FRANCESCO ALESSANDRO QUERCI
Prof. ord. di Diritto della navigazione
nell'Università degli Studi di Trieste

NORME POSITIVE INTERNAZIONALI E CONSUETUDINI INTERNAZIONALI MARITTIME NELLA SISTEMATICA REGOLATIVA DEL PORTO FRANCO DI TRIESTE (INESISTENZA OD INAPPLICABILITÀ DI NORME DI DIRITTO SOSTANZIALE E PROCESSUALE INTERNO) *

SOMMARIO: 1. Metodo d'analisi. - 2. La pluralità degli ordinamenti giuridici; nozione del Porto Franco di Trieste; ruolo garantistico delle consuetudini marittime internazionali. - 3. Fondamento tecnico dell'internazionalismo del Porto Franco di Trieste. - 4. Diritto internazionale pubblico e diritto internazionale privato (differenza e contrapposizione). - 5. Estraneità del problema della sovranità al diritto internazionale privato. - 6. Poteri del giudice nell'accertamento e nella interpretazione delle norme di diritto internazionale privato (*iura novit curia*). - 7. Diritto internazionale privato e diritto interno. - 8. Il Trattato di pace di Parigi del 1947 quale fonte di diritto internazionale pubblico; le consuetudini marittime internazionali degli altri porti franchi del mondo debbono vigere ed essere osservate, per una sorta di delega del diritto internazionale, nel Porto Franco di Trieste. - 9. Il principio della extraterritorialità (c. d. immunità territoriale) e dell'internazionalismo che permea e sostanzia il regime giuridico del Porto Franco di Trieste; esenzione dalla potestà territoriale dello Stato italiano e degli altri Stati, e dal loro sindacato giurisdizionale.

1. La strumentale diffusione di più criteri empirici, per se stessi non idonei per una seria intavolazione conoscitiva della specie

* A Massimo Severo Giannini, insigne giurista: *in memoriam.*

di ordinamento spazialmente definito, territorialmente determinato, non subordinato allo Stato, o meglio agli Stati, di natura **autonoma**, non già originaria (perché non traente da se stesso la causa del proprio essere ordinamento) qual è appunto il Porto Franco di Trieste, istituito dal Trattato di Parigi del 1947, ha presentato e presenta delle varianti o applicazioni di deviante e perniciosa commistione.

Ci imbattiamo, talvolta, in sottili quanto inconsistenti distinzioni, giammai impegnative del piano epistemologico d'ordine superiore, quello proprio del valore delle teorie giuridiche, perché nessuno degli asserti od orditi argomentativi affacciati contengono né usano concetti che possano in qualche modo appartenere alla teoria generale del diritto, o a quella, più specifica, del diritto internazionale pubblico o del diritto internazionale privato, o a quella relativa alle consuetudini.

Volendo accedere ad un modo di vedere più storicistico (Volli), giova subito osservare che all'istituzione ordinamentale del Porto Franco di Trieste si addice oramai una nozione stabilizzata sul piano temporale e spaziale, e la sua concettuologia non può non situarsi, correttamente e fecondamente, tra teoria, dogmatica e normazione positiva. Va però precisato il significato della nozione di teoria generale, con cui si indica il disegno organizzativo indispensabile minimo caratterizzante il Porto Franco di Trieste nell'esperienza marittima e portuale del mondo moderno: essa aveva ed ha una forma giuridica contraddistinta da una normazione "propria non penetrabile", quella data dal legislatore internazionale (Trattato di pace di Parigi del 1947 - Allegato VIII) e quella posta dalle consuetudini marittime internazionali vigenti negli altri porti franchi del mondo (Panama, Singapore, Hong-Kong, Dubai, etc.), ed applicabili nel Porto Franco di Trieste per una sorta di delega esplicitamente consentita dal legislatore internazionale (art. 1 - All. VIII). L'"impenetrabilità" da altri ordinamenti giuridici risiede nell'essere il Porto Franco di Trieste destinatario di una normazione "propria impenetrabile", che non

può risentire e che non sta nel quadro delle normazioni statali, meno che mai di quella italiana (art. 3, *sub* 2, - All. VIII).

Il *Memorandum* d'Intesa di Londra del 1954, art. n. 5, più volte erroneamente invocato (Maltese) *per saltum* logico e giuridico, viene solo a precisare che la costituzione della struttura organizzativa del Porto Franco di Trieste venga rimessa all'Italia, non più agli Stati alleati vincitori della guerra. In tal modo, lo Stato italiano diventa, in forza del *Memorandum* d'Intesa di Londra del 1954, investito e destinatario di un vero e proprio "*munus* internazionale", da esercitarsi in funzione e nel rispetto dell'assolvimento e consecuzione delle finalità insite proprie del costituito ordinamento giuridico autonomo territoriale del Porto Franco di Trieste, di cui non si può certamente dissolvere né scindere l'inseparabilità degli elementi dello stesso. Gli è che il più volte citato *Memorandum* d'Intesa di Londra detta e conforma solo regole di azione, quelle relative al "mantenimento" del segnato e costituito ordinamento territoriale autonomo, e non già a "manometterlo", *ex* art. 5 più volte citato.

