

SAGGI

FRANCESCO STRADELLA

LA QUESTIONE DELLE TRASFORMAZIONI
INDUSTRIALI NEL PORTO FRANCO DI TRIESTE

The free port of Trieste represents a special customary regime, based on the Annex VIII of the Treaty of peace of 1947, which allows the industrial manipulation of goods in the area without any customary condition or constraint. However, the custom authorities consider the free port as a european free trade zone, so they apply the EU custom code and require the satisfaction of the conditions provided for the inward processing customary regime. In order to overcome this obstacle has been discussing a political solution, that is quite complex and with an uncertain outcome: therefore, this contribute offers an alternative juridical solution.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le lavorazioni industriali nelle zone franche: nel codice doganale europeo. – 3. Nei punti franchi triestini. – 4. I vantaggi dell'effettuare lavorazioni industriali nel porto franco di Trieste. – 5. La problematica e la soluzione politica. – 6. Una proposta alternativa giuridica. – 7. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione – Con la lettera del 18 novembre 2021 la Commissione europea ha replicato alla precedente risoluzione del Senato italiano ⁽¹⁾, prendendo posizione rispetto

⁽¹⁾ La risoluzione della quattordicesima commissione permanente (politiche dell'Unione) del Senato del 7 settembre 2021, inviata anche all'istituzione europea nell'ambito del dialogo tra la Commissione ed i parlamenti nazionali.

alla richiesta del pieno riconoscimento dell'extra-doganalità per il porto franco di Trieste.

L'intervento dell'istituzione europea si articola sostanzialmente in due punti principali.

In primo luogo, la Commissione rileva un vizio procedurale nell'iter scelto dal Senato, che le impedisce di esaminare nel merito la richiesta. L'istituzione sostiene infatti che l'unico soggetto legittimato a sollecitare l'apertura del procedimento legislativo sia l'esecutivo italiano, al quale spetterebbe pertanto l'eventuale riproposizione della questione ⁽²⁾.

Il secondo elemento consiste in un invito alla riflessione rivolto allo Stato italiano circa l'opportunità di inserire il porto franco di Trieste fra le aree extra-doganali. Secondo la Commissione una simile modifica comporterebbe l'applicazione delle formalità doganali alle merci in uscita o in entrata nei punti franchi, mentre i prodotti eventualmente lavorati al suo interno potrebbero non soddisfare, non essendo stati realizzati sul territorio doganale, i requisiti previsti negli accordi di libero scambio conclusi dall'Unione Europea.

Occorre innanzitutto precisare che questa presa di posizione dell'istituzione europea non pregiudica in alcun modo il riconoscimento del regime del porto franco triestino e la sua piena applicazione. La Commissione, infatti, ha fondato il rigetto della richiesta esclusivamente su motivi di «rito», senza così procedere ad un esame nel merito della questione.

La problematica riguardo le trasformazioni industriali di merci non unionali nei punti franchi nasce dalla coesi-

⁽²⁾ In un intervento sulla stampa locale sono state sollevate alcune critiche all'argomentazione della Commissione. In primo luogo si evidenzia come la risoluzione del Senato prevedesse espressamente che la Commissione avviasse il procedimento legislativo europeo anche su richiesta del Governo italiano. Quanto alla mancata legittimazione del Parlamento, l'autore richiama il dialogo politico fra la Commissione e i parlamenti nazionali, ricordando come all'interno dell'istituzione vi sia un funzionario «responsabile per i rapporti con il Parlamento e il Governo italiano». Sul punto si veda G. PERINI, *L'iter per l'extra-doganalità del porto*, in *Il piccolo* di Trieste del 7 dicembre 2021, 17.

stenza fra le due diverse normative che insistono sullo scalo triestino: da un lato il diritto doganale europeo, oggi riunito nel relativo codice ⁽³⁾, dall'altro il regime internazionale del porto franco, delineato dal Trattato di pace del 1947 e dalla successiva disciplina di attuazione.

2. *Le lavorazioni industriali nelle zone franche: nel codice doganale europeo* – Nel diritto doganale europeo l'istituto della zona franca ⁽⁴⁾ rientra nel regime speciale del deposito ⁽⁵⁾, che consente di custodire le merci non unionali ⁽⁶⁾ sul territorio doganale senza che sorga l'obbligazione doganale e, dunque, senza che siano applicati dazi, oneri o misure di politica commerciale ⁽⁷⁾.

⁽³⁾ Reg. 2013/952/UE del 9 ottobre 2013, integrato poi dal reg. delegato 2015/2446/UE del 28 luglio 2015 e dal reg. di esecuzione 2015/2447/UE del 24 novembre 2015.

⁽⁴⁾ Il protocollo aggiuntivo D della Convenzione di Kyoto per la semplificazione e l'armonizzazione dei sistemi doganali del 18 maggio 1973 definisce la zona franca come «*a part of the territory of a Contracting Party where any goods introduced are generally regarded, insofar as import duties and taxes are concerned, as being outside the customs territory*». Sul ruolo e sull'evoluzione storica delle zone franche cfr. L. PISCITELLI, voce «*Punti franchi*» in *Enc. dir.*, Milano, vol. XXXVII, 1988, 1147.

⁽⁵⁾ I regimi doganali speciali si differenziano dai regimi definitivi, l'immissione in libera pratica e l'esportazione, in quanto non mutano la posizione doganale della merce vincolata, ossia la sua qualifica come unionale o non, consentendone il trasporto, il deposito o la lavorazione sul territorio senza che sorga l'obbligazione doganale. Si sottolinea inoltre che il regime doganale speciale del deposito comprende, oltre alla zona franca, anche la figura del deposito doganale.

⁽⁶⁾ L'art. 5 del codice individua le merci unionali nelle: a) merci ottenute interamente sul territorio doganale dell'Unione senza l'aggiunta di merci importate da Paesi che non vi fanno parte, merci introdotte da Paesi; b) merci immesse in libera pratica; c) merci ottenute nel territorio doganale da beni importati o da merci sia importate sia prodotte sul territorio stesso.

⁽⁷⁾ L'art. 5 definisce le misure di politica commerciale come le

Il codice qualifica la zona franca come un'area delimitata posta all'interno del territorio doganale, individuata dai singoli Stati membri, che ne danno comunicazione alla Commissione e ne definiscono i punti di ingresso e di uscita, sottoposti a vigilanza doganale ⁽⁸⁾.

La dimensione fisica della zona franca ha grande rilevanza nella normativa europea: infatti, a differenza di quanto previsto per il ricorso agli altri regimi speciali, per i quali è necessario il rilascio di un'autorizzazione doganale, le merci non unionali ⁽⁹⁾ si considerano vincolate al regime di zona franca semplicemente con la loro introduzione in tale spazio ⁽¹⁰⁾. Una volta introdotte, le merci possono rimanere depositate senza limiti di tempo ⁽¹¹⁾, con la facoltà per l'operatore di manipolarle durante la loro permanenza.

Riguardo le possibili lavorazioni in zona franca, il codice le differenzia sulla base della loro intensità, distinguendo tra le manipolazioni usuali e le operazioni di perfezionamento, e prevede di conseguenza un diverso regime autorizzatorio per lo svolgimento di tali attività.

L'art. 220 del codice, infatti, riconosce la possibilità di sottoporre le merci non unionali vincolate al regime di zona franca alle manipolazioni usuali finalizzate a garantirne la conserva-

«misure non tariffarie istituite, nell'ambito della politica commerciale comune, sotto forma di disposizioni dell'Unione che disciplinano gli scambi internazionali di merci».

⁽⁸⁾ Art. 243 reg. 2013/952/UE.

⁽⁹⁾ Per le merci unionali, invece, l'art. 246 del reg. 2013/952/UE prevede che siano vincolate al regime di zona franca nei casi specificamente previsti dalla normativa doganale europea o per beneficiare di una decisione di sgravio o rimborso dei dazi all'importazione.

⁽¹⁰⁾ Cfr. art. 158 e 245 reg. 2013/952/UE.

⁽¹¹⁾ Art. 238 reg. 2013/952/UE. Il secondo comma prevede che in circostanze eccezionali qualora il deposito di lunga durata costituisca una minaccia per la salute umana, vegetale, animale o per l'ambiente a causa della natura e del tipo di merci le autorità doganali possono porre un limite.

zione, a migliorarne la presentazione o la qualità commerciale o a prepararle per la distribuzione o la rivendita.

Queste operazioni sono state individuate dal successivo regolamento delegato come quelle lavorazioni che non comportano un mutamento della classificazione doganale delle merci manipolate, lasciando invariato il codice a otto cifre della nomenclatura combinata ⁽¹²⁾. Quanto al regime autorizzatorio delle manipolazioni usuali, queste operazioni possono essere condotte liberamente in zona franca, dovendo l'operatore solamente notificare in via preventiva alle autorità doganali il loro avvio, che possono limitarle o vietarle in ragione della natura delle merci o delle esigenze di vigilanza doganale o di sicurezza ⁽¹³⁾.

Il perfezionamento, invece, comprende una serie di operazioni, tra cui la lavorazione di merci, compreso il loro montaggio, il loro assemblaggio e il loro adattamento ad altre merci, o la loro trasformazione ⁽¹⁴⁾. Per effettuare tali operazioni sulle merci non unionali, anche all'interno delle zone franche, il codice doganale impone il ricorso al regime del perfezionamento attivo ⁽¹⁵⁾, che consente di lavorare tali merci sul territorio doganale senza che trovino applicazione dazi, oneri o misure di politica commerciale ⁽¹⁶⁾.

Il ricorso al regime di perfezionamento richiede una pre-

⁽¹²⁾ Un'elencazione delle manipolazioni usuali è contenuta nell'Allegato 71-03 del reg. 2015/2446/UE e all'art. 48 delle disposizioni di servizio per i punti franchi triestini (Nota n. 709/RU del 12 gennaio 2017).

⁽¹³⁾ Art. 244 reg. 2013/952/UE.

⁽¹⁴⁾ Art. 5, n. 37, reg. 2013/952/UE.

⁽¹⁵⁾ Art. 247 reg. 2013/952/UE.

