

FRANCESCO ALESSANDRO QUERCI

*Prof. ord. di Diritto della navigazione
nell'Università degli Studi di Trieste*

LA SORTE DEL PORTO FRANCO DI TRIESTE "IN BILICO" TRA LA SOLENNITÀ STATUTIVA DELL' "ARCO TEMATICO" DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE E LA SUPINITÀ DELLA POSTULAZIONE DEVOLUTIVA DEL GIUDICE "UNICO" DEL TRIBUNALE DI TRIESTE

I. Questa incredibile iniziativa giurisdizionale a carattere **devolutivo** riveste uno straordinario interesse, per conoscere obiettivamente e "dal di dentro", proprio *intus et in cute*, le motivazioni e le modalità di evoluzione del profondo disvalore che il Tribunale di Trieste esprime nei confronti del **bene giuridico immateriale**, gravido di intenso riverbero finanziario (la c. d. massiva finanziarizzazione implicata dal programma di attuazione del commercio marittimo mondiale), incorporato nella qualificazione internazionale del Porto di Trieste, creata, attribuita e salvaguardata dal Trattato di Pace del 10-11-1947, reso esecutivo con 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".

Il Consiglio di Stato, in seduta plenaria, ebbe a chiarire e a statuire, il 21 marzo 1996, in ordine a similare fattispecie, richiesto dal governo italiano, che la disciplina internazionale del regime giuridico del Porto Franco di Trieste è quella contenuta e disciplinata nei titoli primari referenti, unici in materia, sopra richiamati, tuttora vigenti e dalle consuetudini internazionali vigenti negli altri Porti Franchi del mondo, come è imperativamente san-

cito dall'art. 1 dello Statuto dell'Allegato VIII del Porto Franco di Trieste.

Con Ordinanza del 24-5-1999, il Giudice Unico del Tribunale civile di Trieste formula alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee alcune questioni pregiudiziali, trasmettendo gli atti in ordine ad un procedimento civile tra la società *Crossbow*, società operatrice nel Porto Franco di Trieste, e il Ministero delle Finanze. I quesiti a cui dovrebbe rispondere la Corte di Giustizia delle Comunità Europee sono i seguenti:

1) *se il Trattato istitutivo della CEE, art. 234, abbia preservato il regime giuridico di extraterritorialità del Porto di Trieste come desumibile dal Trattato di Pace del 1947 Allegato VIII, art. 1/20 e dal successivo Memorandum di intesa del 1954;*

2) *se il regime delle zone franche di Trieste in punto alla loro appartenenza o meno al territorio doganale della Comunità sia quello desumibile dal Regolamento CEE 2913/92 e del precedente Regolamento 1469/68;*

3) *se invece il regime stesso, in punto territorialità, non risulti invece quello di cui alla Direttiva del Consiglio 69/75 CEE e di cui al seguente Regolamento 245/93.*

Il Giudice unico, in una con la città tutta, è in attesa delle comunicazioni della Corte di Giustizia delle Comunità Europee. Non viene indicato il punto *e-mail*, ove questa comunicazione debba essere esternata e notificata.

II. La riconsiderazione epistemologica della storia del diritto marittimo generale (cfr. Volli, *Il diritto marittimo generale*, in *Trasporti*, 1999, nn. 77-78, p. 17 e ss.; Querci E. O. *Introduzione alla scienza del diritto marittimo - Storia del concetto del diritto marittimo*, Trieste, 1999), la revisione formale delle principali categorie dogmatiche (Querci E. O., *Analisi del diritto marittimo - Definizione e concetti giuridici fondamentali*, Trieste, 1999), la chiarificazione

metodologica (cfr. Semama, *Il diritto marittimo come "diritto fondamentale"*, in *Trasporti*, 1999, n. 79, p. 1 e ss.; Querci E. O., *Evoluzione nel diritto marittimo - Sistematica e dogmatica giuridica marittima*, Trieste, 1999), il radicamento centrale dell'approccio oggettuale (cfr. Xerri Salamone, *Profili giuridici e programmatici dell'esplorazione marina*, Trieste, 1999; Querci G. A., *Navigazione e commercio, Vendita marittima e credito documentario*, Trieste, 1999) del commercio marittimo mondiale, scelto come referente normativo, incoativo privilegiato, di un'esemplare proposta sistematica, esplicitano e realizzano il basilare modello di politica marittima, essenzialmente incentrato sull'infrastruttura franca portuale recettiva intesa e configurata come **centro commerciale internazionale**, ove deve vigere la libera circolazione delle merci e delle navi (cfr. Trampus, *Free ports of the world*, Trieste, 1999; Maltese, *Porti franchi e commercio internazionale*, in *Trasporti*, 1999, nn. 77-78, p. 27 e ss).

