



Corso di dottorato di ricerca in:

**SCIENZE GIURIDICHE**

XXXV Ciclo

**IL PORTO FRANCO DI TRIESTE ED IL SUO RUOLO  
NEL COMMERCIO INTERNAZIONALE**

Dottorando

**Fabrizio Toneatto**

Supervisore

**Prof. Rocco Lobianco**

**Anno 2023**

## Sommario

<b>I. Il ruolo di Trieste nel commercio internazionale .....</b>	<b>4</b>
<b>II. Le zone franche: fenomenologia e cenni storici.....</b>	<b>31</b>
2.1 Caratteristiche generali e profili tassonomici .....	31
2.2. La zona franca nel diritto comunitario pre-CDU .....	51
<b>III. Zone franche ed altri regimi doganali nel diritto comunitario .....</b>	<b>61</b>
3.1. Istituti fondamentali di diritto doganale .....	61
3.1.1. Il territorio doganale .....	61
3.1.2. I controlli doganali .....	63
3.1.3. Origine delle merci, valore in dogana ed imposizione daziaria .....	65
3.1.4. Sull'obbligazione doganale .....	72
3.1.5. Sulla garanzia doganale .....	76
3.2. Il sistema sanzionatorio nel diritto italiano .....	79
3.2.1. Sul reato di contrabbando .....	79
3.2.2. Sulla responsabilità amministrativa degli enti per il delitto di contrabbando .....	86
3.2.3. Sull'illecito amministrativo per violazione di norme doganali .....	91
3.2.4. Sulla proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sul quadro giuridico dell'Unione relativo alle infrazioni ed alle sanzioni doganali .....	99
3.3. Sui regimi doganali e l'introduzione di merci nel territorio doganale .....	105
3.3.1. Presentazione delle merci in dogana.....	105
3.3.2. L'immissione in libera pratica.....	110
3.3.3. I regimi speciali: introduzione .....	113
3.3.4 Il transito unionale .....	115
3.3.5. L'ammissione temporanea .....	119
3.3.6. Il perfezionamento attivo e passivo.....	124
3.3.7. L'uso finale .....	130
3.3.8. Il deposito doganale.....	132
3.3.9. La zona franca.....	135
<b>IV. Il Porto franco di Trieste: Genesi storica .....</b>	<b>141</b>
<b>V. Il Porto franco di Trieste: Istituti principali e funzionamento .....</b>	<b>170</b>
5.1. Sulla natura giuridica del Porto franco .....	170
5.2. Sulla direzione ed amministrazione portuale .....	188
5.3. Alcune considerazioni sui principi del libero transito e della non onerosità.....	192
5.4. Sul credito doganale triestino .....	200
5.5. Sullo spostamento della franchigia e le problematiche a ciò connesse .....	206

5.6. Sulle lavorazioni industriali in Porto franco.....	218
<b>Appendice normativa.....</b>	<b>223</b>
Allegato VIII al Trattato di pace di Parigi fra l'Italia e le Potenze Alleate del 1947.....	223
Decreto commissariale del 19 gennaio 1955, n.29.....	228
Decreto ministeriale 20 dicembre 1925 n.1693.....	231
<b>Bibliografia.....</b>	<b>238</b>
Documenti di organizzazioni internazionali, enti ufficiali ed associazioni.....	238
Dottrina.....	239
Giurisprudenza.....	252

# CAPITOLO I

-

## IL RUOLO DI TRIESTE NEL COMMERCIO INTERNAZIONALE

Il porto di Trieste – di cui l’istituto del Porto franco oggetto della presente ricerca costituisce solo uno dei molteplici elementi di primo piano – è andato acquisendo negli ultimi decenni un ruolo sempre più centrale nel commercio internazionale, configurandosi come importantissimo *hub* commerciale e punto di collegamento in particolare fra i mercati asiatici e la Mitteleuropa. Con la fine della Guerra fredda, la dissoluzione della Jugoslavia ed il progressivo allargamento ad est dell’Unione Europea lo scalo giuliano ha riacquisito quell’importanza e centralità che l’avevano caratterizzato per tutto il XIX secolo quando, in qualità di porto principale dell’Impero Austro-ungarico, raggiunse verso la fine del secolo il *record* di settimo porto al mondo per flussi di merci e di secondo solo nel Mediterraneo dopo Marsiglia.

Fortemente ridimensionato in seguito agli eventi del Secondo conflitto mondiale ed al calare della “cortina di ferro” sull’Europa (di cui Trieste costituiva l’estremo più meridionale), gli epocali avvenimenti storici occorsi dalla fine degli anni ’90 ne hanno considerevolmente rilanciato la preminenza quale sbocco privilegiato per i mercati dell’Europa centrale ed orientale all’Alto Adriatico ed alle grandi rotte commerciali terra-mare fra Unione Europea ed Estremo Oriente transitanti per il Canale di Suez<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. O. GIANNETTI – A. GIORDANO, *Il mar Mediterraneo. Scenari geo-strategici della portualità italiana nel quadrante Mediterraneo-Mar Nero*, Assoport, 2018, pp. 10 e ss. Meritevole di menzione in tal senso è l’iniziativa *Green Corridor* Alessandria d’Egitto-Trieste, tesa a rafforzare e razionalizzare la collaborazione tra Italia ed Egitto nel settore agro-alimentare. Tale iniziativa si prefigge l’obiettivo di aumentare le esportazioni di prodotti ortofrutticoli egiziani verso l’Italia e l’Europa, aprendo al contempo i mercati egiziani ad alcuni prodotti italiani. Essa nasce dall’esigenza di soddisfare la crescente domanda europea di prodotti ortofrutticoli freschi nel periodo in cui il mercato ortofrutticolo europeo non dispone di una propria produzione a causa del clima più rigido nel periodo autunnale-invernale. Tra i principali prodotti egiziani convogliati verso i mercati europei attraverso Trieste vi sono patate e cipolle, nonché prodotti più deperibili come melagrane e peperoni. Cfr. *Il Porto di Trieste. Promotional kit*, Autorità di Sistema Portuale del Mar Adriatico Orientale, Trieste, 2014,

In questo quadro, Trieste gioca un ruolo decisivo su ben due diverse catene logistiche: i collegamenti marittimi intercontinentali a lungo raggio da un lato e le relazioni intra-adriatiche a corto raggio.

Proprio a Trieste, infatti, convergono i due corridoi strategici TEN-T 1 - Baltico-Adriatico e 3 – Mediterraneo, configurando lo scalo giuliano quale snodo cruciale nel campo dell'intermodalità e del commercio europeo ed internazionale, vero e proprio ponte fra Oriente ed Occidente<sup>2</sup> (cfr. Figura 1.1, 1.2 e 1.3 *infra*). A ciò si somma la

---

p. 55. Va da ultimo sottolineato come l'importanza strategica di Trieste nei flussi commerciali Europa-Asia si sia sensibilmente accresciuta in seguito al raddoppio del Canale di Suez completato nel 2015-16.

<sup>2</sup> Le reti transeuropee (TEN – *Trans-European Networks*) sono un insieme di infrastrutture integrate a livello comunitario nei settori dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni, miranti a favorire l'interconnessione delle preesistenti reti infrastrutturali dei singoli Stati membri e la loro interoperabilità, con particolare riguardo alla necessità di collegare le regioni centrali dell'Unione ove avviene la maggior parte della produzione economica alle regioni insulari, periferiche o prive di accesso diretto al litorale, come previsto dagli Artt. 170-172 TFUE. Nel caso specifico della rete dei trasporti (TEN-T), l'obiettivo generale è quello di stabilire un'unica rete transeuropea multimodale caratterizzata da un ampio grado di interconnessione, che integri efficacemente il trasporto terrestre, marittimo ed aereo collegando progressivamente fra loro tutti gli Stati membri dell'Unione. Gli elementi fondamentali sono racchiusi nei due Regolamenti (UE) nn. 1315/2013 e 1316/2013 che delineano il quadro generale di azione rispetto agli orizzonti temporali 2030 e 2050. La Commissione ha in particolare individuato quattro problematiche fondamentali da affrontare a livello comunitario per garantire l'efficace realizzazione del progetto: la scarsità di collegamenti diretti transfrontalieri fra le reti ferroviarie nazionali di Stati confinanti; la notevole disparità in termini di qualità e disponibilità di infrastrutture tra Stati membri e fra singole regioni dei medesimi, la quale dà adito a frequenti strozzature nella movimentazione di merci e persone; la generale frammentazione dell'infrastruttura dei trasporti tra le diverse modalità di trasporto; la disparità di norme e requisiti operativi tra Stati membri, in particolare in materia di interoperabilità.

Gli obiettivi primari di tale politica – in parte già enunziati nel precedente *Libro bianco. Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile* della Commissione Europea del 28 marzo 2011 – includono: a) la riduzione del 60% nelle emissioni di gas serra dovuti al settore dei trasporti a livello comunitario; b) l'ottimizzazione della *performance* delle catene logistiche multimodali; c) la crescente digitalizzazione delle modalità e delle infrastrutture dei trasporti. Il progetto si articola su due diversi livelli: una rete centrale (*Core Network*), da realizzarsi entro il 2030, incentrata su di un insieme di “corridoi” che colleghino fra loro gli agglomerati urbani dell'Unione a maggiore densità abitativa ed i nodi intermodali (porti, aeroporti, *terminal*) di maggior rilevanza, attraversando ciascuno almeno tre Stati membri confinanti e prevedendo l'accesso ad almeno un porto marittimo; una rete globale (*Comprehensive Network*), prevista per il 2050, che ampli la rete *Core* all'intero territorio comunitario, garantendo in particolare i collegamenti fra le regioni più isolate e periferiche. A questi si affiancano altri progetti paralleli e complementari in materia di trasporti, come le autostrade del mare (cfr. *infra*) od il Cielo unico europeo (su quest'ultimo, cfr. L. TROVÒ – F. TONEATTO, *La liberalizzazione dei servizi aerei*, in R. LOBIANCO (ed.), *Compendio di diritto aeronautico*, Giuffrè, Milano, 2021, pp. 135-167).

posizione geografica della città quale punto di partenza per l'Autostrada del mare dell'Europa Sudorientale<sup>3</sup>, che mette in collegamento l'Adriatico col Mediterraneo

La predetta rete *Core* si articolerà dunque su nove corridoi, tuttora in realizzazione, dei quali due si snoderanno secondo una direttrice nord-sud, tre secondo una direttrice est-ovest e i rimanenti quattro secondo tracciati di tipo diagonale. Questi sono: 1) il corridoio Baltico-Adriatico, che collegherà i porti polacchi di Danzica e Stettino (Gdansk e Szczecin) con Trieste e Ravenna attraversando Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Austria e Italia; 2) il corridoio Mare del Nord-Baltico, di collegamento fra i porti della zona ARA con Helsinki attraversando Paesi Bassi, Belgio, Germania, Polonia, Lituania, Estonia, Lettonia e Finlandia; 3) il corridoio Mediterraneo che collegherà i principali porti del Mediterraneo occidentale e nord-orientale a partire da Algeciras giungendo fino al confine orientale dell'Unione fra Ungheria ed Ucraina, attraversando i territori di Spagna, Francia, Italia, Slovenia, Croazia ed Ungheria; 4) il corridoio Orientale\Mediterraneo orientale di collegamento fra i porti tedeschi di Rostock, Brema ed Amburgo con Atene e Cipro, oltre che con la Turchia. Si snoderà attraverso Germania, Repubblica Ceca, Slovacchia, Austria, Ungheria, Romania, Croazia, Bulgaria, Grecia e Cipro; 5) il corridoio Scandinavo-Mediterraneo che collegherà le principali capitali dell'area scandinava (Helsinki, Oslo, Stoccolma) sino ai porti italiani di Bari, Palermo e Gioia Tauro, con ulteriore successiva estensione a Malta, attraversando Finlandia, Svezia, Norvegia, Danimarca, Germania, Austria ed Italia; 6) il corridoio Reno-Alpi, di collegamento fra Genova ed i porti dell'ARA, attraversando Italia, Svizzera, Germania e Paesi del Benelux; 7) il corridoio Atlantico, di collegamento fra i poli industriali tedeschi di Mannheim e Strasburgo con i principali porti atlantici del Portogallo, attraversando Germania, Francia, Spagna e Portogallo; 8) il corridoio Mare del Nord-Mediterraneo, che collegherà Irlanda e Regno Unito sino ad Edimburgo col porto di Marsiglia, attraversando Irlanda, Regno Unito, Paesi Bassi, Belgio e Francia; 9) il corridoio Reno-Danubiano, che metterà in contatto le principali città tedesche dell'area renana col Mar Nero, connettendo i bacini fluviali renano e danubiano ed attraversando Germania, Austria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria, Bulgaria e Romania.

Emerge dunque chiaramente come, dei cinque corridoi europei che interessano il nostro Paese, ben due – quello Baltico-Adriatico (corridoio 1) e quello Mediterraneo (corridoio 3) – abbiano a Trieste uno snodo fondamentale, con la previsione di un conseguente aumento negli anni a venire dei flussi di merci passanti per questa ed il connesso indotto economico. In particolare, il corridoio 1 farà di Trieste uno dei *terminal* privilegiati per le merci provenienti dall'Asia attraverso il Canale di Suez e diretti ai mercati austriaco e nordeuropeo, mentre il corridoio 3 metterà più agevolmente in contatto l'intero Nordest italiano con i mercati e le realtà industriali francesi e spagnole. Sull'argomento, cfr. E. BERGAMINI, *Le scelte in materia di reti transeuropee di trasporto: modalità di formazione, valore giuridico e prospettive*, in *Diritto del commercio internazionale*, 3\4, 2006, pp. 653-671, nonché M. FRIGO, *Politica comunitaria dei trasporti, sicurezza e attuazione dello « spazio ferroviario europeo »*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 1, 2007, pp. 203-220 e H. SICHELSCHEIDT, *The EU Programme « Trans-European Networks » - A Critical Assessment*, in *Transport Policy*, 1999, 6, pp. 169-181.

<sup>3</sup> Le Autostrade del mare (*Motorways of the Sea*) costituiscono un progetto di potenziamento ed integrazione delle rotte marittime di collegamento fra i principali porti europei, finalizzato a promuovere il trasporto di merci e veicoli via nave. Ciò al fine di ridurre la congestione autostradale dovuta alla sempre maggiore presenza di camion e TIR sulle strade dell'Unione e diminuire sensibilmente l'inquinamento atmosferico, le emissioni di CO<sub>2</sub>, i tempi di percorrenza ed i costi e tempi di trasporto, oltre ad aumentare la connettività di regioni insulari e periferiche con il cuore economico-industriale dell'Unione. Il progetto fu inizialmente presentato al Consiglio europeo di Göteborg del giugno 2001 e in seguito formalizzato dalla Decisione 884/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile

orientale, la Turchia e le coste del Vicino Oriente. Da Trieste partono infatti su base regolare collegamenti oceanici diretti con la Cina, il Pacifico settentrionale, il Sud-est Asiatico e Singapore da parte delle più importanti compagnie di navigazione a livello mondiale (in particolare le alleanze 2M e Ocean Alliance), con scali frequenti nei porti dei principali Paesi del Mediterraneo orientale quali Grecia, Turchia, Egitto, Israele, Croazia ecc<sup>4</sup>. Esso inoltre assume una rilevanza assolutamente cruciale per quanto concerne i traffici petroliferi, essendo ormai divenuto da anni il primo porto mediterraneo per le importazioni di greggio e prodotti raffinati<sup>5</sup>.

---

2004. Secondo quest'ultima: «*La rete transeuropea delle Autostrade del mare intende concentrare i flussi di merci su itinerari basati sulla logistica marittima in modo da migliorare i collegamenti marittimi esistenti o stabilirne di nuovi, che siano redditizi, regolari e frequenti, per il trasporto di merci tra Stati membri onde ridurre la congestione stradale e/o migliorare l'accessibilità delle regioni e degli Stati insulari e periferici. Le Autostrade del mare non dovrebbero escludere il trasporto misto di persone e merci, a condizione che le merci siano predominanti*». Il progetto si articola su quattro rotte fondamentali: la rotta del Baltico; la rotta dell'Europa occidentale, di collegamento fra Oceano Atlantico e Mare del Nord; la rotta dell'Europa sudorientale, che collega Adriatico e Jonio col Mediterraneo orientale ed il Mar Nero; la rotta dell'Europa sudoccidentale, di collegamento fra i principali porti del Mar Tirreno e del Mediterraneo occidentale. Vi è inoltre l'ulteriore previsione di crescente integrazione delle ultime due rotte testé elencate, con la definitiva creazione di un'unica grande rotta Mediterraneo-Mar Nero. Nel caso del nostro Paese, ciò si è tradotto nel tempo in un potenziamento dei collegamenti marittimi e dei servizi di cabotaggio con numerosi altri Paesi mediterranei, comunitari e non, in particolare l'Albania, la Grecia, Malta, la Spagna, la Tunisia e la Turchia. Quest'ultimo Paese ha assunto recentemente un'importanza ed un legame crescente con Trieste, tant'è che l'autostrada del mare Trieste-Turchia (articolantesi sulle cinque rotte Trieste – Ambarli, Trieste – Mersin, Trieste – Yalova, Trieste – Pendik e Trieste – Çeşme) è divenuta nell'ultimo decennio la più affollata in ambito mediterraneo, con un volume di traffico merci medio di oltre 5,5 tonnellate annue. Queste costituiscono circa un terzo dell'intero interscambio commerciale fra Turchia ed Unione Europea, in particolare nell'ambito dell'industria automobilistica, che proprio su tale rotta vede passare i flussi di componenti provenienti da Germania e Francia verso gli stabilimenti di assemblaggio turchi. Sempre da Trieste si diparte poi la linea Trieste-Durazzo di collegamento con l'Albania.

<sup>4</sup> Il servizio per il trasporto container operato dall'alleanza 2M (Maersk – MSC) prevede una portata massima per ciascuna nave di 14.000 TEU e si snoda sulla seguente rotta: Busan – Shanghai – Ningbo – Shekou (Shenzhen) – Singapore – Port Said – Haifa – Trieste – Port Said – King Abdullah Port – Salalah – Tanjung Pelepas – Vung Tau – Shekou – Yantian – Shanghai. Quello organizzato da Ocean Alliance (CMA, Cosco, Evergreen, OOCL) prevede una portata massima di 7.000 TEU e segue l'itinerario: Shanghai – Ningbo – Busan – Shekou – Singapore – Canale di Suez – Marsaxlokk – Trieste – Marsaxlokk – Damietta – Canale di Suez – Jeddah – Port Kelang – Shekou – Shanghai – Ningbo – Busan. Si nota dunque in modo evidente dall'analisi di tali rotte come Trieste costituisca di fatto il punto centrale di arrivo e ripartenza di tali *round trip* fra l'UE e la Cina con scali intermedi in Medio Oriente e Sudest Asiatico.

<sup>5</sup> Proprio a Trieste si trova infatti il *terminal* iniziale dell'oleodotto Transalpino, costruito alla fine degli anni '60 e destinato prevalentemente a soddisfare il fabbisogno energetico delle industrie dell'Europa centrale. In esso infatti scorre il 40% degli approvvigionamenti petroliferi tedeschi (fra i quali rientra il 100% dei flussi diretti ai *Länder* meridionali altamente

E' stato proprio con l'inizio del nuovo millennio e l'allargamento ad est dell'UE che lo scalo giuliano, dopo un periodo di relativo sottoutilizzo durante gli anni della Guerra fredda, ha visto i propri traffici ricominciare a crescere a ritmi considerevoli: solo nel periodo 2015-2019 i flussi di merci passanti per Trieste hanno sperimentato una crescita complessiva di oltre il 64%. L'anno 2020 ha visto Trieste attestarsi quale 8° porto europeo per tonnellate di merci movimentate e primo porto italiano, scalando la classifica di ben tre posizioni rispetto al 2017 che l'aveva visto attestarsi all'11° posto, col superamento degli importanti scali europei di Le Havre, Immingham e Bremerhaven<sup>6</sup>.

Fortemente colpito alla pari degli altri scali italiani ed europei dalla generale interruzione dei commerci e delle filiere produttive internazionali in seguito alla crisi pandemica, il porto sembra aver in ogni caso recuperato rapidamente il proprio dinamismo: i flussi di traffici hanno infatti segnalato una prima, timida ripresa nel 2021 con un aumento del 2,2% rispetto all'anno precedente, per poi recuperare vigore nell'ultimo anno segnando un robusto +5%<sup>7</sup>. Ciò a dispetto del considerevole *stress* subito recentemente dall'economia mondiale e soprattutto europea in seguito alla repentina fiammata inflazionistica del 2022, ulteriormente acuitasi con lo scoppio della guerra fra Russia ed Ucraina.

Gli aumenti più significativi occorsi nello scorso anno si registrano soprattutto nei prodotti petroliferi raffinati (+29%), nei prodotti metallurgici (+22,4%) e nelle merci alla rinfusa (+71%), mentre presentano un cospicuo calo del 14% i prodotti

---

industrializzati della Baviera e del Baden-Württemberg), il 100% di quelli austriaci ed il 50% di quelli cechi. È peraltro previsto in sede comunitaria il futuro raddoppio della capacità complessiva dell'oleodotto, la quale si prevede porterebbe i flussi petroliferi e di prodotti raffinati a costituire da soli i due terzi dei traffici annui complessivi di Trieste. Per approfondire il tema, cfr. V. TERMINI, *Energy and European Institutions*, in S. SICOSSÌ – G. L. TOSATO (eds.), *The European Union in the 21st Century: Perspectives from the Lisbon Treaty*, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 2009.