Ed ecco così che il Porto Franco di Trieste ha i tre elementi, saviamente teorizzati ed illustrati dal sommo Maestro, Massimo Severo Giannini, a cui sono dedicati i brevi svolgimenti da noi esplicati in questa connessione dolorosa della Sua scomparsa, quale tributo di ammirazione e di stima, di riconoscenza, e soprattutto di imperituro affetto: plurisoggettività, organizzazione e normazione, elementi visti e configurati in un vincolo inscindibile di reciprocazione e di insuscettibilità di esistenziale sceverazione.

2. L'interesse dell'indagine si rivolge ora a ricomporre gli spunti ricostruttivi, offerti in un ordine sparso, lungo una traiettoria a volte volutamente disarticolata, e ad approfondire il valore dogmatico degli stessi, fondando in modo certo il ripudio delle ricorrenti ed incontrollate opinioni tradizionali, e insieme di quelle pretenziose assunzioni rimbalzate sullo spaccato plastico e

mediatico proprio del dibattito di politica economica portuale vivacemente accesosi in questi ultimi tempi. Con locuzione breve, occorre elaborare una sistematica dogmatica, che penetri e cristallizzi fisionomicamente la realtà del fenomeno, e che non si lasci né si presti a "restringersi" entro il quadro disegnato dai devianti asserti caratterizzati dallo scoperto involucro essenzialmente strumentale.

Rileviamo subito che non è affatto difficile mostrare come il riferirsi alle regole che costituiscono il c. d. ordinamento giuridico del Porto Franco di Trieste possa anche individuare le parti di quella stessa disciplina generale dell'attività marittima, portuale, commerciale, industriale incentrata o incentrabile nello stesso. Ai fini di questo preliminare chiarimento, è sufficiente la rilevabilità positiva di un insieme di norme, *extra legem* (*latae*), così chiamate perché non traggono origine da atti o fatti legislativi statuali relativi a vari aspetti della multiforme realtà portuale.

È proposizione del tutto incontestabile che non ogni fenomeno di normazione d'origine non legislativo-statuale, come appunto quella proveniente dal Trattato di Pace del 1947, vada spiegata ricorrendo alla generale tematica della "pluralità degli ordinamenti giuridici" (Modugno), e come, in ogni caso, il presentarsi del fenomeno costituito dall'esistenza di un ordinamento, differenziato da quello statuale-generale, non sempre, né necessariamente si accompagni ad un fenomeno di "entificazione" (Piras Aldo) dell'ordinamento stesso, come è stato erroneamente ritenuto, avendo presente la figura soggettiva direzionale del Porto Franco di Trieste, ossia all'elevazione dell'organizzazione propria dell'ordinamento particolare che si consideri ad ente esponenziale dell'ordinamento stesso.

Muovendosi accortamente da questa ovvia precisazione, non si può essere tentati di mostrare che alla base dell'opinione che induce a costruire il Porto Franco di Trieste, secondo il concetto dello Zanobini "di un soggetto complesso unificato, come un'istituzione", perché si tratta di una angusta concezione oggi rive-

latasi infondata (Modugno), secondo la quale il fenomeno ordinamentale non sarebbe ipotizzabile senza un ente esponenziale (Maltese), si profilerebbe cioè necessariamente connesso al fenomeno dell'entificazione dell'organizzazione stessa dell'ordinamento (Maltese).

Per converso, una riflessione più acuta deve renderci tuttavia avveduti del fatto che una indagine verso una giustificazione della giuridicità della disciplina relativa alla funzione internazionale del Porto Franco di Trieste deriva dal valore normativo del Trattato più volte citato, e del suo atto di conformità e di esecuzione, "dal diritto comune", cioè dal complesso normativo proveniente e profluente, in via permanente ed incessante, delle consuetudini marittime internazionali vigenti nei maggiori porti franchi del mondo, cioè da una normazione del tutto *propria*.

Non rimane, in questa connessione, che delucidare ora quale valore si assegni al "diritto comune", allo *ius gentium maris*, quale fonte suprema dell'ordinamento portuale franco, ossia la fonte di validità e di positivizzazione formale e sostanziale, fino ad oggi del tutto trascurata. Sotto il profilo che viene in tal modo ad essere individuato non sembra, d'altro lato, che ci voglia molto per comprendere la ragione in dipendenza della quale si può assumere la necessità di riconoscere alle consuetudini marittime internazionali il valore di una fonte (Querci E. O.), di un principio di giustificazione dell'introduzione nell'ordinamento *de quo* di determinate norme, senza che per questo ci si debba trovare avvolti nelle oscurità connesse all'opinione, secondo cui la consuetudine risulterebbe storicamente anteriore alle norme da essa generate o che comunque condizionerebbe l'unità dinamica dell'ordinamento (Ziccardi, Ago, Malintoppi).