E' stato pertinentemente rilevato (Querci G. A., *Navigazione e commercio*, cit., p. 154-155, nota 44) che "su scala mondiale sono sorti importanti centri di affari marittimi, i c. d. grandi empori mercantili conosciuti nel mondo antico e moderno, che hanno svolto e tuttora stanno disimpegnando ad una essenziale funzione di raccolta e di smistamento delle materie prime di largo consumo e di prodotti finiti, fruendo di immensi depositi di alimentazione di tutto il mondo, di estesi *terminals* portuali muniti di gigantesche attrezzature recettive. Il loro rilievo economico internazionale, nella dinamica dei mercati, non è diminuito, allorché si sono rese possibili relazioni dirette fra la produzione e il consumo attraverso i mezzi celeri di comunicazione, avvalendosi di negoziazioni selettive su classi merceologiche, che avrebbero dovuto eliminare la necessità di ammassamento in centri emporiali idonei alla loro distribuzione. Difatti, la globalizzazione, l'imperante liberismo economico, la competizione e la concorrenza industriale, sempre più agguerrite e irrefrenabili, hanno spinto il sistema industriale verso ritmi e cicli unitari di lavori inten-

si e continui, portandolo al massimo della produzione, e alla massiva utilizzazione degli impianti, con rese industriali nettamente superiori alle rese commerciali di fatturato, diventando simile *surplus* inesorabile nei circuiti ordinari”.

“Questa nuova situazione ha rilanciato fortemente la funzione emporiale di centri di affari di lunga tradizione mercantile, vere e proprie unità organizzate di raccolta non solo di materie prime, ma anche di prodotti finiti, in cerca di compratori e quindi di destinazione finale. Sicché, sono fiorite importanti case di commercio, *trading* con una diffusa e apprezzabile preparazione tecnica, dando vita a nuovi centri economici stanziati, non solo alla confluenza delle principali vie di comunicazione marittimo-terrestre, taluni situati significativamente allo sbocco di fiumi navigabili, ma soprattutto in zone e porti franchi, ove vige la regola sovrana della libera circolazione delle merci, del loro libero stoccaggio, della libera trasformazione industriale di semilavorati, e ove soprattutto le merci (materie prime e prodotti finiti), in ogni caso certificate ed “assistite” da polizze di carico girabili, attendono che il venditore imprima alle stesse le destinazioni finali verso il compratore (Panama, Hong-Kong, Cipro, Malta, Giordania, Mauritius, Trieste, Singapore, Abu Dhabi, Cuba, etc.). In questi immensi centri di raccolta e nei c. d. *terminals*, magazzini siti nelle zone e porti franchi, si determinano le condizioni favorevoli per il dominio del mercato mondiale, in quanto, in ordine al segnalato gigantesco *surplus* produttivo, che devia sempre più la traiettoria della merce dai luoghi di origine a quelli di consumo, si qualificano per l’estensione della loro organizzazione mercantile come centri “regolatori” del commercio marittimo internazionale, in virtù delle relazioni economiche e finanziarie che vi fanno capo, del potere, e dell’ascendente che godono le loro istituzioni commerciali, mettenti capo a potenti *trading* e di materie prime e di prodotti finiti: lo schiudersi e l’affermarsi di simili scenari economici propri del commercio marittimo internazionale non tolgono però importanza a “piazze” finanziarie

come Londra, operative come Anversa, Amsterdam, Amburgo, Rotterdam, Marsiglia, Ginevra, Zurigo, Montecarlo, Parigi, Milano, etc., ove innumeri soggetti organizzati trattano i loro negozi senza la necessaria e materiale presenza della specie economica che forma oggetto della loro attività, essendo sufficiente la forza della tradizione a spiegare la persistente vitalità di questi celebri centri di negoziazione”.

Questo perspicuo insegnamento, che si ricava dall’or ora riportato lineamento di politica economica marittima e portuale non è certamente presente né attuoso nella visuale del Giudice unico del Tribunale civile di Trieste.

Difatti, la realtà giuridica dei Porti Franchi nel mondo si impone come referente primario e sicuramente “forte” in una analisi interessata alle regole che presiedono l’attuazione del libero commercio marittimo internazionale. L’apporto più significativo dell’additata revisione metodologica sta nella fecondità dell’introdotta “teoria delle formazioni marittime e portuali” nel loro agire marittimo ed economico (cfr., da ultimo, le vivide osservazioni del Semama, *op. e loco ult. citt.*), quella stessa che ne è un classico dogmatico. A condizione di intendere il “classico” non, naturalmente in modo retorico e vagamente sociologico (cfr. sempre Semama, *op. e loco ult. citt.*), come metafisica immutabilità giuridica, ma piuttosto dalla sua capacità di evolvere che non dalla sua immutabilità. Infatti, la onnitemporalità delle formazioni marittime e portuali non risiede affatto in un assetto perenne od eterno, ma nella possibilità che esso possa costantemente essere riattivato, riattualizzato, ossia ripensato e riformulato, anche profondamente in virtù degli elevati elementi di visibilità e di intelligibilità che possiede.

III. Questa costituisce la ragione precipua e progressiva della scelta operata sul conio di quel modello giuridico marittimo e portuale, formulato e realizzato nella proposta dogmatica sopra affacciata con la più grande linearità ed efficacia, riportato accor-

tamente a quel tipo di impostazione storiografica, economica e marittima, senza un distacco più o meno professato dalla speculazione dottrinale, e malgrado l'affermarsi di prospettive di ricerca nettamente differenti, meno dogmatiche e più prismaticamente aperte: le modalità di costituzione di questo congegno operativo non sono rinserrabili in un passato remoto, ma si sono al presente imposte impetuosamente, anzi massicciamente, con l'avvento di numerose modificazioni che hanno caratterizzato la scena marittima e portuale mondiale.

