia con le necessità del commercio internazionale. Nelle more delle sopramenzionate consultazioni, il Governo italiano emanerà norme preliminari per regolare l'amministrazione del Porto Franco» (in *Il Porto Franco di Trieste dal 1862 al 2012*, Edizioni Astra Servizi S.r.l., 2012, p. 183-184).

Vengono poi effettuate alcune specifiche sul differente regime di merci nazionali ed estere statuendo che:

- «le merci estere introdotte nel “Porto franco” possono essere liberamente rispedito 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’osservanza delle disposizioni relative al transito estranee al regime doganale di porto franco» (comma 2);

- «le merci nazionali e nazionalizzate introdotte nel “Porto franco” sono considerate, agli effetti doganali, definitivamente esportate e sono assimilate alle merci estere, salvo che, a richiesta degli interessati, non siano assoggettate a vigilanza doganale per mantenerne la nazionalità» (comma 3). L’art. 5 precisa che il carattere extraterritoriale del Porto franco non si estende né alle merci estere usate e consumate all’interno del Porto franco stesso, né ai materiali di impianto, di esercizio e di arredamento.

Con riferimento al movimento, al deposito ed alla manipolazione di generi di monopolio di saccarina, di stupefacenti e di merci facilmente contrabbandabili, il decreto rinvia alle disposizioni di cui all’art. 7 del decreto ministeriale del 20 dicembre 1925.

L’art. 6 ribadisce il principio di non discriminazione nei confronti di navi mercantili e merci statuendo, contrariamente a quanto si prevedeva nell’Allegato VIII (v. art. 3, terzo comma, dell’Allegato VIII²⁷¹), che «non è ammessa la creazione...di zone speciali riservate in modo esclusivo ad uno Stato».

L’articolo successivo afferma che è assicurata, conformemente alle convenzioni ed agli impegni internazionali, la libertà di transito alle merci trasportate per ferrovia o per altri mezzi di trasporto per via ordinaria tra il Porto franco e gli stati esteri e viceversa, senza che vengano riscossi né dazi doganali né tasse di effetto equivalente, salvo i diritti che rappresentano il corrispettivo per i servizi prestati. Si esclude altresì l’adozione di misure discriminatorie nell’applicazione di tariffe, servizi e norme doganali e sanitarie nei riguardi di merce destinata o in provenienza dal Porto franco.

L’art. 8 conferma il mantenimento delle attività industriali preesistenti all’interno del Porto franco prevedendo la possibilità di esercitarne di ulteriori previa specifica autorizzazione.

L’art. 9 rinvia, per quanto non disciplinato dal decreto, alle norme doganali per l’esercizio dei punti franchi di Trieste approvate con decreto ministeriale del 20 dicembre 1925.

L’art. 10 attribuisce l’amministrazione del Porto franco ai Magazzini Generali di Trieste.

²⁷¹ Tale disposizione, infatti, prevedeva la possibilità di riservare a favore delle navi mercantili jugoslave e italiane l’uso esclusivo di punti di ormeggio in determinate parti del porto franco.

Il successivo articolo prevede che i regolamenti generali e speciali vigenti nel Porto franco e le tariffe dei diritti e delle tasse devono essere approvati e pubblicati nei modi di legge.

L'art. 12 statuisce che i servizi pubblici nel Porto franco siano assicurati in base alle norme vigenti.

L'art. 13 prevede che i servizi di posta e di telecomunicazioni con il Porto franco godano delle libertà previste dalle convenzioni internazionali.

Al successivo articolo 14 viene prevista la stipula di intese per migliorare il servizio ferroviario all'interno del Porto franco.

L'art. 15 prevede che la predetta disciplina venga applicata, oltre che ai territori del Porto franco di cui ai confini del 1939, anche allo Scalo Legnami di Servola ed al Porto Petroli di San Sabba²⁷² considerati fuori dalla linea doganale limitatamente per i legnami il primo e per gli oli minerali ed affini il secondo e viene prevista, in ogni caso, la possibilità di estendere ulteriormente l'area del Porto franco in caso di «interesse del traffico e dello sviluppo economico del porto» (v. art. 16).

La normativa fondamentale di riferimento del Porto franco di Trieste, in definitiva, è ancora questa sebbene, come si è visto nella ricostruzione storica, siano successivamente intervenute ulteriori normative che di base hanno ampliato o ridotto o spostato il territorio del Porto franco (su cui v. *infra*), soppresso e sostituito l'azienda dei Magazzini Generali di origine austriaca con l'Ente Autonomo del Porto di Trieste (L. 9 luglio 1967 n. 589), successivamente sostituito a sua volta dall'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale (d.lgs. 4 agosto 2016, n. 169 e Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 361 di data 8 novembre 2016).

Si tratta, in ogni caso, di interventi che non hanno apportato modifiche sostanziali alla disciplina del Porto franco di cui al decreto commissariale del '55.

4.3.2 IL TESTO UNICO DELLE DISPOSIZIONI LEGISLATIVE IN MATERIA DOGANALE ED IL RIORDINO DELLA LEGISLAZIONE IN MATERIA PORTUALE

Nell'ambito della normativa nazionale, come si è detto, la disciplina doganale, prima di essere disciplinata a livello comunitario, era contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973 n. 43 (Testo Unico delle disposizioni legislative in materia doganale) che all'art. 169 si occupa dei punti franchi di Trieste.

In particolare, tale disposizione prevede specificamente «per i punti franchi compresi della zona del Porto franco di Trieste di cui all'allegato VIII al trattato di pace fra l'Italia e le potenze alleate ed associate, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947 e reso esecutivo con decreto legislativo del Capo

²⁷² Non viene invece menzionata la zona franca di Prosecco, oggetto di due ordini del Governo militare alleato ma mai realizzata.

provvisorio dello Stato 28 novembre 1947, n. 1430, restano ferme, in deroga a quanto stabilito nei precedenti articoli, le vigenti disposizioni più favorevoli».

Anche l'art. 6 della legge 28 gennaio 1994 n. 84 sul riordino della legislazione in materia portuale, prevede l'istituzione dell'Autorità Portuale presso una serie di porti indicati al primo comma, tra cui Trieste, ed al comma 12 fa «salva la disciplina vigente per i punti franchi compresi nella zona del porto franco di Trieste».

Il legislatore italiano, quindi, era ben consapevole della disciplina speciale del Porto franco di Trieste.

Peraltro, nella predetta legge n. 84/1994, veniva evidenziata la necessità di un intervento legislativo con riferimento all'organizzazione amministrativa del Porto franco di Trieste: mentre, infatti, i primi sei commi dell'art. 6 venivano individuati i compiti ed i poteri dell'Autorità Portuale con riferimento agli altri porti italiani, all'ultimo comma veniva precisato 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».

Tale decreto, come si vedrà nei prossimi paragrafi, tardò ed arrivare anche a causa di contrasti in merito al conferimento di alcuni poteri tra cui i provvedimenti relativi al trasferimento dei punti franchi.

4.3.3 LA PROPOSTA DI LEGGE DEL COMITATO REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA DELL'ASSOCIAZIONE ITALIANA DI DIRITTO MARITTIMO SUL PORTO FRANCO DI TRIESTE

Prima di esaminare la normativa che è stata emanata in ottemperanza a quanto previsto dalla predetta legge del '94, appare opportuno accennare ad una normativa che, invece, sebbene a lungo auspicata, non è stata emanata.

Ci si riferisce, in particolare, alla proposta di legge dell'AIDIM, Associazione Italiana di Diritto Marittimo, che da sempre si è interessata al tema del Porto franco triestino.

L'AIDIM, dopo aver studiato approfonditamente la questione, aveva predisposto uno schema legislativo, attuativo dell'Allegato VIII del Trattato di Parigi, che veniva recepito da numerosi senatori e deputati e che formava oggetto del disegno di legge n. 1626 depositato il 6 novembre 1996 alla presidenza del Senato²⁷³.

²⁷³ V. *Proposte di legge del Comitato regionale Friuli-Venezia Giulia dell'AIDIM sul porto franco di Trieste*, in *Dir. maritt.*, 1997, p. 906 ss.

Tale proposta aveva lo scopo di allineare la normativa del Porto franco ai principi ed agli strumenti predisposti dall'Allegato VIII.

A centro della proposta di legge vi era infatti la previsione della costituzione del Porto franco inteso quale «persona giuridica di diritto pubblico (art. 2, 1° co.), con la dotazione della disponibilità del demanio (art. 2, 2° co.) e con l'attribuzione di potestà normativa regolamentare (art. 20), autonomia che, nell'ottica del legislatore internazionale del '47 e, poi, degli autori dell'Intesa di Londra, rappresenta garanzia essenziale per il conseguimento del fine della destinazione del porto triestino al libero traffico internazionale secondo le consuetudini vigenti negli altri porti franchi del mondo, alle quali fanno riferimento gli articoli 1 e 16 dello stesso Allegato VIII»²⁷⁴.

La posizione dell'AIDIM si pone al centro tra due tesi opposte sulla concezione del Porto franco (su cui v. *infra*): quella della conservazione dell'ordinamento precedente (che però non rispettava i principi espressi dal Trattato di Parigi), e quella che riconosceva il Porto franco come autonomo territorio internazionale, non sottoposto alla sovranità italiana (che però non considerava che lo Stato italiano aveva nel frattempo riacquisito la sovranità per effetto del Memorandum di Londra).

La proposta di legge si componeva di 15 articoli, imperniati su due fondamentali principi:

- 1) l'autonomia giuridica del Porto franco, dotato di personalità di diritto pubblico, con disponibilità esclusiva del demanio ed ampia potestà normativa regolamentare da esercitarsi tramite il suo organo rappresentativo, ossia il Direttore;
- 2) l'extradoganalità (e non mera assimilazione alla stessa) del territorio del Porto franco attraverso il trasferimento del demanio statale²⁷⁵ e quindi «la non assimilabilità e appartenenza dell'area del Porto Franco al territorio doganale della Stato italiano e, di riflesso, al territorio doganale comunitario»²⁷⁶.

A tale ultimo scopo veniva prevista la modifica dell'art. 6, commi 1 e 12, della legge n. 84/1994 (i quali, come si è visto, statuivano che il Porto franco di Trieste si trovasse nel territorio doganale dello Stato).

Tale disegno di legge, tuttavia, non venne mai approvato e si continuò (e si continua tuttora), quindi, ad applicare la normativa del '55.

²⁷⁴ V. il terzo considerando dello schema di disegno di legge.

²⁷⁵ L'art. 2 al secondo comma, della proposta di legge prevede che al Porto franco «sono trasferiti gratuitamente tutti i beni statali e parastatali compresi dell'area che ne delimita l'estensione».

²⁷⁶ V. D. Maltese, *Relazione del Comitato Regionale dell'AIDIM FVG allo schema del disegno di legge sul Punto Franco di Trieste*.

4.3.4 IL DECRETO INTERMINISTERIALE 13 LUGLIO 2017 ED IL RUOLO DELL'AUTORITA' DI SISTEMA PORTUALE

Si può quindi concludere che, salvi, come vedremo, gli interventi di ampliamento e di modificazione del territorio dei punti franchi, dal '55 ad oggi, nulla è cambiato dal punto di vista sostanziale per il Porto franco di Trieste che, quindi, continuava (e continua) ad essere sottoposto alla disciplina del decreto commissariale n. 29 del 19 gennaio 1955.

Va tuttavia rilevato che, proprio nella legge sul riordino della legislazione portuale del 1994, come si è detto pocanzi, era stata manifestata la necessità di definire l'organizzazione amministrativa per la gestione dei punti franchi del Porto franco di Trieste.

Una tale organizzazione veniva disciplinata solo 23 anni dopo, con il decreto interministeriale del 13 luglio 2017²⁷⁷.

Tale normativa, sebbene a lungo attesa e sicuramente importante per il suo contenuto, non ha tuttavia (come in alcune occasioni ha fatto intendere la stampa²⁷⁸) creato *ex novo* il Porto franco, ma ha disciplinato «l'organizzazione amministrativa per la gestione del porto franco di Trieste, per adeguarlo agli obiettivi di sviluppo del traffico marittimo e delle attività connesse» (v. art. 1). Va in ogni caso riconosciuto il merito a tale normativa di aver finalmente individuato le competenze dell'Autorità di Sistema Portuale e del suo Presidente.

Veniva altresì precisato che i poteri relativi all'ampliamento (e come si vedrà allo spostamento) dei punti franchi non facevano più capo, come in precedenza, al Commissario del Governo nella Regione Friuli Venezia Giulia, bensì all'Autorità di Sistema Portuale in persona del suo Presidente.

Va, peraltro, evidenziato come tale normativa sia stata l'occasione per chiarire e ribadire ancora una volta alcuni concetti, primo tra i quali la nozione di Porto franco.

L'articolo 2, infatti, definisce i concetti di porto franco, di autorità di sistema portuale e di presidente. In particolare, alla lettera *a*), esso definisce il Porto franco come l'insieme dei punti franchi individuati dalla vigente normativa, in conformità con la teoria per cui il Porto franco è da intendersi quale insieme dei punti franchi. Viene, quindi, definitivamente abbandonata l'idea del Porto franco inteso quale ente, come auspicato dall'AIDIM.

²⁷⁷ In realtà, verso la fine degli anni Novanta, il Ministro dei trasporti aveva elaborato uno schema di regolamento (c.d. decreto Burlando, dal nome del Ministro) finito però nel nulla a causa delle tensioni conflittuali tra i due ministeri dei Trasporti e quello dell'Industria a causa della questione della disponibilità e dell'ampliamento delle aree che il primo Ministero conferiva al Commissario del governo presso la regione mediante il richiamo all'art. 70 della L. cost. 1/1963 istitutiva della Regione Friuli Venezia Giulia, mentre il Ministero dell'Industria attribuiva al proprio Ministro.

²⁷⁸ Cfr. ad esempio D. Martini, *Trieste, dopo 63 anni diventa l'unico porto franco internazionale d'Europa. E sogna di far concorrenza a Rotterdam*, in *Il fatto quotidiano* 30 giugno 2017 e M. Borrillo, *Decreto attuativo dopo 63 anni Adesso Trieste è un Porto franco*, in *Corriere della Sera* 27 giugno 2017.

Ma il nucleo del predetto decreto riguarda il ruolo ed i compiti del Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale di Trieste

L'art. 2, infatti, conferisce il potere amministrativo del Porto franco all'Autorità di Sistema Portuale ed individua una serie di poteri che vengono conferiti al suo Presidente.

Tali poteri possono raggrupparsi in tre categorie:

- quelli riconducibili all'**amministrazione** del Porto franco tra cui rientrano:
 - l'amministrazione, sentito il comitato di gestione, delle aree e dei beni del demanio marittimo che rientrano nella circoscrizione territoriale di competenza, nonché le altre zone di cui all'art. 1, commi 618, 619 e 620 della legge 23 dicembre 2014 n. 190, funzionalmente e logisticamente collegate alle attività portuali (comma 2 lettere *a* e *b*);
 - l'istituzione di un servizio di vigilanza (lettera *e*);
 - l'individuazione di specifiche aree per l'esercizio di attività produttive finalizzate a razionalizzare l'uso del porto e agevolare i tempi di lavoro dell'utenza (lettera *f*);
 - il coordinamento delle attività svolte dalle pubbliche amministrazioni (lettera *g*);
 - l'ordinaria e la straordinaria manutenzione delle parti comuni (lettera *h*);
 - l'esecuzione delle opere richieste dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, dall'autorità marittima e dalle altre amministrazioni competenti (lettera *i*);
 - la garanzia della libertà di accesso ai vettori ferroviari (comma 4);
- i poteri di **regolamentazione** tra cui rientrano:
 - la regolamentazione dell'accesso al Porto franco con i relativi orari (lettera *d*);
 - la definizione con regolamento degli spazi comuni e delle modalità di utilizzo dello stesso (lettera *l*);
 - il potere di modificare l'area dei punti franchi (comma 5). Tale previsione concretizza i principi contenuti nell'Allegato VIII agli artt. 18-20. Tale modifica è legata all'internazionalità del Porto franco essendo permessa qualora «vi siano rilevanti necessità del commercio internazionale o di rispetto degli obblighi internazionalmente assunti dallo Stato italiano». In base a tale disposizione, il regime di punto franco può essere esteso a diverse aree in tutta la provincia di Trieste, con importanti ripercussioni sul potenziale attrattivo dell'intera zona;
 - il potere di autorizzare e limitare la manipolazione delle merci e la produzione di beni e servizi anche a carattere industriale nei punti franchi (lettere *a* e *b*). Si tratta

di uno degli aspetti più importanti del decreto: rappresenta il potere di riorganizzare le aree del Porto franco per adeguarlo alle esigenze del commercio internazionale, prevedendo l'individuazione da un lato di aree specifiche da destinare ad attività dedicate alle attività industriali (stoccaggio, manipolazione, trasformazione), e dall'altro, di aree in cui concentrare le attività del settore della logistica legate in particolare al transito della merce;

- la determinazione dei canoni relativi alle concessioni delle aree demaniali e delle banchine, alle concessioni demaniali marittime per scopi turistico-ricreativi, nonché quelli di locazione di aree nella disponibilità patrimoniale dell'Autorità di Sistema Portuale (lettera *c*)²⁷⁹;

➤ oltre a ciò vi sono funzioni di promozione industriale e commerciale (lettera *m*), di promozione dello sviluppo dei servizi ferroviari nel Porto franco (comma 4), nonché di formazione professionale, sentita la Regione Friuli-Venezia Giulia (lettera *n*).

Il successivo articolo 4 disciplina la pianificazione strategica del Porto franco, mentre l'art. 5 statuisce che l'Autorità di Sistema Portuale si occupa del rilascio delle autorizzazioni per il transito degli automezzi esteri destinati o provenienti dal Porto franco.

4.4 LA MUTATA CONCEZIONE DEL PORTO FRANCO: DA ENTE *FREE PORT* A INSIEME DEI PUNTI FRANCHI

Esaminata l'evoluzione normativa sia in ambito internazionale che in ambito nazionale, appaiono necessari alcuni approfondimenti in merito ad alcune questioni dibattute che sono emerse dall'analisi delle predette disposizioni.

La prima questione attiene alla concezione del Porto franco.

Come si è più volte ribadito, con l'Allegato VIII, si prevedeva l'istituzione del *Free Port*, concepito come ente autonomo e decentrato.

Successivamente, però, nel Memorandum di Londra, è scomparso ogni riferimento alla costituzione dell'ente Porto franco, sostituita dall'obbligo imposto al Governo italiano di «mantenere» il Porto franco.