⁽¹⁶⁾ Oggi il codice contempla esclusivamente il sistema della sospensione, mentre il precedente codice (reg. 92/2913/CEE) prevedeva il sistema del rimborso, che consentiva all'operatore di recuperare i dazi sulle merci lavorate al momento dell'esportazione dei prodotti compensatori. Sul punto M. FABIO, *Manuale di diritto e pratica doganale*, VII ed., Milano, 2019, 659.

ventiva autorizzazione da parte dell'autorità doganale che, a seguito della presentazione della relativa domanda scritta, verifica la sussistenza dei requisiti posti dal legislatore europeo, tra cui che l'operatore soddisfi le «condizioni economiche» (17).

Le operazioni di perfezionamento non devono ledere gli interessi essenziali dei produttori europei: il ricorso al regime, infatti, consente di lavorare materie prime non unionali in assenza di dazi, rischiando inevitabilmente di pregiudicare quegli operatori che producono sul territorio doganale gli stessi materiali lavorati.

Il limite delle condizioni economiche ha il fine dunque di salvaguardare i produttori europei e forma oggetto di esame da parte delle autorità doganali (18) in sede di rilascio dell'autorizzazione nei casi previsti dal legislatore comunitario (19).

In particolare, il codice prevede che si proceda alla verifica delle condizioni economiche in tre ipotesi tassative.

In primo luogo, sono verificate le condizioni quando l'operatore nella richiesta abbia scelto per l'eventuale successiva immissione in libera pratica di applicare ai prodotti finiti (prodotti compensatori) l'aliquota prevista per le materie prime lavorate (20), e sia provato il rischio che gli inte-

(17) Sul punto cfr. art. 211, commi terzo e quarto, reg. 2013/952/UE.

(18) L'ufficio doganale, dopo aver ricevuto la richiesta di autorizzazione, unitamente ad una relazione con la quale l'operatore fornisce delle motivazioni per le quali gli interessi essenziali dei produttori non risultano lesi dall'autorizzazione, rimette tali atti all'Ufficio regimi doganali e traffici di confine della Direzione centrale delle Dogane, che la trasmette ai Servizi della Commissione. In questo caso il termine per il rilascio dell'autorizzazione, ordinariamente fissato in 30 giorni, è prorogato di un anno a partire dalla trasmissione della documentazione alla Commissione. Sul punto cfr. circolare n. 8/D del 19 aprile 2016, 96.

(19) Art. 166 reg. 2015/2446/UE.

(20) L'art. 86, terzo comma, reg. 2013/952/UE prevede la possibilità per l'operatore economico di richiedere che i dazi siano determinati

ressi essenziali dei produttori risultino lesi.

Qualora invece l'obbligazione doganale sia calcolata applicando l'aliquota prevista per i prodotti compensatori ⁽²¹⁾, l'autorità doganale accerta la sussistenza delle condizioni economiche se le merci destinate ad essere vincolate al regime di perfezionamento attivo sono considerate «sensibili» ⁽²²⁾.

Infine, le condizioni economiche sono oggetto di accertamento se l'operatore intende lavorare merci «sensibili» e sussiste un comprovato pericolo che gli interessi essenziali dei produttori siano pregiudicati ⁽²³⁾.

In ogni caso, le condizioni economiche si considerano soddisfatte e pertanto non si procede alla verifica qualora ricorra una delle ipotesi di cui all'art. 167.

Il codice doganale impone inoltre che le materie prime non unionali, qualora si tratti di operazioni di perfezionamento diverse dalla riparazione o dalla distruzione, risultino identificabili nei prodotti compensatori ⁽²⁴⁾.

sulla base della classificazione doganale, del valore e del quantitativo delle merci non unionali al momento dell'autorizzazione al ricorso al regime del perfezionamento attivo.

⁽²¹⁾ La regola generale è infatti rappresentata dall'art. 85 del codice, che prevede che l'obbligazione doganale sia determinata sulla base delle norme sul calcolo applicabili nel momento in cui è sorta.

⁽²²⁾ L'Agenzia delle dogane e dei monopoli si riferisce con l'espressione «merci sensibili» alle «merci destinate ad essere vincolate al regime di perfezionamento attivo sarebbero oggetto di una misura di politica commerciale o agricola, di un dazio antidumping provvisorio o definitivo, di un dazio compensativo, di una misura di salvaguardia o di un dazio addizionale derivante da una sospensione di concessioni se fossero dichiarate per l'immissione in libera pratica», previste dall'art. 166 reg. 2015/2446/UE, lett. b) e c). Cfr. circolare n. 8/D del 19 aprile 2016, 95.

⁽²³⁾ Anche l'ipotesi di cui alla lettera c) dell'art. 166 reg. 2015/2446/UE si riferisce all'ipotesi del calcolo dell'obbligazione doganale secondo l'aliquota prevista per i prodotti compensatori.

⁽²⁴⁾ Cfr. art. 256 reg. 2013/952/UE.

Nell'autorizzazione, tenuto conto del tempo necessario ad effettuare le operazioni, le autorità doganali indicano il termine entro il quale il regime di perfezionamento dovrà essere appurato, che in ogni caso non sarà superiore ai sei mesi ⁽²⁵⁾. Entro tale termine, decorrente dal rilascio dell'autorizzazione, i prodotti compensatori dovranno essere riesportati, vincolati ad un diverso regime doganale speciale ⁽²⁶⁾ oppure immessi in libera pratica, con conseguente assolvimento dei dazi.

3. *Nei punti franchi triestini* – Il nucleo della disciplina del porto franco di Trieste, istituito doganale dalla storia secolare ⁽²⁷⁾, è oggi costituito da due accordi internazionali e dalla relativa normativa di attuazione.

Il primo accordo in ordine temporale fu il Trattato di pace del 10 febbraio 1947, che all'Allegato VIII ⁽²⁸⁾, rubricato «Strumento relativo al porto libero di Trieste» prevedeva

⁽²⁵⁾ Cfr. art. 257 reg. 2013/952/UE.

⁽²⁶⁾ Cfr. art. 215 reg. 2013/952/UE e art. 241 reg. 2015/2446/UE.

⁽²⁷⁾ Le sue origini infatti risalgono alla patente dell'imperatore Carlo VI d'Austria del 18 marzo 1719, che aveva dichiarato porti franchi gli scali di Trieste e Fiume. Per approfondire il complesso sviluppo storico del porto franco si veda D. ROSSETTI, *Meditazione storico-analitica sulle franchigie della città e porto-franco di Trieste dall'anno 949 fino all'anno 1814 del dottor Domenico Rossetti*, Venezia, 1815; G. BOTTERI, *Il porto franco di Trieste. Una storia europea di liberi commerci e traffici*, ed. I, Trieste, 1988; R. LONGOBARDI, *Le vicende dell'ordinamento portuale di Trieste (1918-1988)*, in *Trasp.* 1993, 105; F. LODATO-F. TRAMPUS-F. QUERCI, *Internazionalità e storicità del porto franco di Trieste*, Trieste, 2000, 190; R. LOBIANCO, *Il Porto franco di Trieste: profili giuridici e recenti novità normative*, in *Dir. trasp.* 2021, 367.

⁽²⁸⁾ Il porto franco era contemplato anche nell'Allegato VI, rubricato «Statuto permanente del Territorio Libero di Trieste», che all'art. 34 prevedeva che «Sarà creato un Porto Libero nel Territorio Libero che sarà amministrato sulla base di uno Strumento internazionale stabilito dal Consiglio dei Ministri degli Esteri, approvato dal Consiglio di Sicurezza, ed è allegato al presente Trattato».

la costituzione di un porto franco internazionale, dove le merci di qualunque provenienza avrebbero potuto transitare, rimanere depositate o persino essere lavorate secondo i principi di uguaglianza, libertà e non onerosità ⁽²⁹⁾.

L'impossibilità di dare attuazione alle norme sul Territorio Libero, del quale nelle previsioni del Trattato il porto franco avrebbe costituito un ente pubblico, portò alla firma del Memorandum di Londra del 5 ottobre 1954. Con questo accordo lo Stato italiano, a seguito dell'estensione dell'amministrazione civile sullo scalo giuliano, si è impegnato a mantenere il regime del porto franco in conformità («*in general accordance with*») agli articoli 1-20 dell'Allegato ⁽³⁰⁾.

Per ricostruire la disciplina speciale delle lavorazioni industriali nei punti franchi triestini si deve necessariamente partire dal Trattato di pace.

L'Allegato, infatti, oltre alle disposizioni relative al libero transito e alla permanenza delle merci estere, contempla anche la possibilità di sottoporre tali merci a lavorazioni industriali ⁽³¹⁾. Agli operatori già presenti nell'area di franchigia

⁽²⁹⁾ Il principio della non onerosità della permanenza limita i prelievi sulle merci ai soli oneri che costituiscono un corrispettivo per i servizi resi alle stesse nei punti franchi (art. 5). Il principio di libertà si declina in libero transito per le merci dirette o provenienti dal porto libero (art. 16) e in libero accesso per le merci e i mercantili di tutti i Paesi per le attività carico e scarico (art. 5). Quanto al principio di uguaglianza, l'art. 1 dell'Allegato giustifica la costituzione del porto franco doganale al fine di «garantire che il porto e i mezzi di transito di Trieste possano essere utilizzati in condizioni di eguaglianza da tutto il commercio internazionale e dalla Jugoslavia, l'Italia e gli Stati dell'Europa Centrale, secondo le consuetudini vigenti negli altri porti franchi del mondo».

⁽³⁰⁾ Par. 5 del Memorandum di Londra. L'Allegato VIII aveva definito il porto franco come un ente del Territorio Libero. Pertanto se col Memorandum si riconosceva che il Territorio Libero non sarebbe potuto venire ad esistenza, estendendo l'amministrazione civile dello Stato italiano e di quello jugoslavo sulle zone A e B, in assenza del richiamo di cui al par. 5 anche la disciplina dell'Allegato per i punti franchi non avrebbe più trovato applicazione.

⁽³¹⁾ L'art. 6 dell'Allegato, invece, subordina lo svolgimento delle

si riconosceva infatti la possibilità di «elaborare» le merci estere nei punti franchi, mentre l'eventuale insediamento di nuove imprese manifatturiere sarebbe stato autorizzato dal Consiglio di Governo su proposta del Direttore del porto ⁽³²⁾.

