DOMENICO MALTESE
Proc. Gen. on. presso la Corte di Cassazione

PORTI FRANCHI E COMMERCIO INTERNAZIONALE
(a proposito di una recente pubblicazione)*

"*Free Ports of the world*", opera scritta in fluente prosa inglese, sostanzia e cristallizza le risultanze di una profonda meditazione scientifica, la cui genesi storica si rinviene nella dissertazione di laurea che l'autrice ha tenuto nel 1997.

Si tratta di un lavoro di estremo interesse.

Tanto da generare nel lettore triestino un senso di rammarico per la mancata partecipazione dell'autrice, a causa dei suoi impegni accademici, al recente dibattito sulla natura giuridica delle zone franche della nostra città.

L'indagine è suddivisa in tre parti.

La prima, di carattere didascalico, contiene l'enunciazione di concetti generali: "*General concepts*".

La seconda è dedicata all'analisi dell'esistente, a raggio amplissimo, nazionale e ultranazionale: "*The regulation of the Free Ports in the world*".

* Rielaborazione della presentazione il 18 gennaio 1999, in occasione della celebrazione del 25° anniversario della fondazione della *Rivista Trasporti, (Diritto-Economia-Politica)*, (conferenza organizzata sotto gli auspici del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Trieste, della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bologna, della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi dell'Insubria Como-Varese, dell'Associazione regionale di diritto marittimo, dell'Istituto per lo Studio dei Trasporti nell'Integrazione Economica Europea, con il patrocinio del Lloyd Triestino di navigazione).

Nella terza si delinea la figura giuridica del *Free Port*, per astrazione dalle sue particolari manifestazioni storiche: *"The Free Port status"*.

In particolare, nella prima l'autrice descrive le forme diverse che può assumere quella certa entità genericamente definibile come "zona franca", che si realizza, in concreto, ora come "città franca", ora come "porto franco", ora come "punto franco": momenti storici che, nello sviluppo dell'indagine, scandiscono anche la vicenda secolare del porto di Trieste, descritta nella seconda parte, ove si svolge l'analisi della struttura normativa di tutti i principali porti franchi del mondo, dalle Isole Mauritius agli Emirati Arabi Uniti, dalla Giordania a Malta, da Panama a Hong Kong, da Singapore a Trieste.

C'è stata - sottolinea l'autrice - un'autentica fioritura di porti franchi negli ultimi vent'anni. Già nel 1986 essi coprivano il 20% del traffico internazionale rispetto al 10% del 1981.

Nel libro ne vengono messe in luce le salienti caratteristiche: l'alto grado di sinergia, nelle Isole Mauritius, fra *l'off-shore* e il settore della zona franca, con investimenti privati per la costruzione di nuove infrastrutture su 30.000 mq di terreno; l'ampia e autonoma regolamentazione della legge federale marittima nella Federazione degli Emirati Arabi, patria di un vero e proprio impero di zone e porti franchi; la collocazione in Giordania, nell'anno 1973, del porto franco di Aqaba su un'area di 7.000.000 mq, con celle frigorifere della capacità di 6.000 tonnellate; la recente disciplina del *"Malta Freeport Act"* del 1989; il modello giuridico di Hong Kong, dove, dal 1984, vige il principio *"One country, two systems"*, regime speciale, dotato di autonomia legislativa, amministrativa e giurisdizionale; e le caratteristiche di Panama, la più grande zona franca dell'emisfero occidentale, e di Singapore, al vertice di una piramide di 48 Paesi industrializzati, per quanto riguarda la rispondenza delle infrastrutture portuali alla domanda di mercato.