Viceversa, si deve concedere che questo modo di ragionare induce ad avere dello *ius gentium maris*, o del "diritto comune" una nozione notevolmente diversa da quella più ordinariamente accolta, ma quel che maggiormente conta, importa, per ineludibile implicazione logica, l'assegnazione alle consuetudini maritti-

me internazionali di un valore essenziale per la **stabilizzazione** dei principi e delle norme che, contingentemente, concretamente, individuatamente disciplinano la produzione del diritto marittimo portuale nello svolgersi della vita reale dell'ordinamento-istituzione del Porto Franco di Trieste.

Di tal che, non pare che si possa dubitare della possibilità di assegnare alla consuetudine, in ordine all'istituzione-ordinamento del Porto Franco di Trieste, il valore di principio in base a cui si giustifica l'avvenuta introduzione nello stesso di talune norme, che si rivelano necessarie a garantire il rispetto a favore di tutti gli operatori economici internazionali, di alcuni principi fondamentalmente volti ad assicurare l'adeguarsi del concreto modo di essere dei rapporti giuridici amministrativo-fiscali, portuali-operativi ai canoni a cui, più in generale, si deve atteggiare e sostanziare la disciplina dei rapporti tra utenti ed attività propria del commercio marittimo internazionale (Querci G. A.). Gli è che l'intervento del processo normativo consuetudinario esplica, in via permanente una funzione garantistica o meglio risolve i problemi garantistici della legalità dell'attività marittima portuale, commerciale, industriale, assicurativa, bancaria, etc., incentrata o incentrabile nel Porto Franco di Trieste, ritenendosi del tutto inadeguato un ruolo della funzione garantistica esplicata dagli usi internazionalmente riconosciuti e vigenti negli altri porti franchi del mondo del tutto demandata ai soli principi di nominatività e di tipicità proprie del Trattato di pace di Parigi del 1947 - Allegato VIII istitutivo della funzione franca portuale in un dato ordine giuridico ed in un determinato spazio territoriale.

3. La notazione più vistosa da fermare primieramente con tranquillante sicurezza in ordine al Porto Franco di Trieste e al dato positivo normativo che ne regge l'istituzione e il correlativo regime sta tutta nell'esistenza e vigenza di norme sostanzialmente e formalmente internazionali e nell'adozione, quale inderogabile obbligo giuridico, sempre d'ordine internazionale, di tutte le

consuetudini marittime vigenti nell'articolato e mondializzato scenario degli altri porti franchi del mondo, quali Singapore, Hong-Kong, Panama, Dubai, etc.

Sicché il dato normativo che regola il Porto Franco di Trieste è permeato, organato per intero da norme sostanzialmente e formalmente internazionali: il principio internazionale o meglio l'internazionalismo delle norme si rinviene sia per quanto attiene alla loro fonte, sia per quanto riguarda il loro contenuto, sia per quanto afferisce alle loro finalità.

Le norme interne, che hanno permesso al tessuto organico delle norme internazionali la legittimazione della competenza delle consuetudini marittime internazionali vigenti negli altri porti franchi del mondo di conseguire efficacia nel nostro ordinamento, si risolvono in una mera recezione formale di conformità col diritto internazionale, e non servono certo a completare le lacune dell'ordinamento internazionale autonomo del Porto Franco di Trieste, né a integrare la possibilità di riferirsi in questo campo a sicure norme positive internazionali: in una parola, le norme di diritto interno non nazionalizzano in un certo senso le norme internazionali, né i numerosi concetti internazionalistici presenti rimangono nascosti o compressi, né si trasformano in un sistema di diritto interno: l'affermazione del principio internazionalistico si dispiega apertamente; l'internazionalismo totale ed esplicito del Porto Franco di Trieste lo si deve non già al diritto internazionale privato, bensì al diritto internazionale, a quello che viene denominato nella scienza giuridica "diritto internazionale pubblico".

Cosicché, il problema storico (Volli) e giuridico (Trampus) sollevato dal Porto Franco di Trieste non è un problema di diritto internazionale privato, né pone dubbi surrogati del vero diritto internazionale quali il diritto comparato e il diritto comune interno, bensì pone soltanto una questione di stretto diritto internazionale pubblico.

Il fatto poi che i trattati internazionali (Condorelli), quale appunto quello di Pace di Parigi del 10-11-1947, di sicuro rango costituzionale, debbono venire trasformati nel nostro ordinamento da leggi interne come quelle di cui al D.L.C.P.S. 28 novembre 1947, n. 1430, ratificato con legge 25-11-1952, n. 3054, denominato "Strumento relativo al Porto franco di Trieste - Allegato VIII", per ottenere efficacia, rimangono sempre ed in ogni caso fonte di nuove norme, di diritto internazionale pubblico, mentre fonte del diritto internazionale privato sono sempre ed esclusivamente le leggi interne per le quali si ha il sindacato di interpretazione e di applicazione del giudice dello Stato (Morelli, Bentivoglio).