In ottemperanza all'obbligo internazionale assunto col Memorandum lo Stato italiano ha dunque provveduto a mantenere e a regolare il regime del porto franco in conformità ai principi dell'Allegato VIII attraverso una fonte speciale quali i decreti del Commissario generale di governo per il territorio di Trieste ⁽³³⁾. Tra questi decreti si ricordano in particolare due provvedimenti.

Il primo decreto ha carattere generale ⁽³⁴⁾ e fornisce una regolamentazione applicabile all'insieme dei punti franchi presenti nello scalo, mentre col successivo intervento è stato istituito il punto franco della zona industriale ⁽³⁵⁾ e contiene norme particolari, che trovano applicazione esclusivamente a quest'area. Entrambi i decreti regolano lo svolgimento di attività industriali nei punti franchi, sebbene vi siano delle differenze tra le rispettive discipline.

attività di stoccaggio, immagazzinaggio, ispezione, smistamento, imballaggio e re-imballaggio all'osservanza delle disposizioni di carattere generale dettate dal Direttore del porto.

⁽³²⁾ Art. 7 dell'Allegato. La procedura autorizzatoria, nella prospettiva che il porto franco costituisse un ente del Territorio libero, coinvolgeva due figure come il Direttore del porto ed il Consiglio di Governo, legate all'organizzazione delineata dal Trattato di pace e mai realizzatasi.

⁽³³⁾ Si tratta di un organo straordinario del Governo, sottoposto al Presidente del Consiglio e legittimato ad adottare decreti tanto nell'esercizio di funzioni normative quanto amministrative al fine di coordinare la normativa triestina e l'ordinamento italiano, e di dare attuazione all'obbligo di cui al par. 5 del Memorandum. Il Commissario generale di Governo venne nominato con il d.P.R. del 27 ottobre 1954, mentre fu eliminato con la l. cost. 31 gennaio 1963 n.1 (Statuto della regione Friuli Venezia Giulia) che all'art. 70 trasferisce le residue funzioni amministrative al Commissario del governo nella regione.

⁽³⁴⁾ Decreto commissariale 19 gennaio 1955 n. 29.

⁽³⁵⁾ Decreto commissariale 23 dicembre 1959 n. 53.

Il decreto commissariale del 1955 considera il porto franco un'area posta al di fuori della linea doganale, riconoscendo agli operatori la possibilità di compiere in libertà «da ogni vincolo doganale» una serie di operazioni sulle merci e sui materiali presenti, tra cui la loro manipolazione o trasformazione, anche di carattere industriale ⁽³⁶⁾.

Nel provvedimento si confermavano le attività allora presenti nei punti franchi, mentre si subordinava l'insediamento di nuove imprese al rilascio di un'autorizzazione da parte del Commissario di governo, sentiti il Ministero delle finanze e le altre amministrazioni interessate ⁽³⁷⁾.

La facoltà di lavorare le merci estere in assenza di vincoli doganali venne in seguito estesa anche al punto franco della zona industriale ⁽³⁸⁾, per il quale il decreto istitutivo contemplava alcune previsioni ulteriori, non presenti nel precedente provvedimento e legate alla vocazione storica dell'area all'attività manifatturiera.

Si trattava innanzitutto di vantaggi riguardanti le risorse energetiche impiegate dalle imprese per la trasformazione industriale. Ai prodotti petroliferi e ai combustibili non avrebbero trovato applicazione i dazi e, a seconda che fossero nazionali o esteri, l'imposta di fabbricazione o la sovrimposta di confine, mentre il costo dell'energia elettrica non avrebbe compreso l'imposta erariale di consumo ⁽³⁹⁾.

Un'altra previsione particolare dettata per il punto franco della zona industriale consiste nella regolazione del trat-

⁽³⁶⁾ Art. 4. L'articolo successivo, tuttavia, limita tale libertà, escludendo che l'extra-territorialità trovi applicazione alle merci estere consumate o utilizzate nel porto franco e ai materiali di impianto, esercizio o arredamento. Lo stesso articolo richiama altresì il trattamento più stringente previsto per la manipolazione dei generi di monopolio e di altri beni previsto dall'art. 7 del D.M. 20 dicembre 1925 n. 1693.

⁽³⁷⁾ Art. 8 del decreto commissariale 19 gennaio 1955 n. 29.

⁽³⁸⁾ Art. 2 del decreto commissariale 23 dicembre 1959 n. 53.

⁽³⁹⁾ Art. 3 del decreto commissariale 23 dicembre 1959 n. 53.

tamento doganale dei prodotti realizzati in tale area della franchigia, per i quali il decreto dettava le condizioni che avrebbero dovuto soddisfare perché fossero introdotti nel territorio doganale italiano ⁽⁴⁰⁾.

Infine si delineava una procedura diversa rispetto a quella dettata dal precedente decreto per l'insediamento di nuove imprese o l'ampliamento delle attività esistenti, richiedendo un'autorizzazione del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro del tesoro, adottata previa eventuale audizione degli altri ministeri interessati ⁽⁴¹⁾.

Sebbene in principio nel porto franco vi fossero degli insediamenti industriali, col tempo tali attività sono gradualmente scomparse, mentre l'incertezza circa l'organizzazione amministrativa del porto franco, in particolare rispetto alla competenza ad autorizzare le attività industriali nella franchigia, ha ostacolato l'insediamento di nuove imprese.

Sotto quest'ultimo profilo si ricorda, infatti, che la legge sul riordino della legislazione portuale affidava ad un decreto del Ministero dei trasporti, da adottarsi di concerto con il Ministero delle finanze, il compito di definire l'organizzazione

⁽⁴⁰⁾ L'art. 9 prevede che «I prodotti fabbricati in stabilimenti situati nel punto franco possono essere destinati al territorio doganale, previa autorizzazione del Ministero delle finanze, di concerto con gli altri Ministeri interessati, a condizione che: a) vengano corrisposti i diritti doganali limitatamente alle materie prime estere impiegate nella loro fabbricazione e le imposte afferenti i prodotti di cui all'articolo 3 consumati nel ciclo produttivo; b) gli stabilimenti vengano sottoposti, a spese degli interessati, a vigilanza permanente; c) la quantità di prodotti da ammettere all'importazione nel territorio doganale non superi la quantità degli stessi prodotti esportati dallo stabilimento. Nel caso in cui la quantità dei prodotti destinati al territorio doganale ecceda quella esportata dallo stabilimento, l'eccedenza sarà sottoposta al trattamento fiscale dei similari prodotti provenienti direttamente dall'estero».

⁽⁴¹⁾ Art. 8 decreto commissariale 23 dicembre 1959 n. 53. Per superare la differenza fra le procedure l'Avvocatura di Stato intervenne con la nota del 23 giugno 1984 n. 25378, nella quale estendeva anche al punto franco della zona industriale la competenza del Commissario di Governo.

dei punti franchi triestini ⁽⁴²⁾, e con essa anche l'indicazione dell'autorità competente al rilascio di tali autorizzazioni. Tuttavia, nonostante alcuni tentativi infruttuosi ⁽⁴³⁾, tale provvedimento non venne approvato per oltre vent'anni.

Solamente con il decreto del luglio 2017 ⁽⁴⁴⁾ la lacuna è stata colmata, definendo il ruolo e le attribuzioni dell'Autorità di sistema nella gestione, nella pianificazione e nello sviluppo dei punti franchi, anche rispetto all'autorizzazione delle lavorazioni sulle merci estere da parte di imprese manifatturiere nell'area.

Sotto questo profilo il decreto differenzia la semplice manipolazione delle merci dalla produzione di beni e servizi, anche «a carattere industriale» ai fini del rilascio dell'autorizzazione ⁽⁴⁵⁾.

La manipolazione delle merci è autorizzata dal presidente dell'Autorità di sistema, ferme restando le competenze dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Nel caso della produzione di beni e servizi l'autorizzazione presidenziale è subordinata invece all'assenso dell'autorità doganale.

4. I vantaggi dell'effettuare lavorazioni industriali nel porto franco di Trieste – La possibilità di insediare delle attività di trasformazione industriale delle merci non unionali per i punti franchi consentirebbe alle imprese manifatturiere di godere di una serie di vantaggi sotto il profilo doganale e sul piano della logistica.

⁽⁴²⁾ Art. 6, comma 12, legge 28 gennaio 1994 n. 84.

⁽⁴³⁾ Si ricorda il cosiddetto decreto «Burlando», uno schema di regolamento elaborato nel 1997, che prendeva il nome dall'allora Ministro dei trasporti, che tuttavia non venne mai adottato.

⁽⁴⁴⁾ Decreto interministeriale del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 13 luglio 2017 «Organizzazione amministrativa per la gestione dei punti franchi compresi nella zona del porto franco di Trieste».

⁽⁴⁵⁾ Art. 3, terzo comma, lett. a) e b).

Il porto triestino si colloca in una posizione geografica strategica, gode di un'ottima accessibilità nautica grazie ai fondali profondi 18 metri, e in anni recenti si sono previsti importanti interventi infrastrutturali, tra cui la realizzazione della piattaforma logistica o la costruzione di un polo logistico a Servola dove sorgeva l'area a caldo di uno stabilimento siderurgico.

Per l'economia dello scalo riveste grande importanza il trasporto intermodale, come evidenziano i risultati raggiunti nel 2021, quando oltre il 50% dei container e il 41% dei semirimorchi sono giunti o ripartiti con la ferrovia, realizzando così in anticipo di quasi vent'anni gli obiettivi fissati dalle istituzioni europee per il 2050 ⁽⁴⁶⁾.

Sotto il profilo burocratico il trasporto delle merci è agevolato inoltre dal rilascio dei cosiddetti permessi liberalizzati per i punti franchi di Trieste.

