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

SCHEMI GLOBALI, TRAFFICI MARITTIMI INTERNAZIONALI, E GUISE DI VALORIZZAZIONE DEL PORTO FRANCO DI TRIESTE

1. Il crescente potere della finanziarizzazione nel processo di ricomposizione dello *shipping* marittimo internazionale, l'ordine globale dei traffici costituiscono le cause principali del ritardo culturale palesato dalla dottrina per la definizione delle caratteristiche essenziali permanenti del "fenomeno giuridico marittimo".

A tale proposito, Norbert Elias discorreva appunto di una rete di dipendenze che ha raggiunto una "configurazione", una dimensione davvero mondializzate: qualunque azione, pur nascendo a livello locale ed avendo apparentemente obbiettivi locali, ha un influsso sull'equilibrio globale dei poteri e delle risorse e provoca mutamenti in parti lontane e apparentemente isolate del pianeta: d'altro canto non si può intraprendere localmente nessuna azione senza fare i conti con le pressioni o le resistenze da parte di forze remote che sfuggono al controllo ed alle previsioni di chi agisce in loco. La rete di dipendenze ha davvero dimensioni planetarie, ma non è affiancata da un codice giuridico applicabile a livello altrettanto globale, né da una rete globale di istituzioni politiche e giuridiche. E' proprio questa mancata corrispondenza a permettere alla finanza ed al commercio globale una notevole libertà di movimento cui non intendono minimamente rinunciare. Per l'"equilibrio" del sistema economi-

co mondiale dei nostri giorni è necessario che si mantenga, e non che si annulli, la discrepanza tra i valori della dipendenza economica, il controllo politico e la comprensione culturale: alla finanza globale interessa che persistano una separazione permanente del "potere reale" dalla politica e la subordinazione delle istituzioni con potere decisionale, politiche quindi, alle regole del gioco della globalizzazione (regole che la politica non può dettare, né imporre).

Per la libertà globale della finanza e del commercio marittimo internazionale, lo spazio delle istituzioni giuridico - statuali e del singolo ordine giuridico statuale è stato drasticamente ridotto e le forme giuridiche di tutela approntate sono scarsamente utilizzate dagli operatori marittimi e portuali nel loro agire giuridico ed economico.

Lo spazio segnato dalla consecuzione degli obbiettivi, dai mezzi e dagli schemi di autonomia privata prefigurati dall'ordine giuridico marittimo internazionale, nel gioco della globalizzazione, acquista ognora minore rilievo, attesi la velocità, l'accelerazione, l'esonero e l'elusione fiscale, la riduzione dei costi e delle perdite, che assurgono al superiore rango di principali meccanismi di manovra economica marittimo - portuale, in sostituzione della fissità e del richiamo delle normative statuali e dell'esercizio del controllo e della correlativa disciplina: "nel mondo della globalizzazione il disimpegno ha sostituito l'impegno come principale tecnica del potere" (ZYGMUND BARMAN, *Il potere in un mondo diventato troppo piccolo*, trad. Emilia Benghi, in *Repubblica*, 9 ottobre 2000, p. 43).

2. Costituisce un dato storicamente irrefutabile e di plastica rilevazione agevolativa, nel contesto contemporaneo, che all'affermazione del fenomeno della mondializzazione più avanzata dell'economia, oramai in via di totale completamento, abbiano contribuito prima la nave, ed oggi gli aerei supersonici, i satelliti, i *computers*, la rete (*Internet*), strumenti irrefrenabili e di difficile

sostituibilità della constatata pervasività dei mezzi di comunicazione, e dell'aumento esponenziale delle conoscenze e dei valori umani e sociali: l'accelerazione di questi eventi (SEMAMA, *Le parole chiave per leggere e produrre gli eventi,* Trieste, 2000; cap. I - *Ciò che è inevitabile - I dati informativi,* p. 19; *La comunicazione,* p. 20; *Le due fonti dell'informazione,* p. 28; *Scambi linguistici e scambi economici,* p. 33) risultano essere i nuovi e i principali contrassegni discretivi del secolo 2000.