Di Trieste - come dicevo - è ricordata la vicenda storica: dal Porto Franco di Carlo VI e di Maria Teresa - porto franco nel senso emporiale, nel cui ambito, secondo qualche autore (S. Maurel), era possibile anche l'esenzione al consumo - ai Punti Franchi di fine secolo, col prevalere della funzione di transito sulla funzione emporiale, alla legislazione nazionale degli anni Venti sui punti franchi dell'*ex* Impero asburgico, all'approccio internazionalistico del periodo 1919-1939, con la stipulazione di convenzioni internazionali secondo le direttive del Trattato di pace di Saint Germain.

Si è avuta, infine, al culmine della parabola, la creazione di un nuovo, originalissimo modello giuridico di porto franco, il "*Free Port*", autonomo e decentrato, secondo le disposizioni dell'allegato VIII del Trattato di pace di Parigi del 1947 e del successivo Memorandum di Londra del 1954: il *Free Port*, del quale le *Free Zones* del 1939 costituivano la base territoriale.

Sono molto significative, al riguardo, le considerazioni sullo statuto internazionale dell'allegato VIII, che si leggono a pagina 155: "*We cannot talk about desuetude of Annex VIII either because in the latest 50 years the contracting States didn't negotiate its abrogation, nor it doesn't correspond to reality; in particular the strategic position of the port of Trieste in international maritime trade (especially for the European land-locked states) still remains*".

Si tratta, invero, di una Convenzione mai abrogata e le cui disposizioni non sono state superate dalle vicende storiche successive, data l'autonomia della "*lex specialis*" del Trattato di pace di Parigi rispetto alla "*lex generalis posterior*" dell'ordinamento europeo. Autonomia riconosciuta anche dall'art. 134 del Trattato di Roma del 1957, istitutivo della C.E.E..

Soltanto la denuncia degli originari accordi - dei quali furono e sono parte Paesi di tutto il mondo, compresi gli U.S.A. - potrebbe estinguerne l'efficacia.

Tornerò su tale argomento, perché vorrò porre in evidenza l'indiretto ma chiaro contributo che un'attenta lettura di queste pagine porta all'impostazione del problema dello scalo triestino.

Nel soffermarmi, per ora, su alcuni aspetti della terza parte, dedicata alla figura giuridica del Porto franco, devo dir subito che, a differenza di molti scritti accademici, è sottolineata in quest'opera una fondamentale esigenza: la tendenziale sostituzione, in un modello giuridico adeguato di Porto franco, dell'organizzazione della dinamica della domanda all'offerta statica dei servizi marittimi: *"In a sector rapidly changing like that of maritime law and in an international market highly competitive like the one today, a Free Port regime described so can provide a "dynamic organisation of the demand" as substitution for the "static supply of maritime services". In other words, complementary to the international discipline of the Free Ports is the supply of advanced services next to the usual port's infrastructures. Only this way the Free Port can face the challenge of international maritime trade market."* (pagg. 259-260).

Il legislatore, insomma, deve tenere ben presente, secondo l'autrice, che il complemento essenziale, indispensabile delle zone franche deve essere la creazione dei moderni servizi del terziario avanzato, in aggiunta alle normali infrastrutture portuali (v. anche pagg. 19 e 20 dell'"*Introduction*").

Segue, sotto l'aspetto strettamente tecnico-giuridico, la definizione del Porto franco.

Per intenderne con esattezza il significato, è opportuno distinguere un duplice profilo dell'indagine, che viene condotta "*a parte subiecti*" e "*a parte obiecti*".

"*A parte subiecti*", la gestione affidataria è concepita quale soggetto gravato da un "*munus*" internazionale.

Com'è noto ad ogni studioso, nella decrittazione del fenomeno giuridico il fine dell'attività scientifica consiste nella ricerca di un predicato più ampio, che la soluzione empirica non offre.

Orbene, la scuola triestina, diretta dal professor Francesco Alessandro Querci, ha introdotto nel campo del diritto maritti-

mo, per l'analisi e la spiegazione dei fenomeni da esso regolati, la categoria del "*munus*", elaborata dai cultori del diritto amministrativo.