Sicché, il disegno operativo qui accolto può essere respinto o emendato (e probabilmente, variamente un po' tutto ciò insieme), rimane, in positivo e/o in negativo l'ineludibile passaggio obbligato attraverso cui la nostra stessa tradizione di studi giuridici marittimistici e portuali va storicizzata, compresa e modificata.

L'impianto metodologico di fondo del diritto marittimo generale, in funzione speculativa (Volli, Semama, Querci E. O.), resta nel solco sopra tracciato e non permette che tuttora sopravvivano programmi completamente diversi (cfr. con profitto Xerri Salamone, *op. e loco ult. citt*), attraverso fossili metodologici, che gettano ombre inopportune su questioni di rilevante interesse teorico applicativo, oltre che semplicemente storiografico.

Di qui la intrinseca vocazione del diritto marittimo, altamente tributaria agli interessi teorici, costituisce un essenziale momento interno della riflessione scientifica e determinante nella delineazione del nostro orizzonte culturale per la questione che ne occupa: il mantenimento di modelli siffatti rientra nelle dinamiche di una raffinata logica culturale autentica, alla quale sarebbe assurdo non recasse il proprio apporto la giurisprudenza, contributo adeguatamente storicizzato e situato nella giusta costellazione di problemi, in modo di comprenderlo meglio e, insieme allo stesso, di capire gli stessi problemi che attualmente si stanno da noi qui agitando.

Non si tratta, ognuno vede, di teorizzazioni scandite in schiere di ragionamenti dall'apparenza molto rigorosa, in formule, per

intendersi, che vanno bene solo negli scritti che piacciono tanto ai teoreti, ma piuttosto di "un metodo", di un modo di affrontare i problemi giuridici imposti dalla politica economica marittima e portuale, di profilare la loro storia, di penetrarli a fondo in molteplici settori di indagine, e, in una parola, di organizzare le moderne strategie conoscitive in stretta pertinenza al proprio piano di lavoro.

IV. Non stiamo qui a precisare talune modalità peculiari di questo travagliato procedimento. Apprendiamo, invece, che l'idea programmatica iniziale del Giudice unico del Tribunale di Trieste adombrata in un preliminare provvedimento ex art. 700, c.p.c., ed incentrata, da un lato, nel ristabilire al pristino stato il violato processo di immunizzazione e di internazionalizzazione del sostrato operativo territoriale del Porto Franco di Trieste e, dall'altro nel porre in primo piano la vigenza del Trattato di Pace del 1947 e la purezza del rango privilegiato costituzionale dello stesso, ex art. 11 Cost. (cfr. Querci F. A., *Il porto di Trieste come territorio internazionale*, in *Trasporti*, 1996, p. 3; Id., *Limiti di giurisdizione nel porto franco di Trieste*, in *Trasporti*, 1997, nn. 72-73, p. 5 e ss.).

Ma all'atto, cioè, dell'esercizio concreto di sistemazione teorico-giurisprudenziale, il Giudice unico del Tribunale di Trieste sembra patire un trauma operativo, che è poi il trauma, ben risaputo, di chi è in procinto di affrontare un genuino tentativo di formulazione teorica. I rilievi del Giudice unico, in sede provvedimento ex art. 700 c.p.c., lasciavano supporre che il suo proposito di partenza contemplasse, diciamo così, una "normale" trattazione teorica del Trattato di Parigi che, come abbiamo in varie sedi rilevato, comportava direttamente l'approfondimento della internazionalità del Porto Franco di Trieste e della municipalità nel suo complesso.

E' del tutto fisiologico che la messa a fuoco tematica, l'affinamento teorico della disamina delle questioni sollevate si realizzas-

sero nel loro naturale luogo "epistemico", cioè nel confronto con la letteratura ormai copiosissima, fruendo altresì di quel consistente "corredo storico" che la problematica del Porto Franco di Trieste, e della stessa sua municipalità, potevano vantare di possedere.

Potevano residuare, per il Giudice unico triestino, le difficoltà che si incontrano nell'organizzare un'apprezzabile tessitura speculativa: saldare gli "sparsi concetti", colmare le crescenti "lacune", "tenere ben ferme" le figure che minacciavano di sfaldarsi, illuminare "problemi non sospettati". Difficoltà che dovevano portare il Giudice unico ad una intensificazione della funzione giuridico-storiografica, ad una totale immersione del suo embrione speculativo nella tradizione storica della disciplina di diritto internazionale, davvero gloriosa, che può vantare l'Ateneo triestino (Udina, Decleva, Florio, Santamaria, Conetti). Era in questo alveo, naturale come il grembo materno, che la ricostruzione del Giudice unico doveva trarre nutrimento e giungere a definire le sue conformazioni specifiche già con ardimento avanzate nel provvedimento ex art. 700 c.p.c., più volte richiamato.

Un processo ovvio.

Meno ovvia, in questo supposto lavoro di preliminare ricognizione storica e speculativa della questione del Porto Franco di Trieste, è stata la sua precipitosa fuga a Lussemburgo presso la Corte di Giustizia delle Comunità Europee. Prima che la sua nuova proposta giurisprudenziale - e poi dottrinarie - si sviluppasse, il Giudice unico ha preferito rimettere tutti gli atti dell'intera vicenda alla statuizione della Corte di Giustizia delle Comunità europee, per ottenere la globale revisione, del regime ex Allegato VIII o meglio per poter attuare la sua sistematica opera di demolizione e rimozione delle c. d. deviazioni implicate dagli ottimi studi che si sono accumulati sulla questione del Porto Franco di Trieste (per tutti, Trampus, *op. ult. cit.*).