3. In esordio accennavamo al ruolo storico della nave (QUERCI F.A., *Il diritto marittimo fenicio,* in *Riv. dir. nav.,* 1960, p. 411) come veicolo di trasformazione economica e di integrazione culturale, già di per se stesso idoneo a rinserrare e polarizzare l'economia marittima e portuale nelle "chiuse" del "villaggio globale" (MACLUHAN, *The Gutenberg Galaxy,* New York, 1962, *passim*), ove i meccanismi di comando sono tutti nelle mani dei signori del commercio marittimo internazionale (QUERCI G.A., *Vendita marittima e credito documentario,* Trieste, 1999, p. 154): si allude qui alla oligarchia degli operatori economici, che hanno eletto ad insostituibile dettame del loro determinismo economico "la massima libertà dei traffici marittimi e portuali nel mondo".

Alla proposta scientifica recentissimamente affinata (QUERCI E.O., *Analisi del diritto marittimo. Definizione e concetti giuridici fondamentali,* Trieste, 1999; Id., *Evoluzione nel diritto marittimo. Sistematica e dogmatica giuridica marittima,* Trieste, 1999), versata nel dibattito interessante gli studiosi del diritto marittimo comune ed internazionale, cui hanno partecipato voci autorevoli (Righetti, Volli, Semama, Cossutta, Boglione, Xerri Salamone, Conetti, Trampus) ed altre ancora si registreranno, si aggiunge oggi una significativa e preziosa conferma proveniente da un sommo giurista, Maestro del processo civile, dedito, con grande profitto, ai temi della teoria generale del diritto, ma attento anche alle profonde trasformazioni economiche, sociali, giuridiche intervenute nel mondo contemporaneo.

Elio Fazzalari (*Mondializzazione, politica, diritto, in Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2000, p. 687) così limpidamente osserva: "la mondializzazione è insorta, si sviluppa, si controlla con l'impiego di mezzi approntati dal diritto. Quanto al ceto mercantile, esso opera su due piani. Uno è quello degli ordinamenti statuali con i quali viene a contatto, utilizzando gli spazi che ciascuno di essi riconosce all'autonomia privata e, per questo verso, la protezione della sovranità che nel proprio ambito ciascuno di essi esercita: specialmente l'introduzione di nuovi tipi negoziali, sotto l'usbergo di quella delega dello Stato, crea una sorta di disciplina giuridica interstiziale, idonea ad incrementare e difendere l'espansione dei traffici. Ma c'è un altro e diverso piano: quello dell'autonomia astatuale, che non è concessione dello Stato e non ne richiede la tutela. Le comunità dei mercanti esibiscono tale autonomia quante volte pongono ai loro componenti regole di condotta, a prescindere dal consenso dello Stato, e, talora, perfino in contrasto con le leggi del medesimo; e tali regole i singoli operatori rispettano, professando in ordine ad essi la "*opinio iuris vel necessitatis*" (cfr. FAZZALARI, *Introduzione alla giurisprudenza*, Padova, 1984, p. 20 e ss).

"Queste norme - che costituiscono un perspicuo aspetto del "pluralismo giuridico" riemerso ed impostosi all'attenzione durante il 20° secolo - vengono solitamente presentate sotto l'insegna di (una moderna) *lex mercartoria*, nel senso di diritto dei mercanti. Si tratta, piuttosto, di una pluralità di *leges mercatoriae*, tante quanti sono i settori della mercatura: in ognuno dei quali ricorrono, sì regole comuni a tutti, ma vigono specialmente regole particolari".

Con locuzione breve, "il processo di transizione verso un vasto diritto comune" non comprende soltanto l'esercizio di poteri autoritativi interni, internazionali, ma coinvolge l'attività di tutti gli "operatori giuridici".