<sup>6</sup> Dati Eurostat (cfr. *Eurostat Regional Yearbook 2022*, Commissione Europea, Bruxelles, 2022, p. 189). In generale, i dati del 2021 confermano Trieste come primo scalo portuale del Mediterraneo orientale, con un distacco peraltro abbastanza ridotto rispetto agli altri porti del Mediterraneo occidentale (Algeciras, Marsiglia e Valencia) che occupano le posizioni immediatamente superiori sul podio. Resta comunque estremamente ampio il distacco fra tutti questi ed i grandi porti settentrionali della zona ARA, detentori da tempo imbattuti delle prime quattro posizioni.

<sup>7</sup> Dati ufficiali dell'ADSP del Mare Adriatico Orientale per i porti di Trieste e Monfalcone, aggiornati al settembre 2021.



chimici e cerealicoli, questi ultimi a causa della forte contrazione nella produzione e nel commercio mondiale di tali beni passante per il Mar Nero determinata dalla crisi ucraina. La generale ripresa del commercio mondiale dopo il periodo pandemico è particolarmente ben rappresentata dal notevole aumento di veicoli su strada transitanti dal porto, con un aumento del 371% per i veicoli privati e del 750,5% per quelli commerciali. Estremamente significativo è stato anche l'aumento registrati nei flussi di passeggeri verso navi da crociera (+357,4%), a dispetto della vocazione prettamente commerciale di Trieste, mentre ha subito un netto calo (-50,2%) il trasporto locale a breve distanza di passeggeri su traghetto.

Le ragioni alla base di tale accresciuta centralità dello scalo giuliano sono molteplici. Innanzitutto la posizione geografica: situata all'estremità più orientale d'Italia, al diretto ridosso della Slovenia, Trieste si trova realmente al crocevia fra Europa occidentale e centro-orientale, collocandosi ad una distanza paradossalmente vantaggiosa dalle capitali e poli industriali di questa rispetto ai grandi porti settentrionali della zona ARA (Rotterdam, Anversa, Amburgo, Amsterdam)<sup>8</sup>. Ad esempio, le importanti città di Salisburgo, Vienna e Budapest si collocano ad una distanza ferroviaria di rispettivamente 374 Km, 554 Km e 539 Km da Trieste, rispetto ad una distanza media dai porti nordeuropei di 863 Km, 1.092 Km e 1.393 Km, con considerevoli risparmi in termini di tempi e costi di trasporto per gli operatori economici. La stessa Monaco di Baviera dista soli 504 Km di distanza ferroviaria da Trieste rispetto al principale porto tedesco di Amburgo, situato a 723 Km. Tali vantaggi geografici non si apprezzano solo per quanto riguarda il trasporto via terra ma anche in merito alle rotte marittime: fra i dieci principali porti europei per traffico di merci, Trieste risulta il più vicino al Canale di Suez ed alla rotta marittima per l'Asia e la Cina (cfr. Figura 1.4 *infra*). Rispetto al porto di Rotterdam, maggiore scalo commerciale europeo, distante ben 3.539 miglia marittime corrispondenti a circa sette giorni di navigazione alla velocità media di 20 nodi, Trieste si colloca alla distanza decisamente inferiore di 1.287 miglia, con un apprezzabile risparmio di oltre quattro giorni di navigazione<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Cfr. A. CAROLI – M. COCIANCICH – M. DELLA PUPPA, *Il porto di Trieste e la sua localizzazione geo-strategica nel bacino mediterraneo*, Edizioni Italo Svevo, Trieste, 2003, p. 87 e ss.

<sup>9</sup> L'Autorità di Sistema Portuale di Trieste stimava nel 2014 un risparmio medio di oltre \$25 milioni annui tra noli e carburante per le compagnie di navigazione che avessero deciso

Importantissimo corollario di tale collocazione privilegiata è l'elevato livello di sviluppo e connessione dello scalo alla rete ferroviaria internazionale, retaggio questo degli imponenti investimenti realizzati in epoca asburgica ed in seguito ulteriormente approfonditi dall'amministrazione italiana. Ciò favorisce grandemente quell'intermodalità nel trasporto merci che in anni recenti ha visto assumere un'importanza via via crescente nel trasporto internazionale terra-mare. Trieste risulta innanzitutto ad oggi l'unico porto italiano a godere di un collegamento diretto con la rete ferroviaria transnazionale europea, garantendo così la rapida movimentazione delle merci tramite oltre 160 treni al mese<sup>10</sup> verso le principali destinazioni industriali in Austria<sup>11</sup>, Germania, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria, Svizzera, Belgio e Lussemburgo. Proprio per raggiungere i principali mercati di destino nell'Europa centroorientale sono stati recentemente sviluppati servizi intermodali ad alta specializzazione affidati alla società Alpe Adria S.p.a., operatore neutrale multicliente che offre pacchetti di tipo *all-inclusive* con resa e frequenze garantite<sup>12</sup>.

Va in effetti sottolineato come Trieste – in larga misura anche per via della sua storia passata, per secoli come si è detto principale porto dei domini asburgici – abbia paradossalmente legami molto più stretti proprio con le realtà industriali della Mitteleuropa, in particolare della Germania meridionale, Austria, Repubblica Ceca ed Ungheria, che non col resto del territorio nazionale. Pur risultando infatti ben connessa coi tessuti produttivi del Nord Italia lungo le direttrici Milano-Novara e Padova-Bologna, nondimeno la stragrande maggioranza delle merci passanti per Trieste ha come destinazione mercati ed industrie oltreconfine, costituendo ciò una vera anomalia rispetto agli altri porti italiani, serventi primariamente le esigenze

---

di avvalersi di Trieste anziché di un porto ARA. Cfr. *Il porto di Trieste – Promotional Kit, cit.*, p. 9.

<sup>10</sup> Nel 2014 si contavano 94 coppie di treni merci al mese da e per la Germania, 16 per l'Austria, 14 per il Lussemburgo, 8 per la Repubblica Ceca e 24 diretti al resto del territorio nazionale. Cfr. *Il porto di Trieste - Promotional kit, cit.* p. 57.

<sup>11</sup> L'Austria ha un legame storicamente strettissimo col capoluogo giuliano ed il suo porto, con circa il 60% dei carichi commerciali transitanti ogni anno per Trieste aventi per origine o destinazione tale Paese.

<sup>12</sup> Si sottolinea peraltro come la rete ferroviaria adibita al trasporto merci sia servita a Trieste da ben otto diversi operatori, perlopiù esteri, costituendo ciò un vero e proprio *unicum* rispetto al panorama portuale nazionale, a riprova della forte vocazione internazionale dello scalo.

dell'economia nazionale<sup>13</sup>. Ciò fa di Trieste non solo il più settentrionale dei porti mediterranei ma al contempo “il più meridionale dell'Europa centrale”, com'è stato spesso definito. Essa peraltro si configura precipuamente come scalo d'importazione ed approvvigionamento, con oltre il 70% del traffico annuo di merci costituito da materie prime e beni diretti prevalentemente verso tali mercati dalle filiere produttive dislocate nel continente asiatico.

Lo stesso scalo presenta al proprio interno una capillare innervazione ferroviaria, con oltre 70 Km di binari dislocati sull'intero sedime portuale che permettono la rapida movimentazione delle merci senza interferire con la circolazione su gomma. Tutti i moli sono collegati alla rete ferroviaria, con la possibilità di smistamento e/o allestimento di treni merci direttamente al *terminal* di sbarco<sup>14</sup>. Ciò ha consentito allo scalo di raggiungere nel 2019 l'importante traguardo di oltre il 50% delle merci ivi transitanti trasportate su rotaia, primato questo sia nazionale che comunitario. Se ne può cogliere maggiormente l'importanza se si considera che tale è l'obiettivo fissato dalla Commissione Europea entro il 2050 per il traffico merci totale a lunga percorrenza (su distanze superiori ai 300 Km) nel mercato unico, obiettivo che risulta dunque già raggiunto superato dal capoluogo giuliano con un anticipo di ben trent'anni.

L'assoluta centralità del legame porto-ferrovia che ha da sempre contraddistinto lo scalo trova peraltro conferma nella presenza di una Direzione ferroviaria interna in seno alla locale Autorità di sistema portuale (ADSP), direttamente preposta alla manutenzione ed ampliamento dei collegamenti ferroviari, caso anche questo assolutamente unico nella realtà portuale italiana. Completano questo quadro di alta connettività il rapido ed agevole collegamento alla rete viaria garantito da una strada sopraelevata che permette l'accesso alla rete autostradale direttamente dal porto, senza così incidere sul già piuttosto congestionato traffico cittadino, e la relativa vicinanza (34 Km) all'Aeroporto Friuli-Venezia Giulia situato a Ronchi dei Legionari (GO).

---

<sup>13</sup> La scarsa proiezione internazionale degli altri porti italiani ad esclusione di Trieste è stata analizzata da L. SISTO, *Senza una regia unica per l'economia del mare l'Italia affonda*, in *Limes* n. 10\2020: *L'Italia e il mare*, GEDI, Torino, 2020, pp. 99-106.

<sup>14</sup> Si segnala al riguardo l'iniziativa *Easy Wagon* su iniziativa di Adriafer, la quale consente agli operatori ferroviari ed intermodali accreditati di prenotare i vagoni solo per le giornate di effettivo utilizzo, senza la necessità di noleggiarli per l'intero anno.

Particolarmente imponente è poi il patrimonio infrastrutturale costituente lo scalo: questo si articola su di un'area dell'estensione di oltre 2,3 Km<sup>2</sup> di cui 12 Km di banchine. Di queste è previsto dal nuovo piano regolatore il graduale ampliamento per una superficie aggiuntiva di 200 ettari, da realizzarsi nell'arco di 25 anni per un investimento complessivo di oltre 1 miliardo di euro<sup>15</sup> (cfr. Figura 1.5 *infra*). Risultano ad oggi operativi 58 ormeggi destinati alle più diverse categorie di navi (navi convenzionali, navi polivalenti, navi portacontainer, petroliere, navi chimichiere e gasiere, traghetti semplici e Ro-Ro, navi passeggeri, navi da crociera ecc.)<sup>16</sup>. Lo stoccaggio delle merci può avvalersi di 925.000 m<sup>2</sup> di aree adibite a deposito, di cui più della metà coperte. La conformazione del fondale, profondo 18 m, ne garantisce l'accesso diretto in sicurezza anche alle navi di maggior tonnellaggio, con la presenza di un efficiente sistema di dighe foranee a protezione dei moli<sup>17</sup>. La portata

---

<sup>15</sup> L'ampliamento pianificato riguarderà i Moli VI, VII e VIII ed il *terminal* passeggeri, oltre a prevedere la creazione di un nuovo *terminal* Ro-Ro.

<sup>16</sup> Per la gestione operativa dello scalo e l'erogazione dei servizi portuali, l'ADSP si avvale dell'ausilio di numerose società partecipate. Fra queste, si annoverano in particolare: i) Adriafer S.r.l.: società costituita dall'ADSP nel 2004 e partecipata al 100% dalla stessa, alla quale è affidata la movimentazione delle merci su ferrovia all'interno dell'area portuale tramite un proprio parco mezzi all'avanguardia; ii) Porto di Trieste Servizi S.p.a.: società *multiutility* cui è affidata la gestione di numerosi servizi portuali d'interesse generale, quali in particolare la rete idrica e la fornitura di acqua potabile alle navi ormeggiate, la gestione ambientale e pulizia degli specchi acquei e dell'area portuale, la gestione dei rifiuti, l'illuminazione pubblica, la rete elettrica portuale, la manutenzione degli impianti e l'infrastruttura telefonica ed informatica; iii) Trieste Terminal Passeggeri S.p.a.: società costituita nel 2007 cui è affidata la gestione a titolo oneroso delle stazioni marittime e dei servizi a supporto dei passeggeri di traghetti, navi da crociera, *yacht* ed imbarcazioni da diporto (es. operazioni di imbarco e sbarco passeggeri, controllo dei bagagli e loro movimentazione, ristorazione ecc.). Ad essa è assegnata inoltre direttamente, con concessione venticinquennale a decorrere dal 1° gennaio 2008, la gestione del Terminal Crociere, del Terminal Passeggeri e del Terminal Traghetti; essa si occupa del pari della promozione e sviluppo dei servizi di trasporto passeggeri da e per Trieste; iv) Alpe Adria S.p.a.: società di logistica impegnata nell'integrazione del trasporto merci su strada, nave e ferrovia attraverso l'organizzazione di servizi di trasporto intermodali e coordinati di merci ed unità di carico, in particolare nel trasporto combinato strada-rotaia Ro-La. Essa è inoltre attiva nel coordinamento delle attività dei tre porti regionali di Trieste, Monfalcone e Porto Nogaro e nella promozione delle loro connessioni internazionali. Per quanto concerne la gestione dei diversi *terminal*, questi ai sensi della L. 28 gennaio 1994, n. 84, sono affidati in gestione ad imprese private specializzate nella manipolazione e movimentazione delle diverse tipologie di merci proprie di ciascun *terminal*, sotto la diretta sorveglianza dell'ADSP.

<sup>17</sup> Proprio la grande profondità del fondale ha storicamente costituito un vantaggio considerevole per Trieste rispetto alla sua più agguerrita concorrente Venezia, il cui porto risulta accessibile solo percorrendo un canale della profondità di 14 m e nel quale è consentito l'ormeggio in banchina solo a navi di pescaggio non superiore agli 11 m, rendendolo di fatto inaccessibile agli odierni "giganti del mare".

estremamente ridotta delle maree (massimo 0,85 m di dislivello), tipica del Mar Adriatico, ed il clima dell'area generalmente mite e non soggetto ad eventi meteorologici estremi (se si esclude il forte vento catabatico di bora nei mesi invernali) completano il quadro di uno scalo denotantesi complessivamente per l'elevata accessibilità in sicurezza a navi di pressoché tutte le categorie.

A fianco di tali punti di forza in ambito logistico ed infrastrutturale si affianca poi la presenza del Porto franco, il quale assicura agli operatori economici un regime economico-giuridico estremamente vantaggioso e più favorevole rispetto alla generale disciplina comunitaria in materia di zone franche (cfr. Cap. III). Demandando l'analisi di dettaglio dei suoi principali istituti giuridici e della genesi storica ai capitoli seguenti (cfr. Cap. V), ne tratteggeremo ora succintamente i principali vantaggi economici. Il Porto franco si caratterizza per un regime di libera circolazione di merci e servizi e di libertà di accesso e transito per tutti i vettori a condizioni non discriminatorie e non onerose, se non come compenso per servizi effettivamente prestati. Esso si configura come un insieme di diversi punti franchi – la cui estensione di oltre 1.800 Km<sup>2</sup> interessa ormai circa l'80% dell'intero sedime portuale (cfr. Figura 1.6 *infra*) – caratterizzati dall'extradoganalità, con la possibilità di immettervi e successivamente riesportarvi merci in completa esenzione da dazi e misure di politica commerciale. La sua peculiare natura giuridica, che come si vedrà rinviene la propria fonte normativa non già in un provvedimento nazionale o comunitario bensì in un trattato internazionale di pace, garantisce peraltro la sussistenza di un regime invero assai più favorevole rispetto a quello previsto dalla relativa legislazione comunitaria in materia di zone franche (cfr. Cap. IV).

Tali considerevoli vantaggi economici e procedurali possono essere succintamente riassunti come segue. Di ciascuno di essi sarà fornita una disamina approfondita nel Cap. V:

- Diritto d'accesso senza discriminazione alcuna di navi o di merci, qualchessia la destinazione, provenienza o natura di queste ultime.
- Possibilità di sosta delle navi a tempo indeterminato in completa esenzione da dazi, imposte od altre imposizioni diverse dai corrispettivi per i servizi prestati.
- Assenza di necessarie autorizzazioni per lo sbarco, imbarco, trasbordo, movimentazione o deposito delle merci, nonché dell'obbligo di attribuire

immediatamente alle medesime una destinazione doganale, la quale potrà quindi essere scelta dall'operatore in un secondo momento<sup>18</sup>.

- Assoluto divieto d'ingerenza da parte dell'autorità doganale nelle operazioni di sbarco ed imbarco delle merci, fatte salve specifiche eccezioni previste da norme di carattere economico, sanitario o di pubblica sicurezza<sup>19</sup>.
- Permanenza delle merci nei punti franchi senza limiti temporali e non soggetta né all'espletamento di formalità doganali né alla corresponsione di dazi ed imposte sinché le merci si mantengono all'interno degli stessi oppure ne sono fatte fuoriuscire via mare. I controlli e le formalità doganali ed il pagamento dei diritti dovuti avvengono solo nel caso d'introduzione delle merci nel territorio doganale nazionale e comunitario attraverso i varchi che collegano i punti franchi al resto della città.
- Tasse portuali inferiori rispetto agli altri porti nazionali.
- Procedure di transito semplificate per i mezzi commerciali passanti da o per Trieste e destinati all'estero.
- Previsione di un sistema doganale semplificato per il transito di merci via treno.
- Possibilità di sottoporre le merci a manipolazioni usuali e trasformazioni anche a carattere industriale in completa libertà da vincoli doganali. Assenza di diritti doganali od obbligo di fidejussioni per le lavorazioni industriali *in situ* di merci estere destinate all'immediata riesportazione all'estero (traffici estero-su-estero). Possibilità di acquisizione del marchio *Made in Italy* a determinate condizioni per i beni così realizzati.
- Possibilità in caso di importazione delle merci di usufruire del credito doganale triestino, beneficiando così di una dilazione dei pagamenti fino a sei mesi dalla data dello sdoganamento delle merci ad un tasso più vantaggioso rispetto agli altri porti nazionali. Ciò si applica anche al caso di lavorazioni industriali *in situ*

---

<sup>18</sup> Ciò comporta il vantaggio di massimizzare l'operatività della nave abbattendo i tempi di attesa e riducendo significativamente le tempistiche nel trasporto merci, con conseguente risparmio sui noli. Del pari, garantisce agli operatori la massima flessibilità nella gestione dei propri *stock* di merci, con la possibilità di immetterle e prelevarle dai punti franchi *as needed*, senza tempi amministrativi di attesa.

<sup>19</sup> Alcune merci quali generi di monopolio, armi, stupefacenti ed articoli tascabili possono essere immesse nei punti franchi solo entro appositi magazzini soggetti a stretta vigilanza doganale.

destinate all'importazione nel mercato comunitario, con la dilazione di pagamento applicantesi ai tributi sugli *input* esteri impiegati.

- Costi inferiori per i carburanti e l'energia dovuti all'assenza di accise.
- Diritto di effettuare miscele di ogni genere allo stato estero per i prodotti soggetti ad accisa.
- Possibilità di modifica dello *status* doganale delle merci (cfr. Cap. III) direttamente *in situ*, senza la necessità di spostare fisicamente le stesse.
- Assenza di fidejussioni od anticipi a copertura dei diritti dovuti per lo sbarco e l'introduzione di merci comunitarie o di merci estere dirette ad altri mercati esteri.
- Esportazione definitiva delle merci che si perfeziona al momento del loro semplice ingresso nei punti franchi a prescindere dalla data dell'effettivo imbarco, potendo così l'esportatore beneficiare immediatamente del *plafond* IVA previsto.
- Diritto per gli operatori di usufruire in alternativa degli analoghi regimi doganali previsti dalla legislazione nazionale o comunitaria (es. depositi IVA) laddove più favorevoli.
- Automatica applicazione degli usi vigenti negli altri principali porti franchi al mondo.

L'istituto del Porto franco permette a Trieste di svolgere un ruolo internazionale di primo piano come deposito di *buffer stock* di *commodities*. Per *commodity* s'intende in gergo commercial-finanziario una materia prima (es. grano, petrolio, acciaio, caffè ecc.) soggetta ad ampi volumi di compravendita nel mercato globale la quale, dal momento della sua produzione a quello del successivo consumo/immissione sul mercato, risulta soggetta a continue oscillazioni di prezzo dovute all'interazione continua della sua domanda ed offerta internazionali, con quotazioni sui principali listini di borsa. Un *buffer stock* altro non è che un grande deposito di tali materie prime detenuto da operatori economici attivi nel *commodity trading* in località caratterizzate dall'assenza di corrispettivi di stazionamento o limiti temporali, quali appunto i punti franchi di Trieste. Detti depositi svolgono un ruolo calmierante di primo piano nell'economia globale: i *trader* se ne avvalgono infatti per stoccarvi indefinitamente ed a costi minimi grandi quantitativi di *commodities* acquistate in periodi in cui il loro

prezzo globale sia relativamente basso a causa di eccessi di produzione o da una ridotta domanda, per poi rivenderle nei momenti in cui tali prezzi subiscano un rialzo per le opposte ragioni. Tali operazioni, permesse proprio dalla disponibilità fisica di zone franche quali quella triestina, producono l'effetto complessivamente benefico di riequilibrare i prezzi globali delle materie prime, accrescendoli quando risultino troppo bassi (con penalizzazione della produzione in caso contrario) e diminuendoli quando invece si alzino eccessivamente, prevenendo così eccessive pressioni inflazionistiche a danno dei consumi e della produzione industriale.

Il porto di Trieste è stato storicamente sede proprio di alcuni depositi permanenti di *soft commodities* (ossia beni deperibili, a differenza delle *hard commodities* che non sono soggette a deperimento), in particolare per il caffè, gli agrumi e la lana<sup>20</sup>. Attualmente, sono operativi a Trieste depositi permanenti a rotazione di due importanti categorie merceologiche: il caffè ed i metalli non ferrosi, il primo quotato sulle borse di New York per la qualità Arabica e di Londra per la Robusta, i secondi presso il London Metal Exchange.