Il Giudice unico si è proposto, con questa sua iniziativa devolutiva, con questa sua risoluzione di modifica dal piano di lavoro iniziale, di far statuire alla Corte di Giustizia delle Comunità

Europee la soppressione del Porto Franco di Trieste, dal novero dei Porti Franchi del mondo, quelli autentici e prosperi, quale quelli di Singapore, Hong-Kong, Panama, etc. e la sua iscrizione d'ufficio nella categoria dei "Porti Franchi virtuali di tipo comunitario", affatto inservienti al circuito del commercio marittimo mondiale dominato dal principio del formalismo giuridico.

Il suo è stato uno schema molto equilibrato e ha inteso così, con questo passaggio, con questa traslazione da una classificazione sistemica ad un'altra, suturare da una zona intermedia, qual è appunto quella in cui si situa il regime diuturnamente violato del Porto Franco di Trieste, di carattere storico-teorico, quindi inapplicato, rivolto alla critica delle deviazioni, ad una globale revisione ed annullamento dello sviluppo storico economico e giuridico della sua disciplina.

Uno schema dunque molto equilibrato e che, grazie alla presenza di un luogo autonomo deputato alla superiore statuizione giurisprudenziale, mantenga in linea di principio integra, nel loro solidale interscambio, la distinzione funzionale tra teoria e storia del Porto Franco di Trieste, il rispetto delle due istanze differenti per sé convergenti che le animano.

Il Giudice unico di Trieste, con la sua silenziosa devoluzione alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, ha deciso di affidare tale compito anfibologico, teorico e storico insieme, direttamente non ai Trattati internazionali diventati leggi dello Stato e parti integranti del nostro ordinamento giuridico, ma ad un organo sovrano comunitario: in nome del "*nemo profetas patriae*" e nella scia di ruggini antiche, conta così, per ridimensionare Trieste e il suo porto, resecandolo dalle principali correnti dei traffici marittimi internazionali, dalle sue dinamiche alimentate dal commercio marittimo mondiale, omologandolo, sia in contiguità geografica, sia in produttività operativa, ai porti non transoceanici di Monfalcone e di Porto Nogaro, abrogando la sua funzione transitaria ed emporiale, nella esplicita postulazione di una omogeneità fondamentale, garantita da un principio unico, non infi-

ciata dalla molteplicità di regole, di tecniche, di consuetudini. In tal modo, la riflessione di politica marittima e portuale si dispone su un piano della virtualità pura, lasciando sempre invariato ed ingessato l'assetto strutturale del porto di Trieste.

V. Non è qui la sede al dilatarsi verso problematiche internazionalistiche, che involgono, per la loro comprensione, un impegno sistematico ed una investigazione, che si compone di due parti, una storica ed una teorica, che palesemente fuoriescono dall'arco tematico perseguito dal Giudice unico, che è poi semplicemente quello di ottenere una pronuncia autorevole, *aliunde*, al fine di inficiare una volta per sempre, le conquiste realizzate con visione lungimirante da Alcide De Gasperi e da Carlo Sforza, consistenti nella internazionalizzazione del Porto di Trieste e nel suo collegamento strutturale con l'Europa e nell'osmosi funzionale ed ossigenante con il circuito del commercio marittimo mondiale: quello che contava e conta per il Giudice unico è di estendere la propria competenza, la giurisdizione dello Stato italiano, in contrasto con l'oggettività effettuale del Trattato di Parigi e di Vienna, anche sul territorio portuale franco, territorio inappropriato ed inappropriabile, disancorandolo dalla classe degli effetti immuni (Trampus).

E' stata lucidamente richiamata la nozione di "effetto immune", per indicare l'effetto caratteristico del regime dei Porti Franchi più importanti del mondo, postulato e disciplinato dagli Statuti di costituzione e garantito dal superiore quadro normativo delle consuetudini.

Ma per quel che concerne il Porto Franco di Trieste, ove vige, piaccia o non piaccia, un Trattato internazionale, di rango costituzionalmente privilegiato, sussiste una fenomenica tutt'affatto diversa dall'inapplicabilità di certe regole in ragione della qualità soggettiva di una persona, di un ente, o di rapporti, cui faccia riferimento la nozione, o la classe effettuale immune da ogni sindacato giurisdizionale.

Nella specie, occorre discorrere di "estranità di rapporti all'ordinamento giuridico italiano".

Simile "estranità" si colloca su di un piano diverso e preliminare rispetto a quei limiti alla giurisdizione nei confronti di atti stranieri e di soggetti convenuti stranieri. Questi limiti possono entrare in considerazione soltanto se il rapporto di cui si tratta sia rilevante per l'ordinamento giuridico. Nel caso del Porto Franco di Trieste, creato ed istituito dal Trattato di Pace di Parigi del 1947, v'ha la carenza assoluta di posizioni giuridiche soggettive direttamente rilevanti e tutelate, sia per quanto concerne l'Italia, sia per quanto concerne gli altri Stati stranieri, sia in capo ad altri soggetti del rapporto, che importa il venir meno del potere giurisdizionale del giudice italiano. E ciò come conseguenza del modo di essere dell'ordinamento giuridico statale nei confronti del Trattato internazionale che regge il Porto Franco di Trieste.