Donde, risultano illuminanti le posizioni recentissimamente espresse (Querci E.O.), allorché con le stesse si è inteso costruire

scientificamente l'ordinamento giuridico marittimo generale, individuando nelle "formazioni marittime e portuali" il centro basico dello stesso e il peculiare elemento ordinamentale della plurisoggettività: "la tendenza delle comunità mercantili - osserva acutamente il Fazzalari - a conseguire nella sfera giuridica autonomia e autosufficienza non è nuova; ed è sempre risalita a quella che ora indichiamo come "transnazionalità" dei traffici (in ambito geograficamente limitato o molto vasto a seconda delle epoche)".

Ferve quindi, ognun s'accorge, il dibattito sulla "ordinamentalità generale" predicabile od ineribile strettamente ai caratteri precipui e fondamentali del diritto marittimo comune internazionale, proposta scientifica, al presente, l'unica idonea a dar conto e ad organare giuridicamente il crescente potere della finanziarizzazione immanente nel processo di ricomposizione degli assetti gestionali dell'armamento internazionale, nell'ordine globale dei traffici; ad affasciare la configurazione della dimensione e diffusione planetaria dell'insediamento del ceto mercantile.

La necessità della definizione delle caratteristiche essenziali permanenti e cangianti del "fenomeno giuridico marittimo" non assolve il ritardo culturale patito dalla dottrina, la quale non può "infiggere paletti" rispetto allo svolgimento dell'economia globale, perché oramai le stesse comunità mercantili marittime e portuali non pongono, al loro agire giuridico ed economico, dei limiti.

4. Nel disegnato contesto storico ed operativo va iscritto il comportamento delle forze politiche, della Giunta comunale, della Regione, che non hanno atteso il radicamento dell'autorità portuale, titolare, in esclusiva, delle funzioni di programmazione, di ristrutturazione e di risanamento della portualità triestina, per versare subito, nell'acceso dibattito di politica marittima che gravita attorno al sistema giuliano, il senso verace del loro appassionato contributo: al di là delle competenze istituzionali, se non

abbiamo bene inteso, il processo di ristrutturazione del sistema portuale triestino dovrebbe involgere, da un lato, l'attuazione di un programma di massiva rivalutazione del Porto Nuovo e, dall'altro, consistere nel proposito di pervenire ad una correlativa e contestuale dissoluzione di ogni attività commerciale, industriale, esplicata od esplicabile nel Porto Vecchio, attese sia la fatiscenza delle sue strutture e dei suoi impianti, sia la estrema e residua marginalità della sua utilizzazione.

Di qui - si argomenta presso vari ambienti e anche presso la municipalità - l'indeclinabile necessità di una tempestiva riconversione della antica funzione emporiale - industriale del Porto Vecchio, attraverso il successivo recupero di un meccanismo "utilizzativo" di segno diverso, quale ad es. quello esprimibile con un significativo insediamento turistico - portuale - terziario - commerciale.

Se a siffatta impostazione programmatica arridesse per avventura il successo, attraverso una indebita manomissione dei titoli giuridici fondanti e reggenti il Porto franco di Trieste, questa gloriosa e storica città dovrebbe celebrare la più sintomatica e nefasta sconfitta implicante il definitivo ripudio di qualsivoglia serio programma di rinascita economica, con il conseguente affossamento delle uniche e autentiche vocazioni ricavabili da un'analisi storico - ricostruttiva del suo sostrato socio - economico conforme al suo spaccato geografico.

Difatti, il rivoluzionario e dirompente progetto di "riscossa economica" si deve fondare sull'attuazione di questa essenziale linea tecnico - programmatica: la "liberalizzazione" in Trieste, e segnatamente nei Punti franchi portuali ed industriali - ivi compresi quelli siti nell'intiera area del Porto Vecchio - del commercio marittimo internazionale, attraverso la costituzione e l'insediamento di appositi "centri operativi di commercializzazione integrata".

Siffatto obbiettivo, segnato dall'integrale liberalizzazione del commercio marittimo internazionale, non può prescindere da

una massiva valorizzazione, funzionalizzazione, e da un corretto esercizio di tutti i Punti franchi esistenti - unico ed inestimabile patrimonio storico - giuridico ed operativo, capitalizzato dalla città - siano essi d'ordine industriale, siano essi portuali, *sic et simpliciter*.