²⁷⁹ In attuazione di tali previsioni l'Autorità di Sistema Portuale del mare Adriatico Orientale ha emanato il decreto n. 1543 del 4 maggio 2018 avente ad oggetto il regolamento delle concessioni e dei canoni demaniali.

Si è posta quindi la questione, dibattuta negli anni Novanta, sulla concezione del Porto franco e sulla sua esistenza giuridica nell'ordinamento italiano, in merito alla quale si contrapponevano differenti orientamenti.

Un primo orientamento, che fu proprio quello che diede impulso al dibattito, era imperniato sul concetto del pubblico interesse internazionale che si identifica nel commercio internazionale, nel libero traffico secondo i principi di libertà, uguaglianza, non discriminazione e non onerosità. Secondo tale teoria, il predetto interesse pubblico avrebbe dovuto essere perseguito dall'autorità preposta e ad esso sarebbe riconducibile l'indisponibilità oggettiva dei beni facenti parte dell'ente *Free port*. Si tratterebbe quindi di un territorio servente i traffici marittimi internazionali, con vincolo permanente, fino alla revoca dell'atto istitutivo, con provvedimento di pari valore formale²⁸⁰.

Il Porto franco triestino non avrebbe quindi solo una funzione internazionale nel senso di «fungere ed essere organizzato come “una specie di servizio pubblico internazionale”», ma costituirebbe esso stesso «un territorio internazionale libero al commercio, posto realmente all'estero, al di fuori della linea doganale italiana e di quella comunitaria, ove è vietata ogni forma di controllo e di ingerenza da parte dello Stato italiano»²⁸¹. Secondo tale orientamento, infatti, i territori integranti il Porto franco di Trieste, ai sensi dell'art. 2, comma 2, dell'Allegato VIII, sarebbero stati devoluti a favore del Porto franco stesso e sono quindi divenuti territori internazionali, avendo l'Italia rinunciato alle proprie ragioni di sovranità.

Il Porto franco, secondo tale teoria, «riveste le caratteristiche di un complesso di beni inappropriati ed inappropriabili, in cui la sovranità dello Stato italiano è venuta meno, e non può essere ascritto al Demanio marittimo che contempla la titolarità primaria ed esclusiva dello Stato italiano, altrimenti il regime e il sistema internazionale non potrebbero funzionare e i connotati sostantivi dell'internazionalizzazione (principio di libertà) verrebbero, in violazione del trattato

²⁸⁰ In tal senso si è espressa F. Trampus che sostiene che «con il Memorandum d'Intesa di Londra del 1954 l'Italia viene investita di un vero e proprio “*munus internazionale*” volto al “mantenimento” e non alla “manomissione” del *Free Port* triestino. Ma non solo, in forza del suddetto Memorandum il Trattato di Parigi è stato modificato in maniera opponibile *erga omnes* agli Stati contraenti ed agli Stati terzi: sono cadute, per impossibilità sopravvenuta di attuazione, le norme (artt. 21 – 26) che prevedevano organi internazionali di consultazione, controllo e arbitrato, ma sono sopravvissute e si presentano oggi quanto mai attuali, soprattutto rispetto agli interessi commerciali dei Paesi dell'Europa centrale privi di litorale costiero (Austria, Ungheria, Cecoslovacchia, etc.), le norme contenute negli artt. 1 – 20 dell'Allegato VIII», v. F. Trampus, *Limite di giurisdizione nel porto franco di Trieste*, in *Trasp.*, 2000, n. 81, p. 153. Secondo tale concezione, l'autonomia dell'ente comporta che quest'ultimo non si è soggetto «nell'espletamento delle sue funzioni, ad alcun intervento autoritativo dello Stato territoriale, né sotto il profilo dei controlli sulle merci e le operazioni, né relativamente all'organizzazione concreta del Porto franco» (F. Trampus, *I porti franchi nel sistema del diritto marittimo generale*, in *Trasp.*, 2000, n. 80, p. 144).

²⁸¹ Così si è espresso A. Querci nell'intervento intitolato *Il porto di Trieste come territorio internazionale*, alla conferenza *Il porto di Trieste come territorio internazionale*, tenutasi a Trieste il giorno 10 aprile 1996, in *Trasp.*, 1996, 3ss.

internazionale, estinti in contrasto con l'operatività dell'intervenuta devoluzione e traslazione di cui all'art. 2 comma 2 dell'Allegato VIII»²⁸².

Al contrario, secondo altri Autori, non ricorrerebbero affatto i presupposti per la configurazione di un territorio internazionale in senso tecnico-giuridico e ciò in quanto non risulta «documentata la imposizione allo Stato italiano dell'obbligo di rinunciare all'esercizio, tanto meno al titolo, della propria sovranità sui punti franchi triestini per destinare questi al libero traffico internazionale»²⁸³.

Gli ulteriori due orientamenti, infatti, non concepiscono il Porto franco come ente internazionale, bensì come territorio su cui lo Stato italiano esercita la propria sovranità.

In particolare, il secondo orientamento si fonda sull'interpretazione del paragrafo 5 del Memorandum di Londra per cui il richiamo del predetto paragrafo agli artt. 1-20, stante la formula «*in general accordance*», è un generico riferimento ai principi in esso contenuti e non, invece, alle singole disposizioni.

Si tratterebbe, in altre parole, di una prestazione di risultato prescritta allo Stato italiano, che consiste nella garanzia della libertà dei traffici.

Secondo questa teoria, quindi, il Porto franco non sarebbe altro che l'insieme delle *free zones* soggette al regime di franchigia, nell'ambito di un ordinamento amministrativo di competenza statale e ministeriale.

La terza teoria, è quella elaborata dall'Associazione Italiana di Diritto Marittimo di Trieste, che, proprio sulla base delle previsioni dell'art. 5 del Memorandum, ritiene che il *Free port* debba intendersi come un'entità autonoma e decentrata, dotata della duplice autonomia normativa e patrimoniale.

Secondo tale teoria, quindi, il richiamo del Memorandum alle norme dell'Allegato VIII, tra cui quelle concernenti l'autonomia ed il decentramento dell'ente *Free Port*, avrebbe comportato un obbligo internazionale dell'Italia di istituire l'ente *Free Port*²⁸⁴ (si tratterebbe in questo caso di un'obbligazione di mezzi e non di risultato come per la prima teoria).

²⁸² Così A. Querci, *Il porto di Trieste come territorio internazionale*, cit.

²⁸³ Così si è espresso D. Maltese nell'intervento dal titolo *Porto franco di Trieste e trattato di pace di Parigi*, alla conferenza tenutasi a Trieste il 10 aprile 1996 dal titolo *Il porto di Trieste come territorio internazionale*. Nello stesso senso v. anche B. Conforti, *L'attuale situazione giuridica del territorio di Trieste*, in *Riv. dir. internaz.* 1995, p. 579.

²⁸⁴ Tale teoria è stata condivisa anche da D. Maltese nell'opera citata (p. 83-84) in cui sostiene che la predetta costruzione sia la preferibile alla luce della normativa generale internazionale, ed in particolare della Convenzione di Vienna del 1969. L'Autore ritiene che «sembrano convergere, infatti, i due fondamentali criteri ermeneutici enunciati nella Convenzione: oggettivo (testuale) e soggettivo (intento pratico delle parti). Da un lato, sotto l'aspetto oggettivo, il testo del § 5 del Memorandum non si limita a richiamare le sole norme (o frammenti di norme) racchiudenti le consuetudini generali che operano in tutti i porti franchi del mondo (con l'impressione, naturalmente, del vincolo internazionale); ma richiama tutti gli articoli, da 1 a 20, che sottendono, quindi anche le norme-principio del decentramento e dell'autonomia. Ed è significativo che il § 5 si riferisca non, semplicemente, alle *Free Zones* dell'art. 3 allegato VIII – come avrebbe potuto, richiamando la legislazione italiana prebellica- ma all'entità normativa *Free Port* dello stesso art. 3. Si che, oggetto del verbo «*to maintain*» è il *Free Port*. E perciò hanno lo stesso oggetto i verbi «creare» (art. 1 allegato VIII); «costituire» (art. 2 allegato VIII) e «mantenere» (§ 5 del Memorandum)...Ma anche sul versante del criterio ermeneutico soggettivo concernente l'intento pratico delle parti, proprio l'ampiezza e completezza del richiamo del § 5 a tutti gli art. 1-20 – beninteso, non del dettaglio,

In tal senso si è espresso anche Maltese sostenendo che l'art. 2, comma 2, dell'Allegato VIII va inteso «nel senso che, non essendosi avuto il trapasso della proprietà al nuovo ente sovrano – il T.L.T.- il complesso di beni, rimasto in proprietà dell'originario ente sovrano – lo Stato italiano- si trasferisce nella disponibilità esclusiva del Porto franco, rimanendo sui beni medesimi impresso il vincolo permanente della destinazione al libero traffico internazionale secondo il precetto del Trattato di pace: vincolo non intaccabile neppure dall'ente sovrano. Non è desumibile, pertanto, dall'art. 2, comma 2°, l'estinzione della sovranità dello Stato italiano sui Punti Franchi del Porto di Trieste».

Quest'ultima posizione sarebbe confermata anche dal fatto che il Porto franco era stato concepito dall'Allegato VIII come ente del Territorio Libero di Trieste e non da questo separato ed avulso. Si tratterebbe quindi di una mera servitù di diritto internazionale che determina lo *status* di territorio extradoganale entro il confine politico statale, e non invece di un autonomo territorio internazionale avulso da sovranità italiana.

Come si è visto, il legislatore italiano ha condiviso la seconda interpretazione, come si desume dalla normativa italiana promulgata in attuazione del Memorandum, tra cui il decreto commissariale n. 29 del 19 gennaio 1955, ed anche con il recente decreto interministeriale 13 luglio 2017 si è mantenuta tale impostazione. Esso, infatti, definisce il Porto franco come «i punti franchi individuati negli attuali limiti della circoscrizione territoriale del porto franco internazionale di Trieste di competenza dell'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico Orientale e le altre zone di cui all'art. 1, commi 618, 619 e 620, della legge del 23 dicembre 2014, n. 190, funzionalmente e logisticamente legate alle attività portuali».

Sul punto non si può fare a meno di osservare come, a tutti gli effetti, le previsioni dell'Allegato VIII fossero diverse rispetto a quelle del legislatore italiano ed anche a quelle del Memorandum che hanno eliminato il riferimento alla creazione dell'ente *Free Port*.

Vengono quindi in rilievo tre questioni differenti: a) in primo luogo se gli obblighi previsti nell'Allegato VIII in capo al TLT in merito alla costituzione dell'ente Porto franco si fossero trasmessi allo Stato italiano; b) se effettivamente il Memorandum vada interpretato nel senso di una eliminazione del predetto obbligo, anche in considerazione del volere degli stati sottoscrittori; c) se la modifica apportata dal Memorandum da soltanto alcuni degli stati sottoscrittori del Trattato di pace alle previsioni contenute nell'Allegato VIII fosse legittima.

ma «*in general accordance*» con le norme-principio da essi sottese- dimostra l'intenzione delle parti di tener ferma la garanzia rappresentata dall'autonomia del *Free Port*, condizionante – come si è detto- a parità di ragione, lo Stato sovrano che subentrava al *Free Territory*».

- a) Quanto alla titolarità dell'obbligazione dell'istituzione dell'ente Porto franco, va in primo luogo evidenziato che l'obbligazione prevista nell'Allegato VIII era posta a carico del Territorio Libero di Trieste, stato che non è mai venuto ad esistenza, a favore di tutti gli stati firmatari del Trattato di pace di Parigi, ma anche degli stati terzi.

Ci si chiede quindi se una tale obbligazione dovesse poi ricadere sullo Stato italiano a seguito dell'annessione dell'area della zona A (comprensiva di Trieste e del suo porto).

La risposta pare debba essere affermativa.

Si tratterebbe infatti di una successione tra stati nei trattati, e nello specifico del subentro dell'Italia rispetto alla posizione del TLT.

In questo caso, poiché il trattato è riconducibile ai c.d. trattati localizzabili (ovvero quei trattati che creano diritti ed obblighi riguardanti l'uso o limiti d'uso, di specifiche aree del territorio di uno Stato a favore del territorio di un altro stato straniero o a favore di un gruppo di stati o di tutti gli stati²⁸⁵), in base ai principi di diritto internazionale, si applica il principio della continuità dei trattati, in base al quale i trattati conclusi dallo stato predecessore sono trasmessi allo stato successore.

L'istituzione di una zona franca può essere sicuramente ricondotta alle servitù di cui si è appena detto ma andrà verificato se, con la previsione dell'Allegato VIII, gli stati sottoscrittori avessero inteso creare anche dei diritti a favore di stati terzi²⁸⁶.

Stante l'internazionalità del Porto franco ed il suo scopo rivolto al commercio internazionale pare evidente che il diritto fosse riferibile anche agli stati terzi.

Ciò comporta che il predetto diritto non poteva sicuramente essere eliminato unilateralmente (né per accordo tra alcuni soltanto degli stati)²⁸⁷.

- b) In secondo luogo va analizzata l'intenzione delle parti. Essa risulta rilevante se si considera che l'interpretazione oggettiva del Memorandum appare difficile poiché, oltre al criterio testuale, non risultano risolutivi gli ulteriori metodi di interpretazione oggettiva. Non vi sono

²⁸⁵ V. A. Gioia, *Manuale breve diritto internazionale*, cit., p. 181.

²⁸⁶ Un tanto viene confermato anche dal precedente delle zone franche dell'Alta Savoia e del Paese di Gex: si trattava di territori un tempo appartenenti al Regno di Sardegna la cui frontiera doganale con la Svizzera era stata arretrata rispetto a quella politica, a seguito della sottoscrizione del Trattato di Torino nel 1816. Con la cessione di tali territori alla Francia nel 1860 e si poneva quindi la questione se la Svizzera (che non era parte del Trattato di Torino) avesse mantenuto nei confronti della Francia il diritto che aveva avuto nei confronti del Regno di Sardegna. La Corte permanente di giustizia internazionale, con sentenza del 7 giugno 1932, statuiva che la Svizzera avesse conservato il diritto nei confronti della Francia alla conservazione del regime delle zone franche. La Corte, in particolare affermava che «non si può facilmente presumere che disposizioni vantaggiose per uno Stato terzo siano state adottate con lo scopo di creare in suo favore un vero e proprio diritto», ma che «nulla...impedisce che la volontà di Stati sovrani non possa avere questo oggetto e questo effetto». La Corte sosteneva quindi che la questione andasse verificata caso per caso valutando «se gli Stati, che hanno stipulato in favore di un altro Stato, hanno inteso creare per esso un vero e proprio diritto, che quest'ultimo ha accettato come tale» riconoscendo tale interesse nello specifico caso della costituzione delle predette zone franche. Sul punto v. N. Ronzitti, *Introduzione al diritto internazionale*, Torino, 2016, p. 89.

²⁸⁷ Si fa presente, però, che l'eliminazione del diritto è cosa ben differente dalla modifica delle modalità di attuazione (quindi dei mezzi attraverso cui mettere in atto le prescrizioni dell'Allegato VIII: ente Porto franco o mera previsione di zone franche) utilizzati per garantirlo. Ciò significa, in altre parole, che l'Italia non poteva eliminare il Porto franco e non anche che dovesse istituirne l'ente.

infatti nel Memorandum elementi sufficienti per l'utilizzo del criterio sistematico né per quello teleologico²⁸⁸.

Non rimane, quindi, che indagare la volontà degli Stati contraenti.

A tale proposito si evidenzia che, contestualmente al Memorandum, l'Ambasciatore d'Italia a Londra scriveva all'Ambasciatore di Jugoslavia per invitare il Governo jugoslavo insieme agli altri governi interessati «ad una riunione in data prossima per consultarsi circa la elaborazione delle misure necessarie per applicare nel quadro della situazione esistente gli artt. da 1 a 20 dell'Allegato VIII del Trattato di Pace con l'Italia allo scopo di assicurare il più ampio uso possibile del Porto Franco in armonia con le necessità del commercio internazionale», facendo presente che, nelle more di tali consultazioni, lo Stato italiano avrebbe emanato le norme preliminari necessarie all'amministrazione del Porto franco.

Tale riunione consultiva si tenne a Roma dal 14 al 19 novembre del 1955, quindi in un momento successivo all'emanazione del decreto commissariale n. 29, e furono invitati a prendervi parte i governi di Jugoslavia, della Repubblica federale tedesca, dell'Austria, dell'Ungheria, della Svizzera e della Cecoslovacchia. Non vi parteciparono, invece, né gli Stati Uniti né il Regno Unito.

Come si legge dall'atto finale della conferenza, gli argomenti affrontati erano: «a) la legislazione adottata dal governo italiano allo scopo di dare applicazione, tenuto conto della presente situazione, alle disposizioni degli articoli da 1 a 20 dell'allegato VIII del trattato di pace con l'Italia, concernente il mantenimento del porto franco di Trieste; b) tutte le questioni particolari relative all'utilizzazione dello stesso porto franco, in accordo con le esigenze del commercio internazionale»²⁸⁹.

Nelle osservazioni formalizzate dai governi di Jugoslavia, Austria, Ungheria, Svizzera e Cecoslovacchia, nulla venne eccepito in merito alla mancata previsione della costituzione dell'ente Porto franco, mentre vennero fatte alcune osservazioni unicamente in merito agli aspetti pratici.

Sebbene a tale atto non presero parte due dei quattro stati firmatari del Memorandum, lo stesso è sicuramente indicativo dell'interpretazione che Italia e Jugoslavia, ma anche la comunità internazionale intendevano dare alle previsioni del Memorandum.

²⁸⁸ Ciò in quanto vi è un unico paragrafo che riguarda il Porto franco ed il contesto generale ha poco a che vedere con il Porto franco ed anche l'indagine dello scopo non ci aiuta in tal senso.

²⁸⁹ In *Il porto franco di Trieste dal 1862 al 2012*, cit., p. 194.

Se, infatti, dalla lettura del solo Memorandum poteva sorgere il dubbio sul fatto che gli stati firmatari avessero superficialmente indicato il termine «mantenere» il Porto franco da intendersi come rinvio alla concezione di Porto franco dell'Allegato VIII, la conferenza tenutasi nel novembre del 1955 toglie ogni dubbio a tale proposito.