Siamo, ognun s'accorge, di fronte ad un fenomeno di **difetto assoluto di giurisdizione**, per l'improponibilità di qualsiasi domanda, sul presupposto della totale carenza di un diritto soggettivo azionabile o tutelabile dall'ordinamento statale italiano (Carnelutti).

Carenza di giurisdizione come conseguenza dell'"estranità" di certi rapporti, quelli commerciali, di libera circolazione delle merci (art. 1-2 Allegato VIII), all'ordinamento giuridico italiano. Risulta così destituita di fondamento tecnico l'illazione secondo cui la relativa questione debba essere esaminata e decisa dal giudice italiano con precedenza logica rispetto a quella della sussistenza della giurisdizione. La questione verso lo Stato estero, certamente non si pone in base ai criteri di cui agli artt. 2-5 c.p.c.

Non si pone, quindi nel caso del Porto Franco di Trieste, il problema se debba precedere la pronuncia sui presupposti processuali o sulla giurisdizione nei confronti dello straniero: l'estranità di certi rapporti, in cui è parte uno Stato estero, all'ordinamento giuridico italiano, rende superfluo l'applicazione delle norme interne di adattamento alla valutazione internazionale relativa al rispetto degli atti commerciali stranieri.

In una parola, l' "estraneità" dei rapporti, che si svolgono nel Porto Franco di Trieste facenti capo ad operatori economici marittimi, italiani, comunitari, o appartenenti a paesi terzi, fa sì che gli organi dello Stato italiano non possano tenere, nei confronti degli atti da cui detti rapporti risultano, una condotta che concreti una violazione della norma internazionale .

In conclusione, all' autorità giudiziaria italiana, e quindi anche al Giudice unico, spetta solo "la competenza di applicare il Trattato internazionale", che è diventato legge statutale italiana, anche in riferimento a quanto stabilisce la Convenzione internazionale di Vienna sull' applicazione dei trattati (1969), che impone agli Stati il comportamento da seguire (art. 27), e non già quello di controllo di validità, neppure di apprezzarlo e di interpretarlo, come invece pretenderebbe il Tribunale di Trieste, o di rimetterlo ad altri organi giurisdizionali comunitari, portatori di interessi distinti dal fascio di interessi internazionali che ha dato luogo alla formazione del Trattato stesso.

Al Giudice unico di Trieste, quindi, incombeva la **prova delle norme** (così Verde, *Prova, Dir. proc. civ.*, in *Enc. del dir.*, XXXVII, p. 623) - *iura novit curia* - cioè ha il preliminare dovere funzionale di conoscere e di attivarsi per conoscere la norma da applicare.

Si tratta di risolvere un problema di conoscenza, che non è diverso da qualsiasi altro problema di conoscenza che il giudice deve porsi, onde pervenire all' emanazione del provvedimento richiesto, avendo il giudice il dovere di procurarsi la conoscenza della legge, e non essendo a tal fine condizionato dall' attività delle parti (Verde, *op. e loco ult. citt.*).

Il provvedimento **devolutivo** alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee non era né è in alcun modo giustificato, per poter condurre un' indagine idonea a conoscere e far conoscere il testo di un norma che si ritiene applicabile al caso.

ALLEGATO I

TRIBUNALE CIVILE E PENALE DI TRIESTE; Comunicazione di ordinanza pronunciata fuori udienza (art. 176 e 311 c.p.c.)

Il giudice istruttore presso il Tribunale di Trieste, I Sezione Civile, in veste di Giudice unico (art. 190 *bis* c.p.c.), dott. Mario Pellegrini, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Nel procedimento iscritto al n. 919/97 R.G. promosso da Crossbow S.r.l. in persona del legale rappresentante, Luciano Cherin, con gli avv. Massimo Campailla e Alberto Pasino per mandato posto a margine del ricorso proposto ai sensi dell'art. 700 c.p.c. prima del giudizio di merito, attore, contro il Ministero delle Finanze in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso, per legge, dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Trieste, convenuto, e con l'intervento dell'Autorità Portuale di Trieste, in persona del Presidente in carica, Michele Lacalamita, con gli avv. Stefano Zunarelli ed Alberto Pasino per mandato posto in calce all'atto di intervento dd. 30.1/3.2.1997 nel procedimento proposto ai sensi dell'art. 700 c.p.c., interveniente: letti gli atti del procedimento, visto ed applicato l'art. 177 del Trattato del 27.3.1957 come modificato dal trattato di Maastricht (art. G. 56), osserva:

1. Il presente giudizio trae origine da una precedente fase svoltasi in sede cautelare dinanzi al Tribunale stesso prima dinanzi al Giudice designato e poi in sede di reclamo ai sensi dell'art. 669 *terdecies* c.p.c. dinanzi al Tribunale in composizione collegiale avente ad oggetto, in sintesi, le stesse questioni e le medesime domande.

2. Oggetto del contendere è il regime in essere presso il Porto di Trieste e l'esistenza di un punto franco doganale nell'ambito del Porto stesso, atteso che l'impresa Crossbow s.r.l. ebbe a pat-

tuire con il contratto n. 151096 con una società russa la condizione essenziale secondo cui le merci dovevano essere rese in territorio doganale extra comunitario presso i suoi magazzini nel Porto Franco di Trieste e correlò detta condizione ad una clausola risolutiva espressa.