Grazie a questi permessi i vettori extra-europei, per i quali di regola opera il sistema delle quote, basato su accordi bilaterali fra lo Stato italiano e lo Stato di provenienza del vettore, in deroga a tale sistema hanno la possibilità di circolare qualora abbiano come destinazione o provengano dal porto franco triestino ⁽⁴⁷⁾, in attuazione

⁽⁴⁶⁾ Il Libro bianco della Commissione europea del 2011, «Trasporti 2050», fissa due obiettivi in termini di traffico intermodale rispettivamente per il 2030 e il 2050 riferiti alle tratte superiori ai 300 km. Entro il 2030 il 30% del trasporto su strada dovrà essere sostituito dal trasporto ferroviario o da altri modi, mentre 20 anni più tardi il 50% delle merci trasportate su strada dovranno essere movimentate con modalità alternative.

⁽⁴⁷⁾ Il sistema dei permessi, che consente la libera circolazione verso il porto di Trieste o dal Porto di Trieste in direzione dei valichi di Tarvisio, Gorizia e Ferneti, fu introdotto in via sperimentale per un anno con il decreto del Ministro dei trasporti del 17 Gennaio 1981, per essere poi confermato un nuovo decreto del 23 gennaio 1982. Il decreto del 13 luglio 2017 all'art. 5 affida la competenza a rilasciare il permesso di transito all'Autorità di sistema, che applica la normativa di dettaglio contenuta nel regolamento della Direzione Generale Territoriale Nord-Est del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 18 dicembre 2015, recepita con il decreto del Commissario straordinario del 27

del principio di libero transito sancito dall'Allegato VIII.

Quanto ai vantaggi di carattere doganale, le merci immesse in libera pratica attraverso i punti franchi beneficiano del credito doganale triestino ⁽⁴⁸⁾, che consente agli operatori di differire fino a 180 giorni la corresponsione dei dazi e dell'Iva ad un tasso d'interesse agevolato ⁽⁴⁹⁾. Si tratta di un istituto, introdotto dal legislatore austriaco, che si differenzia dal differito doganale, vigente negli altri porti italiani, perché riconosce una dilazione più ampia ⁽⁵⁰⁾.

gennaio 2016 n. 1494.

⁽⁴⁸⁾ L'istituto del credito doganale triestino, già contemplato dalla normativa austriaca (B.L.I. 20 maggio 1856, confermato con ordinanza del Ministero delle finanze del 15 gennaio 1862 e dalla legge 13 febbraio 1906 B.L.I. n. 20), è oggi disciplinato dal Decreto del Ministero delle finanze 18 giugno 1923 n. 7207 «Norme per la concessione del credito doganale». Per un approfondimento l'evoluzione storica dell'istituto cfr. F. TRAMPUS, *L'istituto del credito doganale per il territorio di Trieste*, in *Trasp.* 2005, 69.

⁽⁴⁹⁾ In anni recenti è sorta una problematica riguardo la determinazione degli interessi applicati al credito doganale. Il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 3 dicembre 2004 ha introdotto un meccanismo automatico per l'individuazione del tasso d'interesse, che sarebbe stato pari al 50% del tasso dell'Euribor a sei mesi. Tuttavia, essendo il tasso Euribor negativo, ci si è interrogati su come determinare il tasso d'interesse, e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha scelto di applicare il tasso previsto per il differito doganale. Tale decreto del Direttore centrale è stato annullato dal TAR del Friuli Venezia Giulia con la sentenza del 22 maggio 2019 in quanto viziato da eccesso di potere, poiché il meccanismo automatico di adeguamento non avrebbe consentito all'autorità alcun margine di apprezzamento circa la congruità economica del tasso calcolato secondo la norma in questione. Come sollecitato dal giudice amministrativo, che domandava l'individuazione con un apposito intervento normativo di parametri certi o prevedibili per la definizione del tasso, con il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 27 maggio 2019 si è specificato che qualora il 50% del tasso per l'Euribor sia inferiore alla soglia dello 0,1% trova applicazione il tasso dello 0,1%. Trova comunque applicazione il tasso previsto per il differito doganale qualora risulti più favorevole.

⁽⁵⁰⁾ Negli altri porti nazionali, infatti, trova applicazione l'istituto

Riguardo il tema specifico delle lavorazioni industriali nei punti franchi gli operatori eventualmente insediatisi godrebbero principalmente di due benefici.

In primo luogo, le imprese avrebbero la possibilità di effettuare le trasformazioni dei materiali esteri «in assenza di qualsiasi vincolo doganale». L'espressione impiegata nel decreto è molto importante, in quanto la libertà riconosciuta agli operatori non limita alla sola obbligazione doganale, ma grazie al riferimento al «vincolo» si estende fino ad escludere l'applicazione di condizioni o limitazioni allo svolgimento di tali attività.

Il secondo vantaggio attiene invece all'acquisizione dell'origine non preferenziale italiana⁽⁵¹⁾ (o *made in Italy*) da parte delle merci lavorate nei punti franchi, poiché questa, pur non incidendo sull'obbligazione doganale, rappresenta un'importante «etichetta commerciale». Ai fini dell'acquisizione dell'origine non preferenziale il codice europeo attribuisce rilievo all'entità e alle caratteristiche delle operazioni effettuate sulle materie prime.

Il bene acquista l'origine del luogo dove è stato interamente realizzato⁽⁵²⁾ o, qualora alla produzione abbiano contribuito più paesi, del luogo dove si sia svolta l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, a condizione che questa risulti economicamente giustificata.

Con l'espressione «trasformazione sostanziale» si individuano quelle lavorazioni che, effettuate da un'impresa attrezzata, danno vita ad un bene nuovo, oppure che costituiscono un'importante fase nel processo di fabbricazione perché attribuiscono al prodotto finito delle caratteristiche

del differito doganale che consente di differire la corresponsione dei diritti doganali e della fiscalità interna fino rispettivamente a 30 giorni e 90 giorni, a fronte della prestazione di una cauzione. Sul punto si vedano gli art. 79-82 del d.P.R. 23 gennaio 1973 «Testo Unico delle Leggi Doganali» n. 43.

⁽⁵¹⁾ Art. 60 reg. 2013/952/UE.

⁽⁵²⁾ Sul punto cfr. elenco art. 31 reg. 2015/2446/UE.

che prima non possedeva o delle peculiarità diverse da quelle dei singoli componenti ⁽⁵³⁾.

Il legislatore europeo richiede altresì che tale trasformazione sia «economicamente giustificata» ⁽⁵⁴⁾, al fine di evitare che la manipolazione delle merci abbia il solo fine di eludere le norme doganali, applicando così ai prodotti finiti un trattamento più favorevole di quello previsto.

5. La problematica e la soluzione politica – La normativa vigente prevede dunque che qualora pervenga una richiesta di autorizzazione allo svolgimento nei punti franchi di attività di carattere industriale di produzione di beni, il relativo provvedimento sia rilasciato dal Presidente dell'Autorità, previo assenso dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

Da quest'ultima condizione sorge l'attuale problematica riguardante la piena applicazione del regime speciale del porto franco, che dipende dalla ricostruzione della franchigia triestina sostenuta dall'autorità doganale. L'Agenzia qualifica i punti franchi di Trieste come una zona franca europea, poiché figurano nel territorio doganale ⁽⁵⁵⁾ e nell'e-

⁽⁵³⁾ L'art. 34 reg. 2015/2446/UE esclude che rilevino ai fini dell'acquisizione dell'origine le cosiddette «operazioni minime», elencate dal medesimo articolo. In giurisprudenza si ricorda una pronuncia della Corte di Giustizia, dove al fine di individuare la trasformazione sostanziale della merce ha individuato due criteri alternativi: il cambiamento della classificazione doganale dei beni lavorati, o il mutamento delle caratteristiche e della consistenza del prodotto finale rispetto al prodotto finito. Cfr. C. giust. UE 10 dicembre 2009, C-260/08, *Bundesfinanzdirektion West c. HEKO Industrieerzeugnisse GmbH*, punto 37.

⁽⁵⁴⁾ Art. 33 reg. 2015/2446/UE «Un'operazione di trasformazione o lavorazione effettuata in un altro Paese o territorio non è considerata economicamente giustificata 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».

⁽⁵⁵⁾ Cfr. art. 4 reg. 2013/952/UE.

lenco delle zone franche curato dalle istituzioni europee, e pertanto vi applica la relativa disciplina del codice ⁽⁵⁶⁾.

Sulla base di questa interpretazione l'autorità richiede ai fini dell'autorizzazione che le lavorazioni industriali delle merci non unionali nei punti franchi soddisfino i requisiti posti dal codice per il ricorso al regime del perfezionamento attivo. Tale ricostruzione nega dunque la specialità del regime dei punti franchi triestini, sottoponendo di conseguenza la lavorazione delle merci estere nel porto franco alle medesime condizioni previste per l'effettuazione di tali operazioni nel resto del territorio europeo.

Per superare tale ostacolo è stata proposta una soluzione politica, che prevede la modifica del territorio doganale affinché sia riconosciuta l'extra-doganalità dei punti franchi triestini e, di conseguenza, non trovi più applicazione il codice europeo. Con l'inserimento dei punti franchi fra i territori extra-doganali verrebbero meno le condizioni imposte dal codice per le attività di trasformazione industriale, consentendo così la lavorazione delle merci estere in libertà da vincoli.

A sostegno di questa soluzione si ricorda che si tratta di una procedura seguita recentemente dal Governo italiano, seppur in direzione opposta, al fine di inserire Campione d'Italia e le acque nazionali del lago di Lugano nel territorio doganale europeo, che fino ad allora figuravano tra le aree extra doganali. In quell'occasione la Commissione europea venne sollecitata dall'esecutivo ⁽⁵⁷⁾ ad avviare il procedimento legislativo per la modifica del codice europeo, giustificando la richiesta di inserimento delle suddette aree nel territorio doganale col venir meno delle ragioni storiche che ne avevano giustificato l'extra-doganalità ⁽⁵⁸⁾.

⁽⁵⁶⁾ La lista è consultabile al seguente indirizzo [list_freezones.pdf](#) ([europa.eu](#)).

⁽⁵⁷⁾ Con la lettera del 18 luglio 2017.