Tale conferenza, infatti, non si limitava ad analizzare il paragrafo 5 del Memorandum, ma valutava altresì la normativa attuativa emanata dall'Italia per cui non poteva di certo sfuggire agli Stati partecipanti la scomparsa del riferimento all'ente Porto franco.

Ciò confermerebbe quindi che il volere degli Stati sottoscrittori del Memorandum era proprio quello di modificare in tal senso le previsioni dell'Allegato VIII, e sarebbe peraltro conforme anche all'interpretazione letterale del paragrafo 5 del Memorandum stesso.

- c) Appurato quindi che il paragrafo 5 del Memorandum va inteso in tal senso, ci si deve chiedere se tale modifica delle previsioni dell'Allegato VIII, potesse essere adottata da alcuni soltanto degli stati sottoscrittori dell'accordo originario²⁹⁰.

In merito agli accordi che modificano i trattati multilaterali soltanto nei rapporti fra alcune delle parti viene in rilievo l'art. 41 della Convenzione di Vienna.

La predetta disposizione afferma che «due o più parti di un trattato multilaterale possono concludere un accordo avente lo scopo di modificare il trattato soltanto nei loro reciproci rapporti: a) se la possibilità di una tale modifica è prevista dal trattato; o b) se la modifica in questione non è vietata dal trattato...».

La norma pone poi due condizioni: che la modifica «non pregiudichi in alcun modo per le altre parti il godimento dei diritti derivanti dal trattato né l'adempimento dei loro obblighi» e che «non verta su di una disposizione dalla quale non si possa derogare senza che vi sia una incompatibilità con effettiva realizzazione dell'oggetto e dello scopo del trattato».

L'intenzione di concludere l'accordo e le modifiche stesse, salvo il trattato disponga diversamente, devono essere notificate alle altre parti (art. 41, comma 2).

In tal senso il Memorandum di Londra va considerato come una modifica parziale al Trattato di pace di Parigi decisa da alcuni soltanto degli stati firmatari del primo trattato, ossia Italia, Jugoslavia, Regno Unito e Stati Uniti. Trattandosi di una modifica che riguardava principalmente la ridefinizione dei confini tra Italia e Jugoslavia nelle zone A e B amministrata dal Governo alleato, infatti, i soli paesi interessati erano i predetti quattro.

²⁹⁰ In senso affermativo si è espresso M. Udina, *Aspetti giuridici di Trieste; gli Accordi di Londra del 1954*, in *Scritti sulla questione di Trieste*, Milano, 1969, p. 221 ss. In senso contrario v. A. E. Cammarata, *Ancora a proposito della sovranità su Trieste*, in *Foro it.*, 1963, IV, p. 13.

Quanto alla modifica inerente il Porto franco, invece, pur riguardando il commercio internazionale e quindi non soltanto i predetti stati firmatari del Memorandum, non si ravvisa alcun pregiudizio per gli altri stati. Il fatto che la modifica comportasse il venire meno della previsione dell'istituzione dell'ente Porto franco, sostituita dal mantenimento del regime dei punti franchi applicato fino a quel momento, infatti, non si ritiene possa costituire un pregiudizio per gli altri stati posto che i diritti degli operatori degli altri stati rimangono invariati.

Pertanto, alla luce dei principi di cui all'art. 41 della Convenzione di Vienna, tale modifica risultava assolutamente consentita posto che non era vietata dal Trattato, non pregiudicava le altre parti ed era stata regolarmente notificata agli altri paesi firmatari del Trattato di pace.

Si può quindi concludere che, del tutto legittimamente, con il Memorandum di Londra si è modificato il concetto di Porto franco, eliminando la previsione dell'istituzione dell'ente.

4.5 SUL TERRITORIO DEL PORTO FRANCO: AMPLIAMENTO, RIDUZIONE E TRASFERIMENTO DEI PUNTI FRANCHI

Prima di affrontare le questioni attinenti all'ampliamento, la riduzione ed il trasferimento dei punti franchi, risulta utile individuare l'attuale estensione del Porto franco di Trieste.

Come si è detto, inizialmente i confini del Porto franco comprendevano il Porto franco vecchio (punto franco Vittorio Emanuele III) e il Porto franco nuovo (punto franco Emanuele Filiberto Duca d'Aosta)²⁹¹, mentre successivamente venivano costituiti anche il punto franco Scalo Legnami²⁹², il punto franco Olii Minerali (o punto franco San Sabba)²⁹³ ed il punto franco Industriale²⁹⁴.

Nel 1992 venne previsto un ulteriore ampliamento dei punti franchi, in particolare agli ex stabilimenti Meccanici VM ed alle adiacenti aree interessate dal collegamento stradale tra il punto franco nuovo e lo scalo legnami²⁹⁵.

²⁹¹ Ampliato con decreto commissariale del 14 maggio 2015 n. 33.

²⁹² Costituito con decreto commissariale 7 agosto 1920 n. 6406/7024.

²⁹³ Tale punto franco fu istituito sotto l'Impero austro-ungarico e venne successivamente ampliato con decreto commissariale del 25 agosto 1988 n. 19.

²⁹⁴ Questo punto franco venne istituito nel comprensorio del Porto industriale con decreto commissariale 23 dicembre 1959 n. 53. Tale decreto prevedeva la facoltà di compiere manipolazioni e trasformazioni, anche di carattere industriale, previa autorizzazioni. Esso veniva poi ampliato con decreto commissariale 10 febbraio 1962 n. 4, e successivamente ridotto con legge 12 marzo 1968 n. 429 che, ancorché intitolata «ampliamento del comprensorio del porto industriale di Trieste», e prevedendo l'allargamento di quest'ultimo, statuiva che una determinata area cessava di fare parte del punto franco industriale istituito nel 1959.

²⁹⁵ Con decreto del Commissario del Governo nella Regione Friuli-Venezia Giulia dell'11 aprile 1992 veniva autorizzata tale estensione. Nel preambolo del decreto si legge «viste le lettere... con le quali il Ministero delle Finanze, sentita l'Avvocatura Generale dello Stato ha fatto conoscere che è competente in materia questo Commissariato del Governo»; lo stesso principio lo troviamo anche nel decreto del 7 marzo 1985: «l'Avvocatura Generale dello Stato... ha, fra l'altro, espresso l'avviso che il Commissario del Governo nella Regione Friuli Venezia Giulia possa provvedere ad emanare il formale provvedimento autorizzativo ai sensi dell'art. 8 del decreto 1955 n. 29 del Commissario Generale del Governo per il Territorio

Va poi ricordato il punto franco legnami di Prosecco istituito con ordine del governo militare alleato n. 108 del 10 giugno 1950, ampliato nel 1952, ma successivamente non più menzionato dal decreto commissariale n. 29 del 1955 e quindi scorporato dall'ambito del Porto franco.

Un'ulteriore modifica avvenne con riferimento a parte della diga foranea antistante il porto vecchio che rientrava nell'area del punto franco vecchio mentre successivamente venne adibita a stabilimento balneare.

Venendo alle recenti modifiche, con il decreto commissariale n. 5 del 26 gennaio 2016 è stato disposto lo spostamento del regime giuridico internazionale di punto franco dal porto vecchio di Trieste alle seguenti aree: interporto di Trieste (Ferneti)²⁹⁶, Prosecco²⁹⁷, Terminal Teseco S.p.A.²⁹⁸, area industriale costiera – canale navigabile²⁹⁹, area a destinazione logistica o industriale in zona Noghere³⁰⁰.

Successivamente, a seguito dell'intesa del 18 gennaio 2019 tra l'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale – Porti di Trieste e Monfalcone, la Regione, il Comune di Trieste, il Comune di San Dorligo della Valle – Dolina, il Commissario del Governo nella Regione Friuli Venezia Giulia ed il Consorzio di sviluppo Economico Locale dell'Area Giuliana, l'AdSP con decreto n. 1567/A del 23 gennaio 2019 disponeva lo spostamento del regime giuridico di punto franco del porto vecchio di Trieste dal porto vecchio all'area industriale/retro portuale in località Bagnoli della Rosandra – Boljunec (Comune di San Dorligo della Valle – Dolina). Tale punto franco è denominato Punto Franco FREEste.

Infine, vanno segnalati i numerosi decreti commissariali che hanno sospeso temporaneamente il regime di porto franco in determinate zone³⁰¹, talvolta anche senza indicarne la scadenza³⁰².

Ricapitolando, a seguito dei molteplici interventi gli attuali punti franchi di Trieste sono i seguenti: le residue parti del Porto vecchio (ossia le banchine, l'Adriaterminal e la fascia costiera del Porto vecchio di Trieste), il Punto franco nuovo, Scalo Legnami, il Punto Franco Olii Minerali, Punto

di Trieste, concernente i punti franchi di Trieste, in virtù della competenza residuale amministrativa derivatigli dall'art. 70 della Legge Costituzionale 31.1.1963 n. 1».

²⁹⁶ La funzione di tale area è di *buffer* per le attività di terminalistica RoRo del Porto di Trieste o aree/magazzini per stoccaggio delle merci in arrivo o in partenza dal porto di Trieste anche mediante l'utilizzo di treno *shuttle* fra porto ed interporto.

²⁹⁷ Anche tale area è stata istituita con la funzione di *buffer* per le attività di terminalistica RoRo del porto di Trieste o per adibirne le aree o i magazzini per lo stoccaggio di merci in arrivo o in partenza dal porto di Trieste.

²⁹⁸ La funzione di tale zona è di terminal RoRo per stoccaggio e movimentazione merci in arrivo o in partenza, in prevalenza unitizzate.

²⁹⁹ È previsto lo spostamento nelle aree già delimitate come demanio portuale. La produzione in quest'area di merci destinate al mercato extracomunitario permetterebbe l'eliminazione delle accise su energia e carburanti utilizzati.

³⁰⁰ La destinazione di tale area viene indicata come logistica o industriale futura direttamente connessa alle infrastrutture ed ai servizi terminalistici portuali. L'allegato 1 del predetto decreto commissariale specifica altresì che «La destinazione industriale deve riguardare merci destinate ai mercati extracomunitari per godere dei vantaggi del Punto Franco triestino. Le merci che subiscono in quest'area lavorazioni superiori al 50% del valore possono acquisire la denominazione "Made in Italy"».

³⁰¹ Si vedano i decreti commissariali n. 212 del 1984, n. 42 del 1986, n. 19 del 1988, n. 52 del 1992, n. 151 del 1999, n. 600 del 2001, n. 601 del 2001, n. 327 del 2003, nn. 68, 114 e 250 del 2004, n. 250 del 2005, n. 107 del 2007, n. 161 e 205 del 2009, n. 1 del 2010, nn. 16 171 del 2011, nn. 8 e 231 del 2012, e da ultimo si veda il decreto dell'Autorità di sistema portuale n. 1538 del 2018.

³⁰² Decreti commissariali 23 luglio 2001 e 27 dicembre 2004.

Franco Industriale, cui si aggiungono le aree in cui è stato trasferito il regime dal vecchio punto franco, ossia l'interporto di Trieste a Ferneti, il punto franco di Prosecco, il Terminal Teseco, il punto franco sul canale navigabile, il punto franco a Noghère ed Punto franco FREEste.

Dall'esame della normativa che ha nel tempo modificato l'estensione del Porto franco appare opportuno sintetizzare la normativa di riferimento ed i provvedimenti di modifica territoriale che si sono susseguiti a seguito dell'annessione di Trieste all'Italia:

- **Regno d'Italia** (1918 – 1947): con il regio decreto-legge del 6 ottobre 1919 n. 1804, di approvazione del trattato tra Italia ed Austria, il governo del Re veniva autorizzato «a pubblicare nei territori annessi lo statuto e le altre leggi del regno e ad emanare le disposizioni necessarie per coordinarle colla legislazione vigente in quei territori». L'anno successivo, con decreto commissariale n. 6406/7024, veniva costituito il punto franco dei Legami a Servola, regolamentato con decreto commissariale n. 6406/14518 del 1921, mentre solo successivamente venivano ufficialmente riconosciuti i punti franchi nell'ordinamento italiano (R.D. n. 1356 del 1922 che all'art. 11 prevede il mantenimento delle disposizioni vigenti a favore di punti franchi di Trieste demandando la disciplina ad un successivo decreto ministeriale). La normativa veniva quindi disciplinata con il D.M. 20 dicembre 1925 n. 1693. In nessuno degli atti sopra indicati era prevista la possibilità di modificare l'area dei punti franchi.
- **Governo Militare Alleato** (1947 – 1954): con il Trattato di pace di Parigi si prevedeva che sarebbe stato istituito il TLT e l'ente Porto franco di Trieste attribuendo al suo Direttore il potere di ampliare l'estensione territoriale dei punti franchi per esigenze del commercio internazionale. Non essendo stato possibile provvedere alla costituzione del TLT né dell'ente Porto franco, l'area del Porto franco (zona A) venne amministrata dal Governo Militare Alleato. In questo periodo furono emanati molteplici Ordini con i quali furono istituiti dei nuovi punti franchi ed altresì ampliata l'area di quelli preesistenti.
- **Repubblica italiana** (1954 – 1963): l'Italia riacquisì la sovranità sulla zona A a seguito del Memorandum di Parigi con cui si impegnava a mantenere il Porto franco di Trieste in conformità alle previsioni del Trattato di pace di Parigi (che era entrato nella normativa italiana interna attraverso la legge di ratifica). Tale Memorandum non era altro che un promemoria di intese verbali che impegnava le parti alla sua osservanza e che, come avviene solitamente per tale tipo di intesa, venne siglato (e non firmato) né, tantomeno,

ratificato (e per tale motivo non seguì alcun atto di rango primario)³⁰³. Con D.P.R. 27 ottobre 1954 venne nominato un Commissario generale del Governo per il territorio di Trieste al quale furono conferiti «i poteri spettanti al Governo medesimo per l'amministrazione del territorio, nonché...i poteri già esercitati nel territorio predetto dal cessato Governo Militare Alleato». Si trattava quindi dei medesimi poteri che il Trattato di Parigi aveva attribuito al Direttore. In forza di tali poteri il Commissario emanò il decreto del 19 gennaio 1955 n. 29 con cui disciplinava il Porto franco riprendendo le statuizioni dell'Allegato VIII. All'art. 16 veniva ribadita la possibilità di ampliare l'area per necessità del commercio internazionale. In questo periodo furono istituiti ed ampliati diversi punti franchi, sempre con decreti commissariali.

- **Repubblica italiana (1963 – 2015):** con la legge costituzionale n. 1 del 31 gennaio 1963 fu emanato lo statuto speciale per la regione Friuli Venezia Giulia. All'art. 70 veniva prevista l'attribuzione dei «poteri di amministrazione del Commissario generale del Governo per il territorio di Trieste» al Commissario del Governo nella Regione. In questo periodo gli ampliamenti venivano attuati con decreto del Commissario del Governo della Regione³⁰⁴.
- **Repubblica italiana (dal 2015 ad oggi):** con la Legge di Stabilità del 2015 (art. 1 comma 618) viene conferito ufficialmente al «Commissario di Governo per il Friuli Venezia Giulia, previa intesa con il presidente della regione Friuli Venezia Giulia e con il sindaco di Trieste» il potere di adottare i provvedimenti necessari allo spostamento del regime giuridico internazionale di punto franco dal Porto vecchio ad altre zone. A seguito del decreto interministeriale del 13 luglio 2017, il potere «modifica, in conformità al trattato di pace del 1947 – allegato VIII, del porto franco» (art. 3, comma 5) veniva attribuito al Presidente dell'AdSP e, conseguentemente, veniva modificata (con la successiva legge di stabilità Legge 27 dicembre 2017 n. 205, art. 1, comma 66), altresì la previsione contenuta

³⁰³ Cfr. D. Maltese, *Accordi di Osimo e Memorandum di Londra*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 1978, Vol. 45, n. 1, p. 18 ss.

³⁰⁴ In merito ai poteri del Commissario del Governo per la Regione Friuli Venezia Giulia, è stato osservato che quando la funzione del Commissario Generale del Governo Italiano per il Territorio di Trieste venne a cessare con la costituzione della Regione Friuli Venezia Giulia (Legge costituzionale 31 gennaio 1963 n. 1), l'art. 70 dello Statuto gli avrebbe conferito solo i poteri di amministrazione del Commissario Generale del Governo per il Territorio di Trieste, e non anche quelli legislativi, non menzionati nel predetto articolo. Sul punto v. E. Volli, *Porto Franco di Trieste e concessioni demaniali: esistenza del Territorio Libero di Trieste*, cit., p. 925. Sul punto v. anche D. Maltese, *I punti franchi del porto di Trieste – Attuali problematiche, prospettive di soluzione e interrogativi irrisolti*, cit., 1321; L. Paladin, *Commento allo statuto della regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine, 1964, p. 159. Una tale interpretazione, però, prettamente letterale, non pare sia in sintonia con il senso generale della normativa del Porto franco. In senso opposto, invece, si era espresso il gruppo di lavoro sul punto franco di Trieste costituito con decreto del Ministro delle Finanze n. 647 del 16 novembre 1992, nella relazione finale in cui si sosteneva che «la piena assimilazione della condizione del territorio di Trieste a quella del restante territorio nazionale, conseguente alla istituzione della Regione a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e la soppressione dello speciale regime commissariale, non coinvolgevano la permanenza della disciplina particolare posta in essere per il porto franco e conservavano quale potere residuo del Commissario del Governo nella Regione la competenza per la estensione delle aree da destinarsi a porto franco». La problematica tuttavia appare attualmente irrilevante posto che successivamente con la Legge di Stabilità del 2015 è stato attribuito al Commissario di Governo per la Regione il potere di spostare l'area dei punti franchi (v. *infra*).

al predetto comma 618 della Legge di Stabilità attribuendo anche il predetto potere di spostamento dei punti franchi al presidente dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico orientale. I successivi provvedimenti in merito all'estensione dell'area sono quindi stati emanati dall'AdSP.

Tenendo presente quanto si è appena detto, vanno ora affrontate alcune questioni sollevate dalla dottrina. In particolare, la questione dottrinale sulla quale gli Autori, fino a pochi anni fa, si interrogavano era la seguente: «è 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?»³⁰⁵.

Sul punto Maltese ha ritenuto che l'ampliamento fosse possibile unicamente con «atto legislativo, essendo stati istituiti i punti franchi con provvedimento di tale valore formale, e non competendo, quindi, all'esecutivo alcun potere al riguardo: non al ministro, né al prefetto e neppure al prefetto quale Commissario del Governo presso la Regione Friuli Venezia Giulia».