3. In particolare Crossbow S.r.l., in uno con l'Autorità Portuale di Trieste, sostiene e rileva il suo pieno diritto soggettivo ad operare in regime extradoganale nelle aree del Punto Franco Vecchio del Porto triestino le operazioni di stoccaggio e di manipolazione delle merci alla luce del regime di cui agli artt. da 1 a 20 dell'allegato VIII del Trattato di pace di Parigi del 1947, del Memorandum di Londra del 1954, recepito nell'ordinamento italiano con decreto 29 dd. 19.1.1955 dal Commissario Generale del Governo (italiano) per il Territorio di Trieste (vedi gli all. 1, 2 e 3 con i relativi testi delle disposizioni ora citate).

4. Sul versante storico è provato e pacifico in causa che già da lunghissimi anni prima sotto l'allora Impero Austro Ungarico sino al 1918 e poi sotto l'allora Regno d'Italia, il Porto di Trieste godeva di prerogative quali quelle qui richieste e pretese, anche se peraltro non in base ad accordi internazionali ma sulla scorta di atti normativi interni agli Stati concedenti.

5. Il trattato di pace di Parigi del 1947, in esito al II conflitto mondiale che vide l'Italia soccombente rispetto alle Nazioni Alleate, prevedeva al suo allegato VIII la creazione nel Territorio Libero di Trieste di un porto franco doganale (art. 3) con esenzione delle merci in importazione, in esportazione od in transito da dazi doganali ed altri oneri (art. 5).

6. Accadde però che il Territorio Libero di Trieste mai venne in essere come entità a sé e che pertanto Trieste ebbe a passare dall'amministrazione alleata all'Italia (1954) in base al *Memorandum* d'intesa stipulato a Londra il 5.10.1954 e lo Stato italiano si impegnò a mantenere il Porto Franco a Trieste in armonia con le disposizioni di cui all'allegato VIII, articoli da 1 a 20, emettendo poi, a mezzo del Commissario del Governo, il citato decreto n. 29

che, al suo articolo 4, riconfermava il regime doganale del Porto Franco; gli accordi di natura internazionale in questione erano stati stipulati dall'Italia, dal Regno Unito e, quel che più importa, da Nazioni non appartenenti alla Comunità Europea come gli Stati Uniti d'America e l'allora Repubblica di Jugoslavia.

7. Come noto, nel 1957 l'Italia stipulò il Trattato Istitutivo della Comunità Europea il quale, al suo articolo 234, afferma che le sue disposizioni non pregiudicano i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse, prima della sua entrata in vigore, fra uno o più Stati membri da una parte ed uno o più Stati terzi dall'altra.

8. Peraltro lo stesso art. 234, II comma, statuiva ed affermava l'impegno degli Stati membri ad eliminare le incompatibilità delle Convenzioni citate con il Trattato.

9. Va peraltro notato che detto quadro normativo è stato integrato da disposizioni di rango comunitario quali quelle di cui al regolamento CEE 1496/68 per il quale (art. 1): "... il territorio doganale della Comunità comprende i seguenti territori ... il territorio della Repubblica italiana, ad eccezione dei comuni di Livigno e di Campione d'Italia nonché delle acque nazionali dal Lago di Lugano racchiuse fra la sponda ed il confine politico ..." e (art. 2): "... i territori indicati nell'allegato e situati fuori dal territorio degli Stati membri (il territorio della Repubblica di S. Marino per l'Italia) sono considerati parte del territorio doganale ... in ragione dell'esistenza di convenzioni e trattati..." senza alcun cenno al territorio triestino e che detto regolamento mira ad individuare un territorio doganale della Comunità possibilmente unico pur in presenza di convenzioni internazionali che ampliano o riducono detto territorio.

10. Per contro successivi atti paiono riconsiderare la materia statuendo che (vedi Direttiva del Consiglio dd. 4 marzo 1969 69/75/CEE, art. 1): "... si intende per zona franca, qualunque sia l'espressione utilizzata dagli Stati membri, ogni territorio istituito dalle autorità ... degli Stati membri ... al fine di fare considera-

re le merci che si trovano nell'ambito di questi come non trovantisi nel territorio doganale della Comunità ... la presente direttiva si applica ... ai territori dell'allegato (l'allegato menziona, per l'Italia, i punti franchi ed i depositi franchi)".

11. Il discorso svolto al precedente punto 8 vale per il Regolamento CEE 2913/92, art. 3, che nel descrivere il territorio Doganale della Comunità, con riguardo all'Italia, riprende la descrizione svolta dal Regolamento 1496/68, senza riguardo alle zone franche in genere.

12. Il successivo Regolamento CEE 2454/93 della Commissione dd. 2 luglio 1993 contenente disposizioni di applicazione del Regolamento citato al punto precedente (art. 801 ed allegato 108) fa invece cenno alla costituzione in zona franca di parte del Territorio Doganale della Comunità con rinvio proprio al Punto Franco di Trieste.

13. Verificata perciò la necessità di richiedere interpretazione pregiudiziale alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee così sospendendo il presente procedimento, in attesa della decisione della Corte medesima

P.Q.M.