⁽⁵⁸⁾ Campione d'Italia e le acque del lago di Lugano sono divenute parte del territorio doganale a partire dal 1° gennaio 2020, a seguito della

Questo precedente ha spinto alcuni esponenti delle amministrazioni pubbliche e dell'imprenditoria triestina, di fronte ad un rinnovato interesse per la possibilità di insediare attività industriali nella franchigia ⁽⁵⁹⁾, a sollecitare un intervento risolutore da parte del Governo. Si domanda, infatti, che, seguendo il procedimento utilizzato per Campione d'Italia, l'esecutivo trasmetta alla Commissione la richiesta di inserire il porto franco triestino fra le aree extra-doganali, affinché sia avviato il procedimento legislativo europeo per la modifica del territorio doganale.

In questa prospettiva con la risoluzione della Commissione Affari europei del Senato ⁽⁶⁰⁾ si è voluto dare impulso all'avvio della procedura, poiché, dopo aver sottolineato la specialità del regime del porto franco di Trieste, si sollecitava il Governo ad interpellare la Commissione europea. Sempre al fine di accelerare l'attivazione delle istituzioni competenti il documento parlamentare è stato inoltre trasmesso anche alla stessa Commissione europea, portando alla presa di posizione dell'istituzione con la replica riportata in precedenza.

Eppure, sebbene nel dibattito si ponga l'accento esclusivamente sulla comunicazione del Governo alla Commissione, considerandolo l'unico vero ostacolo al pieno riconoscimento della specialità del porto franco di Trieste, in realtà l'esito del ricorso a questa soluzione non appare affatto scontato.

modifica dell'art. 4 del codice comunitario operata dal reg. 2019/474/UE del 19 marzo 2019, dove le istituzioni europee hanno preso atto del fatto che le motivazioni storiche a fondamento dell'esclusione, quali l'isolamento e gli svantaggi economici, fossero venute meno.

⁽⁵⁹⁾ In particolare questo interesse è aumentato a seguito dell'istituzione del nuovo punto franco di «Freeste», avvenuta con il decreto del presidente dell'Autorità di sistema del 23 gennaio 2019.

⁽⁶⁰⁾ Sulla questione si è registrata anche una nota del presidente del Consiglio regionale della regione Friuli Venezia Giulia per l'audizione in Senato in data 8 giugno 2021, con la quale si sollecita il pieno riconoscimento della specialità del porto franco di Trieste in quanto considerato un «valore aggiunto» per la Regione e il Paese.

L'istituzione europea, infatti, potrebbe, una volta valutata nel merito la richiesta, non condividere l'argomentazione presentata dal Governo a sostegno della richiesta ⁽⁶¹⁾, e scegliere così di non avviare il procedimento legislativo.

In sede di discussione della proposta potrebbero emergere poi delle posizioni contrarie al pieno riconoscimento della specialità del porto franco triestino, perché ritenuto magari lesivo della concorrenza con gli altri scali, come accaduto in passato presso il Parlamento europeo, dove vennero sollevate delle perplessità in tal senso riguardo la competizione con gli altri porti italiani ⁽⁶²⁾.

6. *Una proposta alternativa giuridica* – Preso atto del fatto che la soluzione politica, che subordina la piena applicazione del regime internazionale all'esclusione dei punti franchi dal territorio doganale a seguito della modifica del codice europeo, non garantisce l'esito positivo della procedura, si propone in questa sede una diversa argomentazione, di natura giuridica. Da una lettura della stessa normativa europea vigente si potrebbe infatti sostenere che la disciplina speciale delle trasformazioni industriali nei punti franchi possa trovare applicazione, senza che sia necessaria alcuna modifica del codice.

⁽⁶¹⁾ In un intervento sulla stampa locale si individuano due condizioni per la presentazione della proposta da parte della Commissione europea al Parlamento e al Consiglio: la solidità giuridica dell'argomentazione proposta dal Governo italiano, e la ragionevole aspettativa che la proposta non si scontri con opposizioni di altri Stati membri. Cfr. G. PERINI, *L'iter per l'extra-doganalità del porto*, cit., 17.

⁽⁶²⁾ Interrogazione con richiesta di risposta scritta E-006306-13 del 3 giugno 2013, dove si domandava alla Commissione se l'Unione europea 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 ledessero gli altri porti italiani, in particolare quelli presenti nell'Italia centro meridionale.

Procedendo con ordine, è innanzitutto interessante verificare se la qualificazione del porto franco di Trieste come una zona franca europea, che rappresenta il presupposto per l'estensione della disciplina europea ai punti franchi, sia corretta. Verso questa ricostruzione sembra infatti far propendere il fatto che l'area della franchigia figuri nel territorio doganale e che sia inserita nell'elenco ufficiale delle zone franche curato dalle istituzioni europee.

In realtà questi elementi attengono esclusivamente all'aspetto formale e non incidono sulla sostanza del porto franco, che sotto questo profilo si discosta notevolmente dalle altre zone franche europee. In particolare, i punti franchi si differenziano per la loro fonte, in quanto sono istituiti da un accordo internazionale, il Trattato di pace, mentre la loro conservazione è imposta allo Stato italiano da una seconda convenzione, il Memorandum di Londra.

Nel codice europeo, invece, il legislatore comunitario ha affidato ai singoli Stati membri l'individuazione delle aree del territorio doganale destinate a divenire zone franche, affidando così la loro istituzione ad un atto di diritto interno, che caso dell'ordinamento italiano è stato individuato nella legge ⁽⁶³⁾.

Tale differenza sul piano della fonte costituisce un'importante garanzia per la conservazione del porto franco, perché limita la discrezionalità delle scelte future del legislatore europeo e nazionale.

I decreti commissariali come il resto della normativa interna costituiscono l'attuazione dell'obbligo internazionale di mantenere il porto franco e, pertanto, un eventuale provvedimento legislativo che intendesse rimuoverli per eliminare le differenze con le altre zone franche risulterebbe incostituzionale perché adottato in violazione dell'art. 117 cost.

La zona franca del codice europeo invece, essendo isti-

⁽⁶³⁾ Art. 243 reg. 2013/952/UE. Riguardo la normativa nazionale cfr. art. 165 del d.P.R. 43/1973 e la circolare dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli n. 8/D del 19 aprile 2016, 87.

tuita con legge, potrebbe essere rimossa con la sola abrogazione della legge istitutiva.

Quanto al legislatore europeo, in forza dell'art. 351 TFUE l'obbligo di mantenere il regime internazionale assunto dallo Stato italiano per mezzo del Memorandum assicura l'intangibilità del porto franco: si può dunque ritenere che, anche qualora in futuro con una modifica del codice doganale dovesse essere eliminata la figura della zona franca, il porto franco triestino non potrebbe venir inciso perché oggetto di un vincolo internazionale salvaguardato dallo stesso diritto europeo ⁽⁶⁴⁾.

Il porto franco di Trieste non può pertanto considerarsi alla stregua di una qualsiasi zona franca europea, poiché costituisce un regime doganale speciale, i cui principi sono delineati dai due accordi internazionali ⁽⁶⁵⁾, che insiste sulle merci introdotte, depositate o lavorate nei punti franchi.

Una volta chiarita la reale natura del porto franco triestino, occorre verificare se la normativa speciale di origine internazionale possa ancora trovare applicazione, nonostante sia intervenuta a livello europeo l'armonizzazione del diritto doganale. A tal fine si devono ricercare nel diritto europeo e nazionale elementi che ammettano una deroga alla disciplina doganale generale, oggi rappresentata dal codice europeo, consentendo così l'applicazione alla franchigia triestina delle previsioni relative al suo regime speciale.

Partendo nella disamina dal diritto interno, emerge chiaramente l'impegno e la volontà da parte dell'ordinamento italiano di conservare le norme speciali relative ai punti franchi di fronte alla sopravvenuta regolazione europea.

In tal senso già in sede di attuazione della prima direttiva europea in tema di zone franche e depositi franchi, lo Stato italiano confermava la persistente vigenza del regime di ori-

⁽⁶⁴⁾ In questo senso si veda in seguito la risposta scritta della Commissione europea del 6 aprile 2005 all'interrogazione E-0704/2005.

⁽⁶⁵⁾ Cfr. G. CONETTI, *Il regime internazionale del porto franco di Trieste*, ed. I, Trieste, 1988, 13.

gine internazionale per il porto franco di Trieste, facendone salve le disposizioni più favorevoli ⁽⁶⁶⁾. Questa presa di posizione è stata ribadita anche in seguito, prima nel Testo Unico delle leggi doganali ⁽⁶⁷⁾ e, più di recente, nella legge sul riordino della legislazione in materia portuale ⁽⁶⁸⁾, sancendo la costante applicazione delle disposizioni più favorevoli relative al porto franco accanto ai regolamenti comunitari.

La conferma più significativa da parte dell'ordinamento italiano dell'attuale vigenza del regime speciale è anche quella più recente, perché si rinviene nel decreto interministeriale del 2017. Una prima conferma è rappresentata dal fatto si sia dato seguito alle previsioni della legge del 1994, definendo l'organizzazione amministrativa del porto franco.

Tuttavia, ai fini della vigenza del regime speciale riveste una ancor maggior importanza quanto indicato nelle premesse del provvedimento.

Tra la normativa che viene richiamata figurano infatti tanto l'art. 351 del TFUE quanto il codice doganale europeo; quest'ultimo però soltanto nella misura in cui sia applicabile ai punti franchi. Si tratta di una precisazione molto interessante, poiché richiamando il codice doganale europeo solo «per quanto applicabile» sembra ammettersi la possibilità di una coesistenza fra il regime internazionale e il diritto comunitario, destinato a trovare applicazione quando più favorevole oppure per quegli aspetti non regolati dalla normativa speciale.

Passando ora al diritto europeo, il porto franco di Trieste è stato preso in considerazione dal legislatore sin dalla

⁽⁶⁶⁾ Art. 32 del d.P.R. 30 dicembre 1969 n. 1133. In seguito intervenne una circolare del Ministero delle finanze del 23 maggio 1973, citata in D. MALTESE-E. VOLLI, *Il regime dei punti franchi del porto di Trieste*, in *Dir. mar.* 2000, 1073, che sosteneva che in forza di questa disposizione non si sarebbe applicato il limite delle condizioni economiche alle lavorazioni industriali nei punti franchi triestini.