Tale conclusione, però, non pare tenere in debita considerazione le previsioni stesse del Trattato che conferivano all'esecutivo (in persona del Direttore del Porto franco, e non invece l'organo legiferante del TLT) tale potere.

La conclusione di Maltese potrebbe quindi essere condivisa solo laddove la normativa internazionale non demandasse esplicitamente tale potere ad un organo esecutivo (bensì a quello legislativo)³⁰⁶.

Pare infatti che nella previsione dell'Allegato VIII si volesse introdurre una procedura snella e semplice che fosse in grado di adeguare tempestivamente l'estensione dei punti franchi alle necessità del commercio internazionale, volendo probabilmente evitare le lungaggini che potevano derivare dal sottoporre tali modifiche all'*iter* legislativo ordinario (di uno stato, peraltro, non ancora costituito). Tale procedura rispecchiava, peraltro, la concezione dinamica del Porto franco, da sempre in continua evoluzione e mutamento.

Ma non si può dire che, dalle previsioni dell'Allegato VIII non fosse chiaro che tale potere spettasse proprio all'esecutivo.

Per tale motivo non si condivide la teoria secondo cui vi sarebbe la necessità di emanare atti rango legislativo per apportare modifiche all'estensione del Porto franco poiché le predette modifiche,

³⁰⁵ Così D. Maltese, *Zone franche, demanio portuale e vincoli del trattato di pace*, in *Dir. maritt.* 2008, p. 1514.

³⁰⁶ La sua funzione è ben esplicitata all'art. 19 dell'Allegato VIII ove viene previsto che egli adotti «tutte le misure ragionevoli e necessarie per l'amministrazione, il funzionamento, la manutenzione e lo sviluppo del Porto Franco...».

sulla base del Trattato internazionale, avrebbero dovuto essere disposte proprio con atto dell'esecutivo (quindi con un atto di rango inferiore rispetto alla normativa che aveva istituito i punti franchi). Un tanto, quindi, contrasterebbe con il disposto del Trattato di pace che, appunto per venire incontro alle esigenze del commercio internazionale, aveva attribuito tale potere al Direttore, soggetto ben più vicino ed a conoscenza delle necessità del commercio rispetto all'organo legislativo. E ciò vale a maggior ragione per l'Italia, dove l'organo legislativo sarebbe stato sicuramente meno informato delle esigenze del commercio internazionale in merito all'estensione del Porto franco rispetto al Commissario del Governo.

La conferma implicita che un tale potere era da sempre spettato al Commissario del Governo per il territorio di Trieste prima, ed al Commissario del Governo nella Regione poi, arriva dalla legge di stabilità del 2015 sopra citata, che attribuiva (inizialmente) al Commissario il potere di spostare i punti franchi, senza nulla affermare in merito al mero ampliamento che, però, risulta essere il presupposto logico di tale potere (anche in quanto in precedenza tutti gli ampliamenti, come si è detto, erano sempre stati decretati dal Commissario).

Va peraltro osservato che la succitata legge di stabilità del 2015 si riferisce specificamente allo spostamento del regime della franchigia «dal Porto vecchio di Trieste». Ciò fa presumere che, qualora in futuro si dovesse rendere necessario un ulteriore spostamento di uno degli altri punti franchi, sarà necessario che, nuovamente, un tanto sia previsto da una legge che attribuisca un tale potere anche con riferimento ad ulteriori aree.

Tale potere, come si è visto, è stato poi trasferito con il decreto interministeriale del 2017 all'AdSp il cui Presidente, ai sensi del quinto comma dell'art. 3, «nel caso vi sono rilevanti necessità del commercio internazionale o di rispetto degli obblighi internazionalmente assunti dallo Stato italiano, adotta, con proprio decreto, previo parere della Regione Friuli-Venezia Giulia e dei comuni interessati, i provvedimenti necessari di modifica, in conformità al trattato di pace del 1947 – allegato VIII, del porto franco».

Potrebbe sembrare che il successivo decreto abbia previsto qualcosa di ulteriore rispetto alla legge di stabilità, facendo riferimento alla modifica (anziché allo spostamento e/o all'allargamento) e senza limitare tale potere alle aree del porto vecchio, ma una tale disposizione pare debba essere interpretata nel senso che il potere di modifica permetterà l'allargamento (in conformità alle previsioni del Trattato di pace) e lo spostamento (in conformità alla legge di stabilità e quindi solo per l'area del porto vecchio).

Occorre infine fare alcune precisazioni in merito alle differenti modifiche che possono venire apportate all'area del Porto franco:

- a) Quanto all'**ampliamento**, come si è appena detto, non vi sono dubbi in merito alla possibilità di estendere l'area dei punti franchi, come è stato riconosciuto unanimemente dalla dottrina. Nell'art. 3, comma 4, dell'Allegato VIII si fa riferimento alla possibilità di «allargare l'Area del Porto Franco» (che già era composto da differenti punti franchi). In merito al concetto di «allargare» non pare che la dottrina si sia mai posta il problema se tale operazione potesse riguardare solo un'estensione contigua ai confini dei precedenti punti franchi o se fosse riferibile anche all'istituzione di veri e propri nuovi punti franchi in aree non confinanti con i punti franchi preesistenti (concezione che sembrerebbe in contrasto con l'interpretazione letterale del termine «allargare»).

In base ad un'interpretazione teleologica e sistematica della normativa, tenendo presente che lo scopo del Porto franco era quello di favorire il commercio internazionale, e che anche in passato erano stati istituiti più punti franchi in zone differenti della città proprio in ragione delle esigenze del commercio internazionale (ed in parte di quelle urbanistiche della città), si ritiene che il concetto non possa essere inteso in senso restrittivo e letterale. Una tale interpretazione sarebbe peraltro confermata dal fatto che già il Governo militare alleato (che aveva partecipato alla stipula del Trattato di pace e si presume che abbia quindi agito in conformità allo stesso) aveva provveduto in tal senso³⁰⁷.

- b) Quanto alla **riduzione** dello spazio riservato alle zone franche con atto unilaterale dello Stato italiano, invece, parte della dottrina ha sostenuto che il legislatore italiano non potesse modificare quanto previsto da una norma pattizia internazionale in maniera unilaterale, mentre dall'altro lato, parte della giurisprudenza ha sostenuto il contrario. A favore della prima tesi si è affermato che non essendo prevista tale possibilità dall'Allegato VIII, essa doveva considerarsi vietata poiché, altrimenti, verrebbe meno la tutela del servizio predisposto nell'interesse comune³⁰⁸. Nel senso opposto, invece, si è pronunciato il TAR Trieste con sentenza del 15 luglio 2013 n. 400 in cui ha sostenuto che «il fatto che nell'allegato VIII (e nel decreto commissariale n. 29 del 1955) si parli unicamente di ampliamento del porto franco non significa affatto che sia impossibile anche ridurre l'ambito territoriale, da un lato perché ciò non risulta affatto vietato dall'allegato medesimo

³⁰⁷ Erano stati istituiti il punto franco legnami a Prosecco ed il punto franco dell'ex Arsenale.

³⁰⁸ Cfr. D. Maltese, *op. cit.* p. 1514.

e, dall'altro lato, in quanto la normativa che richiama la sola possibilità di ampliamento e che fa riferimento alle zone franche come stabilite nel 1939 non può certo essere considerata alla stregua una normativa di principio, tale da imporsi e diventare cogente per lo Stato italiano alla luce del Memorandum di Londra e della "general accordance"».

A tale proposito si condivide il fatto che una norma nazionale non possa eliminare una parte di punto franco, ma ciò non significa che, in linea generale, la riduzione non sia possibile. La riduzione, infatti, risulterebbe possibile in forza del principio del *rebus sic stantibus*: un'area del Porto franco potrebbe quindi perdere il suo *status* in conseguenza della mutata situazione di fatto³⁰⁹.

- c) Quanto al **trasferimento** dei punti franchi, è interessante l'interpretazione della succitata sentenza del TAR di Trieste del 2013 che lo riteneva ammissibile, in quanto consistente «in una riduzione e contestuale ampliamento...per un'area corrispondente per dimensioni». La dottrina, invece, arrivava alla medesima soluzione per mezzo di un diverso ragionamento³¹⁰.

Si è ritenuto, infatti, che un tanto fosse possibile in base al principio consuetudinario internazionale della sopravvenienza, che consentirebbe, il trasferimento dei punti franchi in caso di impossibilità sopravvenuta (art. 61 Convenzione di Vienna)³¹¹.

Attualmente, la problematica in merito alla possibilità di trasferire i punti franchi è stata superata dalla previsione della Legge di Stabilità del 2015 che ha esplicitato tale possibilità attribuendo la competenza ad emanare il relativo provvedimento al Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale.

Va peraltro evidenziata una questione per nulla marginale riguardante la finalità del trasferimento del regime di franchigia (ma anche dell'allargamento) dei punti franchi. Come si è visto lo scopo per il quale tale operazione di spostamento può essere attuata viene individuato dal Trattato di pace e ribadito anche nella normativa nazionale, ed attiene agli interessi del commercio internazionale. Ebbene non può non osservarsi come lo spostamento del regime di punto franco dal porto vecchio risponda certamente *in primis* ad esigenze urbanistiche della città di Trieste. Il porto vecchio,

³⁰⁹ Un esempio di tale applicazione è il porto di Batum che fu dichiarato porto franco nel 1987 con il Trattato di Berlino e, successivamente, lo Zar dichiarò la cessazione di tale regime giustificandolo sostenendo che l'art. 59 del Trattato con cui veniva prevista la franchigia non costituiva un impegno internazionale evidenziando altresì come fossero nel frattempo mutate le circostanze in quanto non risultava più utilizzabile la vecchia strada carovaniera. Sul punto v. *Article 28. Rebus Sic Stantibus*, in *The American Journal of International Law*, Vol. 29, *Supplement: Research in International Law*, 1935, p. 1120.

³¹⁰ V. D. Maltese, *Atti del Convegno sulla navigazione da diporto Trieste 27 marzo 1998*, Milano.

³¹¹ Tale principio di diritto internazionale opera all'interno del nostro ordinamento per effetto dell'art. 10 Cost. per cui «L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute», tra cui rientra anche la consuetudine, qual è il principio della sopravvenienza.

infatti, appare situato in un'area troppo centrale per permettere alla merce di raggiungere o partire da tale area via ruota senza creare disagi alla viabilità.

Tuttavia, i rallentamenti e le difficoltà dei collegamenti via strada costituiscono sicuramente uno svantaggio ed un ostacolo al commercio internazionale e, pertanto, deve ritenersi che lo spostamento persegua altresì l'interesse del commercio internazionale. A tale proposito si ritiene che lo scopo internazionale non debba essere necessariamente l'unico, ben potendo l'operazione di trasferimento, come nel nostro caso, perseguire plurimi interessi. Sulla base di tali considerazioni si può ritenere che lo spostamento del punto franco dal porto vecchio alle nuove aree sia assolutamente in linea con le previsioni internazionali.

Un'ulteriore questione legata al trasferimento dei punti franchi riguardava le sorti delle aree del demanio marittimo non facenti più parte delle zone franche ed in particolare la possibilità di destinare tali aree a fini diversi dalla portualità commerciale³¹².

La dottrina aveva ritenuto che per dare una risposta al quesito era necessario fare riferimento al codice della navigazione, ed in particolare agli artt. 28 e seguenti che trattano dei beni pubblici destinati alla navigazione secondo cui l'area del porto deve sempre essere destinata ai «pubblici usi del mare»³¹³, precisando che tale concetto va inteso in senso ampio, purché vi sia un nesso strumentale tra le opere realizzate e la destinazione delle aree ai predetti pubblici usi del mare, quindi ben potendo comprendere anche le costruzioni destinate ad alberghi, ristoranti, circoli, bar, al servizio dei praticanti la nautica da diporto³¹⁴.

Anche tale questione è stata risolta dalla Legge di Stabilità che, al comma 619 dell'art. 1 ha stabilito che «le aree, le costruzioni e le altre opere appartenenti al demanio marittimo comprese nel confine della circoscrizione portuale, escluse le banchine, l'Adriaterminal e la fascia costiera del Porto vecchio di Trieste, sono sdemanializzate e assegnate al patrimonio disponibile del comune di Trieste per essere destinate alle finalità previste dagli strumenti urbanistici. Il comune di Trieste aliena, nel rispetto della legislazione nazionale ed europea in materia, le aree e gli immobili sdemanializzati e i relativi introiti sono trasferiti all'Autorità portuale di Trieste per gli interventi di infrastrutturazione del Porto nuovo e delle nuove aree destinate al regime internazionale di punto franco».

³¹² In particolare l'interrogativo si è posto con riferimento agli scopi della nautica da diporto. Sul punto cfr. D. Maltese, *Nautica da diporto e "recupero" delle aree del porto vecchio. Intervento*, inedito, 1998.

³¹³ In particolare il secondo comma dell'art. 57 statuisce che «per l'esclusione di zone demaniali a norma dell'articolo 35 si ha riguardo alle Necessità del pubblico servizio del porto o dell'approdo».

³¹⁴ Cfr. Associazione Italiana di Diritto Marittimo, *Il regime dei Punti Franchi del Porto di Trieste. Parere richiesto dalla Provincia di Trieste*, Trieste, 31 maggio 2000, p. 24.

4.6 LE LAVORAZIONI NEL PORTO FRANCO

Come si è evidenziato sopra, un'ulteriore caratteristica peculiare della disciplina del Porto franco di Trieste riguarda la possibilità di eseguire manipolazioni e trasformazioni anche di carattere industriale all'interno della sua area.

Ciò era previsto dagli artt. 6 (per le manipolazioni usuali) e 7 (per le lavorazioni e trasformazioni) dell'Allegato VIII³¹⁵, ripreso poi dall'art. 4 del decreto commissariale n. 29 del 1955³¹⁶.

Tale previsione contraddistingue il Porto franco di Trieste dalle zone franche regolate dalla normativa dell'Unione europea.

In queste ultime, infatti, vigono alcune disposizioni restrittive in materia di lavorazione delle merci, introdotte dalla direttiva 69/75/CEE. In particolare, l'art. 3 della predetta direttiva, permetteva che nelle zone franche fossero eseguite unicamente le «manipolazioni usuali previste all'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva del Consiglio del 4 marzo 1969» (direttiva 69/74/CEE relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti il regime dei depositi doganali) ossia le «manipolazioni usuali destinate ad assicurarne la conservazione o a migliorarne la presentazione o la qualità commerciale». Non erano invece permesse né le manipolazioni diverse da quelle usuali, né le trasformazioni di carattere industriale. Lo stesso principio è attualmente previsto dall'art. 220 del CDU³¹⁷.

Anche il TULD ha recepito le indicazioni dell'Unione europea: l'art. 153, infatti, ribadisce che nei depositi doganali sono consentite unicamente «le manipolazioni usuali destinate ad assicurarne la conservazione ovvero a migliorarne la presentazione o la qualità commerciale»³¹⁸.

Sebbene, però, l'Allegato VIII abbia attribuito un grande vantaggio al porto di Trieste nel quale le operazioni permesse non sono sottoposte ai predetti limiti, le sue previsioni non sono state totalmente ottemperate dallo Stato italiano.

Come si è detto, gli artt. 6 e 7 dell'Allegato VIII prevedevano che il Direttore del Porto franco consentisse le lavorazioni e le trasformazioni nel Porto franco senza limitazioni (salvo la

³¹⁵ L'art. 6 prevedeva che «il deposito, il magazzinaggio, la verifica, la cernita delle merci, l'imballaggio ed il riimballaggio e le operazioni consimili, che era costume per il passato di svolgere nelle zone franche del Porto di Trieste, saranno autorizzate nel Porto Franco, in conformità dei regolamenti generali emanati dal Direttore del Porto Franco». L'art. 7, invece, regolava le lavorazioni e le trasformazioni statuendo che «il Direttore del Porto Franco potrà anche autorizzare in Porto Franco la lavorazione delle merci. L'esercizio di attività industriali sarà consentito in Porto Franco soltanto a quelle imprese che esistevano nelle zone franche del porto di Trieste pria dell'entrata in vigore del presente Strumento. Su proposta del Direttore del Porto Franco, il Consiglio di Governo può consentire che vengano stabilite nuove imprese industriali entro i confini del Porto Franco».

³¹⁶ L'art. 4 prevede che «...si possono compiere, in completa libertà da ogni vincolo doganale, tutte le operazioni inerenti...alla...manipolazione e trasformazione anche di carattere industriale». Il successivo art. 8 specifica che anche in tal caso «è confermato l'esercizio nel "Porto franco" delle attività esistenti alla data del presente decreto. Il loro ampliamento e l'impianto di nuove attività industriali è subordinato a speciale autorizzazione da concedersi, sentito il Ministero delle Finanze e le altre Amministrazioni interessate».

³¹⁷ Tale disposizione prevede che «Le merci vincolate al regime di deposito doganale o a un regime di perfezionamento o collocate in una zona franca possono essere oggetto di manipolazioni usuali intese a garantirne la conservazione, a migliorarne la presentazione o la qualità commerciale o a prepararle per la distribuzione o la rivendita».

³¹⁸ Lo stesso principio, in precedenza, era contenuto nel DPR 30 dicembre 1969 n. 1133 art. 24.

previsione di una specifica autorizzazione per l'esercizio delle attività industriali per le nuove industrie -art. 7, comma 2-), ed un tanto veniva ribadito anche dal decreto commissariale n. 29 nel 1955, il cui art. 4 prevedeva che «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». Quando poi fu istituito il punto franco industriale, fu previsto che le medesime operazioni potessero essere compiute anche nel punto franco industriale (v. art. 2 del decreto commissariale n. 53 del 1959).

Quanto alle nuove attività, per i punti franchi ordinari, l'art. 8 del decreto commissariale del '55 prevedeva che l'ampliamento delle attività esistenti e l'impianto di nuove attività industriali erano subordinati ad una «speciale autorizzazione da concedersi, sentito il Ministero delle Finanze e le altre Amministrazioni interessate», ed analogamente, per il punto franco industriale a tal fine era necessaria una «preventiva autorizzazione del Ministro per le Finanze, di concerto con quello del Tesoro, sentiti, ove occorra, anche gli altri Ministeri interessati» (v. art. 8).

Sebbene, come si è visto, la normativa fosse analoga per il punto franco industriale e gli altri punti franchi, fino agli anni Novanta, l'interpretazione dell'Amministrazione fu quella di ritenere che nei punti franchi ordinari si potessero attuare solo le manipolazioni usuali e, solo eccezionalmente, altri tipi di lavorazione, previa autorizzazione.