La funzione speciale d'indole prettamente emporiale e quella industriale, fino ad oggi, non hanno formato oggetto di una rigorosa e perspicua ricognizione di tutto il novero delle loro intrinseche suscettività operative, né di efficaci iniziative volte alla sistematica promozione presso gli operatori economici esteri e nazionali, da parte dei gestori dei Punti franchi, enti come l'EZIT, Ente Porto, Camera di Commercio, e categorie economiche impegnativamente interessate.

Né è stata percepita appieno dalle vecchie forze partitocratriche, né dai movimenti politici nuovi la fecondità del postulato immanente al programma di "integrale liberalizzazione del commercio marittimo internazionale", che è poi quello, con locuzione breve, di rendere la "merce" ed ogni altra irrelata operazione commerciale, industriale, movimentata ed eseguita in tutti i Punti franchi esistenti, "libera valutariamente, fiscalmente, assicurativamente, bancariamente".

Dai e con i Punti franchi, con regime speciale (non comunitario), si crea in Trieste e con Trieste il più qualificante e rilevante avamposto dell'UE verso i Paesi dell'Est, un essenziale punto di irradiazione dei traffici marittimi internazionali gravitanti nell'ambito dell'economia mediterranea: così Trieste potrebbe e può candidarsi ad infrastruttura portuale marittima idonea a ricevere qualsiasi corrente di traffico in funzione di una transeunte o permanente commercializzazione.

Se questa linea programmatica proposta risulta essere persuasiva, come a noi pare, si può agevolmente passare ad offrire la raffigurazione dei tratti autenticamente discretivo - operativi, che debbono inerire e comporre la fisionomia dei "centri di commercializzazione integrata", il cui ideale e fecondo insediamento, a

carattere internazionale, non può che situarsi nei Punti franchi del Porto Vecchio.

La costituzione di un organico e "pulviscolare" centro di commercializzazione integrata darebbe vita ad elastiche e complete strutture di supporto alle attività di commercio, le quali, dietro corresponsione di simbolici canoni, dovrebbero essere assegnate od affidate a grossi operatori italiani od esteri, in forme individuali od associate e da essi gestite con il massimo di autonomia e con un livello di servizi adeguato. Alla concessione, con un simbolico canone, deve accedere l'obbligo - a pena di decadenza - di svolgere una determinata quantità di transazioni idonee ad alimentare un certo e verificabile flusso annuo di traffico marittimo. La percentuale di traffico annuo garantito dovrebbe fungere da criterio discretivo per la selezione dei soggetti giuridici ed economici richiedenti l'assegnazione o l'affidamento.

I prefigurati centri, definiti di "commercializzazione integrata", sia per il loro carattere di apposite strutture per l'intermodalità acqua - ferro - gomma, sia per la completezza della gamma delle transazioni effettuate od effettuabili e per i servizi offerti, dovrebbero fungere da poli di attrazione, sia della domanda di servizi, sia da strumenti di richiamo per le merci.

I "centri di commercializzazione integrata", sottoposti al regime specifico dei Punti franchi siti in Porto Vecchio, verrebbero a rappresentare la moderna versione degli antichi "fondachi" veneziani dell'età medioevale, caratterizzati da una singolare posizione giuridico - valutaria, in virtù della quale godevano, a tutti gli effetti, per decretazione della Repubblica di Venezia, della extraterritorialità (QUERCI E.O., *Felice tessitura, nella* civitas *e nella* civilitas *delle* res publicae, *del diritto marittimo, in Introduzione alla scienza giuridica marittima. Storia del concetto del diritto marittimo*, Trieste, 1999, pp. 187 e ss).

I fondachi, i cui obiettivi politico - economici furono successivamente perseguiti attraverso l'istituzione di franchigie, si atteggiarono a veri e propri "centri di commercializzazione integrata",

poiché in essi venivano effettuate le operazioni di deposito, custodia, manipolazione, piccole lavorazioni, di commercio delle merci in transito; inoltre vi si concentravano uffici, servizi e residenze dei mercanti di ciascuna nazionalità.