Da ultimo, il porto di Trieste costituisce una delle aree strategiche d'investimento individuate dal governo italiano nell'ambito del PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) quale beneficiario dei fondi messi a disposizione dall'Unione Europea col programma Next Generation EU, volto a stimolare la rapida ripresa dell'economia del continente, uscita fortemente provata dalla pandemia. I progetti così individuati per lo scalo giuliano sono in particolare tre: l'ampliamento del Nuovo Terminal delle Noghere, con l'incremento delle banchine disponibili e la ristrutturazione di quelle esistenti presso il canale della zona industriale di Zaule, per un valore di 45 milioni di euro; l'ammodernamento e miglioramento del Molo VII (100,5 milioni di euro); ed infine l'estensione del Punto Franco nuovo di Trieste, con la realizzazione, l'integrazione ed il potenziamento dei collegamenti viari e ferroviari e la costruzione di nuovi edifici funzionali (180 milioni di euro). Quest'ultimo progetto è destinato in particolare ad esaltare le potenzialità della predetta Piattaforma Logistica, ponendo

---

<sup>20</sup> Gestiti questi rispettivamente da IBC – Istituto Brasileiro do Café, CMB – Citrus Marketing Board, e AWC – Australian Wool Corporation.



così le basi per la realizzazione del Molo VIII<sup>21</sup> che gioverebbe grandemente lo scalo nella sua atavica concorrenza con i vicini scali sloveni e croati – in particolare il porto di Capodistria – Koper – avvantaggiati dal costo locale della manodopera significativamente inferiore.

Vale spendere ora qualche parola conclusiva per approfondire la complessa vicenda<sup>22</sup> che, tra il 2019 ed il 2020, ha visto accendersi i riflettori della politica internazionale proprio su Trieste, per qualche tempo additata come primo futuro approdo all’Unione Europea della Belt and Road Initiative (BRI) cinese<sup>23</sup>. Un primo

---

<sup>21</sup> Peraltro, in seguito all’avvio dei progetti, la succitata concessionaria HHLA ha richiesto all’ADSP un’estensione della concessione di ben dodici anni – dal 2052 al 2064 – per approfondire ulteriormente i piani d’investimento previsti.

<sup>22</sup> Per un’analisi approfondita della vicenda e dei suoi risvolti geopolitici, cfr. D. D’AMELIO, *Dal Dragone all’Aquila: il porto di Trieste parla di nuovo tedesco*, in *Limes n. 10\2020: L’Italia e il mare*, cit., pp. 129-145 nonché L. CARACCILO – L. DI MURO, *La vera storia dei cinesi a Trieste. Intervista a Zeno D’Agostino*, in *Limes n. 10\2020: L’Italia e il mare*, cit., pp. 147-154 e G. CUSCITO, *Le vie della seta non portano in Italia*, in *Limes n. 10\2020: L’Italia e il mare*, cit., pp. 281-286; S. PILOTTO, *Quel freno americano sulla Nuova Via della Seta*, in *Il Piccolo*, 18 marzo 2019.

<sup>23</sup> La Belt and Road Initiative (BRI), variamente nota anche come Nuova via della seta o One Belt, One Road (OBOR) (in cinese, 一带一路, *yī dài yī lù*), è un’iniziativa strategica della Repubblica Popolare Cinese varata nel 2013 dal Presidente Xi Jinping e finalizzata al potenziamento delle infrastrutture di collegamento marittime e terrestri fra la Cina ed i suoi principali mercati nell’Unione Europea e nella Federazione Russa. Il progetto si articola su due direttrici (cfr. Figura 1.7 *infra*). La “Via della seta marittima” (la *Belt*) si configura come un ampio progetto di potenziamento delle infrastrutture portuali lungo la rotta di collegamento via mare fra i porti cinesi, il Mediterraneo orientale e l’Adriatico attraverso lo Stretto di Malacca ed il Canale di Suez, di cui Trieste avrebbe per l’appunto dovuto costituire lo sbocco finale e la porta di accesso delle merci cinesi verso il cuore industriale europeo. Ad essa si affianca la *Road* ovvero la Nuova via della seta in senso stretto, strutturata su sei diversi corridoi viari e ferroviari di collegamento terrestre fra la Cina e l’Eurasia: il corridoio mongolo fra Cina e Russia meridionale attraverso la Mongolia; il corridoio eurasiatico fra Cina e Russia occidentale attraverso il Kazakhstan; il corridoio indiano, di collegamento con l’India attraversando Myanmar e Bangladesh; il corridoio indocinese attraverso Laos, Thailandia e Malesia con termine Singapore; il corridoio Cina-Pakistan; ed infine il corridoio centrasiatco di collegamento con Istanbul attraverso Kirghizistan, Uzbekistan, Turkmenistan ed Iran, con possibili ulteriori sviluppi futuri verso la penisola balcanica. Il varo dell’opera è stato affiancato dalla contestuale istituzione della Banca asiatica d’investimento per le infrastrutture (AIIB – *Asian Infrastructure Investment Bank*) per l’erogazione dei prestiti necessari alle grandi opere infrastrutturali prospettate, al cui capitale partecipano i principali Paesi di Asia, Europa ed Oceania (la quota di maggioranza è ovviamente detenuta dai cinesi, con un impegno di quasi \$30 miliardi su un capitale totale di \$100 miliardi. Anche l’Italia ne fa parte, per una quota sottoscritta di \$2,5 miliardi).

Il progetto ha sinora riscontrato un’accoglienza piuttosto fredda da parte dei Paesi europei, che della Nuova via della seta dovrebbero costituire il capolinea ed il principale ricevente dei flussi di merci cinesi. Ciò a causa di una serie di criticità sottolineate più volte dagli studi strategici in materia. Innanzitutto, la generale mancanza di chiarezza circa le finalità ultime dell’iniziativa, ufficialmente mirata esclusivamente a potenziare gli interscambi

abboccamento italo-cinese al riguardo si era avuto nel 2017, con la visita a Pechino dell'allora Premier Paolo Gentiloni alla quale risale l'annuncio ufficiale dell'interessamento cinese a fare del porto giuliano uno scalo della Nuova via della seta. Un successivo viaggio del Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia Debora Serracchiani e del Presidente dell'ADSP del Mar Adriatico orientale Zeno D'Agostino portò all'avvio di trattative ufficiali fra quest'ultima e la China Communications and Construction Company (CCCC), colosso cinese di proprietà statale nel settore delle costruzioni ed infrastrutture, vero e proprio braccio operativo della BRI con attività in oltre 150 Paesi al mondo.

Il 23 marzo 2019 a Villa Madama il Presidente del Consiglio in carica Giuseppe Conte stipulò ufficialmente con la Repubblica Popolare Cinese ben 29 memorandum d'intesa fra soggetti pubblici e privati italiani e controparti cinesi, di fatto facendo dell'Italia il primo Paese del G7 ad aderire ufficialmente al progetto cinese. Fra questi

---

commerciali sino-europei, ma da molti additata come un tentativo occulto di capillare penetrazione cinese nel controllo di *hub* commerciali, rotte, infrastrutture strategiche e mercati dei Paesi *partner*. Ciò nel quadro della crescente conflittualità geostrategica nei confronti degli Stati Uniti emersa palesemente negli ultimi anni, con la BRI che finirebbe di fatto per costituire il “braccio economico-infrastrutturale” di Pechino per separare sempre di più l'UE dall'alleato americano. Tale percezione è vieppiù rafforzata dalla constatazione che nei Paesi asiatici attualmente oggetto degli investimenti infrastrutturali questi ultimi siano quasi interamente realizzati da imprese cinesi con finanziamenti di banche cinesi. Il coinvolgimento minimo degli attori locali costituirebbe dunque un'apparente conferma di un certo “imperialismo velato” dietro il progetto, che andrebbe ad esclusivo vantaggio della Cina senza particolari ritorni per i Paesi di transito. Da ultimo, è stata più volte paventata la potenziale “trappola del debito” celantesi dietro l'iniziativa, ovvero la possibilità per Pechino di appropriarsi direttamente di risorse ed infrastrutture strategiche dei Paesi di transito – in genere economie in via di sviluppo – che non fossero in grado di rimborsare i debiti contratti per la realizzazione dei progetti. Su quest'ultimo punto, va tuttavia sottolineato come in realtà ad oggi quest'ultimo timore sembri essere alquanto infondato, considerato che, nella maggior parte dei casi in cui vi sono stati *default* da parte dei Paesi *partner*, gli attori finanziari cinesi abbiano sempre preferito la ristrutturazione del debito piuttosto che l'acquisizione diretta di risorse ed *asset* strategici (cfr. M. MINGEY – A. KRATZ, *China's Belt and Road: Down but Not Out*, in *Rhodium Group Notes*, 4 gennaio 2021). Sull'argomento, cfr. F. GHIRETTI, *L'iniziativa Belt and Road in Italia: i porti di Genova e Trieste*, Istituto Affari Internazionali, 2021; N. BILOTTA, *L'iniziativa Belt and Road della Cina in Italia: un'analisi della cooperazione finanziaria*, Istituto Affari Internazionali, 2021; S. PILOTTO, *Lo sviluppo della Cina: il doppio senso di marcia di una grande occasione*, in *Il Piccolo*, 9 aprile 2015; J.M.F. BLANCHARD, *Belt and Road Initiative (BRI) Blues: Powering BRI Research Back on Track to Avoid Choppy Seas*, in *Journal of Chinese Political Science*, n. 26, pp. 235-255, 2021; P. CAI, *Understanding China's Belt and Road Initiative (BRI)*, Lowy Institute, 2017; L. JONES – J. ZENG, *Understanding China's Belt and Road Initiative: Beyond “Grand Strategy” to a State Transformation Analysis*, in *Third World Quarterly*, n. 40, pp. 1415-1439, 2019; K.P.Y. LAI – S. LIN – J.D. SIDAWAY, *Financing the Belt and Road Initiative (BRI): Research Agendas Beyond the “Debt Trap” Discourse*, in *Eurasian Geography and Economics*, n. 61.2, pp. 109-124, 2020.

spiccava proprio il memorandum sottoscritto fra l'ADSP triestina e CCCC<sup>24</sup>, il quale prefigurava uno stretto rapporto di collaborazione fra le due ed imponenti investimenti sul porto di Trieste da parte della seconda imperniati su tre assi principali: l'ingresso di CCCC nel potenziamento dei collegamenti ferroviari del porto<sup>25</sup>; la cooperazione strategica fra le due in Slovacchia, col prospettato ingresso dell'Autorità nelle partecipazioni relative all'interporto di Košice; ed infine la promozione dell'*export* italiano di prodotti eno-gastronomici in Cina, con piani per l'individuazione di un futuro *terminal* cinese ad essi specificamente adibito.

La notizia suscitò l'immediata reazione negativa dell'amministrazione americana che riteneva la penetrazione cinese a Trieste come una minaccia diretta ai propri interessi geostrategici in Europa<sup>26</sup>, col sensibile peggioramento nei rapporti Washington-Roma e la richiesta esplicita a quest'ultima di sfilarsi dall'accordo quanto prima<sup>27</sup>. Consistenti critiche fioccarono pure da Bruxelles, che stigmatizzò l'accordo

---

<sup>24</sup> Cfr. Memorandum d'intesa fra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica Popolare Cinese sulla collaborazione nell'ambito della "Via della Seta economica" e dell' "Iniziativa per una Via della Seta Marittima del 21° secolo", fatto a Roma il 23 marzo 2019.

<sup>25</sup> L'interesse manifestato dai cinesi per Trieste nasceva soprattutto dalla relativa vicinanza di questa al porto del Pireo, del quale la Cina detiene il 51% del capitale dal 2016. La considerevole scarsità di collegamenti ferroviari fra la Grecia e l'Europa centrale rende infatti il Pireo inadatto a costituire l'approdo finale in Europa della Via della seta marittima, al contrario di Trieste, le cui estese connessioni ferroviarie col cuore industriale europeo si è già avuto modo di apprezzare. Va peraltro rimarcato come in parallelo al Memorandum fra Cina ed ASDP del Mar Adriatico Orientale fosse stato sottoscritto un secondo Memorandum anche con l'ASDP del Mar Ligure Occidentale, con la previsione di investimenti strutturali cinesi ed una maggiore connessione dei due porti di Genova e Vado Ligure – punti d'accesso al corridoio TEN-T 6 Reno-Alpi verso la Svizzera e la zona ARA – con gli scali cinesi. Sull'esito di questa seconda iniziativa, cfr. F. GHIRETTI, *op. cit.*

<sup>26</sup> La strategicità di Trieste agli occhi degli Stati Uniti deriva da considerazioni di natura militare – la capacità del porto di servire le basi americane di Vicenza ed Aviano – ed energetiche, con vari progetti miranti alla creazione di un rigassificatore *in loco* oppure di un centro locale di stoccaggio per il metano proveniente dal vicino rigassificatore croato a Veglia (Krk) in modo da potenziare la capacità americana di fornitura di gas liquefatto (LNG) ai mercati europei. Cfr. D. D'AMELIO, *op. cit.*, p. 135.

<sup>27</sup> L'attenzione della stampa americana sulla vicenda si era già accesa il 18 marzo di quello stesso anno, alcuni giorni prima della sottoscrizione dei *memorandum*, con la comparsa di un articolo sul New York Times dall'eloquente titolo "Un porto italiano dimenticato potrebbe diventare la porta d'accesso cinese all'Europa". Cfr. J. HOROWITZ, *A Forgotten Italian Port Could Become a Chinese Gateway to Europe*, in *New York Times*, 18 marzo 2019. Nell'articolo, l'autore sottolineava peraltro come la stessa amministrazione Trump fosse stata in precedenza più volte informata delle trattative diplomatiche in corso, mostrandosi tuttavia disinteressata alla faccenda e limitandosi ad assicurarsi che il Governo italiano non desse il

in quanto stipulato al di fuori della cornice comunitaria e senza la previa coordinazione con la Commissione e gli altri principali Stati membri, nonché dalla stampa nazionale, la quale – complice anche la scarsa condivisione di informazioni da parte del Governo italiano sulle trattative in corso – iniziò a paventare l'imminente "svendita" di Trieste alla Cina, sulla falsariga di quanto accaduto al porto del Pireo alcuni anni prima.

Le trattative fra Autorità di sistema portuale e CCCC si protrassero così per alcuni mesi in un clima di crescente tensione internazionale<sup>28</sup>, finendo tuttavia per incagliarsi definitivamente col "dietrofront" dei cinesi, complici frattanto prima il cambio di governo, col passaggio dal Governo Conte I al Conte II spostato su posizioni

---

via libera alla penetrazione della cinese Huawei, più volte accusata di spionaggio, nello sviluppo nazionale della rete 5G.

<sup>28</sup> Interrogato alla Camera dei deputati nell'aprile di quell'anno, D'Agostino dichiarò che il potenziamento ferroviario non si sarebbe avvalso di prestiti diretti cinesi bensì di un *project financing* sottoposto a regolare gara pubblica e che i lavoratori impiegati da compagnie cinesi sarebbero stati interamente assoggettati a regole contrattuali italiane. Inoltre, il Presidente dell'ADSP del Mar Adriatico Orientale sottolineò come il rischio di una completa acquisizione dei moli triestini da parte dei cinesi come avvenuto per il porto del Pireo in Grecia nel 2016 non si ponesse grazie al sistema delle concessioni pubbliche di cui l'ADSP è garante per conto dello Stato italiano, nonché alla possibilità per il Governo di esercitare il proprio *Golden power* per selezionare ed eventualmente bloccare investimenti esteri in ambito infrastrutturale ritenuti non graditi o potenzialmente rischiosi per la sicurezza nazionale. Va comunque sottolineato come l'esercizio del *Golden power* costituisca una mera facoltà in capo al Governo, sottintendendo dunque il suo effettivo utilizzo a considerazioni non solo economico-strategiche ma anche politiche, elemento che appunto non mancò di suscitare apprensioni nella stampa e nella diplomazia (soprattutto americana, come s'è detto) a fronte della linea politica "sinofila" manifestata dal Governo Conte I. Cfr. D. D'AMELIO, *op. cit.*, p. 132; F. GHIRETTI, *op. cit.*, p. 4. Sul tema del *Golden power*, cfr. L. PICOTTI, *Il golden power nel settore dei trasporti: profili teorici e pratici*, in *Dir. traspt.*, I, 2022, pp. 31-50. Va peraltro sottolineato come il Memorandum d'intesa sottoscritto fra Italia e Cina avesse una portata esclusivamente generale, qualificandosi come semplice dichiarazione d'intenti e non prefigurando *ex ante* alcun progetto specifico. Ciò emerge palesemente anche dalla lettura del comma 2 del secondo paragrafo, dedicato proprio alle infrastrutture, logistica e trasporti, il quale recita testualmente: «[l'Italia e la Repubblica Popolare Cinese] condividono una visione comune circa la necessità di migliorare il sistema dei trasporti in un'ottica di accessibilità, sicurezza, inclusione e sostenibilità. Le Parti collaboreranno nello sviluppo della connettività infrastrutturale, compresi aspetti quali le modalità di finanziamento, l'interoperabilità e la logistica, in settori di reciproco interesse (quali strade, ferrovie, ponti, aviazione civile, porti, energia – incluse le energie rinnovabili e il gas naturale – e telecomunicazioni)». Da ultimo, va rilevato come la presenza di società e capitali cinesi in altri importanti scali italiani (Venezia, Ravenna, Taranto, Gioia Tauro, Napoli, Salerno) in virtù di accordi e *partnership* con le rispettive ADSP sia attestata ormai da molti anni senza che la qual cosa abbia mai suscitato una simile attenzione da parte della stampa o della politica internazionale, sebbene ciò possa spiegarsi col fatto che soltanto i porti di Genova e Trieste, al contrario degli altri summenzionati, rientrassero nel quadro di veri e propri accordi ufficiali sottoscritti fra la Cina ed il Governo italiano.

decisamente più atlantiste del precedente, e lo scoppio della pandemia da Covid-19<sup>29</sup>. Il definitivo rintocco funebre si ebbe nell'agosto 2020 con l'iscrizione di CCCC da parte del governo americano in una *black list* di società (perlopiù cinesi) alle quali erano imposte pesanti sanzioni e restrizioni nei rapporti con l'economia americana, oltre all'invito formale rivolto ai propri *partner* strategici di limitarne al minimo la collaborazione<sup>30</sup>.

Erano nel frattempo giunte ad un punto morto anche le trattative avviate nel 2016 fra PLT S.r.l., società italiana concessionaria del *terminal* Piattaforma logistica, una delle maggiori opere portuali realizzate a Trieste nell'ultimo decennio, e la società privata China Merchants Port Holding Company Limited (CMPH) per il subentro di quest'ultima nella maggioranza di capitale in vista del summenzionato ampliamento previsto della Piattaforma<sup>31</sup>. L'accordo di esclusiva siglato fra queste giunse anch'esso a scadenza nei primi mesi del 2020 senza portare ad alcuna finalizzazione. L'occasione fu prontamente colta dalla tedesca HHLA (Hamburger Hafen und Logistik AG), società terminalista di primo piano del porto di Amburgo, che nel giro di pochi mesi raggiunse rapidamente un accordo con PLT, con la previsione della futura acquisizione del 50,01% dell'azionariato di quest'ultima ed il massiccio ingresso della prima negli imponenti lavori di ampliamento della Piattaforma Logistica e di creazione

---

<sup>29</sup> Il memorandum con CCCC non è stato tuttavia ufficialmente disdetto, potendo pertanto riprendere piede in futuro nel caso di un ritrovato miglioramento nelle relazioni sino-americane. Lo stesso D'Agostino, nella succitata intervista rilasciata a Limes, ha sottolineato la necessità cruciale per Trieste di investire nella partecipazione alla Nuova Via della Seta intesa come direttrice di un sempre crescente interscambio commerciale fra Europa e Cina, da tenersi tuttavia ben distinta dall'adesione formale alla BRI e dalle implicazioni geopolitiche che questa può implicare, anche alla luce del rapido deteriorarsi nelle relazioni fra il mondo occidentale ed il nuovo blocco russo-cinese. Cfr. L. CARACCILO – L. DI MURO, *op. cit.*, p. 147.

<sup>30</sup> In un comunicato stampa di quei giorni, l'allora Segretario di Stato americano Mike Pompeo affermò che: «*CCCC e le sue sussidiarie sono coinvolte in corruzione, prestiti predatori, distruzione ambientale ed altri abusi in varie parti nel mondo. [...] Non si deve permettere alla Cina di usare CCCC ed altre società pubbliche come armi per imporre un'agenda espansionistica*». Cfr. D. D'AMELIO, *op. cit.*, p. 134.

<sup>31</sup> L'avvicinamento fra PLT e CMPH sarebbe scaturito dalla conoscenza personale fra Francesco Parisi, socio fondatore della prima assieme a Vittorio Petrucco, ed il vicepresidente della seconda Huxiang Zhao, successore di Parisi nel ruolo di presidente della Federazione internazionale delle associazioni di trasporto. Il colosso cinese con sede ad Hong Kong sarebbe stato l'unico a farsi concretamente avanti come *partner* per i lavori pianificati di ampliamento della Piattaforma logistica dopo alcuni iniziali interessamenti anche da parte dell'Autorità portuale di Singapore, Dubai Ports World, Terminal Investment Limited e Yildirim. Cfr. D. D'AMELIO, *op. cit.*, p. 133.

del Molo VIII, nuovo *terminal container* dello scalo di futura realizzazione (cfr. Figura 1.5 *infra*). L'accordo fu avallato poco tempo dopo dal Governo italiano, con l'astensione da parte dello stesso dall'esercizio del proprio *golden power* in materia di infrastrutture portuali<sup>32</sup>.