Quanto al punto franco industriale, le disposizioni di servizio del 7 giugno 1976 n. 60, all'art. 11 prevedevano che fossero «consentite le manipolazioni in genere, a norma dell'art. 2 del decreto n. 53/1959» specificando che a tal fine non fosse necessaria la preventiva autorizzazione della Dogana, essendo sufficiente che la Sezione doganale del porto industriale fosse preventivamente e tempestivamente informata tramite raccomandata.

In merito all'impianto ed esercizio di nuove attività industriali l'art. 12 ribadiva la necessità di una preventiva autorizzazione analoga a quella di cui all'art. 8 del decreto del '59.

Quanto ai punti franchi ordinari, le disposizioni di servizio n. 65 del 1999 prevedevano che la trasformazione, anche di carattere industriale, delle merci nei punti franchi, fossero permesse e che per l'impianto di tale attività o l'ampliamento di quelle già esistenti fosse necessaria una speciale autorizzazione da rilasciarsi dal Ministero delle Finanze previo parere delle altre Amministrazioni interessate (art. 32).

Veniva altresì previsto che «le modalità di attuazione e le norme da seguire nel corso della lavorazione vengono stabilite, di volta in volta, dal Direttore Compartimentale, tenute presenti le direttive impartite dal Ministero e le proposte della Direzione Circostrizionale».

Attualmente tutti i punti franchi, anche quello industriale, sono regolamentati dalle disposizioni di servizio di cui alla nota dell' Agenzia delle Dogane n. 709/RU del 12 gennaio 2017.

In particolare l' art. 20 ribadisce che «nei PP.FF. è ammessa qualsiasi attività di natura industriale o commerciale o prestazione di servizi» specificando che l' esercizio delle predette attività «è subordinato al riconoscimento della contabilità di magazzino»³¹⁹ ed eventualmente all' adozione delle misure di vigilanza doganale o delle altre misure speciali previste per determinate attività o merci.

Vengono altresì indicate alcune attività vietate. In particolare è vietata la vendita al minuto delle merci (fatti salvi i viveri e le bevande destinate agli esercizi nei punti franchi) e l' autorità doganale può altresì vietare o limitare l' esercizio delle attività industriali o commerciali in ragione della qualità della merce, di esigenze di controllo doganale.

Oltre alle predette circostanze oggettive, il divieto può riguardare altresì l' aspetto soggettivo: l' autorità doganale e l' Autorità di Sistema Portuale possono infatti vietare l' esercizio di attività ai soggetti che non offrono le garanzie necessarie alla corretta applicazione della normativa (art. 21). Tale nota dell' Agenzia delle Dogane disciplina anche la procedura per l' autorizzazione all' esercizio delle attività nei punti franchi individuando, quali elementi ostativi all' accoglimento della domanda (oltre alla difformità della domanda rispetto al modello fornito), la condanna del richiedente per reati gravi connessi alla sua attività economica o la pendenza di una procedura fallimentare (art. 22, comma 6).

Quanto al rilascio delle autorizzazioni, mentre le manipolazioni usuali³²⁰ vengono autorizzate dall' Autorità di Sistema Portuale (art. 24), nel caso di attività di lavorazione o trasformazione industriale è altresì necessario il previo parere dell' Autorità doganale (art. 25).

³¹⁹ Le modalità e gli adempimenti relativi alla contabilità di magazzino sono contenute negli artt. 35 – 39. In particolare, il terzo comma dell' art. 35 definisce la contabilità di magazzino come «i dati su qualsiasi supporto contenenti tutte le informazioni e i dettagli tecnici necessari all' autorità doganale il tracciamento della merce». Essa deve permettere di individuare in qualsiasi momento, su istanza dell' autorità doganale, la quantità e la posizione doganale della merce presente in magazzino (comma 4). A tal fine vengono tenuti il registro delle entrate e uscite (art. 37) ed il registro paritario (art. 38).

³²⁰ Troviamo un elenco di tali manipolazioni usuali «non esaustivo» all' art. 48 della nota n. 709/RU del 2017 dell' Agenzia delle Dogane: «1. ventilazione, esposizione, asciugatura, spolveratura, operazioni semplici di pulitura, riparazioni dell' imballaggio, riparazioni elementari di danni intervenuti nel corso del trasporto o durante il deposito, sempre che si tratti di operazioni semplici, applicazione o rimozione del rivestimento di protezione per il trasporto; 2. ricostituzione delle merci dopo il trasporto; 3. inventariazione, campionatura, cernita, vagliatura, filtraggio meccanico e pesatura delle merci; 4. rimozione di parti danneggiate o contaminate; 5. conservazione mediante pastorizzazione, sterilizzazione, irradiazione o aggiunta di conservanti; 6. trattamento antiparassitario; 7. trattamento antiruggine; 8. qualsiasi trattamento: - mediante aumento della temperatura, senza trattamenti ulteriori né processi di distillazione, - mediante semplice diminuzione della temperatura, anche se darà luogo a un cambiamento del codice NC a otto cifre; 9. trattamento elettrostatico dei tessuti, stiratura dei tessuti; 10. trattamenti consistenti in: - spicciolatura e/o snocciolatura della frutta, taglio e frantumazione di frutta o di legumi secchi, reidratazione della frutta, oppure; - disidratazione della frutta, anche se il procedimento dà luogo a un cambiamento del codice NC a otto cifre; 11. rimozione del sale, pulitura e gropponatura delle pelli; 12. aggiunta di

Quanto ai requisiti del titolare dell'autorizzazione, gli artt. 26 e 27 individuano rispettivamente i requisiti soggettivi e quelli oggettivi.

Nello specifico il titolare deve:

- essere stabilito o identificato nel territorio dell'UE;
- offrire tutte le garanzie per un ordinato svolgimento delle operazioni;
- comprovare l'osservanza degli obblighi doganali (assenza di infrazioni gravi³²¹ o ripetute alla legislazione doganale o fiscale e assenza di precedenti per reati gravi in relazione all'attività economica svolta nei tre anni antecedenti all'istanza);
- rispettare la normativa antimafia;
- comprovare la sua solvibilità finanziaria per i tre anni anteriori alla presentazione della domanda;
- possedere un efficace sistema di gestione delle scritture commerciali;
- possedere scritture ed utilizzare procedure adeguate che consentano all'Autorità doganale di effettuare i controlli doganali appropriati.

Con riferimento alle lavorazioni industriali, nella cui definizione rientrano tutte le manipolazione non usuali³²², viene previsto che esse devono svolgersi «entro i limiti ed alle condizioni fissate nelle autorizzazioni e nei relativi disciplinari di servizio rilasciati dall'Ufficio delle Dogane di Trieste» (art. 50).

merci oppure aggiunta o sostituzione di parti accessorie, purché tale aggiunta o sostituzione sia relativamente modesta o abbia lo scopo di garantire la conformità con gli standard tecnici europei e non alteri la natura né migliori le prestazioni delle merci originali, anche se darà luogo a un cambiamento del codice NC a otto cifre per le merci aggiunte o sostituite; 13. diluizione o concentrazione di fluidi, senza trattamenti ulteriori né processi di distillazione, anche se ciò dà luogo a cambiamento del codice NC a otto cifre; 14. mescolatura di merci dello stesso tipo, con qualità differenti, mirante ad ottenere una qualità costante o una qualità richiesta dal cliente, senza alterare la natura delle merci; 15. separazione o riduzione a misura delle merci, unicamente quando si tratti di operazioni semplici; 16. imballaggio, disimballaggio, cambiamento d'imballaggio, travaso e semplice trasferimento in container, anche se ciò dà luogo a un cambiamento del codice NC a otto cifre. Apposizione, rimozione e modifica di marchi, sigilli, etichette, cartellini segnaprezzo o altro segno distintivo analogo a eccezione delle operazioni passibili di aumentare il rischio di frode, in particolare le operazioni che possono indurre a considerare l'origine della merce diversa da quella autentica; 17. prove, adeguamenti, regolazioni e predisposizione al funzionamento di macchine, congegni e veicoli, in particolare per accertarne la conformità con gli standard tecnici europei, unicamente quando si tratti di operazioni semplici; 18. opacizzazione di raccordi per tubi per adattare le merci alle esigenze di determinati mercati; 19. qualunque manipolazione usuale, diversa da quelle summenzionate, intesa a migliorare l'aspetto o la qualità commerciale delle merci importate o a prepararle per la distribuzione o la rivendita, purché queste operazioni non modificano la natura, né migliorino la resa delle merci originarie». La nota dell'Agenzia delle Dogane n. 709/RU del 12 gennaio 2017 le definisce invece le trasformazioni di carattere industriale come «quelle lavorazioni che non rientrano tra le manipolazioni usuali: es. lavorazioni compreso il montaggio, assemblaggio adattamento ad altre merci; trasformazione delle merci; distruzione di merci; riparazione compreso il loro riattamento e messa a punto; l'utilizzo di merci che non si trovano nei prodotti trasformati ma che ne permettono o facilitano l'ottenimento, anche se scompaiono totalmente o parzialmente nel processo di lavorazione».

³²¹ Le Dogane hanno specificato che per infrazione grave deve intendersi «l'aver commesso un delitto, per il quale sia intervenuta una condanna anche a titolo non definitivo, previsto dalla normativa doganale, fiscale o da ogni altra legge la cui applicazione sia demandata alle dogane, o uno dei delitti non colposi previsti nei titoli II, V, VII e VIII, capo II, del libro secondo del codice penale, le violazioni previste dagli artt. 216 e 217 del Regio decreto 16 marzo 1942 n. 267, nonché una violazione per la quale sia stata irrogata a titolo definitivo la sanzione amministrativa prevista dall'art. 295 bis del D.P.R. 23 gennaio 1973 n. 43 o l'aver definito in via agevolata le suddette violazioni amministrative, ai sensi dell'art. 16, comma 3, del d.lgs. 18 dicembre 1997 n. 472»; per infrazioni reiterate si intende invece l'aver commesso «più violazioni di carattere amministrativo in materia doganale e/o fiscale e di ogni altra legge la cui applicazione sia demandata alle dogane, violazioni che, per loro natura o entità, compromettono il rapporto di fiducia con l'autorità doganale».

³²² L'art. 49 individua alcuni esempi di lavorazioni industriali tra cui figurano il montaggio, l'assemblaggio, l'adattamento ad altre merci, la trasformazione delle merci, la distruzione di merci, la riparazione compreso il loro riattamento e messa a punto, l'utilizzo di merci che non si trovano nei prodotti trasformati ma che ne permettono o facilitano l'ottenimento, anche se scompaiono totalmente o parzialmente nel processo di lavorazione.

Viene poi prevista una differenziazione tra lavorazioni di prodotti destinati a paesi terzi e quelli destinati ai paesi UE o al territorio nazionale.

Per i primi è previsto che (art. 51):

- se le materie prime o i semilavorati sono di origine o provenienza terza e non viene chiesta alcuna agevolazione tariffaria o attestazione di origine non è necessaria la vigilanza doganale;
- se le materie prime, invece, sono unionali e non è stata presentata una dichiarazione di esportazione all'atto del loro ingresso in punto franco, per poter conservare l'origine UE devono essere sottoposte a vigilanza doganale e saranno oggetto di dichiarazione di esportazione al momento della spedizione del prodotto ottenuto nei paesi terzi;
- se le materie prime sono unionali ed è stata presentata una dichiarazione di esportazione all'atto del loro ingresso in punto franco sono equiparate a merci terze salvo che, per esigenze particolari e su richiesta degli interessati, vengano sottoposte a vigilanza doganale.

Quanto invece alla lavorazione di prodotti destinati all'UE o al territorio nazionale:

- se le merci impiegate sono di origine o provenienza terza le lavorazioni devono essere effettuate sotto vigilanza doganale e per ogni materia prima sarà conservata l'origine ad essa riconosciuta all'atto dell'introduzione nei punti franchi;
- se le merci sono invece nazionali o unionali sono introdotte con le modalità previste per l'arrivo via terra della merce in punto franco (art. 8) e sono assoggettate a vigilanza doganale. In quest'ultimo caso, in base alle eventuali esigenze degli interessati e su loro richiesta, le merci possono conservare l'origine UE a condizione che la loro lavorazione sia sottoposta a vigilanza doganale.

Quanto ai vantaggi che possono derivare agli operatori da tali operazioni, va ricordata la possibilità per le merci che subiscono delle trasformazioni nel Porto franco di acquisire l'origine UE ed il "Made in Italy" a determinate condizioni.

L'origine doganale della merce individua lo stato in cui la merce è venuta ad esistenza o è stata realizzata e viene determinata in base a norme specifiche. L'origine è uno dei tre elementi essenziali (assieme a classifica e valore) sulla cui base vengono liquidati i dazi inerenti il prodotto importato. Essa differisce dalla provenienza che rappresenta, invece, il luogo di partenza di un trasporto internazionale.

Sul punto va ricordato che non esistono norme internazionali³²³ che disciplinano univocamente la determinazione dell'origine delle merci, sebbene l'OMC abbia previsto uno specifico accordo sulle regole di origine.

A livello europeo, invece, sono disciplinate dal CDU che all'art. 60 reca le specifiche regole di acquisizione dell'origine c.d. non preferenziale statuendo che:

- le merci interamente ottenute in un unico paese o territorio sono considerate originarie di tale paese o territorio³²⁴;
- le merci alla cui produzione contribuiscono due o più paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione.

La predetta norma, come anticipato, riguarda l'origine non preferenziale, ovvero viene applicata nei rapporti con paesi con i quali l'UE non ha perfezionato alcun accordo tariffario³²⁵.

Quando invece la transazione internazionale coinvolge due stati che hanno sottoscritto specifici accordi preferenziali bilaterali, sarà necessario fare riferimento alle specifiche disposizioni dell'accordo. In tal caso, peraltro, l'origine preferenziale potrà far ottenere delle agevolazioni per l'importazione³²⁶.

Nel nostro caso, chiaramente, assume rilevanza unicamente il caso dei prodotti composti in quanto a determinate condizioni l'ultima trasformazione sostanziale eseguita nel Porto franco potrebbe determinare l'assunzione dell'origine italiana alla merce. A tal fine risulta necessario specificare le regole per la determinazione dell'origine tenendo presente che le regole di origine preferenziale

³²³ Tuttavia va ricordato che la Convenzione di Kyoto ha stabilito i principi generali per l'uso delle regole sull'origine non preferenziale.

³²⁴ In virtù del c.d. "criterio delle merci interamente ottenute" devono ritenersi originarie di un determinato Paese le merci ivi interamente ottenute, ossia, in base all'art. 31: a) i prodotti minerali estratti in tale paese o territorio; b) i prodotti del regno vegetale ivi raccolti; c) gli animali vivi, ivi nati e allevati; d) i prodotti provenienti da animali vivi ivi allevati; e) i prodotti della caccia e della pesca ivi praticate; f) prodotti della pesca marittima e altri prodotti estratti dal mare fuori delle acque territoriali di un paese da navi registrate nel paese o territorio interessato e battenti bandiera di tale paese o territorio; g) le merci ottenute o prodotte a bordo di navi-officina utilizzando prodotti di cui alla lettera f), originari di tale paese o territorio, sempreché tali navi-officina siano immatricolate in detto paese e ne battano la bandiera; h) prodotti estratti dal suolo o dal sottosuolo marino situato al di fuori delle acque territoriali, sempreché tale paese o territorio eserciti diritti esclusivi per lo sfruttamento di tale suolo o sottosuolo; i) cascami e gli avanzi risultanti da operazioni manifatturiere e gli articoli fuori uso, sempreché siano stati ivi raccolti e possano servire unicamente al recupero di materie prime; j) le merci ivi ottenute esclusivamente a partire dai prodotti di cui alle lettere da a) a i).

L'art. 34 RD, peraltro, individua una lista di c.d. operazioni minime che non sono considerate come trasformazione o lavorazione sostanziale, economicamente giustificata, ai fini del conferimento dell'origine. Tra di esse troviamo le manipolazioni destinate ad assicurare la conservazione in buone condizioni dei prodotti durante il loro trasporto e magazzinaggio (ventilazione, spanditura, essiccazione, rimozione di parti avariate e operazioni analoghe) o operazioni volte a facilitare la spedizione o il trasporto; le semplici operazioni di spolveratura, vagliatura o cernita, selezione, classificazione, assortimento, lavatura, riduzione in pezzi; i cambiamenti d'imballaggio e le divisioni e riunioni di partite, le semplici operazioni di riempimento di bottiglie, lattine, boccette, borse, casse o scatole, o di fissaggio a supporti di cartone o tavolette e ogni altra semplice operazione di condizionamento; la presentazione delle merci in serie o insieme o la loro messa in vendita; l'apposizione sui prodotti e sul loro imballaggio di marchi, etichette o altri segni distintivi.

³²⁵ Ad oggi si tratta di USA, Giappone, Canada ed Australia.

³²⁶ Sull'origine delle merci v. M. Fabio, *Manuale di diritto e pratica doganale*, cit., p. 97 ss.

e quelle di origine non preferenziale adottano i medesimi presupposti per la determinazione dell'origine dei prodotti con la differenza che, solitamente, le seconde sono assai più generiche e meno dettagliate di quelle preferenziali.

Gli elementi essenziali, affinché un bene acquisisca l'origine non preferenziale, sono quindi:

- che vi sia stata una lavorazione/trasformazione sostanziale che abbia dato origine ad un prodotto nuovo o costituisca una fase importante del processo di fabbricazione;
- che tale operazione risulti economicamente giustificata³²⁷. Tale presupposto ha lo scopo di impedire che interventi successivi alla produzione come la conservazione, il *packaging* o il mero assemblaggio possano attribuire al paese che li gestisce l'origine del prodotto;
- che l'operazione sia eseguita presso un'impresa attrezzata.

La trasformazione o lavorazione sostanziale si ha, secondo la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, a) quando viene generato un prodotto nuovo con una classificazione differente rispetto a quella delle merci sottoposte alla lavorazione; b) nel caso in cui il prodotto che ne risulta abbia composizione e proprietà specifiche che non possedeva prima di essere sottoposto a tale trasformazione o lavorazione³²⁸.