Dispone trasmettersi, a cura della Cancelleria di questo Ufficio, gli atti alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, Lussemburgo nel suo noto indirizzo affinché risponda alle seguenti questioni pregiudiziali:

1) *Se il Trattato istitutivo della CEE, art. 234, abbia preservato il regime giuridico di extraterritorialità del Porto di Trieste come desumibile dal Trattato di pace del 1947 allegato VIII, artt. 1/20, e dal successivo Memorandum di intesa del 1954;*

2) *Se il regime delle zone franche portuali di Trieste in punto alla loro appartenenza o meno al territorio doganale della Comunità sia quello desumibile dal Regolamento CEE 2913/92 e dal precedente Regolamento 1469/68;*

3) *Se invece il regime stesso, in punto territorialità, non risulti inve-*

ce quello di cui alla Direttiva del Consiglio 69/75 CEE e di cui al seguente Regolamento 2454/93. Si comunichi.

Il Giudice unico
dott. Mario Pellegrini

Depositata in cancelleria il 26 maggio 1999

ALLEGATO II

TRIBUNALE DI TRIESTE; ordinanza 13 maggio 1997; Pres. DA RIN, Rel. Pellegrini; Soc. Crossbow (AVV. CAMPAILLA) c. Min. finanze e Autorità portuale di Trieste (AVV. ZUNARELLI).

Trieste - Porto - Punti franchi - Trattato di Parigi - Applicabilità - Ingerenza delle Autorità doganali - Esclusione (L. 2 agosto 1947 n. 811, autorizzazione del Governo della Repubblica a ratificare il trattato di pace tra le potenze alleate e associate e l'Italia, art. unico; *memorandum d'intesa* del 5 ottobre 1954 tra i governi d'Italia, del Regno Unito, degli Stati Uniti e di Jugoslavia, concernente il Territorio libero di Trieste - *Le leggi*, 1955, appendice n. 4, pag. 1-).

Ai punti franchi del porto di Trieste si applica la disciplina prevista dal trattato di pace di Parigi del 10 febbraio 1947 (all. VIII), così come confermato dal memorandum d'intesa di Londra del 5 ottobre 1954 (par. 5), con la conseguenza che le operazioni portuali svolte in dette aree possono avvenire senza ingerenza delle autorità doganali.

Letti gli atti del procedimento, visti ed applicati gli artt. 700 ss. e 669 ss. c.p.c., osserva:

- quanto al difetto di giurisdizione qui eccepito ed a suo tempo ritenuto sussistente dal giudice designato, va rilevato che decisivo appare il riscontro della natura da attribuire al porto franco triestino e che, in particolare, si tratta di appurare se permanga o meno la disciplina, per il citato porto franco, di cui all'all. VIII del trattato di pace di Parigi del 1947, recepito da una serie di norme, anche di origine nazionale, le quali garantivano che le operazioni portuali svolte in dette aree avvenissero senza ingerenza delle autorità doganali. In particolare, la vigenza di norme che esentino gli interessati dall'intervento dell'autorità doganale ben può fare assurgere la posizione fatta oggetto di disamina a quella di un diritto soggettivo, come qui a ragione allegato. Non si potrebbe infatti dubitare di un tanto se, ad esempio, analoga questione fosse sorta quando era ancora vigente il d.p.r. 43/73 che garantiva, come si dirà, le prerogative del porto franco e consentiva agli utenti di fruire delle esenzioni per le quali è qui controversia. Se nel contempo il quadro normativo, anche di origine internazionale, fosse quello delineato dall'attrice, qui reclamante, e dall'interveniente, gli atti dell'autorità doganale italiana, privi di un qualunque sostrato che li legittimi, sarebbero atti non qualificabili come amministrativi, proprio perché posti in essere senza l'esistenza del potere di carattere pubblicistico che connota ogni atto amministrativo, e, quindi, meri comportamenti materiali della pubblica amministrazione e per tali sindacabili nonché rimuovibili, a mezzo di interdizione alla reiterazione di essi, da questo organo giurisdizionale: si tratterebbe cioè di atti posti in essere in assenza del potere ad essi sottostante;

- va poi notato, sempre in punto giurisdizione, che Crossbow richiese qui autorizzazione ad istituire deposito doganale mentre il rapporto concessorio sussiste con l'autorità portuale che è qui intervenuta, ed è rapporto affatto diverso trattandosi di concessione di pertinenze demaniali marittime da parte dell'interveniente stesso in pro della reclamante;

- in merito alla fondatezza della domanda ed all'esistenza del c.d. *periculum*, fanno fede e prova in proposito le risultanze negoziali qui dimesse e, in particolare, il doc. 2 attrice che al punto 8 sub c) contiene l'essenziale condizione che "... le merci siano rese in territorio doganale extra comunitario presso i magazzini del venditore (la ricorrente) nel porto franco di Trieste ..." ed al punto 12 prevede in proposito una chiara clausola risolutiva espressa, nonché il documento D attoreo, dimesso in sede di reclamo, e l'evidente notazione che la situazione di cui si duole Crossbow, e con essa l'interveniente autorità, crea un rilevante detrimento all'immagine dell'impresa stessa sul mercato ed al suo rapporto con la clientela, detrimento non riparabile né valutabile nel corso del giudizio ordinario di merito (vedi sul punto, riferibile anche alla realtà Crossbow ed ai vari operatori del porto franco, il doc. 16 dell'interveniente da cui si evince la portata, relevantissima, della natura "franca" appunto di alcune aree portuali).