In ordine al Porto Franco di Trieste vale quindi una seria presa di posizione internazionalistica, avendosi la possibilità di riferirsi in questo caso a sicure norme positive internazionali, che a loro volta operano un rinvio recettizio materiale e formale alle consuetudini marittime internazionali vigenti nei più importanti porti franchi del mondo, ex art. 1 dell'Allegato VIII del Trattato di Parigi.

Questo è il fondamento tecnico dell'internazionalismo del Porto franco di Trieste, né si può correttamente ricorrere al diritto internazionale privato, per trovare una qualche base, a meno che, sempre erroneamente, si voglia risolvere l'internazionalismo del Porto franco di Trieste, rinserrandolo nella chiusa di un sistema giuridico o in un complesso di norme o di regole o di principi identici al diritto interno nazionale. Non si tratta qui di dirimere i conflitti di legge, né di decidere quale legge, tra quelle emanate tra i vari Stati sovrani che hanno sottoscritto il Trattato di Pace del 1947 e che si possano presentare tra di loro in concorso, abbia o no la competenza a regolare i singoli rapporti, né si può ricorrere allo stesso diritto internazionale privato per risolvere simile problema di un eventuale inadeguatezza del diritto interno, né a spiegare la correlativa necessità di applicazione di un principio internazionalistico, che per questa carenza coglieva e trovava l'occasione per dispiegarsi apertamente.

4. Volendo subito togliere di mezzo le contraddizioni e le ambiguità di espressione, si deve precisare che le norme di diritto internazionale privato constano di due elementi, di cui il primo è internazionale, ma il secondo, il quale contiene l'ordine agli organi dello Stato o anche ai privati di applicare la legge indicata, pertiene sempre, anche intrinsecamente assunto, al diritto interno (Balladore Pallieri): il giudice chiamato a risolvere le questioni di diritto internazionale privato ha dinanzi a sé il comando del legislatore di applicare una data legge, sia questo comando la conseguenza di un vero e proprio dovere internazionale dello Stato, o sia la conseguenza della posizione che lo Stato stesso assume di fronte ad un problema che il diritto internazionale non risolve. Gli è che la norma di applicazione emanata dal legislatore non è e non può essere che una norma di diritto interno (Ago).

Emerge ad evidenza che la norma, che con il suo primo elemento appariva internazionale finisce per divenire una pura norma interna, e il problema, che cominciava a profilarsi come problema appartenente al diritto internazionale, finisce in realtà per essere dichiarato appartenente al diritto interno (Balladore Pallieri). Del comando dello Stato nel proprio interno non si può fare a meno, ed è esso che va osservato, perché ha decisivo rilievo pratico, e l'analisi esegetica di diritto internazionale privato va condotta sulla scorta delle regole del diritto interno, e non già su quelle del diritto internazionale. Cosicché, il proposito di riportare il diritto internazionale privato al diritto internazionale non sorte altro effetto che questo: di far trattare il problema esclusivamente come un problema di diritto interno (Balladore Pallieri).

Ora, se è vero che la norma interna relativa al diritto internazionale privato trova il suo presupposto tecnico in una norma internazionale, è altrettanto vero che il problema di diritto internazionale privato ha due lati, l'uno internazionale e l'altro interno, e che il secondo è dipendente dal primo. Il che sta a dimostrare l'esistenza per il diritto internazionale privato di due distinte questioni, anche se irrelate, l'una **internazionale** l'altra

interna. In quale senso questi due distinti problemi esistano e con quali reciproche relazioni è presto detto: si ha una legislazione interna imposta, vietata e permessa dal diritto internazionale, però potrà egualmente e fondatamente discorrersi che le norme internazionali esistono anche per il diritto internazionale privato e che gli Stati nell'indicare la legge competente per ciascuna categoria dei rapporti devono attenersi ai precetti internazionali (Balladore Pallieri).

Ognun vede, se è vero, come nessuno seriamente revoca in dubbio, che il comando interno si palesa indispensabile, affinché la legge dichiarata competente dall'ordinamento internazionale sia applicata dai giudici dello Stato e vincoli i privati all'interno dello Stato, ossia affinché valga davvero come legge e consegua gli effetti giuridici che le si vogliono attribuire, allora non si potrà fare a meno di dire che spetta alla legge interna, sia pure sulla scorta della norma internazionale, di attribuire a ciascuna legge competenza per le varie categorie di rapporti.

Si potrà anche osservare che l'ordine internazionale prospetta un completo sistema di norme a questo riguardo, e indica imperativamente agli Stati la legge da applicare ad ogni rapporto: le leggi interne debbono solo disporre in conformità con il diritto internazionale. Ma, in ogni caso, si deve sempre assumere che la determinazione della legge competente, per produrre effetti giuridici, deve essere conformata dalla norma interna, che, con altra e breve locuzione, è proprio la norma interna quella che direttamente provvede a tale determinazione, mentre le norme internazionali mirano solo a ottenere che le prime dispongano in un dato modo, e, solo indirettamente e solo per il tramite delle prime estendano la loro efficacia al diritto internazionale privato.