In aggiunta a tali criteri la Convenzione di Kyoto ha introdotto il criterio della regola percentuale *ad valorem* (criterio del valore aggiunto), per la quale può essere considerata sostanziale (e quindi conferente l'origine) quella trasformazione che determini un incremento in valore almeno pari alla percentuale "x" indicata dalla regola del prezzo franco fabbrica³²⁹ del prodotto finito. Contribuiscono al valore aggiunto sia le lavorazioni che l'incorporazione di prodotti originari del Paese, sia i costi e i profitti ad essi associati. L'UE ha predisposto le regole di lista che prevedono le specifiche percentuali per ciascuna tipologia di merce e le trasformazioni considerate sufficienti a conferire l'origine preferenziale alla merce.

Senza scendere nei dettagli in merito alle predette procedure, appare evidente come l'applicazione di tale meccanismo all'interno di una zona franca permette ai beni esteri:

- di entrare nel punto franco beneficiando delle procedure doganali semplificate in quanto per le merci non unionali non è richiesta la dichiarazione doganale (mentre per merci

³²⁷ L'art. 33 RD definisce in tal senso quell'operazione o lavorazione effettuata in un altro paese o territorio se «sulla base degli elementi disponibili, risulta che lo scopo di tale operazione era quello di evitare l'applicazione delle misure di cui all'articolo 59 del codice».

³²⁸ Sentenza del 10 dicembre 2009, C-260/08, *Bundesfinanzdirektion West c. HEKO Industrieerzeugnisse GmbH*. La Corte di Giustizia ha altresì affermato che l'ultima lavorazione in ordine di tempo non necessariamente rappresenta la più importante o quella sostanziale (sentenza 15 maggio 2003, C-282/00, *RAR c. Sinaga*).

³²⁹ Il prezzo franco fabbrica pagato per il prodotto al fabbricante nel cui stabilimento è stata effettuata l'ultima lavorazione o trasformazione, purché comprenda il valore di tutti i materiali utilizzati e tutti gli altri costi correlati alla fabbricazione del prodotto stesso, previa detrazione di eventuali imposte interne che siano o possano essere rimborsate al momento dell'esportazione del prodotto ottenuto.

unionali, l'operatore può scegliere se presentare la dichiarazione di esportazione o introdurle in un magazzino doganale);

- di beneficiare dell'esenzione dal pagamento del dazio, dell'IVA e delle misure di politica commerciale per tutta la durata della loro permanenza nei punti franchi;
- di essere stoccati senza limiti di tempo (vale sia per la merce unionale che per quella extra UE);
- di conservare l'origine (anche preferenziale) a condizione che siano sottoposti a vigilanza doganale (a mezzo scritture contabili);
- di essere sottoposti a manipolazioni semplici e industriali (ciò vale anche per le merci unionali);
- di effettuare lavorazioni e trasformazioni usufruendo del costo ridotto dell'energia elettrica e delle altre forme energetiche all'interno del punto franco conseguente alla riduzione delle accise (tali vantaggi riguardano anche la merce unionale);
- di acquisire l'origine UE: la merce trasformata in punto franco acquisisce origine UE a condizione che siano rispettate le regole di origine;
- di acquisire il "Made in": la merce lavorata nei punti franchi può acquisire il "made in" a condizione che siano rispettate le regole in materia di origine non preferenziale;
- di usufruire del credito doganale (su cui v. *infra*) che consente per le merci importate il differimento del pagamento del dazio, dell'IVA a 180 giorni dalla data dell'operazione doganale.

4.7 IL CREDITO DOGANALE TRIESTINO

I vantaggi operativi del Porto franco di Trieste non si esauriscono, però, in quelli previsti dall'Allegato VIII.

Un'ulteriore peculiarità è, infatti, costituita dall'istituto del credito doganale, che risale al 1856, quando venne introdotto a titolo sperimentale da parte dell'Imperatore austro-ungarico nelle principali città dell'Impero, tra cui Trieste, per venire successivamente confermato ed esteso a tutto il territorio dell'Impero nel 1862³³⁰.

³³⁰ In particolare l'art. 1 dell'ordinanza del Ministero delle finanze del 15 gennaio 1862 prevedeva al § 1 che «vengono accordati crediti di dazio dagli uffici doganali superiori autorizzati dal Ministero delle finanze all'accreditamento, a quei negozianti e fabbricanti (sotto cui sono compresi anche gl'imprenditori di trasporti, montanistici e di agricolture) che sogliono ricevere maggiori quantità di merci nell'importazione. Finora riceveranno tale autorizzazione gli uffici doganali superiori di ...Trieste».

Si trattava della possibilità di concedere agli importatori abituali per somme elevate che fossero in possesso di determinati requisiti personali il diritto di fare uso di un accreditamento di una somma di denaro pari alla misura complessiva dei dazi previsti per le merci importate, con la possibilità di pagare tale importo entro il termine massimo di 180 giorni ad un interesse privilegiato fissato con un apposito provvedimento³³¹. Tali importi venivano assicurati attraverso il deposito di obbligazioni di Stato, polizze assicurative o con la costituzione di ipoteche.

A seguito della prima guerra mondiale il Trattato di pace di Saint-Germain-en-Laye 10 settembre 1919 prevedeva che lo Stato italiano pubblicasse nei territori annessi al termine della prima guerra mondiale (tra cui vi era Trieste) le normative necessarie «per coordinarle colla legislazione vigente in quei territori e in particolare con le loro autonomie provinciali e comunali» (art. 4 legge 26 settembre 1920 n. 1322). Veniva in altre parole previsto il mantenimento degli istituti speciali quali il credito doganale, il diritto tavolare, il cabotaggio, i punti franchi ed i magazzini doganali di contamento.

In esecuzione di tale previsione, l'art. 11 del R.D. 15 settembre 1922 n. 1356³³², statuendo nuovamente il mantenimento di tali regimi speciali, demandava ai Ministri delle Finanze e del Tesoro il compito di emanare le relative norme esecutive.

Quindi, con D.M. 18 giugno 1923 n. 7202, venivano determinate le norme per la concessione del credito doganale che è tuttora vigente.

Tale decreto, sostanzialmente recepiva le norme dell'Impero austro-ungarico, adattandole all'ordinamento italiano.

In particolare tale istituto era destinato alle «ditte commerciali e industriali, compreso quelle commissionarie e di spedizioni e trasporti che abitualmente compiono notevoli importazioni di

³³¹ Sull'istituto del credito doganale cfr. F. Trampus, *L'istituto del credito doganale per il territorio di Trieste*, in *Trasp.*, 2005, n. 96, p. 69 ss.

³³² Tale disposizione prevedeva, infatti, che fossero «mantenute tutte le disposizioni vigenti a favore dei punti franchi delle nuove province e quelle riguardanti i depositi doganali fuori dei punti franchi (magazzini di contamento), il credito doganale del pagamento dei dazi e accessori ed il cabotaggio». Successivamente, con la legge 13 febbraio 1906 sulla tariffa daziaria per l'Impero austro-ungarico, veniva disciplinata in maniera più completa l'istituto statuendo che (v. art. XVIII) «Dietro domanda delle parti e verso corrispondente cauzione, il dazio e le tasse accessorie, comprese le imposte di consumo, le tasse di licenza, le addizionali al dazio o all'imposta di consumo, potranno venir accreditate fino a sei mesi sotto le modalità da stabilirsi in via di ordinanza, verso pagamento dell'interesse nell'ammontare, che sarà fissato ogni volta di comune accordo dai Ministeri delle finanze rispettivi. Non vanno considerati come accreditamento del dazio: la concessione impartita di caso in caso per riguardi speciali a pubblici stabilimenti di trasporto e imprese di magazzini generali, di pagare ogni settimana o ogni mese posticipatamente le tasse di entrata scadute durante questo tempo; inoltre il pagamento posticipato accordato ai magazzini di contamento delle merci esitate nel libero commercio entro il periodo di conteggio. L'obbligo di pagare interessi di mora del 5 per cento subentra: a) se la tassa accreditata non viene versata nel giorno della scadenza, cominciando dal giorno successivo a quello della scadenza; b) in caso di disbrigo con certificato di scorta senza obbligo di presentazione, se il pagamento delle tasse non ha luogo entro il termine espresso nel certificato di scorta, cominciando dal giorno successivo all'espriro di questo termine; c) se una merce disbrigata nella procedura di prenotazione non viene riesportata entro il termine fissato, cominciando dal giorno successivo all'espriro di questo termine, salvo il pagamento degli interessi menzionati nell'alinea 1 per le tasse dovute sulle merci, che non furono esportate durante il termine di prenotazione. Però l'obbligo al pagamento di interessi non subentra in nessun caso, quando le tasse dovute siano pienamente assicurate con cauzione in contanti. Si potrà decampare dalla riscossione degli interessi di mora nel capo indicato sub c, se la trascuranza del termine fu cagionata da infortunio o forza maggiore senza propria colpa del detentore del certificato di prenotazione».

merci dall'estero», individuando l'importo minimo annuo di pagamenti effettuati per le importazioni affinché un'impresa rientri in tale categoria (art. 1).

Il periodo massimo di dilazione al pagamento è di sei mesi e l'interesse applicato era del 4,5% (art. 3).

Veniva altresì previsto che il credito doganale non poteva essere concesso ad imprese non meritevoli, che avessero riportato condanne per contrabbando doganale o per gravi contravvenzioni doganali e sulle quali fossero pervenute informazioni sfavorevoli in merito alla loro solidità e capacità economica (art. 4) prevedendo che, nel caso in cui la concessione fosse già stata accordata, nei predetti casi venisse disposta la revoca (art. 9). La medesima revoca era prevista anche nel caso in cui l'impresa cessasse o sospendesse i pagamenti o se le somme accreditate non fossero pagate nei termini stabiliti. In caso di revoca l'impresa era tenuta a versare alla Cassa Dogane entro 3 giorni tutte le somme accreditate (art. 9)

La concessione veniva accordata dalla Circostrizione doganale fino ad una determinata somma massima semestrale, oltre tale importo era di competenza dell'Intendenza della Finanza della Provincia (art. 6). Quanto alla durata della concessione, veniva previsto che la stessa potesse avere tempo determinato non inferiore ad un anno, o tempo indeterminato e che la concessione, in ogni caso, si estingueva qualora fossero venute meno le condizioni previste dalle suddette disposizioni (art. 5).

Veniva previsto che le somme accreditate dovevano essere garantite per intero (compresi gli interessi) o con deposito in contanti o in titoli, o con iscrizione ipotecaria, o con garanzia di istituti di credito (art. 7). Gli interessi in caso di mora erano previsti nella percentuale del 5% da liquidarsi a giorni (art. 8).

Le bollette doganali d'importazione che costituivano oggetto di accreditamento venivano iscritte in uno specifico registro di credito (art. 11).

Anche in tal caso, come per le altre previsioni speciali relative al Porto franco di Trieste, va analizzato il rapporto tra tale istituto speciale e la disciplina comunitaria ed ancora una volta la disciplina speciale del credito doganale triestino è fatta salva dall'art. 234 del Trattato CEE (sul quale si rinvia a quanto detto in precedenza)³³³.

³³³ Peraltro l'applicazione della specifica normativa è stata confermata anche in questo caso da atti normativi tra cui il d.l. n. 202 del 1991 il cui art. 4 prevede, in deroga a quanto previsto per il resto d'Italia che «Per le operazioni effettuate presso la dogana di Trieste il differimento massimo è di giorni centottanta», e, in termini più generali, dalla già citata dichiarazione a verbale del Consiglio e della Commissione resa in occasione dell'adozione del regolamento (CEE) n. 1854/89 del 14 giugno 1989. Infine, un tanto è stato confermato anche dalla circolare del 7 agosto 1991 del Ministro delle Finanze (prot. 5499/2/VIII). In giurisprudenza si segnala la sentenza della VI sezione del Consiglio di Stato del 19 aprile 1977 che si pronunciava in merito ai ricorsi proposti da alcuni operatori avverso i provvedimenti dell'Intendente di finanza di Trieste, con cui era stata applicata la normativa generale nazionale in materia di credito doganale prevista dal D.P.R. 2 febbraio 1970 n. 62, anziché quella specifica prevista dalla normativa internazionale per il porto di Trieste. Con tale sentenza i giudici amministrativi accertavano che, in assenza di una specifica

Va peraltro evidenziato che anche nella normativa interna vi è un istituto simile, ossia il c.d. «differito doganale». Si tratta della concessione del pagamento periodico e differito dei diritti doganali, previsti rispettivamente dagli artt. 78³³⁴ e 79³³⁵ del TULD.

In base a tale normativa, l'operatore potrà essere ammesso a determinate condizioni al pagamento periodico e differito a 30 giorni per i diritti doganali ed a 90 giorni per i diritti afferenti la sola fiscalità interna. A garanzia del pagamento è richiesta una cauzione (v. art. 87 TULD).

I predetti due istituti differiscono quindi per i presupposti, per i requisiti per la concessione ed anche per il saggio di interesse che per il differito doganale viene stabilito semestralmente con decreto del Ministro delle Finanze sulla base del rendimento netto dei buoni ordinari del Tesoro a tre mesi mentre per il credito doganale triestino viene individuato dal decreto ministeriale che fissa il saggio d'interesse per un periodo indeterminato, finché non sia modificato dall'amministrazione delle Finanze e del Tesoro con apposito provvedimento³³⁶.

Tuttavia, a seguito dell'emanazione del decreto ministeriale del 14 novembre 2003, il saggio d'interesse per il pagamento differito dei diritti doganali effettuato oltre il periodo di giorni trenta in tutte le dogane nazionali, salvo Trieste, veniva ridotto per il periodo 13 luglio 2003-12 gennaio 2004 al 1,74% annuo, mentre quello per il credito doganale triestino rimaneva invariato (2,5%, sulla base delle previsioni del decreto del 26 maggio 1999). Tale situazione danneggiava fortemente gli operatori locali ed anche quelli nazionali.

previsione dell'abrogazione della normativa speciale previgente (R.D. 15 dicembre 1922 n. 1356) da parte della successiva normativa, non poteva considerarsi abrogata la predetta normativa speciale. Sul punto v. anche Consiglio di Stato, sez. VI, 13 gennaio 1978 n. 64 secondo cui «L'art. 11 r.d. 15 settembre 1922 n. 1356, il quale dispone, fra l'altro, che nella dogana di Trieste il credito doganale è disciplinato secondo la normativa anteriore all'annessione allo Stato italiano e prevede che l'Amministrazione possa emettere norme di esecuzione, fra le quali deve essere annoverato il d.m. 12 aprile 1940, in base al quale il tasso di interesse dovuto sulle somme costituenti il credito doganale è stato fissato al 6%, ha carattere speciale rispetto a quella concernente il credito doganale valida sul restante territorio dello Stato, introdotta dagli artt. 15 e 16 d.P.R. 2 febbraio 1970 n. 62 (riprodotti dagli artt. 79 e 80 t.u. 23 gennaio 1973 n. 43), sicché queste ultime disposizioni, per quanto modificative di quelle precedenti, avendo natura generale, non implicano l'abrogazione delle norme speciali anteriori».

³³⁴ Tale articolo disciplina i pagamenti periodici di diritti doganali prevedendo che «L'Amministrazione finanziaria può consentire a coloro che effettuano con carattere di continuità operazioni doganali di ottenere la libera disponibilità della merce senza il preventivo pagamento dei diritti liquidati, i quali sono annotati, per ciascun operatore, in apposito conto di debito. Periodicamente, alla fine di un determinato intervallo di tempo fissato dall'Amministrazione predetta e che non può comunque eccedere i trenta giorni, il ricevitore della dogana riassume il debito relativo al gruppo di operazioni effettuate nell'intervallo medesimo da ciascun operatore; il debito, salvo quanto previsto dagli articoli 79 e 80, deve essere soddisfatto entro i successivi due giorni lavorativi. La concessione dell'agevolazione è subordinata alla prestazione di idonea cauzione nella misura ritenuta congrua dal ricevitore della dogana. L'Amministrazione può in qualsiasi momento, quando sorgano fondati timori sulla possibilità del tempestivo soddisfacimento del debito, revocare la concessione del pagamento periodico; in tal caso l'operatore deve, entro cinque giorni dalla notifica della revoca, estinguere il suo debito o prestare una garanzia ritenuta idonea dall'amministrazione stessa. Con decreto del Ministro per le finanze, di concerto con i Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e delle comunicazioni, possono essere stabilite particolari disposizioni in materia di contabilizzazione e di pagamento dei diritti doganali ed accessori relativi a pacchi postali».

³³⁵ Tale disposizione, che disciplina il pagamento differito di diritti doganali, prevede che «Il ricevitore della dogana consente, a richiesta dell'operatore, il pagamento differito dei diritti doganali per un periodo di trenta giorni. Lo stesso ricevitore può autorizzare la concessione di una maggiore dilazione, per il pagamento dei diritti afferenti la sola fiscalità interna, fino ad un massimo di novanta giorni, compresi i primi trenta. La concessione del pagamento differito, sia per i primi trenta giorni sia per la maggiore dilazione, è accordata a condizione che, a garanzia dei diritti dovuti e dei relativi interessi, sia prestata cauzione ai sensi dell'articolo 87. Il ricevitore della dogana può in qualsiasi momento, quando sorgano fondati timori sulla possibilità del tempestivo soddisfacimento del debito, revocare la concessione del pagamento differito; in tal caso l'operatore deve, entro cinque giorni dalla notifica della revoca, estinguere il suo debito o prestare una ulteriore garanzia ritenuta idonea dal ricevitore stesso. L'agevolazione del pagamento differito comporta l'obbligo della corresponsione degli interessi, con esclusione dei primi trenta giorni, al saggio stabilito semestralmente con decreto del Ministro delle finanze sulla base del rendimento netto dei buoni ordinari del tesoro a tre mesi».

³³⁶ A tale proposito va osservato che il decreto ministeriale del 1940 che fissava il saggio di interesse al 6% rimase in vigore per ben 37 anni.

La situazione veniva risolta con il decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 3 dicembre 2004 che introduceva un meccanismo automatico di adeguamento del saggio di interesse che permetteva di ripristinare il differenziale più favorevole rispetto al tasso di interesse applicato a livello nazionale. L'art. 1 del predetto decreto, infatti, statuiva che il saggio di interesse fosse determinato nella misura del 50% del tasso Euribor a sei mesi³³⁷.

Con tale modifica il porto di Trieste era tornato competitivo al punto che, nel dicembre 2016, tale tasso veniva azzerato in quanto l'Euribor risultava negativo (pari al -0.217% semestrale).

Conseguentemente l'Agenzia delle Dogane, con comunicazione del 31 gennaio 2017, prevedeva che il tasso applicabile fosse pari allo 0%, «in attesa dei necessari chiarimenti richiesti al competente Ministero dell'Economia e delle Finanze» e «con espressa riserva di recupero qualora il citato ministero indichi un diverso tasso da applicare».