- quanto alla fondatezza della tutela cautelare qui invocata, è necessario prendere le mosse dal trattato di pace di Parigi del 1947 trattato che, al suo all. VIII prevedeva la creazione nel territorio libero di Trieste di un porto franco doganale (art. 1) ricomprendente il territorio e gli impianti delle zone franche nei loro confini del 1939 (art. 3) con esenzione delle merci in importazione, in esportazione od in transito da dazi doganali ed altri oneri (art. 5); come è notorio però il territorio libero di Trieste mai venne in essere e dall'amministrazione alleata Trieste passò all'Italia (1954), l'Italia stessa peraltro, a mezzo del *memorandum* d'intesa siglato a Londra il 5 ottobre 1954, poco prima cioè ed al fine di ottenere la cessione di una certa zona di territorio, ricomprendente, come noto, la città di Trieste, si impegno a mantenere il porto franco a Trieste in armonia con le disposizioni degli articoli da 1 a 20 del citato all. VIII al trattato di pace (nei limiti statuiti nel 1939, cioè). Subito dopo l'Italia infatti, a mezzo del commissario generale del governo, emise il decreto n. 29 in cui all'art. 4 che riconfermava, ottemperando agli impegni presi in sede di

sottoscrizione del *memorandum* ora ricordato, il regime doganale del porto franco. In seguito, come noto, nel 1957 l'Italia stipulò il trattato istitutivo della Comunità europea che, all'art. 234, statuisce che le sue disposizioni (quelle del trattato cioè) non pregiudicano i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse, prima della sua entrata in vigore, fra uno o più Stati membri da una parte e uno o più Stati terzi dall'altra. Detta norma, evidentemente, fa salvi proprio gli impegni assunti dall'Italia in sede di trattato di pace del 1947 e del seguente *memorandum* nel 1954 anche in tema di conservazione del porto franco in Trieste, accordi intervenuti con gli Stati Uniti, il Regno Unito e l'allora Repubblica di Jugoslavia. Ancora, sempre consapevole dei propri impegni di natura e rango internazionale, l'Italia emanava nel 1973 il testo unico delle leggi doganali (d.p.r. 43/73) nel quale (art. 169) faceva salve in materia le disposizioni più favorevoli di cui all'all. VIII del trattato di pace su menzionato (doc. 9 interveniente). Rilevato solo incidentalmente che il trattato di Osimo (1975), intervenuto tra le sole Italia ed allora Jugoslavia, non sembra potere estendere la sua portata oltre gli intrinseci limiti suoi propri e che comunque esso stesso riconferma, incidentalmente (all'art. 1 dell'accordo sulla cooperazione economica) l'esistenza dei punti franchi, va detto che infine il regolamento CEE 2913/92 contenente il codice doganale comunitario parrebbe (art. 3) ricomprendere nel territorio doganale comunitario il porto franco di Trieste, ciò argomentando *a contrario* in base a quanto statuito al I punto in merito all'Italia ed al suo territorio. Peraltro, il regolamento stesso fa salve (art. 2) le disposizioni contrarie stabilite da convenzioni internazionali, mirando così a fare salve situazioni quali quella del porto franco di Trieste, a favore del quale già vi è l'ancora vigente norma dell'art. 234 del trattato istitutivo della CEE. Anche dopo l'emanazione e l'entrata in vigore del cennato regolamento e del codice doganale comunitario in esso contenuto l'amministrazione statale ha, talvolta, riconfermato l'ancora attuale sussistenza delle prerogative del porto franco

di Trieste e dei punti franchi di esso, fatto questo molto significativo. Gli stessi organi comunitari (vedi la relazione n. 95/7/2 versata in atti dal convenuto e proveniente dalla commissione europea direzione generale XIX) si sono espressi in termini di perplessità ma non in modo recisamente negativo, riconoscendo l'esistenza di precedenti accordi internazionali in materia (vedi anche, in senso analogo, la nota 9 febbraio 1997 del ministero delle finanze con l'allegato riepilogo dei risultati del controllo avvenuto dal 3 al 14 giugno 1996). Da tali notazioni, dato atto dell'estrema problematicità della materia, caratterizzata dall'intersecarsi di trattati internazionali e norme comunitarie, i primi dei quali interessano anche Stati terzi della Comunità europea, va tratto il rilievo della fondatezza della pretesa attorea poiché le norme del trattato di pace del 1947, poi riprese dal *memorandum* del 1954, costantemente applicate e richiamate dal nostro paese, vengono fatte salve dalle norme di chiusura di cui si è detto (art. 234 trattato istitutivo CEE ed art. 2 regolamento 2913/92); in proposito, dato atto che le fonti doganali comunitarie conoscono altre ipotesi di zone franche, non sembra si possa sostenere che, ai sensi dell'art. 234, 2° comma, del trattato istitutivo della CEE si verta in un conclamato caso di incompatibilità da espungere dal nostro ordinamento;

- del resto è documentalmente provato che già da lunghissimi anni, prima sotto l'impero e poi sotto il regno d'Italia il porto di Trieste godeva di prerogative quali quelle qui rivendicate e pretese, anche se però dette prerogative furono concesse non in base ad accordi internazionali ma in base ad atti normativi interni agli Stati concedenti;

- nulla in merito alle spese, trattandosi di accoglimento della domanda; va infine concesso termine di trenta giorni alla ricorrente Crossbow per radicare il giudizio di merito.