Riallacciandosi a questi concetti, la dottoressa Trampus distingue tra "*munus privatum*", "*munus publicum*" e "*munus internazionale*".

Il "*munus privatum*" riflette un interesse alieno di carattere privato (si può fare l'esempio dell'"*officium*" del comandante nel perseguire il fine economico della spedizione marittima).

Il "*munus publicum*" riflette un interesse alieno di carattere pubblico (si può far l'esempio dell'"*officium*" del comandante nel perseguire il fine della sicurezza della navigazione).

Il "*munus* internazionale" riflette un interesse alieno che si identifica con lo stesso commercio internazionale, il libero traffico secondo i principi di libertà, uguaglianza e non discriminazione, la cui attuazione dev'essere perseguita dall'autorità preposta, gravata dal "*munus*": "*The Authority of the Free Port pursues international interests, i.e. the interests of the international operators; it is therefore an "International Authority". In fact, its institutional aim is not that of the state where the Free Port is situated, but that of the entire international community engaged with free international maritime trading.*" (pag. 263).

Rispettivamente, il Porto Franco è concepito, "*a parte obiecti*", come "territorio internazionale" (pagg. 282 ss.), con particolare riferimento alla condizione giuridica di inappropriabilità dei beni che lo compongono: "*all the areas, properties, means of transit, installations, works of the Free Port are inappropriate and inappropriable; in other words they are destined to serve international maritime trade, according to the general principles.*" (pagg. 286-287).

Qui si salda il concetto della indisponibilità oggettiva dei beni con quello del vincolo soggettivo del "*munus*" internazionale: "*For this reason the Authority of the Free Port (that we have previously qualified as "International Authority") is entrusted with an international munus (...) and therefore carries out its functions to the inte-*

rest of International Maritime Trade and of maritime international operators." (pag. 287).

Su questo terreno, l'autrice affronta anche il problema della scissione giuridica fra titolo ed esercizio della sovranità, che sta alla base della configurazione teorica del "territorio internazionale", dimostrando una piena padronanza degli strumenti della dogmatica ed una conoscenza precisa dei precedenti storici.

Ma particolarmente apprezzabile è la modulazione dell'affermazione iniziale circa la possibilità di una definizione del Porto Franco come territorio internazionale, nella ulteriore, possibile configurazione di esso quale ordinamento autonomo - seppure derivato - di porto libero, territorio servente i traffici marittimi internazionali, con vincolo permanente - il *"munus"*, appunto - fino alla revoca dell'atto istitutivo, statale o internazionale, con provvedimento di pari valore formale che ne decreti la fine.

"Free Ports can be considered international territories whose discipline is given by a derivative system characterised by an absolute autonomy. (...) Once the Free Port is created, the Free Port system is marked by a normative and executive irreversibility which comes to an end only with the extinction or revocation of the institutional act." (pag. 290).

Duplice vincolo, dunque: *"a parte subiecti" "munus publicum"* internazionale, *"a parte obiecti"*, indisponibilità delle strutture dell'ordinamento autonomo di porto libero.

Questo, l'impianto generale dell'opera.

Accennavo al contributo che un'attenta lettura di queste pagine può offrire per un'impostazione adeguata dei temi concernenti il *Free Port* dello scalo triestino.

Brevemente, si ricordano qui i termini del dibattito, svoltosi negli ultimi anni.

Si sono contrapposte due concezioni del *Free Port*, previsto dall'allegato VIII del Trattato di pace di Parigi del 1947 e dal paragrafo 5 del Memorandum di Londra del 1954.

La prima ha la propria ascendenza nell'autorità del nostro comune Maestro, il professor Manlio Udina: il *Free Port* è inteso come l'insieme delle *Free Zones*, soggette al regime speciale internazionale della franchigia, nell'ambito di un ordinamento amministrativo, necessariamente oggi assorbito nella sfera delle competenze ministeriali e locali.