E ove poi si ritenga, per avventura, che le norme internazionali, in una determinata materia, manchino o siano insufficienti, si dovrà riconoscere che il problema del diritto internazionale privato rimane soltanto una prevalente questione di diritto interno, perché da questo, che solo è direttamente competente a risol-

verlo, è anche soddisfatto nel suo sbocco solutivo, anche in assenza di vincoli internazionali (Balladore Pallieri).

Ma volendo sostare ancora un momento in questa lunga e necessaria premessa, v'ha un punto che non può non formare oggetto di significativa rilevazione. Il diritto internazionale privato, che è maturato accanto al diritto internazionale, e su questo si è strutturato e modellato, aspirando a diventarne una parte per quanto imperfetta, si è poi successivamente e presto del tutto emancipato; addirittura non solo si è liberato da simile soggezione, ma si è talvolta posto in stridente contrapposizione con il diritto internazionale.

In buona sostanza, nel diritto internazionale, **gli Stati appaiono fra di loro coordinati**, il riconoscimento che si prestano è riconoscimento della loro reciproca indipendenza, della loro rispettiva sovranità; nel diritto internazionale privato invece ciascuno Stato afferma la propria sovranità **esclusiva**, riconosce gli altri Stati soltanto come a lui subordinati, come situati di fronte a lui in una situazione di dipendenza (Balladore Pallieri).

Nel diritto internazionale la sfera di potestà di ogni Stato è limitata per quanto attiene a quella spettante agli altri soggetti; nel diritto internazionale privato ciascuno Stato, immettendo nel proprio ordinamento anche le leggi straniere, "nazionalizzando", in un certo senso, le leggi straniere, regola tramite il proprio ordinamento, così composto, qualunque fatto, qualunque rapporto dovunque verificatosi. Con locuzione breve, il diritto internazionale privato attinge la "logicità" entro e non oltre il proprio sistema, solo ponendo questo nel suo complesso in totale contraddizione con il diritto internazionale (Quadri Rolando).

Siffatta contrapposizione si profila plausibile in quanto rappresenta una necessaria conseguenza del fatto che il diritto internazionale privato si è rivelato essere diritto interno, mentre il diritto internazionale pubblico è diritto internazionale (Quadri Rolando).

Donde, a due diversi ordinamenti essi appartengono e attesa la sovranità o originarietà, rilevate la totale indipendenza e la illimitata libertà predicabili sia agli ordinamenti interni, sia all'ordinamento internazionale, si può inferire come i medesimi problemi, o questioni affini, possano ricevere negli uni e nell'altro un diverso assetto compositivo ed una opposta soluzione.

5. L'aver voluto tracciare alcuni essenziali profili differenziali nel contenuto giuridico dei due sistemi si rivela molto illuminante anche ai fini di una rimeditazione stessa del concetto di sovranità (Lavagna).

Nei superiori svolgimenti, essendosi impostato il problema del diritto internazionale privato come problema interno e nazionale, si dovrebbe inclinare, di conseguenza, a denegare il riconoscimento a norme, a istituti, a rapporti giuridici stranieri, sorti e configuratisi all'estero, per timore di ledere l'asserita sovranità nazionale.

Difatti, il riconoscimento della legge straniera non postula di per se stesso alcun riconoscimento della sovranità straniera, e, in conseguenza, non si ha mai una lesione o limitazione alla sovranità straniera, per quanto spesso si neghino effetti alle norme da essa emanate: è evidente che non può mai aversi una lesione alla sovranità nazionale, per quanto spesso si riconoscano effetti a norme o ad istituti stranieri (Lavagna).

Ognun s'accorge che il problema della sovranità è del tutto estraneo al diritto internazionale privato, che non si svolge in questa sfera elevata dei rapporti tra le varie e indipendenti potestà statali, ma in un ambito più ristretto e circoscritto, identificato nelle guise proprie di ciascun Stato, con le quali intende nel proprio interno di provvedere equamente agli interessi individuali, emanando o indicando per ogni rapporto quella che gli sembra essere la norma più consentanea (Balladore Pallieri).

Volendo concludere questa disamina d'ordine discretivo, si deve osservare che la norma di diritto internazionale privato

provvede alla disciplina di dati fatti mediante rinvio ad ordinamenti stranieri (Morelli).

Da questa, che è la funzione della norma di diritto internazionale privato, si ricavano quelli che ne sono gli elementi essenziali per la funzione di essa. La norma di diritto internazionale privato deve, primieramente, identificare i fatti che essa vuole regimare. A simile compito provvede con l'indicare, innanzi tutto, la categoria astratta in cui i fatti regimandi vanno ascritti. Ma non risulta sufficiente determinare i fatti contemplati dalla norma di diritto internazionale privato. Questo ha per oggetto solo la disciplina dei fatti che presentano dati caratteri di "estraneità" (Morelli). Donde, la necessità della indicazione del carattere di estraneità che i fatti annoverati in quella data categoria astratta debbono possedere. Per la disciplina dei fatti che essa contempla, la norma di diritto internazionale privato provvede al rinvio agli ordinamenti stranieri. Ma, attesa la pluralità degli ordinamenti stranieri a cui viene fatto rinvio, è conveniente precisare per quali, tra i fatti previsti dalla norma di diritto internazionale privato, questa operi rinvio ad un dato determinato ordinamento piuttosto che ad un altro.