⁽⁶⁷⁾ Art. 169 del d.P.R. 43/1973.

⁽⁶⁸⁾ Art. 6, comma 12, l. 28 gennaio 1994, n. 84.

prima direttiva sulle zone e i depositi franchi del 1969 ⁽⁶⁹⁾.

In tale sede, infatti, il Consiglio ed il Parlamento, su comunicazione del Governo italiano, allegarono alla direttiva una dichiarazione congiunta con la quale, richiamando l'art. 234 del Trattato CEE, constatavano il fatto che i punti franchi triestini fossero stati istituiti dall'Allegato VIII del Trattato di pace e che avessero formato oggetto del Memorandum di Londra. Questo riconoscimento da parte delle istituzioni europee delle fonti della disciplina speciale del porto franco venne poi ribadito nel successivo regolamento sulle zone franche ⁽⁷⁰⁾, confermando che, nonostante fosse intervenuta l'armonizzazione della disciplina doganale a livello comunitario, il regime internazionale del porto franco avrebbe continuato a trovare applicazione.

Le due dichiarazioni delle istituzioni avrebbero dunque prodotto un duplice effetto, perché se da un lato escludevano la sussistenza dell'incompatibilità di cui all'art. 234, secondo comma, del Trattato CEE, dall'altro consentivano l'estensione della salvaguardia del regime speciale dei punti franchi anche a favore degli altri Stati membri della comunità ⁽⁷¹⁾.

Le dichiarazioni però non sono state poi riprodotte nel codice doganale comunitario ad inizio degli anni Novanta, ma questa mancanza non le ha private di effetti in quanto in realtà il codice non abrogava i precedenti regolamenti,

⁽⁶⁹⁾ Dir. 69/75/CEE del 4 marzo 1969. «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».

⁽⁷⁰⁾ Reg. 88/2504/CEE del 23 luglio 1988.

⁽⁷¹⁾ Cfr. M. CAMPAILLA, *Il regime giuridico delle zone franche del porto di Trieste*, in *Dir. traspr.* 1998, 59-60.

riferiti a singoli regimi o settori del diritto doganale, ma si limitava a riprenderne il contenuto e a sistematizzarli all'interno di un unico testo normativo ⁽⁷²⁾.

A livello comunitario la questione del rapporto tra la normativa europea e il regime internazionale è stata affrontata anche in sede parlamentare con alcune interrogazioni.

Un primo intervento ⁽⁷³⁾ verteva sulla possibilità di estendere i vantaggi in tema di trasformazioni industriali accordati al porto franco di Amburgo dalla normativa comunitaria. Allo scalo tedesco la direttiva e il regolamento europei in tema di zone franche riconoscevano infatti la facoltà di effettuare le operazioni di perfezionamento delle merci non comunitarie senza che fossero soddisfatte le condizioni economiche ⁽⁷⁴⁾.

Questa disparità di trattamento fra i due i porti franchi spinse alcuni europarlamentari a domandare alla Commissione di estendere l'esenzione anche ai punti franchi triestini, sostenendo che altrimenti sarebbero state pregiudicate le imprese e i traffici dello scalo ⁽⁷⁵⁾. Il vicepresidente della

⁽⁷²⁾ M. CAMPAILLA, *op. cit.*, «Rispetto a quest'ultimo [reg. 88/2504/CEE], il Regolamento n. 2913/92 si pone come mera normativa integrativa. È, infatti, sufficiente scorrere le disposizioni dei due regolamenti per rendersi conto che il secondo (quello del 1992) contiene, con qualche marginale modifica, la stessa disciplina del primo: su 15 articoli di disciplina sostanziale contenuti nel regolamento del 1992, hanno lo stesso tenore letterale di disposizioni del regolamento del 1988. Più in generale deve rilevarsi che il Regolamento n. 2913/92 non è altro che un testo unico che riproduce e coordina le numerose discipline doganali precedentemente adottate dalla Comunità».

⁽⁷³⁾ La discussione è integralmente riportata in E. VERAZZI-A. ZANZOTTERA, *Il porto franco di Trieste dal 1862 al 2012*, ed. I, Trieste, 2012, 277.

⁽⁷⁴⁾ Sul punto cfr. art. 4 dir. 69/75/CEE e art. 8 reg. 88/2504/CEE.

⁽⁷⁵⁾ Infatti, il relatore sottolineava come il porto franco di Trieste operasse principalmente estero per estero, e che la mancata indicazione dell'eccezione per Trieste nella direttiva si giustificasse in ragione del fatto che al momento dell'adozione della direttiva lo Stato italiano fosse

Commissione non accolse però la richiesta, ritenendo che una simile modifica della direttiva fosse superflua in quanto non vi era alcuna differenza tra le franchigie di Amburgo e di Trieste. Pertanto, all'interno di entrambi gli scali per le operazioni di trasformazione non avrebbero trovato applicazione le condizioni economiche, richieste altrimenti dalla normativa comunitaria per le altre zone franche ⁽⁷⁶⁾.

In anni più recenti la posizione delle istituzioni comunitarie rispetto alla disciplina internazionale del porto franco triestino è emersa in particolare in due interrogazioni del Parlamento europeo.

Nel 2005 fu domandato alla Commissione se il nuovo progetto di codice comunitario ⁽⁷⁷⁾, allora in elaborazione, avrebbe escluso i punti franchi di Trieste dal territorio doganale europeo.

L'istituzione negò tale esclusione, precisando inoltre che l'obiettivo perseguito dalla riforma di armonizzare il diritto doganale avrebbe piuttosto giustificato l'eliminazione di ogni differenza normativa esistente fra gli Stati membri, e dunque anche la rimozione del regime speciale del porto di Trieste. Tuttavia in quella sede, pur ritenendo la permanenza del regime speciale contraria agli obiettivi comunitari,

solamente amministratore di Trieste, essendone definita la sovranità solamente con il Trattato di Osimo.

⁽⁷⁶⁾ Di opinione contraria un autore che sosteneva che la deroga per le trasformazioni industriali dovesse intendersi come una scelta del legislatore comunitario a favore del porto franco di Amburgo, poiché la Comunità europea avrebbe potuto sospendere il beneficio qualora la deroga avesse pregiudicato le condizioni di concorrenza in un determinato settore economico. Pertanto, un'eventuale estensione delle previsioni si sarebbe potuta ammettere solamente nella misura in cui avesse consentito il rispetto degli obblighi derivanti dall'Allegato VIII e dalla normativa interna di attuazione. Sul punto cfr. G. CONETTI, *Il regime internazionale del porto franco di Trieste*, cit., 10.

⁽⁷⁷⁾ Interrogazione con richiesta di risposta scritta del 1° marzo 2005, E-0704/05. Si faceva riferimento al futuro codice doganale aggiornato, adottato con il reg. 2008/450/CE.

la Commissione concludeva che in ogni caso la legislazione europea non avrebbe potuto «cambiare gli obblighi che scaturiscono da accordi internazionali concernenti Trieste».

Qualche anno più tardi la Commissione è stata chiamata nuovamente a pronunciarsi sulla questione della compatibilità tra il codice doganale e la disciplina speciale della franchigia triestina ⁽⁷⁸⁾ e, in particolare, se fosse riconosciuta all'interno dei punti franchi la possibilità di effettuare qualsiasi operazione sulle merci presenti in piena libertà, in condizioni di uguaglianza e in assenza di dazi o gravami che non costituissero corrispettivo per i servizi prestati.

La Commissione replicò definendo i punti franchi come una zona franca europea interclusa, e pertanto secondo il codice doganale alle merci non comunitarie durante la permanenza non si sarebbero applicati i dazi doganali, in conformità alle previsioni dell'Allegato VIII ⁽⁷⁹⁾. Quanto alle operazioni sulle merci nel porto franco, la Commissione ritenne invece che, rientrando l'area della franchigia nel territorio doganale, ogni intervento sui beni esteri sarebbe dovuto avvenire nel rispetto delle disposizioni europee.

Nel diritto europeo oggi vigente si rinvengono due disposizioni che consentono di ammettere l'attuale vigenza e la conseguente applicabilità della disciplina speciale al porto franco triestino, quantomeno per quegli aspetti per i quali risulti essere più favorevole.

La prima norma fondamentale si rinviene nel diritto primario europeo: si tratta dell'art. 351 TFUE, che costituisce una clausola di subordinazione o salvaguardia ⁽⁸⁰⁾, volta a

⁽⁷⁸⁾ Interrogazione con richiesta di risposta scritta del 22 giugno 2012, E-006217/2012.

⁽⁷⁹⁾ Rispetto all'esenzione IVA, veniva inoltre richiamata la direttiva IVA del 2006, che consente agli Stati membri di esentare le cessioni dei beni destinati in zona franca e le cessioni di beni o la prestazione di servizi avvenute all'interno di una zona.

⁽⁸⁰⁾ Cfr. art. 30 Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 22 maggio 1969. Si tratta di una clausola contemplata tanto dal Trattato

regolare il rapporto tra il diritto europeo e gli altri accordi internazionali degli Stati membri. Questa disposizione consente la conservazione degli impegni assunti dagli Stati membri nei confronti di Stati terzi in virtù di accordi conclusi prima dell'entrata in vigore del trattato di Roma (il 1° gennaio 1958) o, qualora lo Stato abbia aderito all'Unione in un momento successivo, prima della loro adesione.

Il suo primo comma risulta pienamente applicabile al caso dei punti franchi triestini, in quanto con la firma del Memorandum nel 1954 lo Stato italiano ha assunto, anche nei confronti di Stati terzi ⁽⁸¹⁾, l'obbligo di mantenere il regime del porto franco in conformità agli articoli 1-20 dell'Allegato VIII.

La salvaguardia di questi accordi viene tuttavia subordinata dal comma successivo alla loro compatibilità coi trattati, imponendo agli Stati membri in caso contrario di attivarsi per la rimozione dei contrasti rilevati, ricorrendo a qualsiasi mezzo necessario.

Nel caso del porto franco di Trieste si deve però ritenere che tale ipotesi non ricorra.

Innanzitutto perché non si rinviene nell'ipotesi in questione l'incompatibilità come definita dalla Corte di Giustizia, che ricorre qualora la normativa comporti una restrizione degli scambi commerciali fra Stati membri ⁽⁸²⁾.