I "centri di commercializzazione integrata" potrebbero divenire, ai nostri giorni, e soprattutto per Trieste, un prezioso strumento operativo nuovo, il moderno retaggio di quelli che furono i fondachi dell'età medioevale o i porti ed i Punti franchi in epoche successive, reinterpretati alla luce delle attuali caratteristiche e problematiche dei traffici internazionali, nonché dell'evoluzione delle tecnologie dei trasporti, dovute all'avvento dei sistemi di unitizzazione dei carichi e dei sistemi intermodali.

Di qui, la feconda e preziosa riproposizione della tematizzazione incentrata **sulla intangibilità, integrità, internazionalità, storicità del regime giuridico del Porto franco di Trieste**.

Durante il Convegno tenutosi a Trieste il dì 11-04-1996, sotto gli auspici dell'Associazione italiana di Diritto marittimo, affacciammo la tesi espressa nel sintagma riportato ne *Il Piccolo* del 12-04-1996: "*Nel Trattato di pace la Singapore adriatica*", in conformità al progetto elaborato dai vari sostituti dei Ministri degli esteri, che assimilava il Porto di Trieste a Singapore, ad Hong Kong, e alle città asiatiche, e al suo stesso antico statuto in vigore dal 1719 al 1881.

5. Il lineamento delle zone industriali e portuali di Trie-ste, racchiuso nella sintesi verbale "Punto franco", è del tutto improprio sia sotto il profilo storico, sia sotto l'aspetto giuridico. Più che Punti franchi, queste zone rivestono la figura del "**territorio internazionale**". Sono cioè territori sottoposti, per accordi internazionali, al governo di organi internazionalmente istituiti e, nella specie, alla formula dell'amministrazione internazionale indiretta (l'Ente porto e l'Ente zona industriale sono titolari e portatori di un *munus internazionale*). Donde, titolo e disciplina dell'amministrazione hanno origine e legittimazione solo di natura

internazionale e convenzionale. Con locuzione breve, il titolo **non è tipico**, cioè non è previsto da un dato sistema di norme, atteso che ciascun territorio internazionale riceve dall'accordo istitutivo una sua autonoma e propria configurazione: ad esempio, l'accordo prevede una serie di interessi che i contraenti intendono tutelare. Si può prevedere o no anche un controllo da parte di altri organi internazionali.

La contrassegnata connotazione vale per definire la natura giuridica di queste zone. Gli è che le disposizioni del regolamento internazionale delle suddette zone si rinvengono nel Trattato di Pace, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947, tra l'Italia e le potenze alleate ed associate, mentre negli allegati al trattato stesso, e precisamente negli articoli 34 e 35 (Allegato VI, Statuto Permanente del Territorio Libero di Trieste) e nei ventisei articoli dell'Allegato VIII, denominato "Strumento relativo al Porto franco di Trieste", **viene sancito il regime del territorio internazionale**: orbene, lo Stato italiano, sia in previsione di una futura restituzione di Trieste alla propria sovranità, sia in forza della proposta avanzata dalle tre grandi potenze occidentali, con la Dichiarazione del 20 marzo 1948, si impegnò formalmente a mantenere ed accrescere ogni garanzia imposta dal Trattato di Pace per il libero uso del Porto di Trieste a favore di tutti gli Stati gravitanti su di esso per i loro traffici d'oltremare. Fu così istituito, in quelle zone, esclusione fatta per la città di Trieste, **un regime internazionale che assicurasse l'uso del Porto e degli impianti in condizioni di parità al permanente ed istituzionale servizio del commercio internazionale**. Nelle stesse guise giuridico - operative simile servizio è assicurato agli altri Porti franchi del mondo, sul tipo di quelli esistenti a Singapore e ad Hong Kong, ed identico a quello esistente nella stessa Trieste negli anni tra il 1779 ed il 1891.