Il consistente interessamento tedesco verso Trieste conferma così quanto detto circa gli strettissimi legami sussistenti fra il porto giuliano e la Mitteleuropa e la forte vocazione internazionale del primo<sup>33</sup>, ma muove anche da considerazioni dovute al cambiamento climatico. Con l'alterazione ormai inarrestabile nei volumi e nella distribuzione delle precipitazioni sul continente europeo, si prevede infatti nel futuro prossimo uno scenario caratterizzato dall'innalzamento del livello delle acque nel Mediterraneo accoppiato ad un progressivo calo dei bacini fluviali dell'Europa centrale, col progressivo insabbiamento e perdita di pescaggio dei porti fluviali della zona ARA e la necessità di dirottare sempre più i traffici delle grandi portacontainer verso i porti meridionali<sup>34</sup>. Tramite la concessione, il terminalista amburghese, già gestore dei *terminal* portuali di Odessa e Tallinn, assicura dunque agli interessi

---

<sup>32</sup> Ciò sebbene l'offerta presentata da CMPH fosse più alta di quella fatta da HHLA. Sulla decisione finale ha tuttavia giocato la forte dimensione politica assunta nel contempo dalla trattativa, col forte rischio che, in caso di scelta a favore del colosso cinese in luogo del concorrente tedesco, il Governo italiano intervenisse successivamente esercitando il proprio *golden power* e bloccando così l'intera operazione. Cfr. D. D'AMELIO, *op. cit.* p. 136; S. PILOTTO, *L'alleanza con Amburgo può riportare Trieste agli antichi fasti*, in *Il Piccolo*, 2 ottobre 2020.

<sup>33</sup> L'ingresso di HHLA nella gestione della Piattaforma logistica e nei lavori di creazione del Molo VIII non è l'unico esempio di investimenti recenti su Trieste da parte di grandi imprese mitteleuropee nell'ambito della trasportistica. Fra le principali, si segnalano la sottoscrizione nel dicembre 2020 di un accordo fra l'ADSP e la tedesca Duisport (Duisburger Hafen AG) per l'acquisizione da parte di quest'ultima del 15% del capitale sociale dell'Interporto di Ferneti, seguita nell'aprile 2021 dalle Ferrovie austriache ÖBB (Österreichische Bundesbahnen), già tra i principali operatori ferroviari attivi nel porto di Trieste attraverso la controllata Rail Cargo Austria. A queste si aggiunge poi Adria Port Zrt., società interamente controllata dal Governo ungherese, cui è stata affidata in concessione l'area ex-Aquila con la previsione di realizzarvi nei prossimi anni un nuovo *terminal* direttamente collegato a Budapest, che si prevede vada a costituire un vero e proprio sbocco privilegiato per le esportazioni ungheresi sulla rotta adriatica.

<sup>34</sup> Sull'impatto del cambiamento climatico sulla portualità, cfr. R. ASARIOTIS, *Climate Change Impacts on Seaports: A Growing Threat to Sustainable Trade and Development*, UNCTAD, Newsletter no. 90, Article no. 75, 2021; C. IZAGUIRRE *et al.*, *Climate Change Risk to Global Ports Operations*, in *Nature Climate Change*, 11, pp. 14-20, 2021 e A. BECKER *et al.*, *Implications of Climate Change for Shipping: Ports and Supply Chain*, University of Rhode Island, Marine Affairs Faculty Publications, 2017.

commerciali ed industriali tedeschi un solido punto d'appoggio nella portualità adriatica e mediterranea.

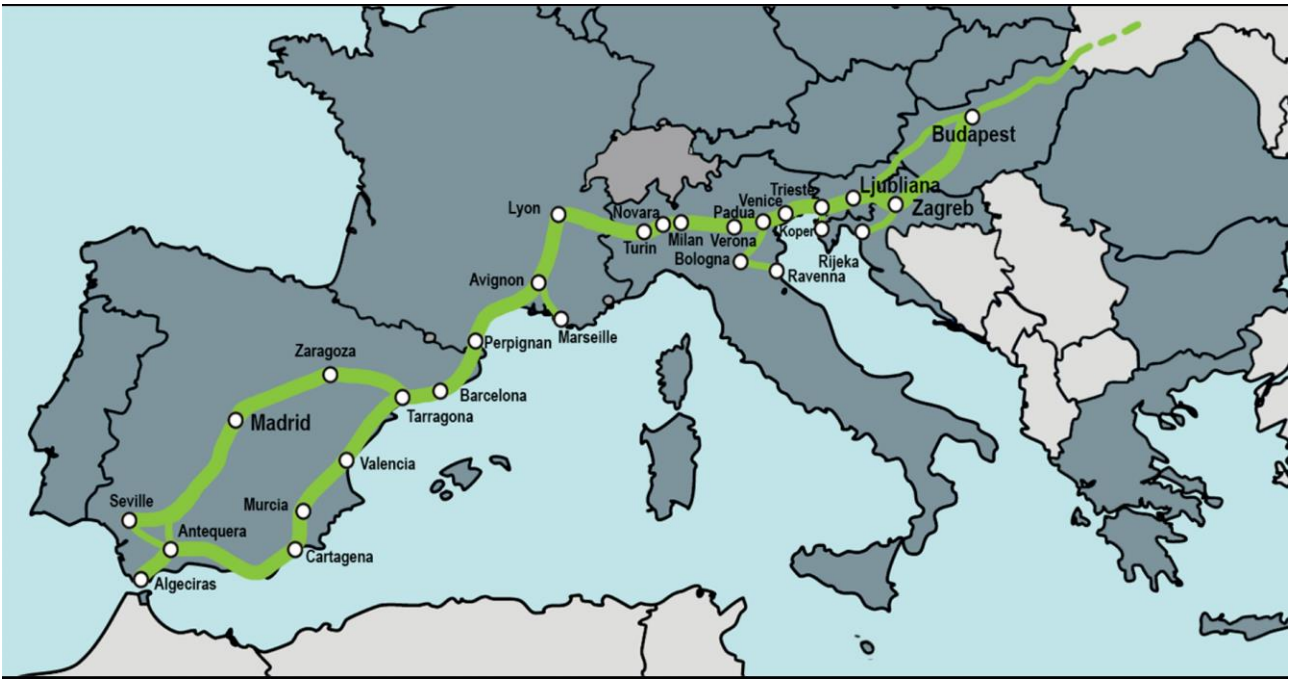


**Figura 1.1: Trieste snodo fra i corridoi Adriatico-Baltico e Mediterraneo**  
(Fonte: *Il Porto di Trieste – Promotional kit, cit.*, p. 15)

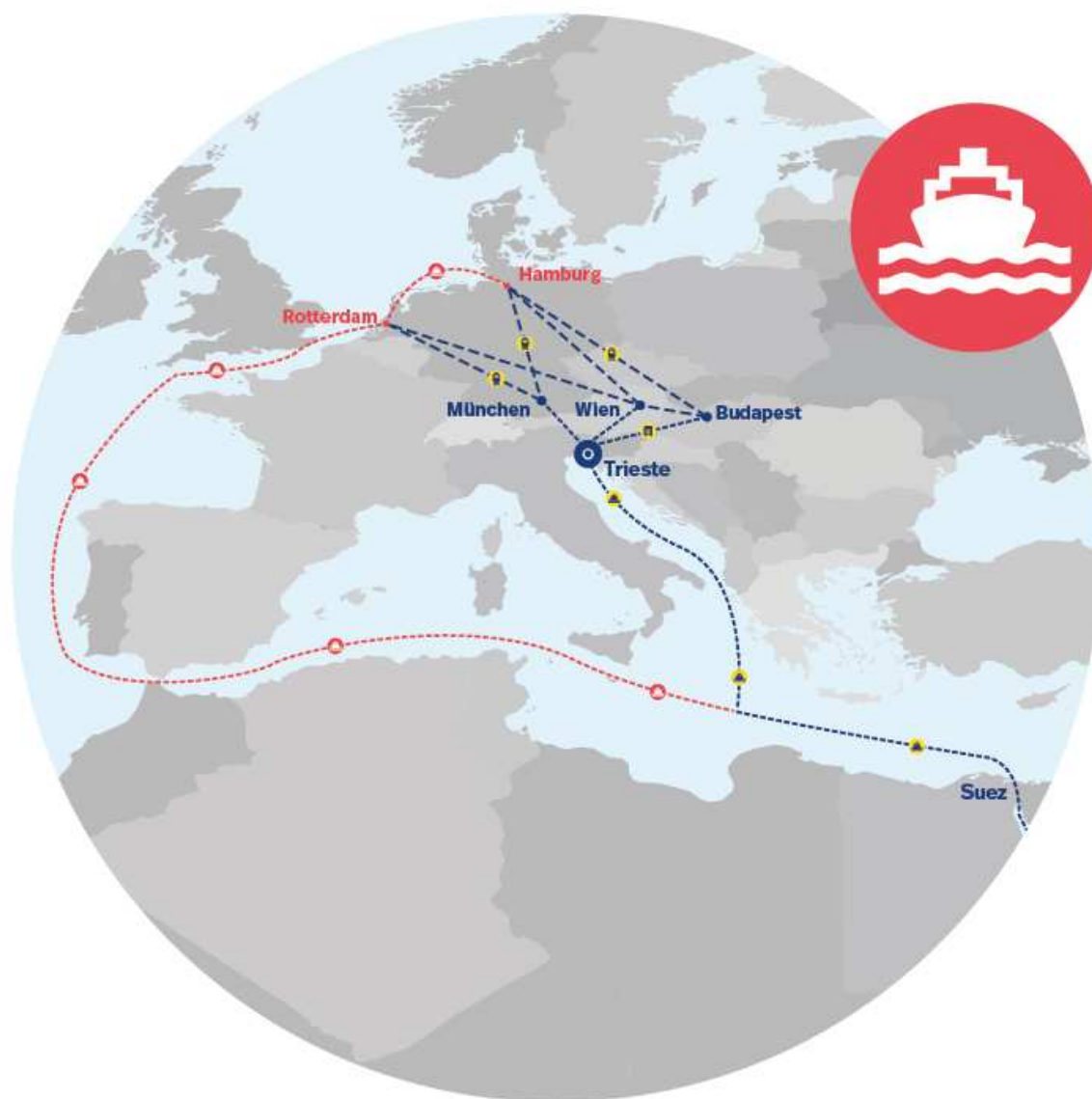




**Figura 1.2: Tracciato del Corridoio 1 - Baltico-Adriatico**  
(Fonte: Wikipedia)

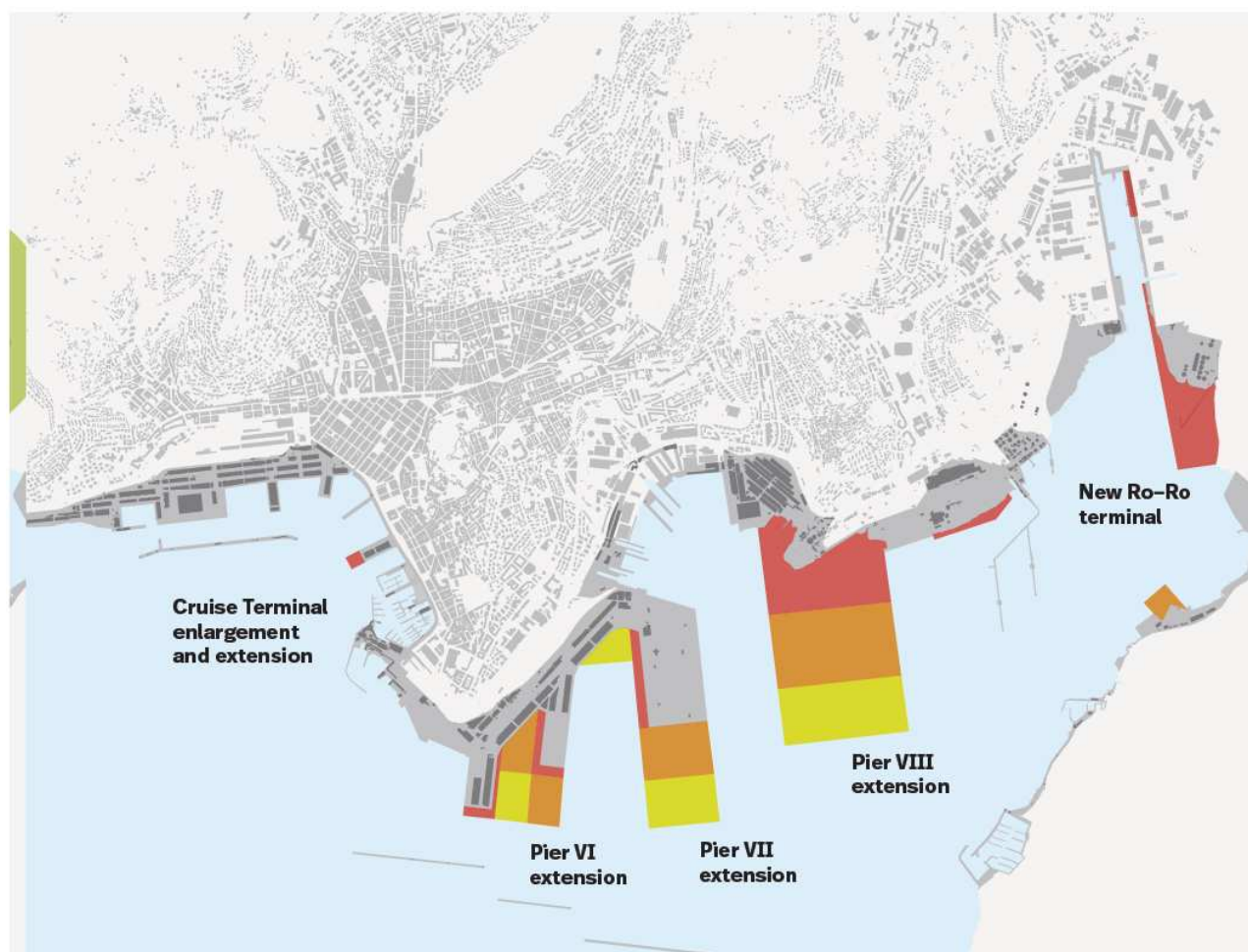


**Figura 1.3: Tracciato del Corridoio 3 - Mediterraneo**  
(Fonte: Wikipedia)



**Figura 1.4: Rotte adriatica e settentrionale per il Canale di Suez a confronto.**

(Fonte: *Trieste. Your Free Port in the Heart of Europe*, Autorità di sistema portuale del Mar Adriatico Orientale, 2019, p. 10)

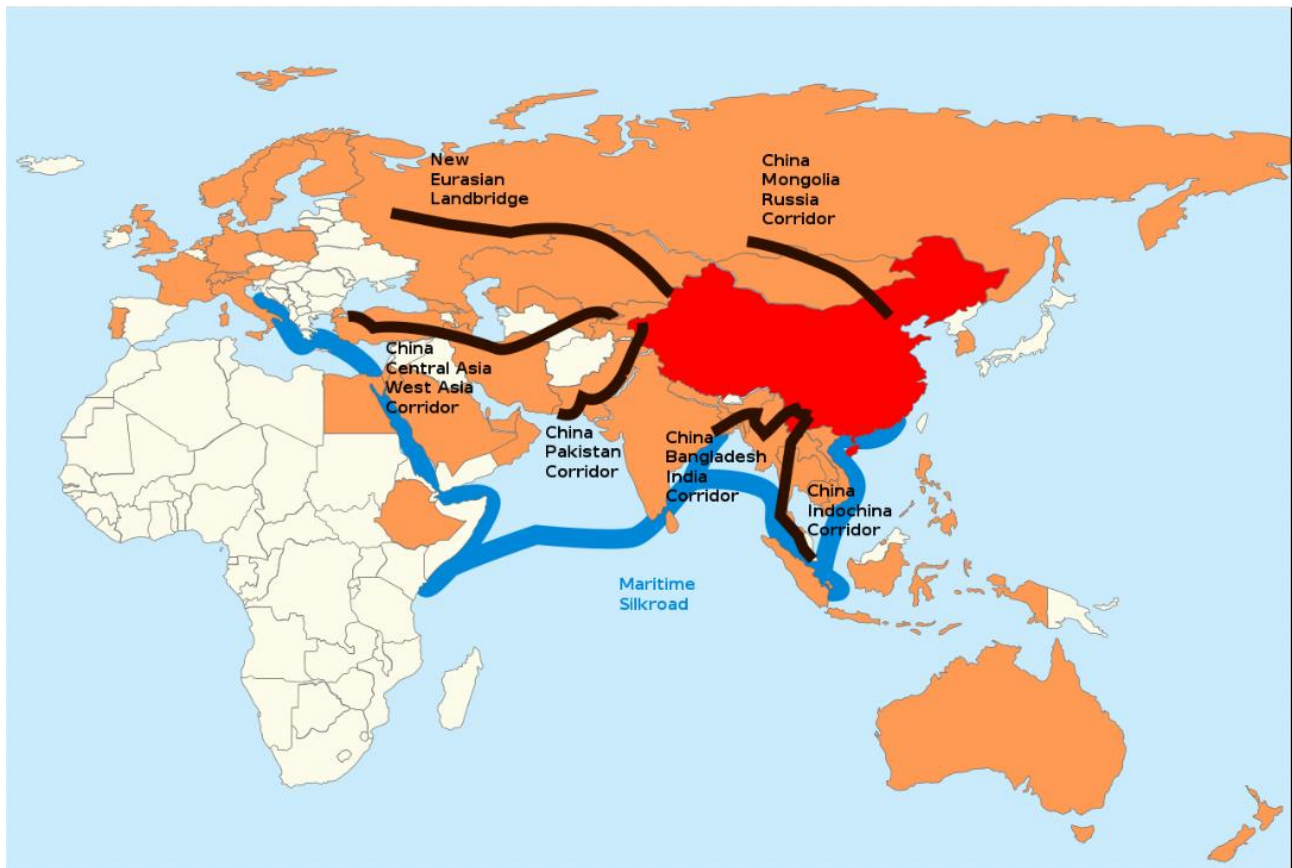


**Figura 1.5: Progetti di ampliamento dell'area portuale**  
(Fonte: *Trieste. Your Free Port in the Heart of Europe, cit.*, p. 13)



**Figura 1.6: Estensione del Porto franco**

(Fonte: *Trieste. Your Free Port in the Heart of Europe*, cit., p. 12)



**Figura 1.7: Tracciato della Belt and Road Initiative (Nuova via della seta).**

In arancione i Paesi membri della Banca asiatica d'investimento per le infrastrutture.

(Fonte: Wikipedia)

## CAPITOLO II

-

### LE ZONE FRANCHE: FENOMENOLOGIA E CENNI STORICI

SOMMARIO – 2.1 Caratteristiche generali e profili tassonomici – 2.2 La zona franca nel diritto comunitario pre-CDU.

#### 2.1 CARATTERISTICHE GENERALI E PROFILI TASSONOMICI

Qualunque trattazione riguardante il Porto franco di Trieste non può prescindere quale proprio punto di partenza da una breve disamina circa l'istituto economico-giuridico della zona franca nelle sue diverse accezioni e manifestazioni storico-geografiche.

In termini generali, per zona franca *lato sensu* intendesi una porzione più o meno circoscritta del territorio di un certo Stato ove viga una finzione di extraterritorialità (*rectius* di extra-doganalità<sup>35</sup>), essendo la stessa considerata come collocata al di fuori

---

<sup>35</sup> Quantunque si trovi spesso in ambito generalista il riferimento ad una supposta “*fictione juris* di extraterritorialità” in riferimento alle zone franche, la dottrina specialista e le stesse autorità competenti preferiscono parlare più correttamente di extra-doganalità. La differenza, seppur sottile, è invero sostanziale: il secondo termine pone infatti l'enfasi sulla collocazione della zona franca in uno spazio geografico situato all'esterno della linea doganale dello Stato, quest'ultima normalmente coincidente ai confini politico-geografici del medesimo, col risultato che la normativa prevista dal diritto doganale nazionale non vi si applica o trova un'applicazione invero limitata, in particolare in merito ai poteri di ingerenza dell'autorità doganale. Parlare di “extraterritorialità” darebbe al contrario ad intendere che la zona franca si porrebbe virtualmente al di fuori dei confini non solo doganali ma anche politici dello Stato, che di fatto si asterebbe dall'esercitarvi la propria sovranità *in toto*, istituendo una sorta di *terra nullius* governata dagli *usus mercatorii* nella quale l'autorità statale non godrebbe di alcuna giurisdizione. Si tratta *icto oculi* di una ricostruzione completamente erronea, e peraltro non certo supportata dai fautori del primo termine, considerando che la limitazione dell'autorità statale si limita alla sola disciplina doganale ed al più fiscale, permanendo per il resto la zona franca interamente nell'ordinamento giuridico statale. È questa una

dei confini doganali di quest'ultimo. Proprio in virtù di tale *factio juris*, le merci estere possono esservi introdotte senza la corresponsione verso lo Stato di alcun dazio<sup>36</sup> od altra imposta normalmente connessa all'importazione né il disbrigo di formalità doganali (salvo al più controlli dettati da motivazioni di sicurezza e\o salute pubblica)<sup>37</sup>. A seconda dell'estensione dell'area della franchigia si parla variamente di “punto franco” qualora questa sia circoscritta ad alcuni luoghi delimitati ben definiti (moli, magazzini, *hangar* ecc.), di “porto franco” allorché ricomprenda l'intero sedime

---

precisazione forse puntigliosa ma invero doverosa, constatandosi come, pur non risultando in dottrina tesi a favore della seconda ricostruzione, l'uso immoderato del primo termine rischi facilmente di ingenerare confusione in un pubblico non specialista, con esiti talora parossistici.