Un altro elemento che conferma la compatibilità del regime speciale è costituito dalle dichiarazioni e dalle prese di posizione delle stesse istituzioni europee, che anche quan-

di Roma (art. 234 Trattato CEE) quanto dal successivo Trattato di Maastricht (art. 307 Trattato CE).

⁽⁸¹⁾ Il Memorandum vedeva come firmatari gli Stati Uniti e la Gran Bretagna, Stati terzi dell'Unione Europea, oltre che la dissolta Jugoslavia.

⁽⁸²⁾ Cfr. C. giust. CEE 11 marzo 1986, causa C-121/85, *Conegate Ltd vs HM custom and excise*, punto 25 «Le convenzioni stipulate anteriormente all'entrata in vigore del trattato non possono pertanto essere fatte valere nei rapporti fra gli Stati membri per giustificare restrizioni negli scambi intracomunitari».

do abbiano evidenziato le differenze tra il porto franco e le restanti zone franche comunitarie, non hanno mai invocato il secondo comma dell'art. 351 TFUE ⁽⁸³⁾.

Alcuni autori, partendo dal presupposto che l'incompatibilità sussista qualora le norme della disciplina speciale siano meno favorevoli, hanno negato che ricorresse l'ipotesi del secondo comma poiché la zona franca europea e il porto franco triestino sarebbero istituti aventi finalità diverse ⁽⁸⁴⁾. Le zone comunitarie, infatti, secondo tale ricostruzione costituiscono uno strumento della politica commerciale europea, mentre la zona franca di Trieste è destinata dall'Allegato agli sviluppi del commercio internazionale ⁽⁸⁵⁾.

Sul tema dell'incompatibilità rispetto al porto franco triestino si discusse anche durante una tavola rotonda, nel corso della quale venne avanzata un'interessante proposta di soluzione della questione ⁽⁸⁶⁾. In quell'occasione si osservò come l'Allegato VIII fosse parte di un trattato di pace, una tipologia di accordo il cui contenuto normalmente è imposto dai vincitori ai vinti, che possono solamente accettarlo. Pertanto, anche qualora si fosse registrata un'incompatibilità con la normativa europea, non avendone negoziato il contenuto lo Stato italiano non avrebbe potuto attivarsi secondo le previsioni del diritto europeo per modificarlo.

L'altra norma che porta a confermare l'attuale applicabilità del regime speciale del porto franco si ritrova nello stesso codice doganale europeo, e si configura come una

⁽⁸³⁾ In questo senso cfr. TAR FVG 15 luglio 2013, n. 400, 21.3. Due ulteriori interventi che confermano l'applicabilità dell'art. 351 ai punti franchi triestini si registrarono negli anni novanta (vedi nota n. 99).

⁽⁸⁴⁾ R. LONGOBARDI, *Le franchigie doganali nei punti franchi del porto di Trieste*, in *Dir. trasp.* 1998, 767; D. MALTESE, *L'attuazione dei punti franchi di Trieste*, in *Dir. trasp.* 2002, 86.

⁽⁸⁵⁾ D. MALTESE-E. VOLLI, *Il regime dei punti franchi*, cit., 1073.

⁽⁸⁶⁾ CAMERA DI COMMERCIO, DELL'INDUSTRIA E DELL'AGRICOLTURA DI TRIESTE, *Lavorazioni industriali nei punti franchi di Trieste. Trieste, 6-7-8 ottobre 1969*, ed. I, Trieste, 1970.

specificazione dell'art. 351 TFUE. L'art. 1, pur dettando la regola generale dell'applicazione uniforme della disciplina europea all'intero territorio doganale, riconosce la possibilità di una deroga qualora dipenda dalla normativa o da convenzioni internazionali ⁽⁸⁷⁾.

Si tratta di una disposizione molto importante perché consente di considerare irrilevante l'inclusione del porto franco di Trieste nel territorio doganale ai fini dell'applicazione della disciplina di fonte internazionale. Si ammette così la possibilità che nei punti franchi triestini il codice doganale possa anche solo in parte non trovare applicazione in favore del regime speciale, facendo venir meno di conseguenza la necessità di ricorrere ad una modifica dei confini doganali.

A completamento della disamina sulla questione del rapporto fra il diritto doganale europeo e la normativa speciale si ricordano anche due importanti pronunce giurisprudenziali.

La sentenza più risalente ⁽⁸⁸⁾ riguardava un caso dove un'impresa concessionaria di un magazzino situato nei punti franchi per l'effettuazione di attività di immagazzinaggio era stata destinataria di un provvedimento della circoscrizione doganale locale, col quale le era stata vietata la manipolazione delle merci presenti nei punti franchi perché destinate all'esportazione.

Il Tribunale di Trieste, investito di un procedimento d'urgenza *ex art. 700 c.p.c.*, ritenne che il regime doganale del porto franco fosse ancora vigente perché tanto le disposizioni nazionali ed europee quanto l'atteggiamento delle stesse istituzioni l'avevano confermato. Secondo il giudice, inoltre, nella fattispecie in esame non ricorreva l'incompatibilità di cui all'art. 234, secondo comma, del Trattato CEE,

⁽⁸⁷⁾ Art. 1 reg. 2013/952/UE. Una previsione simile era contenuta nel precedente codice doganale comunitario. Sul punto cfr. art. 3 reg. 92/2913/CEE.

⁽⁸⁸⁾ Ordinanza 13 maggio 1997, Crossbow S.r.l. c. Ministero delle finanze e Autorità portuale, in *Dir. trasp.* 1998, 767.

poiché la stessa disciplina doganale comunitaria prevedeva altre forme di zona franca.

Sulla base di queste considerazioni il Tribunale concluse imponendo al Ministero e all'autorità doganale di astenersi dall'applicare alle attività svolte nei punti franchi qualsiasi restrizione che derivasse dal codice comunitario, poiché tale limitazione avrebbe leso un vero e proprio diritto soggettivo delle imprese ad operare sulle merci in assenza di qualsiasi vincolo doganale ⁽⁸⁹⁾.

In anni più recenti il rapporto tra il diritto europeo e la normativa speciale è stato indagato dal giudice amministrativo con un'articolata sentenza ⁽⁹⁰⁾. Il TAR in quell'occasione, al termine di una complessa analisi, ha definito il porto franco come uno «speciale regime di punto franco» ⁽⁹¹⁾.

Per i punti franchi triestini, infatti, sebbene siano parte del territorio doganale e fiscale europeo, opererebbe una finzione di extra-doganalità. Pertanto, essendo tali aree considerate come se fossero collocate al di fuori del territorio doganale, gli operatori continuerebbero a godere dei benefici derivanti dalla normativa speciale, tra i quali rientra anche la possibilità di lavorare le merci a livello industriale in assenza di qualsiasi vincolo ⁽⁹²⁾.

Queste agevolazioni secondo il giudice amministrativo troverebbero ancora applicazione poiché derivano da una «norma speciale antecedente al trattato istitutivo della comunità» e costituiscono al contempo «un'agevolazione più favorevole per gli utenti rispetto alla normativa doganale comunitaria sui punti franchi» ⁽⁹³⁾.

⁽⁸⁹⁾ A seguito di tale sentenza la Direzione centrale dei servizi doganali del Ministero delle finanze con la nota del 12 giugno 1997 impose alla direzione circoscrizionale delle Dogane di Trieste di osservare l'orientamento espresso dal Tribunale di Trieste negli eventuali casi successivi simili.

⁽⁹⁰⁾ TAR FVG 15 luglio 2013, n. 400.

⁽⁹¹⁾ TAR FVG 15 luglio 2013, n. 400, punti 30.3 e 50.

⁽⁹²⁾ TAR FVG 15 luglio 2013, n. 400, punto 34.2.

⁽⁹³⁾ TAR FVG 15 luglio 2013, n. 400, punto 34.7.

Inoltre, rientrando il porto franco nel territorio doganale europeo, vi troverebbe comunque applicazione anche il codice comunitario in via integrativa o qualora risultasse più favorevole ⁽⁹⁴⁾.

La conclusione a cui è pervenuto il tribunale amministrativo regionale permette di introdurre un'ultima riflessione.

Il porto franco di Trieste può dunque configurarsi come un particolare regime doganale, retto in parte dalla normativa interna attuativa dell'obbligo internazionale e in parte dal codice doganale europeo. In questo contesto la disciplina per i punti franchi triestini, essendo stata adottata in attuazione del Trattato di pace, prevale tanto sul resto della normativa nazionale generale quando sul codice europeo ⁽⁹⁵⁾.

In passato anche la dottrina aveva ammesso una possibile coesistenza fra le due normative, speciale e comunitaria, con quest'ultima che avrebbe trovato applicazione dove più favorevole o per quanto non regolato dalla disciplina speciale ⁽⁹⁶⁾. In particolare, alcuni autori si sono domandati in

⁽⁹⁴⁾ Si segnala il punto 34 perché particolarmente esplicativo, dove il TAR afferma in sintesi che «il regime del porto franco di Trieste ha una triplice fonte giuridica: internazionale, articoli 1-20 del Trattato di pace come richiamati e delimitati dall'art. 5 del Memorandum; statale, con atti normativi interni, leggi, regolamenti e atti puntuali; e infine comunitaria se e in quanto più favorevole».

⁽⁹⁵⁾ Si osserva dunque un'inversione del normale ordine gerarchico, poiché in questo caso prevarrebbe la norma interna rispetto alla disciplina comunitaria, considerata *lex specialis* in quanto adottata in attuazione di un obbligo pregresso dello Stato italiano. Cfr. D. MALTESE, *I punti franchi del porto di Trieste. Attuali problematiche, prospettive di soluzione ed interrogativi irrisolti*, in *Foro it.*, 1998, 1321.

⁽⁹⁶⁾ In questo senso G. CONETTI, *L'applicabilità dei regolamenti comunitari sulle zone franche al porto franco di Trieste*, in *Trieste Economica: rivista della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Trieste* 1990, 4, 21, secondo cui «Non vi è pertanto sottrazione assoluta dei punti franchi portuali di Trieste all'applicabilità della normativa comunitaria in quanto essi, non diversamente da ogni altra zona franca esistente nei Paesi membri, sono espressamente ricompresi nel territorio doganale della Comunità».

che misura la disciplina per i punti franchi triestini prevalesse sul diritto doganale comunitario.