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze provvedeva quindi a modificare le previsioni del precedente D.M. del 3 dicembre del 2004 che avevano dato luogo all'*impasse*.

Con decreto del 15 maggio 2019, infatti, veniva rilevata «la necessità di applicare un tasso di interesse positivo per i diritti doganali ammessi al pagamento posticipato presso la dogana di Trieste, in modo da evitare un arricchimento senza causa dell'operatore che beneficia di tale facilitazione di pagamento ed evitare, nel contempo, l'insorgere di oneri a carico della finanza pubblica». Veniva quindi modificato il decreto ministeriale del 3 dicembre del 2004 (che indicava quale saggio d'interesse il 50% dell'Euribor) prevedendo che, qualora il tasso Euribor fosse risultato inferiore allo 0,1 per cento, sarebbe stato applicato tale ultimo valore.

Dall'altro lato, per evitare che in futuro la situazione potesse capovolgersi, determinando l'applicazione di tassi oltremodo sfavorevoli per il porto di Trieste rispetto a quanto previsto a livello nazionale (come era peraltro già accaduto), veniva stabilita l'applicazione, qualora più favorevole, del tasso di interesse determinato ai sensi dell'art. 79 del TULD.

Quanto al periodo tra il 2016 ed il 2019, per il quale non era stato applicato alcun interesse in attesa della decisione del ministero, il decreto rideterminava il saggio degli interessi applicabili alle somme relative ai diritti doganali nella misura dello 0,05 per cento (art. 2).

³³⁷ Tale modifica è stata proposta dall'Autorità portuale di Trieste che, nel 2003, suggeriva una revisione ed ammodernamento della normativa sul credito doganale, proponendo un meccanismo di adeguamento automatico del saggio d'interesse (prima fisso al 2,5% annuo dal 1999 e successivamente ridotto all'1,74% annuo dal 2003).

Tale decisione è stata aspramente criticata dall'Associazione degli Spedizionieri del Porto di Trieste che ha provveduto ad agire innanzi al TAR lamentando un danno economico e reputazionale³³⁸.

³³⁸ Cfr. www.aspt-astra.it.

CONCLUSIONI

La presente ricerca ha fornito alcuni spunti di riflessione sul Porto franco di Trieste.

A seguito dello studio si è potuto comprendere la difficoltà, in linea generale, ad individuare macro categorie in cui classificare le varie tipologie di zone franche e di zone economiche speciali a livello internazionale proprio a causa delle peculiarità proprie di ciascuna di esse.

Sebbene sia possibile, quindi, individuare dei lineamenti comuni tra zone franche e tra zone economiche speciali, trattandosi di regimi che costituiscono di per sé delle eccezioni alle discipline normative e fiscali ordinarie proprie degli stati che le ospitano, la loro eterogeneità è scontata e rende sconsigliabile (e poco comune) un loro studio in termini generali e molto più frequente ed utile l'analisi del singolo caso concreto.

Come si è visto, all'interno di questo insieme variegato di zone franche, il Porto franco di Trieste si distingue ulteriormente, proprio in ragione delle sue caratteristiche esclusive.

Si tratta, come si è visto, di una zona franca istituita 300 anni fa dall'Imperatore austro-ungarico Carlo VI, il cui regime è stato successivamente tutelato da un trattato internazionale, il Trattato di pace di Parigi del 1947, e che, conseguentemente, è regolata da tre fonti normative differenti: quella internazionale, quella interna e quella dell'Unione europea.

Le specialità, però, non si esauriscono nel rango della normativa di riferimento, ma riguardano, soprattutto, il contenuto della stessa.

Tra gli aspetti principali, che rendono il Porto franco un *unicum* nel contesto europeo, vi è *in primis* la sua funzione internazionale per la quale la gestione del Porto franco deve perseguire gli interessi del commercio internazionale. Tra le ulteriori peculiarità figurano la possibilità di eseguire lavorazioni e trasformazioni, anche di carattere industriale, nell'area del Porto franco, con i conseguenti vantaggi, e la modificabilità dell'area del Porto franco che può essere ampliata e, a seguito dell'ultimo intervento legislativo, anche spostata.

Tutta questa specialità, come si è visto, non è benvista dalla UE che, suo malgrado, è tenuta a tollerare l'esistenza del Porto franco di Trieste in forza dell'art. 234 del Trattato di Roma. L'Unione europea, infatti, ha perseguito, sin dalla sua istituzione, l'armonizzazione della normativa doganale a livello unionale, anche in tema di zone franche, attraverso l'emanazione di successive normative in materia.

Tale orientamento ha determinato un'interpretazione da parte dell'UE delle disposizioni dell'Allegato VIII, ove possibile, nel senso più restrittivo al fine di limitare al minimo (anche in senso geografico come si è visto)³³⁹ gli effetti della *lex specialis*.

Il mutamento ed inasprimento della posizione dell'Unione negli ultimi anni è evidente ed è indice delle conseguenze economiche determinate dai vantaggi operativi del porto di Trieste.

Negli ultimi anni, infatti, anche a seguito della recente evoluzione della normativa che ha spostato il centro decisionale dalla Prefettura all'Autorità di Sistema Portuale, con una notevolissima semplificazione operativa e burocratica, e della conseguente promozione dei vantaggi doganali e fiscali a livello internazionale, si è verificata una crescita che ha portato il porto di Trieste a diventare il primo porto d'Italia per quantità di merci, superando nel 2013 il porto di Genova³⁴⁰, ed il primo porto petrolifero del Mediterraneo.

Attualmente il porto di Trieste è il primo in Italia per tonnellaggio totale e per traffico ferroviario ed undicesimo in Europa per tonnellaggio totale.

Questa crescita, chiaramente, non è benvista dai porti concorrenti e, come conseguenza, non sono mancati tentativi di privare il Porto franco di Trieste dei vantaggi garantiti dalla *lex specialis*³⁴¹.

Tale ostilità non deve essere sottovalutata specie se si considerano le innumerevoli questioni e dubbi interpretativi che ruotano attorno alla normativa del Porto franco di Trieste, che potrebbero essere oggetto di contestazioni da parte di porti concorrenti (o della stessa UE).

Non si può escludere, ad esempio, che l'interpretazione evolutiva dell'Allegato VIII che ha reso possibile, attraverso le previsioni della Legge di Stabilità del 2015, non più solo l'ampliamento, ma anche lo spostamento del regime di franchigia, possa in un futuro essere messa in discussione. Ciò in quanto, a ben vedere, l'Allegato VIII non fa alcun riferimento allo spostamento del regime, ma unicamente alla possibilità di ampliare l'area dei punti franchi.

Le conseguenze potrebbero essere catastrofiche per Trieste: da un lato, infatti, si potrebbe negare l'applicazione del regime speciale ai nuovi punti franchi creati dallo spostamento del regime (in quanto sorti per effetto di un'operazione non consentita dall'Allegato VIII), e dall'altro, qualora i

³³⁹ Ci si riferisce in particolare ai dubbi manifestati dall'UE sulla possibilità di applicare l'art. 234 del Trattato di Roma anche nei confronti dei punti franchi istituiti od allargati in un periodo successivo rispetto al predetto trattato.

³⁴⁰ Cfr. www.assoporti.it.

³⁴¹ Si pensi, all'interrogazione parlamentare UE del 3 giugno 2013 (E-006306-13) con cui si evidenziava che «lo sviluppo dei traffici commerciali della regione Puglia...fa fatica a manifestarsi vista la condizione di oggettiva concorrenza sleale che i porti del Centro e Sud d'Italia subiscono a causa di alcuni privilegi di cui gode il porto di Trieste, che sono frutto di epoche passate e non più giustificati dalla competizione globale», chiedendo alla Commissione se l'UE potesse «garantire che le possibilità di sviluppare nuovi aspetti normativi del Porto Franco di Trieste derivanti da una più completa attuazione delle prerogative stabilite dallo specifico allegato VIII al Trattato di Pace di Parigi del 1947 non danneggino ulteriormente gli altri porti italiani, specialmente quelli del Centro e Sud d'Italia».

punti franchi originari fossero dismessi, si potrebbe sostenere che gli stessi abbiano perso il regime di punti franchi per desuetudine³⁴².

D'altra parte, non va dimenticato che l'Unione europea, in più occasioni ha manifestato dubbi sulla possibilità di applicare il regime derivante dall'Allegato VIII anche ai punti franchi istituiti successivamente all'istituzione della CEE.

Un'ulteriore elemento da considerare, che potrebbe sicuramente essere oggetto di contestazioni da parte di porti concorrenti o della stessa UE, riguarda l'internazionalità del Porto franco ed il rispetto di tale scopo nella pianificazione degli ampliamenti e dei trasferimenti dei punti franchi. Anche in merito a tali aspetti, non si escludere che qualcuno eccepisca in futuro che i predetti spostamenti ed ampliamenti rispondano, più che agli interessi individuati e tutelati nell'Allegato VIII, ossia quelli del commercio internazionale, alle esigenze urbanistiche della città.

E questi non sono che alcuni esempi delle problematiche che la genericità del Trattato di Parigi potrebbe sollevare, specie in questo periodo in cui il nostro porto, per le ragioni esposte, viene percepito come un pericoloso avversario.

A ben vedere, però, la crescita del Porto franco di Trieste non può attribuirsi unicamente ai suoi vantaggi operativi, fiscali e doganali. Un grande impulso in tal senso è stato dato sicuramente dalla concentrazione dei differenti poteri in capo all'Autorità di Sistema Portuale, che l'ha resa l'unico interlocutore per gli operatori, nonché dall'opera di promozione dei vantaggi da parte dell'Autorità stessa e dalla sua visione più ampia ed innovativa del porto.

In particolare, l'Autorità di Sistema portuale, negli ultimi anni, ha promosso lo sviluppo delle infrastrutture e della connettività del porto. Ciò in quanto, come ha dichiarato in più occasioni Zeno D'Agostino, Presidente dell'Autorità di Sistema portuale del Mare Adriatico Orientale, «il futuro del porto non è il porto»³⁴³, con ciò intendendo che, di per sé, il porto non è da solo sufficiente ad attrarre investitori ed investimenti.

In primo luogo, infatti, il porto ha bisogno di efficienti collegamenti alla rete ferroviaria che consentano un servizio di trasporto intermodale. Da questo punto di vista il porto di Trieste si trova avvantaggiato rispetto agli altri porti italiani in quanto, fin dai tempi dell'Impero austro-ungarico,

³⁴² Tale ipotetica problematica risulta facilmente superabile evitando di trasferire per intero l'area dei punti franchi del 1939, e mantenendo l'area rimanente operativa affinché, in ogni caso, qualora qualcosa venga eccepito riguardo alla possibilità di spostare i punti franchi, sarà sempre possibile, conformemente alle previsioni dell'Allegato VIII, allargare l'area di tali punti franchi.

³⁴³ Così ha affermato nel suo intervento all'incontro di studio da titolo *Sviluppo infrastrutturale ed erogazione dei servizi di trasporto: ricadute economiche locali e qualità del servizio* tenutosi a Udine il 18 ottobre 2019.

poteva contare su collegamenti ferroviari, mentre gran parte dei porti italiani risultano mal collegati alla rete ferroviaria, o non lo sono affatto³⁴⁴.

A tali fattori si aggiunge sicuramente quello geografico, ossia la posizione strategica di Trieste, situata nel cuore dell'Europa, nel punto d'incontro tra le rotte marittime ed i corridoi europei, quello Adriatico-Baltico e quello Mediterraneo, che permette al porto di Trieste di fungere da *hub* internazionale di snodo per i flussi dell'interscambio terra-mare che interessano il mercato europeo, rendendo peraltro molto più breve il percorso di navigazione rispetto alle rotte alternative³⁴⁵.

Infine, non va sottovalutata la tradizione di ricerca scientifica della città che può portare, ed ha già portato, ad un'integrazione tra il porto ed il mondo della ricerca. L'insediamento di attività ad alto valore aggiunto nei punti franchi costituisce, secondo D'Agostino, «il presupposto per creare una nuova ed inedita sinergia, un processo virtuoso in grado di ingenerare ricadute positive su tutto il sistema: formazione al lavoro, ricerca ed industria»³⁴⁶. Proprio attraverso l'innovazione che deriva dalla ricerca, infatti, si è potuto concepire il porto in maniera rivoluzionaria rispetto al passato: non più solo come luogo di carico e scarico della merce ma anche, ad esempio, come luogo di sviluppo della robotica subacquea³⁴⁷.

Non è un caso, quindi, che la via della seta abbia scelto proprio il porto di Trieste. Grazie all'Accordo di cooperazione sottoscritto nel marzo 2019 dall'Autorità di Sistema portuale del Mare Adriatico Orientale e dalla China Communications Construction Company, verranno quindi realizzate opere infrastrutturali per includere il porto di Trieste nella nuova rotta del commercio internazionale attraverso il potenziamento del nodo ferroviario triestino³⁴⁸.

Ma l'accordo con la Cina non è l'unico: a Trieste stanno investendo danesi, svizzeri, austriaci, tedeschi, olandesi, ungheresi³⁴⁹. Pare quindi che, a 300 anni dalla sua nascita, il Porto franco di

³⁴⁴ A tale proposito va evidenziato che mentre la merce che arriva negli altri porti italiani prosegue solitamente il trasporto su strada, Trieste può vantare degli ottimi collegamenti via ferrovia con l'Europa centrale. Si tratta di un dato di importanza strategica in quanto il trasporto ferroviario, oltre ad essere assai meno inquinante, è molto più economico di quello via strada per gli operatori che per la collettività, come il trasporto via nave risulta estremamente più economico di quello via terra. Si comprende quindi facilmente il motivo per cui gli altri porti italiani servono prevalentemente il mercato italiano interno, mentre Trieste lavora per il 90% con l'entroterra europeo.

³⁴⁵ Come si legge dal sito www.porto.trieste.it, vi è un notevole «Vantaggio competitivo nel servire i mercati dell'Europa Centro-Orientale. Via Trieste si risparmiano: più di 2.200 miglia; più di 4 giorni di navigazione (velocità media 20 nodi)». Per la rotta Suez – Trieste la differenza con la rotta per i porti del nord Europa è invece di 1.300 miglia e di 3 giorni di navigazione; per la rotta Suez – Porti del Nord Europa si risparmiano 3.500 miglia e più di 7 giorni di navigazione.

³⁴⁶ Z. D'Agostino, *Fisco, portualità e logistica nel Porto franco di Trieste*, in *Porti, retroporti e zone economiche speciali*, cit., p. 129.

³⁴⁷ Ci si riferisce alla società Saipem, che si occupa di attività di ingegneria, di perforazione e di realizzazione di grandi progetti nei settori dell'energia e delle infrastrutture. Tale società ha una base nel punto franco vecchio di Trieste, in cui ha fondato il "Polo per la Robotica Subacquea", in cui vengono studiati e testati robot e droni in grado di eseguire lavorazioni sottomarine.

³⁴⁸ L'accordo prevede altresì la costruzione di un impianto logistico in Slovacchia da parte della CCCC, nonché lo sviluppo di progetti in Cina che potrebbero favorire l'esportazione di prodotti italiani.

³⁴⁹ Così ha riferito Zeno D'Agostino il 30 aprile durante la presentazione del volume scritto da Francesco De Filippo, direttore dell'Ansa del Friuli Venezia Giulia, *La nuova via della seta*.

Trieste risulti ora più che mai attrattivo per gli investitori esteri, nel pieno rispetto delle previsioni dell'Allegato VIII che lo vuole al servizio del commercio internazionale.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *Article 28. Rebus Sic Stantibus*, in *The American Journal of International Law*, Vol. 29, *Supplement: Research in International Law*, 1935, p. 1096 ss.
- AA. VV., *Free zones: Benefits and costs*, in *OECD Observer*, n. 275, novembre 2009
- AA. VV., *India. Trade unions and special economic zones in India*, International Labour Organization, 2012
- AA. VV., *Special Economic Zones. An operational review of their impacts*, The World Bank Group, 2017
- AA. VV., *Special Economic Zones in the OIC Region: Learning from Experience*, COMCEC Coordination Office, Ottobre 2017
- AA. VV., *Special economic zones. Performance, lessons learned, and implications for zone development*, The World Bank Group, 2008
- AA. VV., *Tracking Special Economic Zones in the Western Balkans*, OECD, 2017
- AA. VV., *UNCTAD's World Investment Report 2019*
- R. Adam, A. Tizzano, *Lineamenti di Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2008
- R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2014
- A. Aggarwal, *SEZs and economic transformation: towards a developmental Approach*, in *Transnational corporations*, vol. 26, 2019, n. 2, p. 42 ss.
- S. Amadeo, *Norme comunitarie, posizioni giuridiche soggettive e giudizi interni*, Milano, 2002
- G. Ardizzone, *Dogana e dazi doganali*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1989, 1
- S. Armella, *Dazi doganali*, in *Diritto tributario internazionale*, coordinato da V. Uckmar, Milano, 2005, p. 1034 ss.
- S. Armella, *Diritto doganale*, Milano, 2015
- S. Armella, *Diritto doganale dell'Unione europea*, Milano, 2017

ASPT – ASTRA, *Il porto franco di Trieste dal 1862 al 2012, Evoluzione normativa da porto franco dell'Impero Austro-Ungarico a porto franco internazionale*, a cura di A. Zanzottera, E. Verazzi ASTRA Servizi S.r.l., Trieste, 2012

ASPT – ASTRA, *Il porto franco di Trieste dal 2012 al 2019, L'evoluzione normativa del porto franco internazionale*, a cura di A. Zanzottera, E. Verazzi, ASTRA Servizi S.r.l., Trieste, 2019

ASPT – ASTRA, *La zona franca portuale di Trieste nel diritto doganale speciale e comunitario*, ASPT – ASTRA Servizi S.r.l., Trieste, 1993

Associazione Italiana di Diritto Marittimo, *Il regime dei Punti Franchi del Porto di Trieste. Parere richiesto dalla Provincia di Trieste*, Trieste, 31 maggio 2000, p. 24 ss.

Associazione Italiana di Diritto Marittimo, *Proposte di legge del Comitato regionale Friuli-Venezia Giulia dell'AIDIM sul porto franco di Trieste*, in *Dir. maritt.*, 1997, p. 906 ss.