6. Il rilievo sopra segnato svolge un decisivo ruolo per quanto concerne i poteri del giudice nell'accertamento e nella interpretazione della norme, poteri che sono poi quelli che il giudice ha a disposizione rispetto alle norme giuridiche ordinarie (Morelli).

È necessario precisare, a questo riguardo che la norma straniera, come tale e perché tale non è giuridica per l'ordinamento interno e costituisce per questo ordinamento, un semplice fatto. Ma in virtù dell'operatività della norma di diritto internazionale privato, la norma straniera attinge il piano della giuridicità nell'ordinamento interno; in una parola, consegue quello stesso valore rivestito dalle altre norme appartenenti al medesimo ordinamento.

Di conseguenza, le norme straniere, in quanto richiamate dalle norme di diritto internazionale privato, debbono fruire del trattamento processuale proprio delle norme giuridiche e non già quello a cui sono soggetti i fatti di una qualsivoglia controversia giudiziaria. In questo caso interviene il principio *iura novit curia*, il quale, se da un lato obbliga il giudice a procedere all'accertamento della norma in maniera autonoma (Verde), cioè indipendentemente dalle allegazioni delle parti, dall'altro, non gli impone un determinato modo di conseguire la conoscenza della norma: il giudice può attingerne la conoscenza così in base agli elementi che gli fornisce la sua personale cultura o la sua personale ricerca come agli elementi che gli forniscono le parti (Morelli).

Allora, si dà ragione agevolmente come, versandosi in tema di diritto straniero, questa collaborazione delle parti con il giudice assuma un particolare rilievo. Pur tuttavia, l'attività delle parti volta all'accertamento della norma straniera non è mai decisiva come per i fatti della causa, ma svolge un ufficio meramente complementare. Ove il giudice, non riuscendo con i propri mezzi ad attingere la conoscenza della norma straniera, si potrà avvalere dei procedimenti analoghi a quelli che può utilizzare per l'accertamento della causa (procedimenti probatori): a tal uopo possono essere utilizzate sia la prova documentale (esibizione del testo di legge) e la perizia, soprattutto nella forma della perizia extragiudiziale (Morelli).

Per contro, ove il giudice, nonostante i mezzi di cui dispone, non riesca a conseguire la conoscenza della legge straniera, egli non potrà far altro che rigettare la domanda o l'eccezione fondata sulla norma straniera che non è passibile di statuizione valutativa e quindi non passibile di accertamento giurisdizionale (Morelli).

Ognun vede, qui siamo di fronte ad una incidenza pratica derivante dalla mancata acquisizione del dato normativo da applicare da parte del giudice e non già ad una conseguenza del

meccanismo, che impone alla parte l'onere di fornire la prova della legge straniera, onere che va in maniera assoluta escluso. Il concetto per cui per effetto delle norme di diritto internazionale privato, le norme straniere richiamate vengono inserite nell'ordinamento interno serve anche a risolvere in senso affermativo il problema dell'ammissibilità del ricorso in Cassazione per violazione o falsa applicazione della legge straniera (Morelli).

7. L'esemplificazione sin qui svolta serviva solo a mostrare come il diritto internazionale privato sia finalizzato a risolvere dei conflitti di legge ed abbia come ufficio quello di dirimere i conflitti di legge verificantisi entro un dato ordinamento territoriale, che con il sistema del diritto internazionale privato si deroga all'assoluta territorialità della legge, e che con detto sistema si permette, da parte del sovrano territoriale, una certa sfera di impero anche alle leggi straniere, le quali senza tale concessione sarebbero ivi del tutto inefficaci (Quadri Rolando).

È evidente così che il problema del conflitto di leggi si pone successivamente, in quanto lo Stato acconsenta a lasciare imperare nel suo territorio una legge straniera, al che lo Stato può essere indotto da ragioni di convenienza, di equità, ed anche da impegni giuridici internazionali: tutto ciò poco importa, ciò che importa è soltanto che, anche se applicata in esecuzione ad obblighi internazionali spetta al sovrano territoriale, e ad esso solo, di far posto alle leggi straniere, di impartire il comando che pone ivi il conflitto di legge e che contemporaneamente prescrive il modo come comporlo (Balladore Pallieri).

Le leggi non sono, adunque, in conflitto tra loro per l'esistenza di una pluralità di Stati indipendenti, ma sono in conflitto tra di loro sopra un dato territorio, perché così ha disposto l'autorità che sopra il territorio impera, perché questa ha ammesso ad avere ivi efficacia anche le norme straniere.

Allora ognuno s'accorge che il punto di vista costituito dal diritto internazionale privato conduce, alla fine, all'affermazione,

della visuale del diritto interno, non di quella del diritto internazionale. Il problema che esso propone è il problema quale appare nel diritto interno, problema prettamente nazionale, affatto interno all'organizzazione di una data comunità territoriale.