<sup>36</sup> Per dazio s'intende, in termini generali, quegli oneri pecuniari riscossi dalle autorità governative di un Paese in ragione dell'attraversamento delle frontiere di questo da parte di un bene di natura commerciale di provenienza estera. Riguardo all'etimologia di tale termine, la dottrina oscilla tra il lemma latino *datio* ovvero «dazione, l'azione del dare», in riferimento appunto al pagamento del tributo al Sovrano per l'attraversamento di un confine doganale, ed il termine medievale *decatitia*, ovverosia «decima, tributo corrisposto genericamente in natura pari ad un decime delle merci (oppure di raccolti, prodotti agricoli ecc.)». Cfr. sul punto G. BOCCARDO, *Dizionario della economia politica e del commercio*, Vol. 2, Sebastiano Franco e figli comp. Editori, Torino, 1858.

<sup>37</sup> Un'importante definizione di zona franca si dà a livello internazionale dalla Convenzione internazionale sulla semplificazione e sull'armonizzazione delle procedure doganali del 1973 come modificata dal successivo Protocollo del 1999 (normalmente nota come Convenzione di Kyoto riveduta, o RKC), la quale al Cap. II dell'Allegato D definisce le stesse «*a part of the territory of a Contracting Party where any goods introduced are generally regarded, insofar as import duties and taxes are concerned, as being outside the Customs territory*» («Una porzione del territorio di uno Stato contraente ove qualsiasi merce ivi introdotta sia generalmente considerata come situata esternamente al territorio doganale per quanto concerne tasse e dazi all'importazione»). Una seconda definizione, giuridicamente non vincolante, è data invece dalla World Free Zones Organization (WFZO) – organizzazione no-profit con sede a Dubai dedicata allo studio delle zone franche a livello globale – nel suo *World Free Zones Organization Outlook 2018*, secondo il quale «*A Free Zone is an area designated by one or more government(s) where economic activities, whether production or trade, physical or virtual with respect to goods, services or both, are permitted and relieved (totally or partially) from customs duties, taxes, fees or with specific regulatory requirements that would otherwise apply*» («Una zona franca è un'area designata da uno o più governi dove le attività economiche, siano esse di produzione o di scambio commerciale, fisiche o virtuali, in relazione a beni, servizi od entrambi, siano permesse ed esentate (in misura totale o parziale) da dazi all'importazione, tasse, commissioni, o da specifici obblighi di legge che si applicherebbero altrimenti»). La seconda definizione come emerge chiaramente ha una portata molto più ampia della prima, estendendosi non solo alla semplice importazione ed esportazione delle merci ma anche alle lavorazioni industriali ed ai servizi ed includendo anche la possibilità di esenzione non solo da tasse e dazi ma anche da obblighi di natura regolatoria, avvicinandosi maggiormente al concetto di ZES illustrata di seguito.



portuale di importanti scali marittimi o fluviali<sup>38</sup>, od ancora di “città franca” laddove si estenda all’intero territorio cittadino.

Assai varia è anche la natura stessa della franchigia; nelle zone franche “classiche” essa assume una natura prettamente commerciale: le merci possono esservi importate, stoccate per un periodo più o meno lungo od anche indefinitamente, e successivamente riesportate a piacimento verso altre mete, il tutto senza che abbia luogo alcuna corresponsione di dazi d’importazione né, sovente, di altre imposte dirette o indirette. Alternativamente alla riesportazione, le merci possono essere definitivamente importate nel territorio doganale nazionale attraverso un apposito varco doganale, e solo in quest’ultimo caso avverrà la riscossione dei tributi dovuti all’autorità statale. In passato, soprattutto nel caso delle città franche (talvolta impropriamente tradotte in italiano come “città libere”, riprendendo la dicitura inglese *free town*) l’esenzione dalle imposte si estendeva anche all’acquisto ed al consumo *in situ* delle merci da parte della popolazione locale, al fine di favorire in tal maniera lo sviluppo economico e la crescita demografica dell’area, la quale avrebbe così beneficiato di un costo della vita inferiore rispetto ai territori finitimi.

Per questa seconda tipologia di zona franca i vantaggi economici tanto per la popolazione locale quanto per gli stessi commercianti risultano di facile ed immediata comprensione; meno ovvi risultano invece i benefici addotti dal primo tipo, i quali purtuttavia ad un’attenta analisi risultano invero considerevoli. La possibilità di disporre di un luogo sicuro ove poter depositare temporaneamente le merci in assenza di dazi e controlli ha difatti da sempre svolto un ruolo primario nella regolazione dei flussi del commercio internazionale, permettendo agli operatori economici di rispondere prontamente alle oscillazioni della domanda e dei prezzi dei beni nei diversi mercati, con importanti effetti calmieranti. Facendo un semplice esempio, un mercante di tessuti che abbia acquistato un quantitativo di merci in eccedenza rispetto agli ordinativi approfittando di un periodo di prezzi favorevolmente bassi potrà ricorrere al deposito in una zona franca per stoccarne una parte nell’attesa di reperire

---

<sup>38</sup> In seguito alle recenti evoluzioni nella logistica internazionale e nei trasporti si rinvengono oggidi forme di porti franchi anche in spazi lacustri o presso aeroporti. Cfr. sul punto A. LAVISSIÈRE – J. P. RODRIGUE, *Free ports: towards a network of trade gateways*, in *Journal of shipping and Trade*, 2017, p 6 e ss.

altri acquirenti, oppure in previsione di futuri aumenti della domanda, sostenendo nel mentre il solo costo relativo all'utilizzo del magazzino. Ciò va peraltro letto alla luce dell'ammontare storicamente cospicuo dei dazi all'importazione adottati dai vari Paesi allo scopo non soltanto di incrementare il gettito fiscale ma soprattutto di proteggere l'industria nazionale dalla concorrenza cagionata dalle merci straniere, cosa che rendeva l'alternativa di depositare le merci in eccesso presso un magazzino situato all'interno di un territorio doganale – con conseguente corresponsione del dazio – economicamente svantaggiosa. Al contempo, i *commodity trader*, attivi quotidianamente nella compravendita di massicci volumi di materie prime, come s'è già fugacemente accennato al capitolo precedente, possono sfruttare le zone franche per immagazzinarvi scorte di materiali acquistati in periodo di flessione della domanda e bassi prezzi da rivedervi in periodi di successiva ripresa, in tal modo mantenendo il prezzo globale delle materie prime vicino al punto di equilibrio e prevenendo brusche oscillazioni con effetti vieppiù perniciosi<sup>39</sup>.

Il vantaggio apportato dall'esenzione daziaria delle zone franche per lo stoccaggio delle merci è ulteriormente avvalorato dall'ubicazione delle stesse lungo le principali rotte commerciali – in prossimità di porti, aeroporti, linee ferroviarie, *terminal* internazionali per determinate categorie merceologiche ecc. – facendole così assurgere al ruolo di veri e propri “centri logistici” per il commercio internazionale: la possibilità di farvi agevolmente affluire e rispeditare le merci genera infatti ingenti risparmi sui costi di trasporto per gli operatori economici, con conseguente riduzione del costo finale di beni e materie prime. Riprendendo un'incisiva definizione coniata da E. Celler negli anni Cinquanta, «*a free trade zone is essentially a neutral, stockaded area where a shipper can put down his load, catch his breath, and decide what to do next*» («una zona franca è essenzialmente un'area neutrale di stoccaggio dove uno spedizioniere può posare il proprio carico, riprender fiato e decidere cosa fare in seguito»)<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Per un approfondimento generale sulla materia, cfr. F. TRAMPUS, *Free Ports in the World*, EUT, Trieste, 1999; F. TRAMPUS, *The role of Free Trade Zones in the Development of Multimodal Corridor Synergies*, in F. A. QUERCI (ed.), *Multimodal Corridors: Free Zones Synergies Inwards, Forward and Finishing Industrial Processing, Commodity Exchanges*, EUT, Trieste, 2006, p. 64 e ss.; F. FORAMITI, *I vantaggi del Porto franco*, Venezia, 1829, p. 6 e ss.

<sup>40</sup> In merito, si veda anche la definizione data da J. SAVARY DES BRUSLONS nel monumentale *Dictionnaire universel de commerce: contenant tout ce qui concerne le commerce qui se fait dans les quatre parties du monde*, ed. 1744, il quale alla voce *Port franc* (Porto franco) recita «*Le*

Infine, in riferimento alla fattispecie dei porti franchi, accanto alla funzione di area di stoccaggio dianzi illustrata va talora sommandosi anche quella di “porto emporio”, ovvero di piazza commerciale ove le merci, già in stoccaggio nei magazzini franchi, sono ulteriormente oggetto di compravendita *in loco* fra commercianti, i quali possono così ulteriormente approfittare della franchigia per valutare con maggiore agio il momento più opportuno per importarle nel contiguo territorio nazionale in concomitanza di fasi espansive della domanda, oppure esportarle all'estero od ancora rivenderle a terzi.

L'istituto della zona franca è antico quasi quanto il commercio stesso e strettamente connesso alla frequente imposizione di dazi e tributi da parte dei sovrani, non solo quale fonte di introiti per le finanze statali ma anche e soprattutto quale manifestazione della propria sovranità<sup>41</sup>. Dazi siffatti sono attestati già nelle tavolette cuneiformi degli antichi regni mesopotamici, risalenti ad oltre 3500 anni or sono. Ed ogniqualvolta vi sia l'imposizione di una tassa si verifica parallelamente la possibilità di favorire lo sviluppo economico di certe regioni elargendovi l'esenzione dal pagamento dei tributi medesimi. In altre parole, l'imposizione di dazi doganali porta automaticamente con sé la possibilità per il Sovrano di avvalersi dell'istituzione di zone franche quale ulteriore strumento di politica economica e fiscale. La veridicità di tale affermazione è ampiamente comprovata dalle fonti storiche: fra le più antiche zone franche a noi note s'annovera ad esempio quella goduta da Assur, capitale dell'Impero Assiro, che già intorno al 2000 a.C. godeva dello *status* di vera città franca *ante litteram*, non essendovi previsto il pagamento di alcun dazio per l'introduzione di merci o semilavorati né imposte sugli scambi commerciali<sup>42</sup>.

---

*port franc, en termes de commerce maritime, est un port où l'accès est libre pour tous les marchands, de quelque nation qu'ils soient, pour décharger leurs marchandises, et les retirer s'ils n'ont pas réussi à les vendre, sans payer de droits d'entrée ou de sortie.» («Il porto franco, in termini di commercio marittimo, è un porto dove l'accesso è libero per tutti i mercanti, di qualunque nazione siano, per scaricare le loro merci, e ritirarle qualora non fossero riusciti a venderle, senza pagare diritti di entrata o di uscita»).*

<sup>41</sup> Cfr. G. ARDIZZONE, *Dogana e dazi doganali*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1989, 1.

<sup>42</sup> Cfr. sul punto anche V. COMITO, *I paradisi fiscali degli assiri*, pubblicato il 1° agosto 2018, in *Il Nuovo Manifesto*, Società Coop. Editrice, Roma, nonché M. T. LARSEN, *The Old Assyrian City-State and its Colonies*, in *Mesopotamia*, n. 4, Copenhagen, 1976.

Il mondo greco-romano era notoriamente caratterizzato da un ampio novero di dazi e tributi per l'attraversamento dei confini provinciali da parte di merci ed abitanti nonché per l'ingresso nelle principali città; se ciò da un lato costituiva un'importante fonte di introiti per l'amministrazione centrale e locale per finalità infrastrutturali, militari e di ordine pubblico<sup>43</sup>, dall'altro tendeva a limitare fortemente gli spostamenti di persone e beni fra regioni geografiche nonché fra campagna e città, favorendo quella dimensione prettamente marittima del commercio tipica del mondo classico. Anche qua, la capillare tassazione andava a favorire automaticamente il rapido sviluppo di quelle fortunate città che ne fossero state esenti, le quali assurgevano così al rango di centri nevralgici del commercio. L'elargizione della franchigia non era comunque sempre dettata da intenzioni benevole di sviluppo di una certa città: non di rado, la motivazione era al contrario l'intento di punire un concorrente. Un esempio ben noto è la franchigia concessa dai romani nel 166 a.C. all'isola di Delo allo scopo di punire la vicina Rodi, resasi colpevole del sostegno dato al re Perseo durante la Terza guerra macedonica contro Roma<sup>44</sup>; tale franchigia rese in breve tempo Delo uno dei più importanti centri di stoccaggio del Mediterraneo orientale, moltiplicandone i traffici con la Grecia, l'Egitto e la Siria<sup>45</sup>.

Sempre nel mondo greco-romano rinveniamo l'istituto delle *immunes* romane e delle ἀτέλειαι (*atèleiai*) greche<sup>46</sup>, ovvero la temporanea e completa sospensione di dazi e tributi concessa dalle autorità civili in occorrenza delle principali festività religiose, in occasione delle quali si aveva l'allestimento di importanti fiere commerciali ed agricole con conseguente cospicuo afflusso di individui dalle campagne ai centri urbani. Tale tradizione fu ampiamente ripresa nel Medioevo con le fiere franche,

---

<sup>43</sup> Ad esempio, il salario dei doganieri – i cui compiti in quei tempi non limitavansi al mero controllo delle merci ed alla repressione del contrabbando ma comprendevano anche e precipuamente la protezione del transito dei mercanti dai frequenti assalti di predoni e briganti – aveva quale sua principale fonte di finanziamento proprio i dazi di attraversamento dei confini. Sul punto cfr. S. ARMELLA, *Diritto doganale dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 2.

<sup>44</sup> Sulla Terza guerra macedonica cfr. J. THORNTON, *Le guerre macedoniche*, Carocci, Roma, 2014, nonché POLIBIO, *Storie*, XXX.

<sup>45</sup> Cfr. sul punto T. WILSON – E. GRIFFITH, *Unleash the North*, in *IPA Review*, Agosto 2010, p. 38 e ss.

<sup>46</sup> Il termine deriva infatti etimologicamente proprio da ἀ-τέλος “privo di tasse”. Per una trattazione più ampia ed esaustiva di tale istituto e delle sue diverse manifestazioni si veda J. HASEBROEK, *Trade and Politics in Ancient Greece*, Londra, 1965.

tenute sempre in occasione di solennità religiose e feste patronali<sup>47</sup>, che alla luce della frammentazione territoriale sperimentata da regioni quali l'Italia o la Germania e del proliferare di balzelli, gabelle, decime ed altre imposizioni fiscali proprie di quell'epoca assumevano una rilevanza ancor più marcata<sup>48</sup>.

La grande ripresa dei traffici a partire dal Basso Medioevo<sup>49</sup> ma soprattutto la progressiva internazionalizzazione e globalizzazione dei commerci lungo le grandi rotte marittime in seguito alle rivoluzionarie scoperte geografiche del XV e XVI secolo portarono in seguito alla rapida e crescente diffusione della tipologia del porto franco, di cui si ebbe una vera proliferazione a tutti i principali scali del pianeta alla fine del secolo XIX, favorita dalla dimensione compiutamente globale che l'economia andava progressivamente assumendo<sup>50</sup>. Fra i principali porti franchi di quel periodo si annoverano ad esempio Cadice in Spagna, Marsiglia, Bayonne e Dunkerque in Francia, Amburgo e Brema nell'area tedesca, Copenaghen in Danimarca, Kronstadt, San Pietroburgo, Odessa e Vladivostok nell'Impero russo, Amsterdam e Rotterdam

---

<sup>47</sup> Sulle fiere franche, si veda anche A. MIGNONE, *Porto di Salerno: dalla fiera franca di San Matteo alle ZES*, in *Porto e interporto*, Luglio 2018, p. 62 e ss.

<sup>48</sup> Le numerose imposte presenti nell'Alto Medioevo possono essere raggruppate in due categorie: imposte sugli scambi ed imposte di transito. Le prime si suddividevano a loro volta in *siliquatica* (sing. *siliquaticum*), dalla natura riconducibile agli odierni dazi doganali, e *plateatica* (sing. *plateaticum*), ascrivibili ad imposte sui consumi. Al secondo gruppo apparteneva un novero invero vastissimo di imposte di lieve entità ma di considerevole frequenza normalmente designate come *telonei* o *teloni* (dal latino tardo *teloneum* o *telonium*, a sua volta derivato dal greco *τελωνεῖον* o *τελώνιον*), generalmente riscosse agli ingressi cittadini (dove prendevano il nome di *portatica*) ovvero agli approdi (*ripartica*). L'onnipresenza e capillarità di tali imposte avevano l'effetto di costituire fattivamente un'importante barriera ai commerci, ostacolando l'esportazione di merci oltre i confini territoriali. Basti pensare a titolo di esempio che i battelli circolanti in Austria sul fiume Danubio nel 1200 erano sottoposti ad oltre 77 controlli e riscossioni doganali nel solo tratto di circa 160 km tra Linz e Vienna. Più diffusamente sul punto cfr. A. NICALI, *Storia delle dogane. Profili storici della politica doganale italiana*, Ministero delle Finanze, Roma, 1997.

<sup>49</sup> E' interessante rimarcare come alcuni termini specifici del lessico doganale odierno nelle principali lingue europee rinvercano la propria origine nella lingua araba attraverso la mediazione dell'italiano, a riprova del rinnovato slancio dei commerci internazionali durante il Basso Medioevo ed il loro fulcro nel bacino del Mediterraneo. Esempi significativi includono "tariffa", dall'arabo *تَعْرِفَة* *ta'rifā*, nonché lo stesso termine "dogana" da *ديوان* *dīwān*.

<sup>50</sup> Per una puntuale ed esaustiva rassegna dei principali porti franchi del Mediterraneo in prospettiva storica, vedasi A. IODICE, *L'istituzione del porto franco in un Mediterraneo senza frontiere*, in *Politics. Rivista di Studi Politici* 1/2016, p. 19 e ss.

per il Regno dei Paesi Bassi, ed Anversa in Belgio. Più recentemente, agli inizi del XX secolo si ebbe l'istituzione dei porti franchi di Stoccolma nel 1919, di Göteborg e Malmö in Svezia nel 1922 e di Salonicco in Grecia nel 1932.

Di orientamento curiosamente distinto fu invece l'Inghilterra, indiscussa “Regina dei mari” di tutto il XIX secolo, che prevede per i propri scali principali in luogo della classica franchigia il cosiddetto *drawback on re-exported goods*, ovvero il completo rimborso del dazio corrisposto all'ingresso delle merci in porto qualora le stesse fossero state riesportate anziché essere immesse sul mercato nazionale inglese. Ciò nonostante, i porti di Londra e Liverpool videro lo stesso l'allestimento di *bonded warehouses*, magazzini doganali esenti dal dazio costituenti il primo esempio dei summenzionati punti franchi. Questa apparente eccezione riguardava però il solo territorio nazionale britannico, considerando che tra il 1766 ed il 1822 il Parlamento inglese autorizzò tramite una serie di *Free Port Acts* l'istituzione di porti franchi nei principali scali commerciali del vasto Impero britannico, quali Singapore, Gibilterra e Hong Kong.

Relativamente al nostro Paese, il primo porto franco ad essere istituito fu quello di Messina nel 1197 per volere del Re Enrico VI di Svevia<sup>51</sup>. Fu poi la volta prima dei porti franchi di Genova, Livorno e Venezia durante il Cinquecento, seguiti nei secoli successivi da numerosi altri, tra i quali spiccano in particolare i porti franchi di Civitavecchia, Ancona ed appunto Trieste risalenti al Settecento (per la genesi storica di quest'ultimo si rimanda al Cap. IV).

Per molti dei porti dianzi elencati la franchigia andò estendendosi dall'area portuale all'intero territorio cittadino favorendo così l'acquisto ed il consumo delle merci da parte della popolazione locale e promuovendo il rapido sviluppo della zona, talora anche in chiave difensiva contro potenziali minacce straniere. È il caso ad esempio delle città franche di Ancona, Venezia e Messina, mentre nel resto d'Europa s'annoverano in particolare i casi di Amburgo, Zara, Marsiglia e Gibilterra<sup>52</sup>.

La diffusione delle idee liberali in seguito alle guerre napoleoniche agli inizi del XIX secolo portò temporaneamente ad una mutata visione di questo secolare istituto,

---

<sup>51</sup> V. sul punto A. MIGNONE, *La riforma portuale di Federico II*, La Nuova Mezzina, Molfetta, 2017.

<sup>52</sup> Cfr. F. TRAMPUS, *The role, cit.*, p. 62.

in base all'assunto che le zone franche costituissero un'ingiusta libertà di trattamento fra i cittadini di uno stesso Stato, attribuendo privilegi immeritati agli abitanti delle medesime ed agli investitori stranieri, dunque in spregio all'ideale rivoluzionario dell'*égalité*, oltre al timore che esse favorissero il contrabbando e la criminalità<sup>53</sup>. Sulla scia di tale radicale cambiamento di visione, molti porti franchi furono aboliti nella prima metà del XIX secolo, salvo esser poi ricostituiti pochi decenni dopo in seguito all'esplosione dei commerci globali negli anni della *belle époque*<sup>54</sup>.

In merito, è possibile ad esempio menzionare la graduale abolizione di qualsivoglia franchigia doganale e vantaggio fiscale vigente nei differenti porti e città franche del neocostituito Regno d'Italia operata dal nuovo Regolamento doganale (R.D. 11 settembre 1862, approvato dalla L. 21 dicembre 1862, n. 1061) del 1862 che sostituiva le previgenti legislazioni in materia degli Stati preunitari estendendo a questi ultimi la tariffa doganale unica dell'ex-Regno sabauda<sup>55</sup>. Il primo porto franco ad essere abolito fu quello ex-pontificio di Ancona nel 1864, cui fecero seguito quelli di Venezia nel 1874, Civitavecchia nel 1875 e Messina nel 1879. Le franchigie furono tuttavia reintrodotte nel 1927 dal R.D.L. 22 dicembre 1927, n. 2395, che prevedeva l'istituzione di ben quattordici porti franchi nei principali scali del Regno<sup>56</sup>.