F. Babudieri, *Gli sviluppo dell'emporio mercantile di Trieste nei secoli XVIII e XIX (con sintesi cronologica)*, Università degli Studi di Trieste, 1968-1969

F. Balestrieri - D. Marini, *Commercio internazionale. Normativa comunitaria e procedure doganali*, Milano, 2007

P. Barabino, *Le zone franche urbane alla ricerca di una politica urbana europea*, in *Riv. dir. tribut.*, 2015, n. 4, p. 323 ss

L. Baroni, *Il regime IVA per il commercio « intracomunitario »: i principali rilievi normativi e giurisprudenziali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, fasc.3-4, 2014, p. 775 ss.

A. Berlinguer, *Zone franche e zone economiche speciali al servizio di porti ed aeroporti*, in *Porti, retroporti e zone economiche speciali*, a cura di A. Berlinguer, Torino, 2018.

A. Berlinguer, *Portualità e Zes: verso un modello italiano*, in *Porti, retroporti e zone economiche speciali*, a cura di A. Berlinguer, Torino, 2018, p. 3 ss.

G. Boccardo, *Dizionario della economia politica e del commercio*, Vol. 2, Sebastiano Franco e figli comp. Editori, Torino, 1858

P. Boria, *Diritto tributario europeo*, Milano, 2017

- F. Bost, *Special economic zones: methodological issues and definition*, in *Transnational corporations. Investment and development*, vol. 26, 2019, n. 2, p. 141 ss.
- B. Brundu, *Zone franche: sviluppi e orientamenti geoeconomici. La Sardegna al centro del Mediterraneo*, Milano, 2017
- C. Buccico, *Il fondamento giuridico delle zone franche urbane e l'equivoco con le zone franche di diritto doganale*, in *Dir. prat. Tribut.*, 2008, p. 105 ss.
- S. Buffagni, *Deposito doganale*, in *Dazi e regimi doganali nell'Unione europea*, a cura di E. Varese, Torino, 2012, p. 67 ss.
- A. M. Calamia - V. Vigiak, *Manuale breve Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2015, p. 141.
- A. E. Cammarata, *Ancora a proposito della sovranità su Trieste*, in *Foro it.*, 1963, IV, p. 13 ss.
- M. Campailla, *Il regime giuridico delle zone franche del porto di Trieste*, in *Dir. Trasp.*, 1998, I, p. 47 ss.
- S. M. Carbone - F. Munari, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2006
- X. Chen, *Change and continuity in special economic zones: a reassessment and lessons from China*, in *Transnational Corporations* vol. 26, n. 2, 2019, p. 49 ss.
- X. Chen - T. de' Medici, *The 'Instant City' Coming of Age: The Production of Spaces in China's Shenzhen Special Economic Zone*, in *Urban Geography*, 2010, vol. 31, n. 8, p. 1141 ss.
- V. Colletti, *Le vicende triestine e la Costituzione italiana*, in *Rass. Dir. pubbl.*, 1958, p. 197 ss.
- V. Comito, *I paradisi fiscali degli assiri*, 01.08.2018, Il Nuovo Manifesto Società Coop. Editrice;
- G. Conetti - R. Longobardi, *Il regime internazionale del porto franco di Trieste*, Ente autonomo Porto di Trieste, 1988
- B. Conforti, *L'attuale situazione giuridica del territorio di Trieste*, in *Riv. dir. internaz.*, 1995, p. 579 ss.
- A. Cutrera, *Divieti di esportazione e di importazione*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. VI, Torino, 1961, p. 22 ss.

- Z. D'Agostino, *Fisco, portualità e logistica nel Porto franco di Trieste*, in *Porti, retroporti e zone economiche speciali* a cura di A. Berlinguer, Torino, 2018, p. 129 ss.
- M. D'Amico, *La disciplina delle zone franche. Parte prima: la normativa comunitaria*, in *Dir. com. scambi internaz.*, 2011, 3, p. 555 ss.
- M. D'Amico, *Le Zone Economiche Speciali, una straordinaria opportunità per il rilancio dell'economia in Italia*, Editoriale Scientifica S.r.l. e Passerino Editore, 2017
- L. Daniele, *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Milano, 2016
- L. Daniele, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2007
- L. Daniele, *Il diritto del mercato europeo*, Milano, 2012
- R. B. Davies, A. Mazhikeyev, *The impact of Special economic zones on exporting behavior*, Working paper n. 201528, School of economics, novembre 2016, University College Dublin (in www.researchrepository.ucd.ie)
- A. De Cicco, «Zone franche» e «depositi franchi», in *Digesto*, IV ed., p. 727 ss.
- F. Delle Chiane - F. Manca, *Adempimenti Iva e doganali nei rapporti con l'estero*, Milanofiori Assago, 2017
- D. Desiderio, M. Giffoni, *Legislazione doganale comunitaria e nuovo codice doganale*, Torino 2009
- A. Di Maio, L'efficacia del diritto WTO all'interno della Comunità europea all'esame della Corte di Giustizia, in www.innovazionediritto.unina.it
- P. Di Palma - E. Lanzi, *Dalle Zone Economiche Speciali (ZES) alla Port Authority*, in *Diritto e politica dei trasporti*, I/2018, p. 80 ss.
- V. Dorsi, *Trieste e la conquista dei commerci del levante*, in *Trieste e la Turchia, storie di commerci e di cultura* a cura di G. Pivan, Samer & co. Shipping, Trieste dicembre 1996
- M. Fabio, *Manuale di diritto e pratica doganale*, Milanofiori Assago, 2017
- M. Fabio, *La zona franca doganale di tipo II: opportunità per semplificare il rapporto internazionale*, in *Fiscaltà Internazionale*, n. 12/2013, p. 31

- F. Finardi - E. Mororni, *Stati d'eccezione, Zone e porti franchi nell'economia-mondo*, FrancoAngeli, 2001
- F. Florio, *Problemi della frontiera marittima nel golfo di Trieste*, in *Riv. Dir. inter.* 1977, p. 467 ss.
- Fondazione Antonio Uckmar, *La Regione Sardegna come Zona Franca tra insularità e fiscalità di vantaggio*, Fondazione Antonio Uckmar, Genova, 2013, online all'indirizzo <http://www.uckmar.net/circolari/altro/sardegna.pd>
- F. Foramiti, *I vantaggi del porto franco*, Venezia, 1829
- A. Fruscione, *La dogana nei secoli*, in *Il Doganalista*, n. 4/2013, p. 3 ss.;
- G. Gaja, *Il preambolo di una decisione del Consiglio preclude al «GATT 1994» gli effetti diretti nell'ordinamento comunitario?*, in *Riv. dir. internaz.*, 1995, p. 407 ss.
- J. W. Garner, *The doctrine of rebus sic stantibus and the termination of treaties*, in *American journal of international law*, vol. 21, 1927, p. 509 ss.
- A. Giardina, *La Corte europea ed i rapporti fra diritto comunitario e diritto internazionale*, in *Riv. dir. internaz. priv. proc.*, 1973, p. 582 ss
- A. Gioia, *Manuale breve di diritto internazionale*, Milano, 2006
- M. Giuia - F. Stella - A. Federico - A. Vallino, *Le accise non armonizzate. Le imposte indirette sulla produzione e sui consumi*, Torino, 2014
- H. G. Grubel, *Towards a theory of free economic zones*, in *Review of World Economics*, 1982, n. 118, p. 39-61
- J. Hasebroek, *Trade and Politics in Ancient Greece*, Londra, 1965;
- R. C. Haywood, *Free Zones in the Modern World*, CFAFT Meeting, Aruba, 18 Ottobre 2000;
- M. Ingrosso, *Il credito d'imposta*, Milano, 1984
- V. A. Iodice, *L'istituzione del porto franco in un Mediterraneo senza frontiere*, in *Politics. Rivista di Studi Politici* 1/2016, p. 19 ss.
- P. Kandler *Emporio e porto franco*, Trieste, 1864

- A. Kuznetsov, O. Kuznetsova, *The success and failure of Russian SEZs: some policy lessons*, in *Transnational corporations*, vol. 26, 2019, n. 2, p. 117 ss.
- M. T. Larsen, *The Old Assyrian City-State and its Colonies*, in *Mesopotamia*, n. 4, Copenhagen, 1976;
- M. Libertini, *Diritto della concorrenza dell'Unione europea*, Milano, 2014
- K. Liuhto, *Special economic zones in Russia – What do the zones offer for foreign firms?*, in *Electronic Publications of Pan-European Institute*, 2009, vol. 2
- R. Longobardi, *La disciplina giuridica del porto franco internazionale di Trieste nell'ambito di un progetto di riforma dell'ordinamento portuale marittimo nazionale*, in *Trasp.* 1989, p. 42 ss.
- R. Longobardi, *Le franchigie doganali nel porto di Trieste*, in *dir. trasp.* 1998, p. 767 ss.
- R. Longobardi, *Le vicende dell'ordinamento portuale di Trieste*, in *Trasp.* 45-46/1988, p. 98 ss.
- G. Luchena, *Coesione economica, sociale e territoriale: le zone franche urbane tra diritto europeo e ordinamento nazionale*, in *Studi sull'integrazione europea*, XI, 2016, p. 289 ss.
- D. Madani, *A Review of the role and impact of export processing zones*, The World Bank, 1999
- D. Maltese, *Accordi di Osimo e Memorandum di Londra*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 1978, Vol. 45, n. 1, p. 18 ss.
- D. Maltese, *Atti del Convegno sulla navigazione da diporto Trieste 27 marzo 1998*, Milano
- D. Maltese - E. Volli, *Il regime dei punti franchi del porto di Trieste*, in *Dir. mar.* 2000, p. 1069 ss.
- D. Maltese, *Il ritorno di Trieste all'Italia: le diverse configurazioni giuridiche (nel cinquantenario del «memorandum» di Londra)*, in *Foro It.*, , 2004, vol. 127, p. 119 ss.
- D. Maltese, *I punti franchi del porto franco di Trieste. Attuali problematiche, prospettive di soluzione e interrogativi irrisolti*, in *Foro it.*, 1998, I, p. 1321 ss.
- D. Maltese, *L'attuazione del porto franco di Trieste nell'ordinamento italiano*, in *Dir. trasp.* 2002, p. 79 ss.

- D. Maltese, *Nautica da diporto e "recupero" delle aree del porto vecchio*. *Intervento*, 1998, inedito
- D. Maltese, *Porti franchi e commercio internazionale*, in *Trasp.* 1999, p. 27 ss.
- D. Maltese, *Riflessioni sul Decreto 5 novembre 2007 del Commissario del Governo nella Regione Friuli-Venezia Giulia di sospensione parziale e temporale del regime di punto franco nel porto di Trieste*, in *Dir. Mar.* 2008, p. 1093 ss.
- D. Maltese, *Zone franche, demanio portuale e vincoli del trattato di pace*, in *Dir. maritt.* 2008, p. 1514 ss.
- F. Marrella, *Tutela dei singoli e diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, in *Contratto e impresa*, Padova, 2003
- V.Y. Maslikhina, *Special economic zones in Russia: Results evaluation and development prospects*, in *International Journal of Economics and Financial Issues*, 2016, vol. 6, p. 275 ss.
- P. Menegozzi, *Le relazioni esterne della Comunità Europea, il principio di sussidiarietà e le esigenze di cooperazione poste dalla globalizzazione dell'economia*, in L. Daniele, *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Milano, 2001, p. 5-29
- A. M. Miatello, *Les zones franches, les institutions similaires et le droit communautaire*, in *Riv. dir. eur.*, aprile-giugno 1982, p. 123 ss.
- A. Mignone, *La riforma portuale di Federico II*, Molfetta, 2017
- A. Mignone, *Origine di zone e porti franchi e portualità federiciana tra Puglia e Basilicata*, Relazione tenutasi a Matera il 22.12.2017 al Convegno "Zona economica speciale e zona franca energetica, una sfida comune"
- A. Mignone, *Porto di Salerno: dalla fiera franca di San Matteo alle ZES*, in *Porto e interporto*, luglio 2018
- K. F. Miyagiwa, *A reconsideration of the welfare economics of a free-trade zone*, in *Journal of International Economics* 21, North-Holland, 1986, p. 337 ss.
- K. Miyagiwa, *The locational choice for free-trade zones. Rural versus urban option*, in *Journal of Development Economics* 40, 1993, p. 187 ss.

- Montanelli P., *Il movimento storico della popolazione di Trieste*, tipografia Giovanni Balestra, Trieste, 1905
- R. Narula - J. X. Zhan, *Using special economic zones to facilitate development: policy implications*, in *Transnational corporation*, Vol. 26, 2019, n. 2, p. 2 ss.
- A. Nicali – G. Favale, *La dogana nella storia*, Roma, 2004
- A. Nicali, *Storia delle dogane. Profili storici della politica doganale italiana*, Roma, 1997
- M. d’Oriano, *incontro di studio: i giudici nazionali quali giudici naturali del diritto dell’unione europea: il ruolo del giudice nazionale nell’attuazione del diritto ue secondo la giurisprudenza nazionale ed eurounitaria*, Intervento sul tema : “*Il primato del diritto dell’Unione e la non applicazione di quello interno discordante*”, Roma 7-9 marzo 2018, in <http://www.cortedicassazione.it>
- F. Padovani, *I tributi doganali*, in *Manuale di diritto tributario*, a cura di P. Russo, Milano 2002
- F. Padovani, *Manuale di diritto tributario*, a cura di P. Russo, *Parte speciale*, Milano, 2002
- P. Pakdeenurit - N. Suthikarnnarunai - W. Rattanawong, *Location and key success factors of special economic zone in Thailand*, in *Marketing and Branding Research* 4 (2017), p. 169-178
- L. Paladin, *Commento allo statuto della regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine, 1964, p. 159 ss.
- P. Palombo, *Trattato de’ tributi, delle monete e del governo politico della sanità*, Napoli, 1743
- L. Peyronel, *Il ruolo del commercio interregionale nell’economia della Mesopotamia antica durante il III-inizi II millennio a.C.*, in *Produzione, commercio, finanza nel Vicino Oriente Antico (3500-1600 a.C.)*, Seminario ospitato dalla Banca d’Italia Roma, 10 giugno 2016
- A. Poggi – M. Tonarelli, *Il codice doganale ossia il regolamento delle dogane 11 settembre 1862 spiegato e commentato all’appoggio delle Istruzioni, Decreti e Decisioni Ufficiali per l’avvocato*
- F. Polieri, voce *Porti e punti franchi*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. XIII, Torino 1966, p. 299 ss.
- S. Prete, *La nuova missione dei porti tra logistica, servizi e connessioni: il caso Taranto*, in *Porti, retroporti e zone economiche speciali* a cura di A. Berlinguer, Torino, 2018, p. 211 ss;

- F. A. Querci, *Il porto di Trieste come territorio internazionale*, in F. A. Querci, F. Trampus, F. Lodato, *Internazionalità e storicità del porto franco di Trieste, Centro commerciale – emporiale – transitario globale*, E.U.T., 2001
- F. A. Querci, *Limiti di giurisdizione nel porto franco di Trieste*, in *Trasp.*, 1997, n. 72/73
- N. Ronzitti, *Introduzione al diritto internazionale*, Torino, 2016
- M. Russo, *Trieste. Cenni storici su una città «speciale»*, in *Quaderni del Ludovicianum* 2006, p. 97 ss.
- G. Sacerdoti, *Le trasformazioni del GATT nell'organizzazione mondiale del commercio*, in *Dir. comm. internaz.*, 1995, p. 73 ss.
- F. Tesauro, *Istituzioni di diritto tributario*, Vol. II, Milanofiori Assago, 2009
- A. Torello, *Libertà di circolazione delle merci e aspetti doganali. Due punti centrali per esaminare il "punto franco"*, in *Ricerche giuridiche*, 2017, vol. 6, 1, p. 17 e ss.
- F. Trampus, *Challenges, threats and new opportunities for the world's free zones*, in *Trasp.*, 2003, n. 89, p. 59 ss.
- F. Trampus, *Free ports of the world*, EUT, Trieste, 1999
- F. Trampus, *I porti franchi nel sistema del diritto marittimo generale*, in *Trasp.*, 2000, n. 80, p. 144 ss.
- F. Trampus, *Limite di giurisdizione nel porto franco di Trieste*, in *Trasp.*, 2000, n. 81, p. 149 ss.
- F. Trampus, *L'istituto del credito doganale per il territorio di Trieste*, in *Trasp.*, 2005, n. 96, p. 69 ss.
- F. Trampus, *The role of Free Trade Zones in the Development of Multimodal Corridor Synergies*, in *Multimodal Corridors: Free Zones Synergies Inwards, Forward and Finishing Industrial Processing, Commodity Exchanges*, a cura di F. A. Querci, EUT, Trieste, 2006, p. 64 ss.
- M. Udina - G. Conetti, voce *Zone Franche*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, Treccani, Vol. XXXII, 1998
- M. Udina, *Aspetti giuridici della questione di Trieste*, in *Rass. Giuliana*, 1955, p. 165 ss.

- M. Udina, *Aspetti giuridici di Trieste; gli Accordi di Londra del 1954*, in *Scritti sulla questione di Trieste*, Milano, 1969, p. 221 ss.
- M. Udina, *Gli accordi per Trieste*, *Studi di dir. int., in onore di T. Perassi*, Milano, 1963, vol. II
- A. F. Uricchio, *Zone economiche speciali e fiscalità portuale tra incentivi fiscali e modelli di prelievo*, in *Porti, retroporti e zone economiche speciali*, a cura di A. Berlinguer, Torino, 2018, p. 75 ss.
- E. Varese, *Dazi e regimi doganali nell'unione europea*, Torino, 2012
- G. Vedovato, *Gli accordi italo-etioptici dell'agosto 1928*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 1955, Vol. 22, n. 4, p. 560-634.
- G. Venturini, *L'Organizzazione mondiale del commercio*, Milano, 2004
- C. Verrigni, *Le accise nel mercato unico europeo*, in *Riv. dir. fin.*, fasc. 2, 2007, p. 251 ss.
- E. Volli, *Porto Franco di Trieste e concessioni demaniali: esistenza del Territorio Libero di Trieste*, in *Dir. maritt.*, 2013, n. 4, p. 920 ss.
- J. White, *Fostering Innovation in Developing Economies through SEZs*, in *Special Economic Zones, Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*, T. Farole, G. Akinci Editors, 2011
- V. T. Wilson – E. Griffith, *Unleash the North*, IPA Review, August 2010
- D. Z. Zheng, *Global experiences of special economic zones with focus on China and Africa: Policy insights*, in *Journal of International Commerce, Economics and Policy*, 2016, vol. 7, n. 3