La seconda è stata elaborata dal Comitato Regionale Friuli Venezia Giulia dell'Associazione Italiana di Diritto marittimo.

Per essa, il *Free Port* è caratterizzato, sì, dal regime internazionale della franchigia, ma non è semplice ordinamento amministrativo dell'insieme delle *Free Zones*, bensì istituzione-ordinamento, nel senso chiarito da Santi Romano: ente autonomo e decentrato, dotato, cioè, di autonomia istituzionale, patrimoniale e normativa regolamentare a livello apicale.

Era questa, appunto, la briglia normativa, derivante dal paragrafo 5 del Memorandum di Londra, per il nuovo ente sovrano, lo Stato italiano, a garanzia ulteriore dell'assolvimento del "*munus*" internazionale nella gestione del *Free Port*.

Orbene, qualunque possa essere l'appropriata soluzione giuridica del problema, lo studio comparato della dottoressa Trampus contribuisce, con vigoroso indirizzo pragmatico, a indicare la strada per il potenziamento dell'autonomia delle *Free Zones*; autonomia che sta a cuore, evidentemente, ai sostenitori di entrambe le contrapposte opinioni accennate.

C'è, infatti, in quest'opera un preciso richiamo a ciò che il legislatore dovrebbe fare al di là - ecco il punto - della cura normativa della sola componente daziaria. Terapia, quest'ultima, di per sé insufficiente e neppure adeguatamente praticata, a tutt'oggi, dagli organi statali responsabili, nonostante la continua e meritoria opera della Commissione presieduta dal professor Giorgio Conetti.

Occorre, insomma, nel quadro di un sistema ispirato ad una superiore esigenza di ordine economico-giuridico, sostituire l'organizzazione della dinamica della domanda all'offerta statica dei

servizi marittimi attraverso la creazione di strutture del terziario avanzato in aggiunta alle normali infrastrutture portuali.

Con la precisazione che questa tematica inevitabilmente si intreccia, qui a Trieste, con quella concernente un assetto diverso delle aree dei punti franchi del Porto Vecchio, mediante il trasferimento di esse in altra zona dello scalo marittimo, per rendere più funzionale l'intero sistema.

Tale operazione, purché condotta nel rispetto della destinazione di quelle aree demaniali agli usi del mare, non appare in contrasto col diritto internazionale, dato il principio della sopravvenienza, che consentirebbe il mutamento del "*locus*" giuridico del vincolo derivante dalle Convenzioni originarie, con le opportune notifiche ai negoziatori di Londra.

Per quanto riguarda, poi, l'ordinamento interno, sarebbe necessaria una delega all'esecutivo di poteri normativi primari - se non, addirittura, una delegificazione della materia -, essendo stati i punti franchi istituiti con legge.

Si eviterebbe, così, la confusione dei poteri ministeriali a cui oggi si assiste, dopo cinque anni di inutile attesa del regolamento della legge dell'84 che, a sua volta, si è fatta attendere per cinquant'anni. Una confusione derivante dal conflitto di competenza fra il Ministero dei Trasporti e il Ministero dell'Industria, dopo la "*ablatio ope legis*" delle supreme potestà normative regolamentari che, secondo lo statuto internazionale, spettavano esclusivamente all'ente *Free Port*. I ministeri - si potrebbe dire, celiando - alla ricerca dell'autonomia perduta.

Asse portante dunque, dell'opera "*Free Ports of the world*" è la componente economico-giuridica di cui si è parlato, la cui attenta disamina, offre lo spunto per una futura, auspicabile politica legislativa di rilancio del porto triestino.

Un'opera che merita particolare encomio, per il contributo, in generale, alla teoria delle zone franche e, in particolare, al dibattito concernente i punti franchi della nostra città.

La storia, crocianamente intesa, è sintesi di pensiero e di azione.

La ricerca della dottoressa Trampus è espressione del pensiero giuridico, maturato per lustri e decenni, nel divenire di questa nostra affascinante storia.