Giungendo a tempi a noi più recenti, a partire dagli anni Settanta si è assistito ad un processo di graduale ma sempre più radicale trasformazione della fattispecie della zona franca in conseguenza dell'espansione ed integrazione del commercio mondiale

---

<sup>53</sup> Una critica analoga può essere rinvenuta anteriormente già in P. PALOMBO, *Trattato de' tributi, delle monete e del governo politico della sanità*, Napoli, 1743. In termini generali, è d'uopo sottolineare come tale ricostruzione potesse in retrospettiva ritenersi fondata al più per le città franche, ove effettivamente vigevano condizioni di vita dissimili e privilegiate rispetto al resto del Paese, in particolare in riferimento alla tassazione cui era sottoposta la popolazione locale, ma non certo per le zone ed i porti franchi, ove la franchigia dai dazi era concessa a qualsivoglia commerciante indipendentemente dalla propria nazionalità e dal cui giovamento era espressamente esclusa la popolazione locale, che in caso di consumo delle merci avrebbe comunque sopportato il pagamento del dazio nel costo di acquisto delle stesse.

<sup>54</sup> A titolo esemplificativo, il porto franco di Cadice, istituito nel 1829, venne revocato soli tre anni dopo nel 1832 per reprimere il contrabbando.

<sup>55</sup> Per un coevo commento alla riforma, cfr. A. POGGI - M. TONARELLI, *Il codice doganale ossia il regolamento delle dogane 11 settembre 1862 spiegato e commentato all'appoggio delle Istruzioni, Decreti e Decisioni Ufficiali per l'avvocato*, Torino, 1864.

<sup>56</sup> Nella fattispecie, furono istituiti porti franchi nelle città di Genova, Savona, Livorno, Venezia, Trieste, Fiume, Ancona, Brindisi, Bari, Napoli, Palermo, Catania, Messina e Cagliari.

e dell'internazionalizzazione della filiera produttiva culminate con la recente globalizzazione. Diverse zone franche preesistenti o di nuova istituzione hanno difatti sperimentato la concessione di sempre maggiori e più ampi privilegi ed esenzioni da parte dei governi nazionali, finalizzati all'insediamento *in loco* di attività produttive e servizi generalmente connessi alle esportazioni ed al commercio internazionale. Alla zona franca classica, la quale come si è detto costituiva primariamente un semplice centro di stoccaggio internazionale delle merci, si sono affiancate negli ultimi decenni diverse zone di nuova generazione caratterizzate da una compenetrazione ed integrazione sempre più capillare fra l'attività portuale connessa alla movimentazione delle merci in esenzione da dazi od accise e quella industriale legata alla trasformazione delle stesse lungo la *global value chain*. La natura sempre più varia ed onnicomprensiva dei privilegi concessi ha portato ad un vero e proprio proliferare di aree "speciali" dalla natura e terminologia più disparata, cosa che non manca d'ingenerare confusione fra gli stessi investitori ed operatori internazionali. In tempi recenti è invalso, soprattutto in seno alle grandi organizzazioni internazionali quali l'ONU o la Banca Mondiale, l'uso del termine "Zona economica speciale" o ZES<sup>57</sup> (in inglese *Special economic zone – SEZ*) per riferirsi a questa eterogenea tipologia, categoria che possiamo trattare alla stregua di un ampio *genus* di cui la zona franca tradizionale, suo originario capostipite, costituisce ormai una semplice *species*<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Il termine "Zona economica speciale" (*Special economic zone*) fu utilizzato per la prima volta in riferimento ai numerosi privilegi concessi alle località di Shenzhen, Zhuhai, Shantou e Xiamen in Cina nel 1980 in seguito al varo della Politica delle Porte Aperte da parte dell'allora premier Deng Xiaoping, finalizzati all'attrazione di capitali esteri attraverso profondi sgravi fiscali e daziari e semplificazioni burocratiche e normative quali quelli di seguito illustrate. Lo spettacolare successo economico avuto da queste ed altre zone analoghe di successiva creazione portarono alla crescente popolarità del termine, sempre più spesso adottato negli anni successivi da altri Paesi. Per un'esauritiva analisi delle ZES in Cina, cfr. per tutti D.Z. ZENG, *China's Special Economic Zones and Industrial Clusters: Success and Challenges*, Lincoln Institute of Land Policy Working Paper, 2012; D.Z. ZENG, *Global Experiences of Special Economic Zones with Focus on China and Africa: Policy Insights*, in *Journal of International Commerce, Economics and Policy*, 2016, vol. 7, n. 3; X. CHEN, *Change and Continuity in Special Economic Zones: A Reassessment and Lessons from China*, in *Transnational Corporations*, vol. 26, n. 2, 2019, p. 49 ss.

<sup>58</sup> V. UNCTAD's *World Investment Report 2019* (WIR 2019), p. XIII: «SEZs come in many types. Basic free zones focused on facilitating trade logistics are most common in developed countries. Developing economies tend to employ integrated zones aimed at industrial development, which can be multi-industry, specialized or focused on developing innovation capabilities. The degree and type of specialization is closely linked to countries' level of industrialization, following an SEZ development ladder. Many new types of



Pur nell'assenza di una definizione unanimemente condivisa a livello internazionale circa cosa costituisca effettivamente una ZES (o quale debba esserne l'eventuale termine ufficiale fra i plurimi di corrente impiego<sup>59</sup>), queste possono essere

---

*SEZs and innovative zone development programs are emerging. Some focus on new industries, such as high-tech, financial services or tourism – moving beyond the trade- and labor- intensive manufacturing activities of traditional SEZs. Others focus on environmental performance, science commercialization, regional development or urban regeneration» («Le ZES si presentano in diverse forme. Le semplici zone franche basate sulla semplificazione delle attività logistiche relative al commercio sono prevalenti nei Paesi sviluppati. I Paesi in via di sviluppo tendono ad utilizzare zone integrate finalizzate allo sviluppo industriale, le quali possono essere multi-settoriali, specializzate, oppure focalizzate sullo sviluppo delle capacità innovative. Il grado e livello di specializzazione sono strettamente legati al livello di industrializzazione del Paese, seguendo una scala di sviluppo delle ZES. Molte nuove tipologie di ZES e di programmi di sviluppo per zone d'innovazione stanno emergendo. Taluni si focalizzano su nuovi settori, quali l'*high-tech*, i servizi finanziari od il turismo, differenziandosi dalle attività manifatturiere fortemente incentrate sulle esportazioni e l'impiego proprie delle ZES tradizionali. Talaltri hanno invece il proprio fulcro nella performance ambientale, nella commercializzazione della ricerca scientifica, nello sviluppo regionale o nelle riqualificazione urbana»).* Secondo il medesimo studio, le ZES presenti al mondo si sarebbero attestate al 2019 intorno alle 5.400 unità, a fronte di circa 4.000 solo quattro anni prima; di queste, approssimativamente il 46% sarebbero costituite da zone franche classiche. Sulle ZES in generale, v. F. TRAMPUS, *Challenges, Threats and New Opportunities for the World's Free Zones*, in *Dir. Trasp.*, 2003, n. 89, p. 59 ss.

<sup>59</sup> Nel 2018, lo studioso F. Bost ha analizzato compattamente la questione, evidenziando come a quella data vi fossero in uso nel mondo più di 80 termini distinti per riferirsi al concetto di ZES, molti dei quali simultaneamente in uso nell'ambito dello stesso Paese, e frequentemente senza che l'impiego di una distinta nomenclatura sottendesse distinzioni rilevanti nella normativa speciale ivi vigente. Cfr. F. BOST, *Special Economic Zones: Methodological Issues and Definition*, in *Transnational Corporations. Investment and Development*, vol. 26, 2019, n. 2, p. 141 ss. Le ragioni di una tale eterogeneità terminologica sono molteplici: l'assenza di un quadro normativo internazionale di riferimento, la scarsità di informazioni in possesso degli Stati circa la terminologia adottata da altri Stati, ma soprattutto la competizione fra economie per intercettare i flussi di investimenti esteri ricorrendo a nuovi termini nel tentativo di differenziarsi dai propri concorrenti, dove la proposte di nuove diciture dal suono più accattivante rientrerebbe in una più ampia strategia di *nation branding* attivamente perseguita in anni recenti da numerose economie. Tale proliferazione di lemmi per indicare bene o male il medesimo concetto sembra tuttavia aver ottenuto l'effetto contrario di ingenerare confusione presso gli investitori esteri: «*the abundance of terms used makes it difficult for potential investors (domestic and especially foreign) to understand the nature of the zones or to compare countries*» («l'abbondanza dei termini impiegati rende arduo per i potenziali investitori (nazionali e soprattutto esteri) comprendere la natura di queste zone o confrontare diversi Paesi»), cfr. BOST, *op. cit.*, p. 142.

compattamente descritte come aree delimitate, adeguatamente servite da apposite infrastrutture e collegamenti viari, finalizzate all'attrazione di investimenti ed allo

---

Ciò è stato evidenziato recentemente anche dall'UNCTAD – *United Nations Conference on Trade and Development* (Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo) nel suo summenzionato *World Investment Report 2019* (WIR 2019). Proprio al fine di ovviare a tale confusione lessicale e facilitare le scelte degli investitori, la stessa ha proposto una definizione generale di ZES quale «*a geographically delimited area where governments facilitate industrial activity through fiscal and regulatory incentives and infrastructure support*» («una regione delimitata geograficamente dove i governi promuovono l'attività industriale tramite incentivi fiscali e regolatori ed il supporto infrastrutturale»). Le zone franche (*free zones*) andrebbero dunque a costituire nella tassonomia proposta dall'UNCTAD una sottocategoria della zona economica speciale. Dello stesso parere sono anche Rajneesh Narula e James Zhan, che hanno proposto sempre nel 2019 la seguente definizione più dettagliata: «*An SEZ is a geographically defined and delimited space that has a series of location-specific advantages. Their characteristics are distinct from those available to economic actors located in the surrounding national or sub-national economy in which the SEZ is established. To varying degrees, the differences in location-specific characteristics within the SEZ's perimeter and outside it are of three types. First, they offer relief from customs duties and tax. Second, they offer superior infrastructure, and/ or privileged access to scarce inputs. Third, they have historically offered reduced regulatory requirements, along with improved facilitation of compliance with these regulations through streamlined administrative procedures*» («Una ZES è uno spazio geograficamente definito e delimitato che presenta una serie di vantaggi locali specifici. Le caratteristiche di questi differiscono da quelli a disposizione degli attori economici situati nella confinante economia nazionale o sub-nazionale dove la ZES è istituita. A vario titolo, le differenze fra le caratteristiche vigenti all'interno del perimetro delle ZES rispetto al loro esterno sono di tre tipi. Primo, esse forniscono esenzioni da dazi ed imposte. Secondo, offrono infrastrutture di qualità superiore e\o un accesso privilegiato a fattori produttivi scarsi. Terzo, presentano storicamente requisiti di legge ridotti, insieme ad una più agevole ottemperanza a detti requisiti attraverso procedure burocratiche semplificate»). Cfr. R. NARULA - J. ZHAN, *Using special economic zones to facilitate development: policy implications*, in *Transnational corporations*, Vol. 26, 2019, n. 2, p. 2 e ss.

Da ultimo, cfr. la definizione di ZES data dalla Banca Mondiale: «*Special economic zones (SEZs) have evolved into various forms and often are called by different names in different countries. A general definition of a special economic zone is a delimited, geofigureic area within a country with a zone management providing infrastructure and services to tenant companies, where the rules for doing business are different, promoted by a set of policy instruments that are not generally applicable to the rest of the country*» («Le Zone economiche speciali (ZES) si sono evolute in diverse forme e sono spesso chiamate con nomi diversi nei diversi Paesi. Una definizione generale di zona economica speciale è quella di una zona geografica delimitata all'interno di un Paese dotata di un'amministrazione locale che fornisca infrastrutture e servizi alle imprese ivi insediate, ove le regole per fare impresa siano diverse e promosse da un insieme di strumenti regolatori in genere non applicabili al resto del Paese»). V. *Special Economic Zones. An operational review of their impacts*, The World Bank Group, 2017, p. 11. Per una trattazione molto dettagliata ed esaustiva della problematica tassonomia relativa alle ZES si veda E. LENZONI MILLI, *Il Porto franco di Trieste*, Università degli studi di Udine, Tesi dottorale, 2020, pp. 49-80.

sviluppo economico locale e nazionale tramite l'applicazione di una disciplina distinta e più favorevole rispetto al resto del Paese, la quale può assumere nel concreto diverse forme di natura tanto regolamentare quanto fiscale.<sup>60</sup>

A fronte della predetta eterogeneità semantica che le contraddistingue, risulta conveniente fornire una breve classificazione delle principali tipologie di ZES, rimarcando in ogni caso sin d'ora come la schematizzazione tassonomica di seguito proposta costituisca una mera tipizzazione delle più comuni forme di zona economica speciale rinvenentisi nel panorama internazionale, risultando imperativa per chiunque ne avesse necessità un'analisi di dettaglio delle agevolazioni concretamente previste nelle specifiche zone d'interesse. Uno stesso termine può infatti non di rado designare fattispecie più o meno difformi in Stati diversi, così come nello stesso Stato nomenclature dissimili sono talora impiegate per denotare fattualmente la medesima realtà<sup>61</sup>. E' peraltro opportuno sottolineare come il concetto di ZES – pur attualmente di gran voga nel panorama economico-giuridico internazionale – non trovi al contrario per ora alcuna applicazione concreta nel *corpus* normativo dell'Unione Europea, ove permane la centralità della zona franca classica intesa peraltro come regime doganale cui sono sottoposte le merci a certe condizioni anziché come area geografica, **come si avrà modo di appurare più dettagliatamente nel capitolo seguente.**

Procedendo in ordine ascendente rispetto alla magnitudine delle agevolazioni concesse<sup>62</sup>, al primo posto collocansi pacificamente le zone franche classiche (*free trade*

---

<sup>60</sup> Quello di classificare tassonomicamente le zone franche quali sottospecie della più generica figura della Zona economica speciale – ZES è l'orientamento ormai prevalente in dottrina, quantunque non manchino anche autorevoli pareri in senso discorde; si veda ad esempio la posizione di M. D'AMICO, *La disciplina delle zone franche. Parte prima: la normativa comunitaria*, in *Dir. com. scambi internaz.*, 2011, 3, p. 555 e ss.

<sup>61</sup> Proprio per tale ragione, parte della dottrina reputa peraltro sconsigliabile e fuorviante per eventuali investitori operare un qualsivoglia tentativo di classificazione delle ZES, rimettendosi sempre all'analisi approfondita della normativa in vigore nelle zone d'interesse. Così M. D'AMICO, *Le Zone Economiche Speciali, una straordinaria opportunità per il rilancio dell'economia in Italia*, Editoriale Scientifica S.r.l. e Passerino Editore, 2017, p. 7.

<sup>62</sup> Al riguardo, v. *Free zones: Benefits and costs*, in *OECD Observer*, N. 275, Novembre 2009, p. 20: «Free zones generally fall into one of four categories: free trade zones, export processing zones, special economic zones, or industrial zones. Free trade zones, typically located near seaports or airports, mainly offer exemptions from national import and export duties on goods that are re-exported. Local services gain, though there is little, if any, value added to the goods traded. Export processing zones go a step further by focusing on exports with a significant value added, rather than only on re-exports. Special economic zones apply a

*zones*) già descritte all'inizio di questa breve trattazione, nelle loro diverse accezioni (punto franco, porto franco, città franca ecc.), per le quali i privilegi sono limitati all'esenzione dal pagamento del dazio per le merci ivi introdotte o riesportate e/o da altri sgravi di natura fiscale. Le merci possono sostare nei magazzini franchi per un tempo più o meno indefinito ed essere al più sottoposte ad attività di manipolazione usuale che non ne inficino la tipologia merceologica (es. pulitura, attività legate alla conservazione ecc.)<sup>63</sup>.

Al livello successivo si pongono le zone franche industriali (*export processing zones* o *industrial free zones*<sup>64</sup>), che costituiscono un ampliamento delle zone franche con la possibilità che le merci introdottevi possano essere oggetto anche di vere e proprie lavorazioni e trasformazioni industriali che ne modifichino anche radicalmente la natura, con la creazione di nuovi prodotti in genere destinati all'esportazione; il tutto sempre senza corresponsione di dazi e/o altri tributi. Spesso si ha anche la compresenza *in situ* di ulteriori imprese erogatrici di servizi connessi alle lavorazioni industriali od al riesporto: società di finanziamento, centri di formazione del

---

*multisectoral development approach and focus on both domestic and foreign markets. They offer an array of incentives including infrastructure, tax and custom exemptions, and simpler administrative procedures. Industrial zones are targeted at specific economic activities, say media or textiles, with infrastructure adapted accordingly*». («Le zone franche ricadono generalmente entro quattro possibili categorie: zone di libero scambio (*free trade zones*), zone di trasformazione per l'esportazione (*export processing zone*), zone economiche speciali (*special economic zones*) o zone industriali (*industrial zones*). Le zone di libero scambio, in genere situate presso scali portuali od aeroportuali, offrono perlopiù l'esenzione dai dazi nazionali previsti per le importazioni ed esportazioni sui beni riesportati. I servizi locali ne traggono un guadagno anche in presenza di scarso o nullo valore aggiunto relativamente ai beni commerciati. Le zone di trasformazione per l'esportazione si spingono un passo oltre focalizzandosi su esportazioni con un significativo valore aggiunto anziché sulle sole riesportazioni. Le zone economiche speciali adottano un approccio di sviluppo multisettoriale focalizzandosi sia sul mercato nazionale che estero. Esse offrono una gamma di incentivi incluse infrastrutture, esenzioni tributarie e daziarie e procedure burocratiche semplificate. Le zone industriali sono rivolte ad attività economiche specifiche, ad esempio la comunicazione od il tessile, presentando infrastrutture specificamente predisposte»).

<sup>63</sup> Cfr. L. PISCITELLI, *Punti franchi*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 1147, il quale menziona anche la zona franca c.d. "integrale", più antica e ormai ampiamente desueta, dov'era consentita anche la consumazione.

<sup>64</sup> Note anche presso alcuni autori italiani come zone franche d'eccezione. V. D'AMICO, *La disciplina*, *op. cit.* e C. BUCICCO, *Il fondamento giuridico delle zone franche urbane e l'equivoco con le zone franche di diritto doganale*, in *Dir. Prat. Trib. Int.*, 2008, p. 105 ss.

personale, spedizionieri, servizi di supporto vendita tramite *call center*, attività d'imbballaggio ecc<sup>65</sup>.

La differenza intercorrente fra zone franche tradizionali e zone franche industriali è quanto più radicale e profonda per le ricadute sull'attività economica. Ricorreremo ora ad un esempio concreto per meglio inquadrarla: partendo da un carico di merci qualsivoglia – ad es. materiale ferroso – queste potranno essere introdotte e riesportate da entrambe le tipologie di zone senza il pagamento dei dazi previsti. Nel primo caso, tuttavia, per tutto il periodo di stazionamento il carico potrà essere solo sottoposto a quelle operazioni che non ne modificano la natura merceologica, quali appunto pulizia, lucidatura, trattamenti anti-ruggine ecc., laddove nel secondo caso lo stesso potrà anche subire la lavorazione industriale da parte di imprese locali e trasformato in beni di diversa natura (es. componenti meccaniche) con l'acquisizione di un concreto valore aggiunto, il tutto sempre rimanendo all'interno della zona franca. Se come si è già avuto modo di apprezzare il vantaggio apportato dalla zona franca classica è semplicemente quello di un “centro di stoccaggio *duty-free*”, per le zone franche industriali il vantaggio economico goduto dalle imprese coinvolte nella produzione industriale diviene tangibile, potendo le stesse beneficiare dall'esenzione daziaria sia sull'importazione delle materie prime che sulla successiva esportazione del prodotto finito nonché di costi generalmente inferiori per carburanti ed energia dovuti all'assenza di accise, andando così a piazzare sul mercato il prodotto finale ad un prezzo notevolmente più vantaggioso rispetto ai concorrenti.

Ne consegue anche la quasi obbligata destinazione ai mercati esteri di siffatta produzione industriale in zona franca, in quanto detto vantaggio competitivo risulterebbe immediatamente vanificato qualora la produzione fosse reimmessa sul mercato nazionale attraverso i varchi doganali con conseguente pagamento del dazio<sup>66</sup>. Ciò nondimeno, in diverse zone franche industriali (inclusa quella di Trieste,

---

<sup>65</sup> Uno dei principali esempi di tali aree nel panorama europeo è costituito da Shannon in Irlanda, trattandosi peraltro in questo caso di una zona franca industriale istituita nel 1959 legata alla franchigia di un aeroporto anziché di un porto com'è invece il caso più comune.

<sup>66</sup> Sui considerevoli vantaggi economici apportati dalle zone franche industriali, si veda la recente scelta operata dal governo britannico nel 2021 di istituzione di otto nuovi porti franchi industriali in Inghilterra tra gli interventi volti a contrastare le conseguenze nefaste della Brexit e della pandemia di Covid-19. Questi saranno ubicati nelle località di: East Midlands Airport, Felixstowe & Harwich, Humber, Liverpool City Region, Plymouth &

cfr. Cap. V) è previsto in caso d'importazione nel territorio nazionale il pagamento del solo dazio applicabile alle materie prime d'importazione impiegate e non al prodotto finito in quanto tale, generalmente inferiori, risultando inoltre impregiudicati i vantaggi dovuti all'assenza di accise sull'energia.