Parte della dottrina ha fornito una ricostruzione estensiva dell'ambito di specialità della disciplina del porto franco, sostenendo che prevalessero sul diritto europeo non solo i provvedimenti adottati dallo Stato italiano in attuazione dell'obbligo internazionale ma anche gli atti normativi precedenti, richiamati in via integrativa dai decreti commissariali ⁽⁹⁷⁾.

Altri autori, invece, hanno circoscritto l'ambito di specialità ai fini dell'art. 234 del Trattato CEE ai soli atti normativi attuativi dell'impegno internazionale, identificati nei due decreti commissariali, escludendo invece che il decreto ministeriale del 1925 prevalesse sulla normativa europea ⁽⁹⁸⁾.

Ai fini della questione della trasformazione industriale la scelta dell'una o dell'altra teoria è del tutto irrilevante, in quanto la libertà da qualsiasi vincolo doganale per la lavorazione delle merci nei punti franchi è contemplata nei due decreti commissariali, che entrambe le ricostruzioni fanno salvi.

Infine, riguardo l'ampiezza della specialità del porto franco ai fini dell'art. 351 TFUE è interessante ricordare

⁽⁹⁷⁾ Cfr. CAMERA DI COMMERCIO DI TRIESTE, *Il porto franco di Trieste: analisi e proposte*, ed. I, Trieste, 1990, 34 «Il descritto ambito materiale di specialità, pur se in parte derivante da atti normativi precedenti al Trattato di Pace del 1947, ma conservati e richiamati all'atto dell'attuazione dell'Allegato VIII da parte dello Stato italiano come utili a completare la disciplina interna destinata a corrispondergli, viene inteso come dallo Stato italiano come sottratto alla disciplina generale e con essa anche l'obbligo di adeguamento della stessa alle direttive comunitarie».

⁽⁹⁸⁾ Cfr. G. CONETTI, *L'applicabilità dei regolamenti comunitari sulle zone franche al porto franco di Trieste*, *op. cit.*, 1990, 26. «Può fondatamente reputarsi che la portata materiale della deroga, fatta valere e accolta in sede comunitaria, vada riportata alla disciplina dei decreti commissariali in cui storicamente si è concretata l'attuazione normativa dell'Allegato VIII. Questa disciplina resiste quindi alla prossima applicabilità diretta dei regolamenti comunitari in quanto corrispondente all'obbligo assunto dallo Stato italiano, e, nel corrispondervi abbia avuto contenuti che restano più favorevoli rispetto al regime generale».

due interventi delle istituzioni europee risalenti agli anni novanta, che cercarono di limitare la salvaguardia del regime doganale speciale ai soli punti franchi istituiti prima del Trattato di Roma, ossia al punto franco di porto vecchio, di porto nuovo, dello scalo legnami e al punto franco petroli ⁽⁹⁹⁾.

Questa ricostruzione tuttavia non è condivisibile perché la facoltà di allargare l'area della franchigia qualora risulti necessario per le esigenze del commercio marittimo internazionale è prevista dallo stesso Allegato VIII. Pertanto, l'obbligo internazionale di mantenere il porto franco di Trieste in conformità agli articoli 1-20 dell'Allegato, fatto salvo dall'art. 351, comprende anche la facoltà per lo Stato italiano di ampliarlo quando necessario. L'istituzione di nuovi punti franchi è dunque espressione dell'impegno internazionale nascente dal Memorandum e non vi è ragione per distinguere fra i diversi punti franchi ai fini dell'art. 351 TFUE: ciò è confermato dal fatto che tale interpretazione in seguito non sia stata più riproposta dalle istituzioni europee ⁽¹⁰⁰⁾.

7. Considerazioni conclusive – Il porto franco di Trieste costituisce un unicum a livello nazionale e comunitario perché fondato su un accordo internazionale e oggetto di un obbligo di mantenerlo, gravante sullo Stato italiano. Si tratta di un regime doganale la cui specialità è oggi salvaguardata dalla normativa nazionale ed europea proprio in ragione della sua fonte, che lo fa prevalere rispetto alla normativa generale interna e al codice comunitario.

La regolamentazione del porto franco non costituisce però una disciplina completa ed esaustiva, ma ammette la possibilità di essere integrato da fonti ulteriori. Questo lo si

⁽⁹⁹⁾ Si tratta della relazione dei servizi della Commissione n. 95-7-2 del 17 aprile 1996 e del rapporto della Corte dei Conti del 9 gennaio 1997.

⁽¹⁰⁰⁾ Cfr. D. MALTESE, *I punti franchi del porto di Trieste. Attuali problematiche, prospettive di soluzione e interrogativi irrisolti*, cit., 1322.

riscontra tanto nello stesso Allegato VIII quanto nel successivo decreto commissariale del 1955.

Nel Trattato di pace, infatti, la disciplina dei punti franchi risultava appena abbozzata e si richiamavano due ulteriori fonti ad integrazione.

All'interno del porto franco si sarebbe applicata la normativa del Territorio Libero per quanto non diversamente previsto dall'Allegato ⁽¹⁰¹⁾, mentre rispetto all'uso in condizioni di parità delle strutture presenti nello scalo triestino l'art.1 fa rinvio in via integrativa alle consuetudini vigenti negli altri porti franchi del mondo ⁽¹⁰²⁾.

Il decreto commissariale del 1955 richiama invece il precedente decreto ministeriale del 1925 ad integrazione ⁽¹⁰³⁾, e prevede che trovino applicazione le leggi e le altre norme vigenti per quanto non regolato al suo interno ⁽¹⁰⁴⁾.

⁽¹⁰¹⁾ Art. 4 dell'Allegato VIII «Salvo quanto diversamente previsto dal presente Strumento le leggi e norme in vigore nel Territorio Libero saranno applicabili a persone e proprietà entro i confini del Porto Libero e le autorità responsabili per la loro applicazione nel Territorio Libero eserciteranno i loro compiti entro i limiti del Porto Libero».

⁽¹⁰²⁾ Parte della dottrina attribuiva alle consuetudini una funzione stabilizzatrice dei principi e delle disposizioni che regolavano la produzione del diritto applicato al porto franco: il rinvio dell'art 1 avrebbe consentito alle consuetudini di entrare nell'ordinamento portuale a tutela degli interessi degli operatori, adeguando i rapporti giuridici e finanziari sorti nei punti franchi alla disciplina del commercio internazionale marittimo. Cfr. F.A. QUERCI, *Norme positive internazionali e consuetudini internazionali marittime nella sistematica regolativa del porto franco di Trieste (inesistenza od inapplicabilità delle norme di diritto sostanziale e processuale interno)*, in *Trasp.* 2000, 26. Sembra sostenere una ricostruzione simile anche un altro autore, che afferma «Si fa peraltro rinvio, per l'utilizzo del porto in condizioni di uguaglianza per tutto il commercio internazionale, alle consuetudini vigenti negli altri punti franchi del mondo, rinvio che può essere considerato mobile in ragione dell'evoluzione delle caratteristiche dei regimi consimili». Sul punto cfr. G. CONETTI, *Il regime internazionale del porto franco di Trieste*, cit., 11.

⁽¹⁰³⁾ Art. 9 decreto del Commissario 19 gennaio 1955, n. 29.

⁽¹⁰⁴⁾ Art. 17 decreto del Commissario 19 gennaio 1955, n. 29.

Si può pertanto affermare che sin dal Trattato di pace si sia concepito il porto franco come un speciale regime doganale, dove le merci devono beneficiare di un trattamento conforme ai principi delineati dell'Allegato, pur potendo la disciplina coesistere con altre normative, che troveranno applicazione in via integrativa.

Tale constatazione, unitamente alle considerazioni già svolte relativamente alla normativa europea e nazionale, porta a concludere che nei punti franchi di Trieste possano trovare applicazione contestualmente il regime speciale e le norme del codice doganale europeo ⁽¹⁰⁵⁾. Queste ultime, in particolare, potranno trovare applicazione qualora siano più favorevoli per gli operatori o ad integrazione di quegli aspetti che non sono contemplati dall'Allegato e dalla normativa di attuazione.

Nel caso specifico delle lavorazioni industriali, preso atto del più stringente regime autorizzatorio previsto dal codice europeo, nei punti franchi sarebbe dunque possibile per le imprese effettuare tali operazioni sulle merci in assenza di qualsiasi vincolo doganale. Pertanto, alla luce di quanto evidenziato non sarebbe necessaria alcuna modifica del codice europeo, poiché il regime del porto franco può già trovare piena applicazione sulla base della normativa oggi vigente.

In conclusione, il riconoscimento della possibilità di effettuare trasformazioni industriali rappresenta una grande potenzialità per lo scalo triestino, in grado accelerarne ulteriormente la crescita, affiancando alle attività trasportistiche oggi presenti la lavorazione industriale delle merci, in linea con lo sviluppo prospettato per i porti del futuro ⁽¹⁰⁶⁾.

⁽¹⁰⁵⁾ Riguardo la possibile coesistenza fra il diritto doganale europeo e la normativa speciale per il porto franco di Trieste si ricorda il tentativo di armonizzazione effettuato con il decreto del Ministro delle finanze del 16 novembre 1992 n. 647, che aveva costituito un gruppo di lavoro per l'elaborazione di disposizioni operative per i punti franchi triestini, che tuttavia non furono mai adottate.

⁽¹⁰⁶⁾ Il presidente dell'Autorità di sistema del mare Adriatico

Si tratta di una potenzialità che spetta al porto franco di Trieste in virtù della sua disciplina di fonte internazionale e la cui piena realizzazione non trova un ostacolo nel diritto europeo.

orientale Zeno D'Agostino in più occasioni ha affermato che il «futuro del porto non è il porto», sostenendo la necessità di superare nei porti la concezione tradizionale del porto stesso, affiancando ai trasporti anche altre attività legate ai settori energetico, ambientale e dell'innovazione tecnologica.