Se la legge straniera viene in considerazione, vi viene come legge inferiore, subordinata a quella interna, il legislatore e gli Stati stranieri medesimi appaiono come entità complementari ed inferiori al legislatore e allo Stato nazionale. Gli è che il diritto internazionale privato non ha nulla a che fare con le leggi emanate da Stati tra loro indipendenti e sovrani, in quanto il rapporto fra gli uni e gli altri non è di **coordinazione**, relazione che farebbe propendere per la sua natura internazionalistica, ma è invece di **subordinazione** come sono, nei confronti dello Stato nazionale, i rapporti di diritto interno (Balladore Pallieri).

In buona sostanza, il rinvio alla legge straniera, significa attribuirle una certa efficacia entro l'ordinamento nazionale; significa attribuire una certa competenza al legislatore straniero entro il medesimo ordinamento; significa, infine, porre il legislatore straniero come un'autorità competente ad emanare norme giuridiche entro l'ordinamento nazionale, come una delle fonti subordinate al legislatore nazionale, dalle quali, per volontà di questo norme giuridiche possono essere emanate.

8. Ma il sistema su cui si regge il Porto Franco di Trieste **ha come fonte quella di diritto internazionale pubblico**, e segnatamente il più volte citato Trattato di Pace di Parigi del 1947: un trattato-accordo di pace, un vero e proprio trattato normativo, che è fonte di diritto oggettivo, idoneo a creare norme nuove e del tutto separate dalle norme interne. Non si tratta di un trattato-contratto, che creerebbe non norme giuridiche, ma diritti e doveri soggettivi, rapporti concreti fra i contraenti. Una violazione del trattato-contratto autorizza l'altra parte a ritenersi sciolta dagli obblighi assunti; una violazione del trattato-accordo non

produce tale conseguenza e tutti i contraenti debbono rimanere legati alla convenzione (Santi Romano).

In conclusione, il Trattato di Pace di Parigi del 1947 **è una fonte di diritto internazionale pubblico,** ed è manifestazione del vero diritto volontario del tutto **autonoma** da quella degli Stati contraenti e segnatamente da quella dell'Italia.

Ma, appunto l'istituzione del Porto Franco di Trieste si deve ad una fonte di produzione giuridica **del diritto internazionale pubblico**, e non ad una fonte di produzione giuridica di diritto internazionale privato. E tutto il discorso svolto precedentemente serviva, per evitare contraddizioni strumentali alimentate per creare nel dibattito ambiguità espressive ed operative, e, quindi, per legittimare abusi, e non trova alcun piano di riferimento con il problema della funzione portuale propria del Porto transoceanico di Trieste, che è stata disciplinata **dal legislatore internazionale**, e **dalle consuetudini marittime internazionali**, quelle stesse vigenti ed osservate negli altri porti franchi del mondo, **in forza di una specie di delega del diritto internazionale**.

La funzione portuale triestina fuoriesce dall'impero ristretto della legislazione di ciascun Stato sovrano che ha firmato la Convenzione internazionale di Parigi del 1947, per riguardo alla pari sovranità e alla parallela potestà legislativa degli altri Stati; fuoriesce dai vincoli dell'uno o dell'altro sistema giuridico interno di quello o di quell'altro Stato firmatario, attingendo un punto di vista più alto, più elevato, dal quale sono contemplabili tutti insieme, come sottostanti ed abbisognevoli di reciproca delimitazione, i vari sistemi legislativi portuali interni dei vari Stati firmatari.

In altre parole, con il Trattato di Pace di Parigi del 1947 il Porto di Trieste, la funzione portuale marittimo emporiale transitaria allo stesso connessa, hanno acquistato **un punto più alto nella scena dell'economia marittima mondiale, quello di diritto internazionale**. Nessun Stato contraente, tanto meno l'Italia, potrebbe avere la pretesa di determinare non solo i confini terri-

toriali propri, ma anche i confini territoriali di ciascuno degli Stati stranieri aderenti, così pure nella sì rilevante e pregnante questione della delimitazione dei confini legislativi, nessuno Stato può arrogarsi il potere di determinare non solo dove si estenda la sfera di efficacia della propria legislazione, ma inoltre anche di determinare la sfera di efficacia di ciascuna legislazione straniera nei confronti delle altre pure straniere compresa quella italiana.

9. Un principio fondamentale per la disciplina della funzione marittima portuale dello scalo transoceanico di Trieste è quello che può dirsi della separazione dei due ordinamenti, quello internazionale pubblico e quello statale. Ciascuno dei quali è ordinamento a sé stante dall'altro. Tale separazione concerne i seguenti punti: anzitutto, le fonti rispettive che sono perfettamente **autonome**, perché hanno carattere **originario** sia quelle della comunità internazionale, sia quelle dello Stato. L'esistenza del diritto internazionale pubblico non dipende dal diritto statale, e viceversa. Il primo non può costituire il secondo, né sopprimerlo, né dichiararlo invalido; lo Stato potrà anche emanare delle norme relative alla sua condotta verso gli altri membri della comunità internazionale, ma tali norme, espressione di una sua volontà unilaterale, non avranno alcun valore per questi e non faranno mai parte del diritto internazionale pubblico, che, quando è volontario, può derivare solo da un accordo (Santi Romano).