Ad un livello ancora più ampio si collocano le zone di sviluppo regionale (*regional development zones*) dove il novero delle agevolazioni concesse è estremamente ampio e variegato, alla luce del loro scopo primario di attrarre capitali nazionali e stranieri ai fini di promuovere lo sviluppo socio-economico della zona. Questi spaziano da sgravi fiscali, esenzioni daziarie, sussidi alla produzione ed incentivi all'innovazione e alle assunzioni a politiche di alloggio agevolato per favorirvi il trasferimento di manodopera, accesso ad infrastrutture e servizi pubblici a corrispettivi ridotti, tassi d'interesse agevolati, semplificazioni considerevoli in merito a requisiti normativi e burocratici e via discorrendo<sup>67</sup>. Tali privilegi spesso si estendono a porzioni di territorio di estensione invero ragguardevole rispetto alla limitata ampiezza (raramente superiore al territorio cittadino) delle precedenti tipologie. È doveroso sottolineare come per questi casi il privilegio dell'extradoganalità e la franchigia dai dazi, cuore

---

South Devon, Solent, Teesside and Thames. Fra gli obiettivi dichiarati di tale strategia, in controtendenza rispetto al decennio passato che aveva visto la graduale soppressione di tutti i porti franchi presenti nel Regno Unito, si annoverano il rafforzamento della posizione degli scali britannici nel commercio marittimo internazionale, la creazione di nuovi posti di lavoro altamente qualificati in aree svantaggiate del Paese e l'attrazione di investimenti per promuovere l'innovazione. Per le imprese che scegliessero di insediarsi in tali aree sono previste agevolazioni fiscali, il rimborso totale degli investimenti negli immobili e nei macchinari, ed una riduzione (ma non la completa esenzione) dei dazi per le merci d'importazione. V. D. WEBB – I. JOZEPA, *Government Policy on Freeports*, House of Commons Library, Londra, 2022.

<sup>67</sup> Fra i principali supposti vantaggi che le ZES apporterebbero allo sviluppo economico del Paese si avrebbe secondo parte della letteratura anche lo *spillover* di conoscenze tecniche e *know-how* dalle multinazionali straniere alla forza lavoro locale, la quale dopo averle cpsi acquisite passivamente in seguito all'impiego nelle imprese straniere potrebbe in un secondo momento ritrasmetterla alle imprese nazionali. Ciò nonostante, alcuni autori ridimensionano la reale incisività di tale trasferimento di conoscenze, poiché la maggior parte delle imprese estere che decidono di aprire una filiale in una ZES lo fanno generalmente solo per beneficiare della riduzione dei costi di produzione, senza l'allestimento di attività di R&D sul posto, in parte proprio per evitare questa osmosi di competenze che potrebbe in futuro portare alla nascita di pericolosi concorrenti. Sul punto, e più in generale sul ruolo svolto dalle ZES nello sviluppo economico locale, cfr. F. TRAMPUS, *I porti franchi nel sistema del diritto marittimo generale*, in *Trasporti: diritto, economia, politica*, 2000, p. 141 e ss. e K. NAYDENOV – M. IVANOV, *The Role of Free Economic Zones for the Development of the Regional Economy*, International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences and Arts, 2018, p. 553 e ss.

delle due precedenti tipologie di zone franche, costituisca solo uno – spesso nemmeno il principale – dei numerosi possibili vantaggi concessi alle attività produttive che decidano d’insediarsi, risultando talora addirittura assente.

Di natura parzialmente dissimile sono invece i parchi industriali (*industrial parks*) ed i parchi tecnologici (*technology parks*)<sup>68</sup>, per i quali le agevolazioni previste sono finalizzate allo sviluppo di un determinato settore industriale nel primo caso (es. tessile, siderurgico ecc.) oppure ad imprese e centri di ricerca precipuamente impegnati nello sviluppo di nuove tecnologie i secondi, assumendo una natura più specifica e puntuale e fra i quali assai raramente rientra l’extradoganalità. Si hanno poi le cosiddette “zone franche mono-impresa” (*single-factory free zones*), che prendono la forma di esenzioni non geograficamente vincolate a determinate aree bensì concesse a singole imprese che ottemperino a determinati requisiti in qualunque luogo queste decidano di ubicare i propri stabilimenti, finendo a livello tassonomico per confondersi con più generiche agevolazioni di politica industriale.

---

<sup>68</sup> Riportiamo brevemente per completezza le definizioni di queste fattispecie proposte da importanti organismi internazionali: «*An industrial park is a tract of land developed and subdivided into plots according to a comprehensive plan with provision for roads, transport and public utilities with or without built-up (advance) factories, sometimes with common facilities and sometimes without them, for the use of a group of industrialists*». («Un parco industriale è un’area suddivisa in lotti e destinata alle attività industriali secondo una progettazione generale che includa la presenza di strade, trasporti e servizi pubblici, con o senza degli stabilimenti già costruiti, talvolta con edifici ad uso condiviso e talaltra senza»); *Industrial Estates: Principles and Practice*, UNIDO, Technical report, 1997.

«*A technology park or science park is an organization managed by specialized professionals, whose main aim is to increase the wealth of its community by promoting the culture of innovation and the competitiveness of its associated businesses and knowledge-based institutions. To enable these goals to be met, a Science Park stimulates and manages the flow of knowledge and technology amongst universities, R&D institutions, companies and markets; it facilitates the creation and growth of innovation-based companies through incubation and spin-off processes; and provides other value-added services together with high quality space and facilities*». («Un parco tecnologico o scientifico è un’organizzazione gestita da professionisti specializzati il cui scopo principale è di aumentare il benessere della comunità promuovendo una cultura d’innovazione e la competitività delle imprese ed altri istituti di ricerca ad essa associati. Affinché questi risultati possano essere raggiunti, un parco scientifico stimola e gestisce il flusso di conoscenza e tecnologia fra atenei, istituti di R&D, imprese e mercati; facilita la nascita e la crescita di imprese incentrate sulla conoscenza attraverso processi di incubazione e lancio; fornisce altri servizi a valore aggiunto insieme a spazi e strutture di alta qualità».); IASP (International Organization of Science Parks and Areas of Innovation), <http://www.iasp.ws/knowledge-bites>.

Da ultimo, meritano una menzione a sé le zone franche urbane (*urban free zones*), ovvero aree urbane di estensione ben definite ove si preveda la defiscalizzazione e decontribuzione per le attività imprenditoriali che scelgano di insediarsi, al fine di promuovere il rilancio di quartieri denotati da condizioni di disagio sociale, economico ed occupazionale. Qui peraltro il termine “franco” risulta eziandio fuorviante in quanto non è generalmente previsto alcun reale tipo di franchigia doganale fra le misure di sostegno presenti<sup>69</sup>.

Per volgere infine un breve sguardo conclusivo alla disciplina vigente nel nostro ordinamento nazionale, questo appare contrassegnato da una concezione complessivamente dicotomica dei due distinti istituti della zona franca e della ZES (rimarcando così ancora una volta come qualunque tentativo di categorizzazione di tale multiforme congerie sia da intendersi con valore prettamente illustrativo-didattico, scevro dalla minima rilevanza giuridica).

Per la prima, diamo la definizione ufficiale riportata sul sito web dell’ADM (Agenzia delle accise, dogane e monopoli): «*La zona franca doganale è un’area recintata con punti di ingresso e di uscita sottoposti a vigilanza doganale. Essa è istituita con una disposizione di legge, mentre l’approvazione della sua perimetrazione e l’attivazione della zona stessa sono di competenza dell’Autorità doganale. Le merci introdotte in una zona franca si considerano vincolate a tale regime senza svolgere formalità doganali ma con la sola iscrizione nei registri contabili. In*

---

<sup>69</sup> Le prime zone franche urbane comparvero in tempi recenti in Francia con la L. 14 novembre 1996, n. 914. Sono state introdotte nel nostro Paese con la L. 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2006) all’Art. 1 co. 340-343, che vi ha previsto lo stanziamento di fondi appositi, e successivamente modificate dalla L. 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria 2008), Art. 1 co. 561-563, e dal decreto interministeriale 10 aprile 2013, n.60, i quali definiscono le agevolazioni riconosciute alle imprese presenti e le condizioni che debbono essere soddisfatte per potervi accedere. La prima zona franca urbana istituita nel nostro Paese è stata quella dell’Aquila per far fronte alle sofferenze socio-economiche arrecate dal disastroso sisma del 2009, con decreto del Ministero del Ministro dello Sviluppo Economico di concerto con il Ministero dell’Economia e delle Finanze del 26 giugno 2012. In merito alle agevolazioni presenti, di natura comunque limitata nel tempo, queste riguardano generalmente l’esenzione dall’imposta sui redditi, dall’Irap, dall’imposta municipale sugli immobili ubicati nella zona franca e dai contributi pensionistici per il lavoro dipendente. Per un approfondimento sul tema cfr P. BARABINO, *Le zone franche urbane alla ricerca di una politica urbana europea*, in *Riv. dir. tribut.*, 2015, n. 4, p. 323 e ss.; C. BUCICCO, *Il fondamento*, cit.; G. LUCHENA, *Coesione economica, sociale e territoriale: le zone franche urbane tra diritto europeo e ordinamento nazionale*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2016, p 289 e ss.



*alcuni casi l'introduzione di una merce in una zona franca appura il precedente regime (ad esempio nel caso di merce non unionale in precedenza vincolata al regime del transito). Nelle zone franche è possibile svolgere sulle merci senza specifica autorizzazione le manipolazioni usuali oppure, sulla base di apposite autorizzazioni, utilizzare i regimi di perfezionamento attivo, uso finale e di ammissione temporanea. La merce vincolata al regime di zona franca può essere successivamente importata nel territorio dell'Unione con pagamento dei relativi diritti doganali oppure riesportata o vincolata ad un altro regime. All'interno della zona franca possono essere stoccate anche le merci unionali purché adeguatamente iscritte nei registri contabili»<sup>70</sup>.*

Si tratta dunque di una tipologia fondamentalmente rientrante nella definizione classica di zona franca, sui cui dettagli in relazione al diritto doganale comunitario ci si soffermerà nel capitolo seguente. La possibilità, previa autorizzazione, di effettuare sulle merci ivi introdotte oltre alle manipolazioni usuali anche lavorazioni industriali le avvicina poi alla tipologia della zona franca industriale, secondo la classificazione da noi proposta, quantunque sia da rilevarsi come all'atto pratico tale facoltà risulti solo minimamente sfruttata a livello nazionale.

Per quanto concerne invece le ZES, queste nel panorama legislativo italiano rappresentano un istituto di recente introduzione, essendo contemplate per la prima volta nel D.L. 20 giugno 2017, n. 91 (c.d. "Decreto Resto al sud") convertito dalla L. 3 agosto 2017, n. 123, che statuisce *inter alia* la possibilità d'istituire delle zone geografiche designate con la previsione di plurime agevolazioni finalizzate all'attrazione di attività imprenditoriali ed al rilancio di regioni sottosviluppate del Mezzogiorno. Le ZES sono definite all'Art. 4 co. 2 come segue: «Per ZES si intende una zona geograficamente delimitata e chiaramente identificata, situata entro i confini dello Stato, costituita anche da aree non territorialmente adiacenti purché presentino un nesso economico funzionale, e che comprenda almeno un'area portuale con le caratteristiche stabilite dal Regolamento (UE) n. 1315 dell'11 dicembre 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, collegata alla rete

---

<sup>70</sup> <https://www.adm.gov.it/portale/zona-franca>. E' interessante analizzare come il testo originale del Testo unico delle leggi doganali (TULD), D.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, non prevedesse né una definizione né tantomeno alcun richiamo alla zona franca *lato sensu*, limitandosi a trattare le fattispecie più specifiche dei punti franchi e dei depositi franchi senza darne una definizione precisa (la quale tuttavia può essere desunta in via interpretativa dalla lettura del combinato disposto degli articoli a questi relativi, in particolare Artt. 132, 164, 166 e 254). Esso infatti all'Art. 2 limitasi a disporre che «[...] Sono assimilati ai territori extra-doganali i depositi franchi, i punti franchi e gli altri analoghi istituti [...]». Cfr. più nel dettaglio Cap. III.

*transeuropea dei trasporti (TEN-T). Per l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali le aziende già operative e quelle che si insedieranno nella ZES possono beneficiare di speciali condizioni, in relazione alla natura incrementale degli investimenti e delle attività di sviluppo di impresa»<sup>71</sup>.*

Tali “speciali condizioni” sono poi più diffusamente illustrate al successivo Art. 5, comprendendo: procedure regolamentari e burocratiche semplificate ed accelerate per favorire l'apertura di nuove attività produttive; l'accesso alle infrastrutture esistenti ed a quelle previste dal Piano di sviluppo strategico di ciascuna ZES approvato contestualmente all'istituzione delle stesse con D.P.C.M., *ex. Art. 4 co. 5 reg. cit.*; l'accesso al credito d'imposta prevista dall'Art. 1 co. 98 e ss. della L. 28 dicembre 2015, n. 208, commisurato alla quota del costo complessivo dei beni acquisiti sino ad un tetto massimo di €50 milioni per ciascun progetto d'investimento. L'accesso a tali benefici è altresì subordinato al mantenimento dell'attività imprenditorial-industriale nell'area per un periodo di almeno sette anni dopo il completamento dell'intervento oggetto di finanziamento ed il non versare in stato di liquidazione o scioglimento.

Il provvedimento istitutivo fissa la durata delle ZES tra i sette ed i quattordici anni, prorogabile su richiesta della Regione ospitante per ulteriori sette anni in base ai risultati del monitoraggio dell'Agenzia per la coesione territoriale. La zona così istituita è affidata all'amministrazione di un Comitato di indirizzo<sup>72</sup>, cui è attribuita una serie di funzioni quali l'adozione di iniziative per l'attrazione di investitori nazionali ed esteri, la verifica circa il reale avvio ai programmi di investimento ed alle attività economico-imprenditoriali previste dalle imprese ivi insediate, nonché il controllo dell'attuazione del piano di sviluppo strategico.

---

<sup>71</sup> Dovendosi rispettare la disciplina europea in materia di aiuti di Stato, si prevede che le ZES possano istituirsi solamente nelle regioni del nostro Paese meno sviluppate o in condizioni di transizione, ovvero Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, Abruzzo, Molise e Sardegna. Ciò in conformità con l'Art. 107 del TFUE che ammette gli aiuti di Stato a favore dello sviluppo economico di regioni dell'Unione dove il tenore di vita sia anormalmente basso o vi sia una grave sottoccupazione. Sulle ZES in Italia cfr. per tutti P. DI PALMA - E. LANZI, *Dalle Zone Economiche Speciali (ZES) alla Port Authority*, in *Diritto e politica dei trasporti*, I/2018, pp. 80- 95.; A. F. URICCHIO, *Zone economiche speciali e fiscalità portuale tra incentivi fiscali e modelli di prelievo*, in A. BERLINGUER (ed.), *Porti, retroporti e zone economiche speciali*, p. 75 e ss.; A. BERLINGUER, *Portualità e ZES: verso un modello italiano*, in *Porti, retroporti e zone economiche speciali*, Giappichelli, Torino, p. 53 e ss.

<sup>72</sup> L'Art 4 *reg. cit.* ne specifica così la composizione: un Commissario Straordinario del Governo, il Presidente dell'ADSP, un rappresentante della Regione, uno del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed uno della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Già di primo acchito appare evidente come le ZES italiane rientrino ai fini della nostra catalogazione nella tipologia delle zone di sviluppo regionale, senza peraltro che alcuna forma di extradoganalità vi sia contemplata, a riprova di quanto si ha avuto modo di sottolineare circa l'accessoria e non necessaria presenza di tale beneficio per questa fattispecie. Peraltro, lo stesso Art. 5 co. 1 lett. a) *sexies* prevede quale ulteriore misura finalizzata all'attrazione imprenditoriale la possibilità di istituire nelle ZES delle zone franche doganali intercluse (v. *infra*) ai sensi del Reg. (UE) n. 952/2013 su proposta del Comitato d'indirizzo della ZES e previa approvazione del direttore dell'ADM, con ciò sottolineando la natura distinta e possibilmente complementare dei due istituti nel nostro ordinamento.

Da ultimo, la Legge di bilancio del 2018 (L. 27 dicembre 2017, n. 205) ha introdotto all'Art. 1 co. 61-65 l'ulteriore figura delle Zone Logistiche Speciali (ZLS), variante delle ZES prevista per quelle regioni per le quali, in virtù del loro maggior livello di sviluppo economico, è preclusa la possibilità di istituire una ZES, al fine di prevenire squilibri nei flussi di investimenti fra Nord e Sud del Paese ingenerando potenziali attriti sociali e soprattutto politici. Brevemente, queste si differenziano dalle ZES per il differente *iter* istitutivo (iniziativa da parte della Regione e proposta al Presidente del Consiglio da parte del Ministro della Coesione territoriale), per il limite all'apertura di una sola ZLS per Regione, e per la differente durata (sette anni, prorogabili una sola volta). Nella legislazione originale ZLS e ZES differivano altresì anche per le diverse agevolazioni concesse, potendo le prime beneficiare esclusivamente di (consistenti) alleggerimenti burocratici, senza ulteriori vantaggi di tipo economico. La Legge di bilancio del 2020 (L. 27 dicembre 2019, n. 160) ha in parte limato tale discrepanza estendendo il credito d'imposta anche a questa seconda tipologia.

## **2.2. LA ZONA FRANCA NEL DIRITTO COMUNITARIO PRE-CDU**

Al termine di questa breve disamina in materia di zone franche ed istituti affini in chiave storico-geografica, procederemo ora ad analizzarne più approfonditamente la disciplina vigente nell'ambito del diritto comunitario. In questa prima sezione ci si limiterà a fornire una breve trattazione riassuntiva in merito all'evoluzione di tale

istituto negli anni precedenti alla definitiva entrata in vigore nel 2016 del Codice doganale dell'Unione (Reg. (UE) n. 952/2013 e *ss.mm.*<sup>73</sup>, in vigore dal 1° maggio 2016, di seguito, CDU), contenente l'attuale disciplina in materia doganale e di zone franche, la cui analisi di dettaglio sarà oggetto del capitolo seguente.

È innanzitutto doveroso ricordare come la disciplina del diritto doganale, nel cui alveo rientra la specifica normativa in materia di zone franche, si annovera fra le competenze esclusive attribuite dai trattati all'Unione Europea proprio alla luce del ruolo chiave che esso giuoca nel perseguimento degli scopi precipui di quest'ultima, vale a dire la creazione di un'unione doganale (*customs union*) e di un mercato comune fra i suoi Membri, basati sul principio della libera circolazione delle merci. Tale unione doganale ha avuto concreta attuazione attraverso l'eliminazione dei preesistenti dazi doganali, restrizioni quantitative e\o altri requisiti di natura tecnica alle importazioni fra Stati membri, e l'istituzione di una tariffa doganale unica per le importazioni da Stati terzi<sup>74</sup>.

Un primo significativo sviluppo verso la creazione dell'unione doganale fu la determinazione del territorio doganale comunitario operata dal Regolamento (CEE) n. 1496/68, che compattamente lo identificava con l'insieme dei territori doganali degli

---

<sup>73</sup> Modificato da: Reg. (UE) n. 2016/2339 che prevede esenzioni per le dichiarazioni in dogana relative alle merci che sono uscite temporaneamente dal territorio doganale dell'Unione per via marittima o aerea; Reg. (UE) n. 2019/474 che ha modificato il raggio del territorio doganale ed ha introdotto alcune modifiche tecniche; Reg. (UE) n. 2019/632 che consente alle autorità doganali e alle imprese di continuare a utilizzare i sistemi informatici esistenti o gli strumenti su supporto cartaceo per un numero limitato di formalità fino al 2025 al più tardi. Al CDU si affiancano una serie di ulteriori regolamenti con funzione integrativa ed esplicativa: Reg. del. (UE) 2015/2446; Reg. es. (UE) 2015/2447; Reg. del. (UE) 2016/341; Reg. del. (UE) 2016/398.

<sup>74</sup> La letteratura in materia di integrazione europea e diritto dell'Unione è realmente sterminata. A titolo esemplificativo e limitandoci alla più recente manualistica, cfr. R. ADAM – A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2020; E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea*, Giappichelli, Torino, 2018; M. P. CHITI – G. GRECO (ed.), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2007; L. DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019; J. ZILLER, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2013; C. KADDOUS – F. PICOD, *Traité sur l'Union européenne. Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, Berna-Bruxelles-Parigi, 2020; J. ROUX, *Droit général de l'Union européenne*, Parigi, 2019; P. CRAIG – G. DE BÚRCA, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford, 2015; P.S.R.F. MATHIJSEN, *A Guide to European Union Law: As Amended by the Treaty of Lisbon*, Londra, 2014; A. HARATSCH *et al.*, *Europarecht*, Tubinga, 2020; A.M GUERRA MARTINS, *Manual de Direito da União Europeia – Após o Tratado de Lisboa*, Coimbra, 2019; J.L. CLERGERIE *et al.*, *Droit institutionnel et matériel de l'Union européenne*, Parigi, 2018.

allora sei Stati membri, facendo salve le eventuali convenzioni internazionali al riguardo concluse anteriormente da questi<sup>75</sup> nonché, all'Art. 4, le eventuali disposizioni comunitarie di successiva adozione in materia di zone franche. Proprio su quest'ultimo argomento intervenne l'anno seguente la Direttiva 69/75/CEE relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti il regime delle stesse, con la quale il legislatore comunitario intendeva porre rimedio alle eventuali discrasie presenti nella disciplina interna dei diversi Stati membri, differenze che avrebbero facilmente potuto dare adito ad una distorsione dei traffici commerciali intra-comunitari, potenzialmente minando alla base le fondamenta stesse del mercato unico. L'Art. 1 co. 2 *reg. cit.* introduceva la prima definizione di zona franca di fonte comunitaria, ovverosia «*Si intende per zona franca, qualunque sia l'espressione utilizzata negli Stati membri, ogni territorio istituito dalle autorità competenti degli Stati membri [...] al fine di far considerare le merci che si trovano nell'ambito di questi come non trovantisi nel territorio doganale della Comunità agli effetti dell'applicazione dei dazi doganali, dei prelievi agricoli, delle restrizioni quantitative e di qualsiasi tassa o misura di effetto equivalente*».