Questi sono i tre principi rilevanti e qualificanti: a) il Porto di Trieste deve essere accessibile a tutti, in condizioni di uguaglianza (articolo 1, Allegato VIII), nel senso che il regime di libera fran-

chigia previsto dall'art. 34 dello Statuto Permanente deve essere organizzato come "una specie di servizio pubblico internazionale", idoneo ad assicurare che il Porto e i mezzi di transito di Trieste possano essere utilizzati in condizioni di uguaglianza da tutti gli operatori economici protagonisti del commercio internazionale sviluppato dall'Italia, dalla Jugoslavia, da tutti gli Stati dell'Europa centrale. Comunque secondo le convenzioni vigenti negli altri Porti franchi del mondo; b) gli Stati gravitanti sul Porto di Trieste devono, come contropartita, facilitarne i traffici, cosicché hanno libertà d'accesso ed uguaglianza navi e merci di tutti i Paesi, libertà di transito e delle telecomunicazioni, la non discriminazione tributaria di fatti e rapporti economici posti in essere nell'esercizio di tali libertà, il diritto di immatricolazione in registri marittimi speciali delle navi austriache, cecoslovacche, ungheresi, ecc. ...; c) non sono ammesse zone esclusive riservate ad uno Stato, ivi compresa l'Italia.

In questa connessione normativa s'inscrive e rileva il concetto di "**internazionalità**": le zone denominate Punti franchi di Trieste integrano "**un territorio internazionale libero al commercio**", **posto realmente all'estero**, al di fuori della linea doganale italiana e di quella comunitaria, ove è vietata ogni forma di controllo e di ingerenza da parte dello Stato italiano, che non ha però con i suoi organi, rispettato questo novero di principi, penalizzando la qualità, la quantità e lo sviluppo delle libere operazioni all'interno dei Punti franchi.

Donde, va rilevato che siffatta prassi, per quanto concerne il composito ordine dei controlli esercitati fino ad oggi, è da imputarsi solo ed esclusivamente allo stravolgimento dovuto ad interventi amministrativi e legislativi dello Stato italiano. Questi stravolgimenti hanno esplicato una funzione distorsiva e violativa degli accordi internazionali. La responsabilità va soprattutto imputata agli organi gestori, affidatari in amministrazione indiretta dei "*munera*" internazionali: il vecchio Ente Porto e l'Ente zona industriale. Questi due enti hanno convalidato la denuncia-

ta e degradata prassi ed hanno finito per contribuire, a causa del loro negligente comportamento amministrativo e gestorio, allo svilimento ed alla riduzione di queste zone a meri depositi, muniti delle stesse prerogative di quelli esistenti ed abilitati al mero esercizio dell'esportazione ed importazione allo stato estero (Sif.).

Viceversa, il corretto e primigenio esercizio del regime del territorio internazionale libero, incentrato nei Punti franchi di Trieste, permetterebbe, come già esplicato ed auspicato (§ 4), la graduale e feconda riappropriazione delle antiche e floride funzioni emporiali, da svolgersi nelle risanate strutture del Porto Vecchio, con l'istituzione nelle stesse di appositi "**centri di commercializzazione integrata**", cioè funzionalmente ed inscindibilmente collegati all'acquisizione di traffici internazionali aventi ad oggetto le più importanti "*commodities*" e la contestuale esaltazione delle funzioni transitarie, anch'esse iscritte in un modello moderno di compatibilità operativa con i meccanismi propri che caratterizzano un porto di alto profilo transoceanico.

Nel territorio internazionale libero, delimitato dai Punti franchi, c'è spazio idoneo per la fondazione di libere attività esplicabili da un terziario avanzato, finanziario, assicurativo, bancario, di *trading* per sedi di compagnie armatoriali internazionali, per l'istituzione di registri di immatricolazione e per industrie collegate al commercio marittimo internazionale.

Trieste non ha bisogno di strumenti rattrappiti e formanti oggetto di doni votivi a carattere comunitario con respiro finanziario ridotto. Serve a Trieste solo l'applicazione corretta, intelligente, rigorosa, degli strumenti internazionali che un'antica classe politica (Alcide De Gasperi e Carlo Sforza) è riuscita a dare a questo vessatissimo e glorioso lembo metropolitano, strategicamente innervato al confine.