In secondo luogo, le sfere di efficacia dei due ordinamenti, che, in conseguenza dell'autonomia delle fonti e della stessa struttura delle due comunità, sono egualmente distinte. Il diritto internazionale si rivolge agli Stati, ciascuno considerato nella sua unità, non ai loro organi o ai loro cittadini o sudditi; mentre per questi ultimi ha valore il diritto statale (Santi Romano, Quadri Rolando, Monaco).

Ne discende, che in linea di fatto, una contraddizione tra il diritto internazionale e il diritto interno è possibile: ad esempio, se un organo dello Stato, in base al diritto interno è facoltizzato,

o, peggio, obbligato ad un atto che il diritto internazionale vieta allo Stato stesso. Cosicché, può darsi che uno Stato agisca in un modo che potrà essere legittimo per il suo ordinamento, ma antigiuridico per l'ordinamento internazionale, e viceversa: nell'una e nell'altra ipotesi sorgeranno le responsabilità sancite dall'ordinamento violato che così potrà manifestare la sua efficacia senza tener conto di quello contrario (Ago, Monaco).

Ciò non di meno non si deve presumere che uno Stato abbia un diritto interno che, essendo in contrasto con quello internazionale, lo ponga in condizione di venir meno ai suoi impegni internazionali, e si deve nei casi di contrasto interpretare il primo nel senso della sua uniformità al secondo: il potere dello Stato deve essere esercitato in modo non contrario agli obblighi internazionali dello Stato medesimo (Quadri Rolando, Sperduti).

Assodato che i due ordinamenti, quello internazionale e quello statale, sono l'uno dall'altro separati nel senso suddetto e, quindi, entrambi **autonomi** e **originari** se ne deduce agevolmente che il diritto di ogni Stato ammesso nella comunità internazionale presuppone il diritto internazionale. Il che, tra l'altro, significa che esso contiene, implicitamente o esplicitamente, **una norma fondamentale**, che, almeno in linea di principio impone ai propri dipendenti (organi, cittadini) il rispetto del diritto internazionale (Santi Romano).

Tutto ciò premesso ed osservato, occorre distinguere i territori che sono dello Stato e i territori che non sono dello Stato, sebbene nella loro sfera questo possa esercitare qualche potestà territoriale. I primi sono sempre oggetto di un diritto pieno ed assoluto che lo Stato ha su di essi. E tale diritto non deve confondersi, come invece generalmente si confonde, dando luogo a gravi equivoci ed errori con la potestà territoriale (Santi Romano).

Questa non solo può esercitarsi talvolta fuori del territorio statale, ma non è un diritto soggettivo: è un semplice aspetto della potestà generale dello Stato, un particolare svolgimento della sua capacità giuridica, che non ha mai un oggetto determi-

nato, non implica un vero e proprio rapporto, ma una complessa posizione personale di fronte a persone o cose non singolarmente considerate (Santi Romano): essa è la potestà che si esplica nei confronti delle persone e delle cose che si trovano nel territorio, nell'ambito di esso, ma non direttamente su di esso. In altri termini, il territorio da questo punto di vista, non è che uno spazio che misura certe manifestazioni della potestà dello Stato, la quale in altre manifestazioni ha carattere universale e prescinde da ogni limite di spazio (Lavagna). La potestà territoriale quindi non spiega il perché un territorio è dello Stato, ma al contrario è il diritto che lo Stato ha sul territorio che spiega perché in esso si possa esercitare una potestà territoriale, nel caso che questa abbia per titolo tale diritto, perché in altri casi può avere un diverso fondamento (Santi Romano).

Sono pertanto inammissibili le teorie che, confondendo la potestà territoriale col diritto dello Stato sul territorio, negano l'esistenza di quest'ultimo ritenendo che il territorio sia un semplice limite della prima, uno spazio che misuri la potestà medesima o sia da essa misurato, o che circoscriva la sfera delle persone che le sono sottoposte, senza mettere in rilievo il rapporto per cui un territorio è dello Stato. Questa tesi confonde i beni situati nel territorio, col territorio, il quale è un tutto che ha una posizione giuridica a sé: le cose che vi si comprendono, solo fisicamente, nel loro insieme, coincidono col territorio, ma giuridicamente sono entità diverse (Santi Romano).

In conclusione, la potestà territoriale dello Stato italiano, in ordine al Porto Franco di Trieste soffre ed incontra una eteronoma limitazione (Lavagna), in conseguenza delle **norme positive di diritto internazionale pubblico**, che hanno avuto all'interno dello Stato efficacia in quanto sono intervenute norme interne conformi alle prime, sancendo **il principio della c. d. extraterritorialità (immunità territoriale)** e quindi **dell'internazionalismo**, la cui operatività comporta **l'esenzione e l'immunità dalla potestà territoriale dello Stato e dal suo sindacato giurisdizionale**.