*In nuce*, la normativa faceva qui riferimento alla nozione classica di zona franca quale area geografica delimitata ove sussistesse quella *factio juris* di extraterritorialità in merito alla sola riscossione di dazi ed all'applicazione di altre restrizioni di natura commerciale (dunque, *rectius*, extra-doganalità) di cui si è ampiamente trattato nella sezione precedente. È interessante soffermarsi brevemente sulla precisazione «*qualunque sia l'espressione utilizzata dagli Stati membri*», con la quale si evince come già

---

<sup>75</sup> Nella fattispecie, il territorio doganale dell'allora Comunità economica europea comprendeva (Art. 1): il territorio della Repubblica federale tedesca ad eccezione dell'isola di Helgoland e del comune di Büsingen in virtù del precedente Trattato del 23 novembre 1964 fra la stessa e la Confederazione Elvetica; il territorio della Repubblica francese ad eccezione dei territori d'Oltremare; il territorio della Repubblica italiana ad eccezione dei comuni di Livigno e Campione d'Italia e delle acque nazionali del Lago di Lugano comprese fra le sponde di Ponte Tresa e Porto Ceresio; i territori del Regno del Belgio, Regno dei Paesi Bassi e Granducato di Lussemburgo nella loro interezza. Ai sensi dell'Allegato erano parimenti fatti rientrare nell'allora territorio doganale della CEE la Repubblica di San Marino, il Principato di Monaco ed i comuni austriaci di Jungholz e Mittelberg, trattandosi questi tutti di *exclaves* in territorio estero inaccessibili per le merci senza che queste transitassero almeno per un tratto sul territorio doganale della Comunità. Per il nostro Paese, va altresì menzionato lo Statuto speciale della Valle d'Aosta (L. Cost. 26 febbraio 1948, n. 4), il cui Art. 14 recita «*Il territorio della Valle d'Aosta è posto fuori della linea doganale e costituisce zona franca. Le modalità d'attuazione della zona franca saranno concordate con la Regione e stabilite con legge dello Stato*». Va eziandio sottolineato come di tale facoltà la Regione non si sia ad oggi mai avvalsa, senza esser dunque mai entrata in vigore la zona franca valdostana ivi prevista.

all'epoca nel solo territorio dei sei Paesi fondatori si riscontrasse una vasta pluralità di termini distinti denotanti fondamentalmente il medesimo istituto.

Ai sensi degli Artt. 3 e 4 *reg. cit.*, le merci introdotte in zona franca potevano essere oggetto solo ed esclusivamente di operazioni di magazzinaggio, trasbordo, carico, scarico, manipolazioni usuali e perfezionamento attivo (cfr. Cap. III), oltreché eventualmente distrutte<sup>76</sup>.

La disciplina testé illustrata permase in vigore sino alla fine degli anni '80 allorché venne adottato il Reg. (CEE) n. 2504/88 che riformò integralmente la normativa comunitaria in materia di zone franche e depositi franchi. Questo innanzitutto all'Art. 1 co. 4 lett. a) prevedeva una definizione più ampia di queste, quali *«parti del territorio doganale della Comunità separate dal resto di detto territorio in cui le merci non comunitarie introdotte sono considerate, per l'applicazione dei dazi all'importazione e delle misure di politica commerciale dell'importazione, come merci non situate nel territorio doganale della Comunità, purché non siano immesse in libera pratica o assoggettate ad un altro regime doganale alle condizioni fissate dal presente regolamento»*. La lettera b) del medesimo comma introduceva la distinta fattispecie dei depositi franchi, ovvero specifici locali chiusi siti nel territorio doganale comunitario e caratterizzati dalle medesime condizioni previste per le zone franche.

Quanto alle novità normative introdotte dal Regolamento in questione, meritano una rapida menzione la facoltà accordata agli Stati di istituire nuove zone o depositi franchi, con l'ulteriore previsione di autorizzazione da parte dell'autorità doganale nazionale alla costruzione d'immobili in zona franca (Art. 2)<sup>77</sup>; l'esplicita previsione che zone franche e depositi franchi fossero debitamente recintati, dotati di varchi d'ingresso ed uscita e sottoposti alla sorveglianza dell'autorità doganale nazionale competente *ex Art. 3*<sup>78</sup>; i requisiti documentali e contabili per l'ingresso, lo

---

<sup>76</sup> Le manipolazioni usuali cui le merci potevano essere sottoposte in zona franca furono normate più in dettaglio dalla successiva Direttiva 71/235/CEE.

<sup>77</sup> Art. 2 *reg. cit.*: «1. Gli Stati membri possono costituire in zone franche alcune parti del territorio doganale della Comunità, oppure autorizzare la creazione di depositi franchi. 2. Gli Stati membri stabiliscono il limite geografico di ciascuna zona. I locali destinati a costituire un deposito franco devono essere approvati dagli Stati membri. 3. Gli Stati membri si accertano che le zone franche siano recintate e stabiliscono i punti di accesso e di uscita dalla zona franca o dal deposito franco. 4. Qualsiasi costruzione di immobili in una zona franca è subordinata ad autorizzazione preventiva dell'autorità doganale».

<sup>78</sup> Art. 3 *reg. cit.*: «1. I limiti e i punti di accesso e di uscita dalla zona franca e dai depositi franchi sono soggetti alla sorveglianza del servizio delle dogane. 2. Le persone, nonché i mezzi di trasporto, che entrano in una zona franca o in un deposito franco o ne escono possono essere sottoposti a controllo doganale. 3. L'accesso ad una zona franca o deposito franco può essere vietato alle persone che non offrano la piena garanzia

stazionamento e l'uscita delle merci dalle zone franche di cui all'Art. 5; l'anticipazione degli effetti fiscali e normativi previsti per l'esportazione per le merci comunitaria che fossero state introdotte in una zona franca. Si aveva per il resto il sostanziale mantenimento della normativa previgente circa le operazioni cui le merci situate in zona franca erano sottoponibili.

I diversi regolamenti in materia doganale confluirono nel 1992 nel Codice doganale comunitario (di seguito, CDC), introdotto dal Reg. (CEE) n. 2913/92 e *ss.mm*<sup>79</sup> che integrava ed approfondiva in modo sostanziale la disciplina doganale comunitaria<sup>80</sup>. In esso, le zone franche figuravano fra le possibili destinazioni doganali per le merci non comunitarie previste al Titolo IV, Artt. 166-182, con la successiva facoltà per gli operatori economici di immetterle nel territorio doganale della Comunità vincolandole ad un differente regime doganale tramite apposita dichiarazione, oppure di riesportarle verso un Paese terzo senza corresponsione daziaria, distruggerle sotto la supervisione dell'autorità doganale nazionale, od ancora abbandonarle all'erario<sup>81</sup>. Per il resto, la disciplina in materia di zone e depositi franchi ricalcava i previgenti regolamenti; in materia di istituzione di nuove zone franche, il successivo Regolamento di esecuzione vedeva la Commissione Europea affiancarsi agli Stati membri con

---

*di osservanza delle disposizioni del presente regolamento. 4. L'autorità doganale può controllare le merci che entrano in una zona franca o in un deposito franco, che vi permangono o che ne escono. Ai fini di tale controllo, una copia del documento di trasporto, che deve accompagnare le merci all'entrata e all'uscita, deve essere rimessa all'autorità doganale o tenuta a sua disposizione presso le persone a tale scopo designate da detta autorità. Quando tale controllo è richiesto, le merci devono essere poste a disposizione dell'autorità doganale».*

<sup>79</sup> *Videlicet*: Reg. (CE) n. 82/97, Reg. (CE) n. 955/1999, Reg. (CE) n. 2700/2000, Reg. (CE) n. 648/2005, Reg. (CE) n. 1791/2006; Atti di adesione alla CE di Austria, Finlandia e Svezia; Atti relativi alle condizioni di adesione di Repubblica Ceca, Slovacchia, Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Slovenia, Cipro e Malta; adattamenti ai trattati in seguito al passaggio dalla CEE all'Unione Europea nel 1992.

<sup>80</sup> Il regolamento (CEE) n. 2913/92 si fondava sull'integrazione delle procedure doganali applicate in precedenza separatamente nei rispettivi Stati membri. Dalla sua introduzione esso fu modificato più volte per far fronte a specifici problemi quali l'applicazione del principio di buona fede o la presa in considerazione di crescenti esigenze di sicurezza. Compattamente, successive modifiche a tale regolamento furono introdotte dai Regolamenti (CE) n. 648/2005 e n. 450/2008 in seguito ai numerosi, importanti cambiamenti giuridici occorsi negli anni precedenti, tanto a livello comunitario quanto internazionale, quali in particolare la scadenza del trattato istituyente la CECA, i diversi allargamenti della Comunità a nuovi membri avvenuti nel 2003, 2005 e 2011, nonché l'emendamento alla già citata Convenzione riveduta di Kyoto, l'adesione alla quale da parte dell'Unione fu approvata con la Decisione 2003/231/CE del Consiglio del 17 marzo 2003.

<sup>81</sup> Cfr. sul punto A. BERLINGUER, *Zone franche e zone economiche speciali al servizio di porti ed aeroporti*, in *Porti, retroporti e zone economiche speciali*, Torino, 2018, p. 11 e ss.

funzione di controllo, essendo questi tenuti ad ottenerne la previa autorizzazione comunicandole i dati relativi alle zone franche che prevedessero istituire, affinché fosse verificato il rispetto della normativa comunitaria, in particolare della disciplina sugli aiuti di Stato.

Un'importante innovazione normativa si ebbe agli inizi del nuovo millennio, allorché il Reg. (CE) n. 2700/2000 di modifica al succitato Codice doganale comunitario introdusse *inter alia* importanti cambiamenti alla normativa sulle zone franche. In particolare, il combinato disposto del testo novellato del previgente Art. 167 e dell'Art. 168-*bis* di nuova introduzione affiancava alla zona franca classica – definita ora come “interclusa” od ancora “soggetta al controllo di tipo I” – una nuova tipologia di zona franca “non interclusa” o “soggetta al controllo di tipo II”, priva di varchi di entrata ed uscita specifici e pienamente soggetta ai controlli dell'autorità doganale ed alle formalità normalmente previste per l'entrata e l'uscita delle merci dal territorio doganale comunitario, elementi al contrario espressamente esclusi per le zone franche del primo tipo. Come specificato dalla lettera dell'Art. 168-*bis*, a questa nuova tipologia di zona franca si sarebbero applicate *in toto* le disposizioni relative al regime doganale del deposito, in particolare la richiesta della dichiarazione doganale per le merci introdotte ed il mantenimento della contabilità di magazzino<sup>82</sup>.

Si andava così a creare un istituto intermedio fra la zona franca tradizionale ed il deposito doganale, ove le merci potessero esservi fatte sostare sì senza corresponsione di dazi ma restando in ogni caso soggette a controlli ed autorizzazioni doganali; ciò anche in un'ottica di maggior controllo dell'autorità statale in merito alla natura delle merci introdotte nelle zone franche per la repressione di eventuali attività criminose<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> La prima zona franca di questo tipo in Italia fu istituita a Gioia Tauro il 1° agosto 2003 su autorizzazione dall'ADM.

<sup>83</sup> E' doveroso infatti sottolineare come le zone franche in generale possano ben prestarsi a favorire lo sviluppo di attività di natura malavitosa e criminale, quali in special modo il contrabbando di merci e l'occultamento e la ricettazione di opere d'arte trafugate, denaro contante ed altri oggetti di alto valore (gioielli, orologi ecc.). A livello internazionale, ciò sarebbe agevolato, secondo i principali autori, da diversi fattori: l'incertezza normativa circa i poteri di cui sono titolari le autorità doganali per poter effettuare controlli sulle merci immesse e depositate nelle zone franche, incertezza non di rado scaturita dall'errata interpretazione della franchigia come di una vera e propria extraterritorialità e non di una semplice extradoganalità (cfr. *supra*); lo scarso coordinamento fra autorità doganale ed enti gestori della zona franca, sempre più spesso società private, e la mancata integrazione fra i loro sistemi informatici; le stesse semplificazioni burocratiche previste per gli operatori che introducano merci nella zona franca o, nel caso delle zone franche industriali, per le imprese che vi si



Oltre alla diversa natura dei controlli effettuabili nelle due tipologie di zone franche, l'altra differenza preminente si estrinsecava nell'*iter* di istituzione delle stesse: se infatti le zone franche intercluse potevano essere istituite solamente da un atto del Parlamento nazionale di uno Stato membro avente forza e rango di legge ordinaria, per le zone franche non intercluse era richiesta la semplice approvazione da parte dell'autorità doganale nazionale su richiesta di chiunque vi avesse interesse; ciò proprio in virtù dei maggiori poteri di ispezione e controllo esercitati dall'autorità doganale su queste ultime<sup>84</sup>.

Il successivo Codice doganale comunitario aggiornato (Reg. (CE) n. 450/2008), redatto in seguito all'adesione della CE al protocollo di aggiornamento alla Convenzione di Kyoto del 1973 sulla semplificazione ed armonizzazione delle procedure doganali<sup>85</sup>, avvenuta il 17 marzo 2003, si prefiggeva una radicale semplificazione della legislazione in materia di zone franche, con l'eliminazione della

---

insedino, fra le quali spesso figura la completa esenzione dalle dichiarazioni circa i beni immessi. A tal proposito, il Parlamento europeo, con la Risoluzione del 26 marzo 2019 sui reati finanziari, l'evasione fiscale e l'elusione fiscale (2018/2121(INI)) ha preso atto del problema proponendo alla Commissione fra le misure per ovviare al problema la graduale eliminazione di tutti i porti e le zone franche siti nel territorio doganale dell'Unione. E' d'uopo rimarcare come si tratti questa di una misura di ardua attuazione, mancando la Commissione di poteri in materia di istituzione e soppressione delle zone franche, potestà che permane di competenza esclusiva degli Stati. Per ovviare al problema, la Dir. (UE) n. 2018/843 del 30 maggio 2018 (Quinta direttiva antiriciclaggio) ha esteso il campo di applicazione della normativa comunitaria antiriciclaggio anche ai gestori delle zone franche, i quali ad esempio sono ora tenuti a segnalare all'autorità doganale qualsiasi attività sospetta nell'area di competenza. Sulla criminalità nelle zone franche e le attività di repressione della stessa si rimanda a K. OMI, "*Extraterritoriality*" of Free Zones: *The Necessity for Enhanced Customs Involvement*, WCO Working Paper, 2019, e M. POLNER, *Addressing Challenges Related to Customs Controls in Free Zones* (<https://mag.wcoomd.org/magazine/wco-news-87/addressing-challenges-related-to-customs-controls-in-free-zones/>)

<sup>84</sup> Cfr. sul punto A. DE CICCO, «Zone franche» e «Depositati franchi», in *Digesto*, IV ed., p. 727; M. FABIO, *La zona franca doganale di tipo II: opportunità per semplificare il rapporto internazionale*, in *Fiscalità Internazionale*, n. 12, 2013, p. 31 e ss.; S. PRETE, *La nuova missione dei porti tra logistica, servizi e connessioni: il caso Taranto*, in *Porti, retroporti e zone economiche speciali*, Giappichelli, Torino, p. 211 e ss.

<sup>85</sup> La Convenzione di Kyoto del 1974 è un trattato internazionale elaborato in sede OMC (Organizzazione Mondiale del Commercio) finalizzato ad introdurre un sistema armonizzato e semplificato delle procedure doganali fra gli Stati parte (fra i quali all'epoca la CEE) in modo da agevolare l'importazione ed esportazione delle merci e favorire gli scambi commerciali fra questi Paesi. Essa ha in particolare previsto l'istituzione dell'Organizzazione Mondiale delle Dogane (OMD) a ciò preposta. La Convenzione è stata emendata nel 1999 con l'adozione da parte dell'OMD di un Protocollo di aggiornamento, che l'ha sostituita interamente con la nuova Convenzione di Kyoto riveduta (RKC), entrata ufficialmente in vigore il 3 febbraio 2006.

precedente distinzione sussistente fra regime doganale e destinazione delle merci permettendo di ricondurre la zona franca a semplice *species* del più ampio *genus* del deposito.

Veniva così posta in essere una scissione – tuttora vigente – fra il regime doganale di zona franca cui le merci potevano essere destinate e la zona franca quale area geografica designata all'interno della quale le merci soggette al primo dovevano permanere quale obbligazione a ciò accessoria. In altre parole, in termini prettamente giuridici (e con conseguenze invero minime in ambito pratico), i vantaggi derivanti dal regime di zona franca erano ora (e sono tuttora) attribuiti direttamente alle merci stesse al momento della loro destinazione a tale regime, laddove questi in precedenza erano intrinseci all'area stessa della zona franca\punto franco, applicandosi automaticamente alle merci ivi collocate al momento del loro ingresso.

Si andava inoltre ad abrogare la distinzione testé illustrata fra depositi franchi, zone franche intercluse e non intercluse con la previsione di un'unica tipologia di zona franca – interclusa ma soggetta a controlli da parte dell'autorità doganale per le merci in entrata ed in uscita – ed alla digitalizzazione e snellimento delle dichiarazioni e procedure doganali<sup>86</sup>. Com'è noto, il Codice doganale aggiornato non entrò mai pienamente in vigore, venendo interamente sostituito dall'attuale Codice doganale dell'Unione<sup>87</sup>, ove sono confluite pressoché *in toto* le novità apportate dal testo

---

<sup>86</sup> La più importante fra le novità apportate in tema di semplificazione, già presente nel Codice doganale aggiornato, è stata lo sdoganamento centralizzato che consente alle imprese di assolvere la fiscalità doganale in un qualunque dogana nell'Unione indipendentemente dal luogo di introduzione della merce.

<sup>87</sup> Fra le ulteriori varie motivazioni di natura economico-giuridica che hanno portato le istituzioni europee all'adozione del CDU ben illustrate nel Preambolo dello stesso, spicca in particolare quella enucleata al Considerando 16, che pone l'enfasi sulla mutata funzione e ruolo delle autorità doganali nell'ambito dell'integrazione europea e dello sviluppo dell'economia e del mercato unico, che si vedono così attribuita sempre più una funzione di guida nella catena logistica e di veri e propri catalizzatore della competitività dei paesi e delle società nella loro attività di monitoraggio e gestione del commercio internazionale. Ciò è ulteriormente sviluppato dalla lettera dell'Art. 3 CDU che definisce in termini generali il ruolo dell'autorità doganale nel quadro regolatorio così ammodernato come segue: «*Le autorità doganali hanno la responsabilità primaria della supervisione degli scambi internazionali dell'Unione in modo da contribuire al commercio leale e libero, all'attuazione degli aspetti esterni del mercato interno, della politica commerciale comune e delle altre politiche dell'Unione comuni riguardanti il commercio e alla sicurezza dell'intera catena logistica. Le autorità doganali mettono in atto misure intese in particolare ai seguenti obiettivi: a) tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e dei suoi Stati membri; b) tutelare l'Unione dal commercio sleale e illegale sostenendo nel contempo le attività commerciali legittime; c) garantire la sicurezza*

precedente<sup>88</sup>, adeguandole al nuovo sistema legislativo avutosi con l'adozione del Trattato di Lisbona<sup>89</sup>.

Si è così infine pervenuti all'attuale quadro regolatorio dell'Unione Europea in materia doganale, incentrato sui tre pilastri fondamentali della classificazione delle merci, della loro origine e del valore delle transazioni (cfr. *infra*) e di cui il CDU costituisce la fonte normativa primaria, affiancato dalla normativa comunitaria in materia di lotta alle frodi, al traffico di stupefacenti ed al contrabbando di armi. Se come si è detto la normativa sostanziale in materia doganale risulta di esclusiva competenza della Commissione Europea stante il suo ruolo centrale per il funzionamento del mercato unico<sup>90</sup>, permane altresì in capo agli Stati membri una competenza residuale in merito all'organizzazione delle autorità doganali nazionali, all'effettuazione dei controlli e delle formalità burocratiche doganali, ed alla formulazione delle sanzioni amministrative e penali comminate per l'infrazione di norme doganali<sup>91</sup>.

---

*dell'Unione e dei suoi residenti nonché la tutela dell'ambiente, ove necessario in stretta cooperazione con altre autorità, e d) mantenere un equilibrio adeguato fra i controlli doganali e l'agevolazione degli scambi legittimi».*

<sup>88</sup> In merito alle zone franche non intercluse presenti sul territorio nazionale italiano in seguito all'entrata in vigore del CDU, l'ADM dispose tramite la Circolare 19 aprile 2016 n. 8/D un periodo di tre anni affinché le stesse fossero trasformate in depositi doganali entro il 1° maggio 2019, attribuendo agli uffici doganali competenti la valutazione circa la tipologia di deposito doganale – pubblico o privato – nella quale si sarebbe avuta la riconversione. Si avevano inoltre specifiche disposizioni *ex* Art. 243 Reg. es. (UE) 2015/2447 per le merci che fossero risultate ancora vincolate ad una zona franca non interclusa al 1° maggio 2016, con appuramento del loro regime in seguito a tale data.

<sup>89</sup> Sono in particolare recepite le sostanziali modifiche apportate dal Trattato di Lisbona relativamente alla procedura normativa dell'Unione, che vedono il Parlamento e il Consiglio definire il quadro della politica doganale europea tramite regolamenti mentre spetta alla Commissione l'adozione di atti delegati volti ad attuarne i provvedimenti o disciplinare aspetti non essenziali.

<sup>90</sup> Cfr. Artt. 3 e 28 TFUE. Va in ogni caso ben rimarcato come la facoltà legislativa in materia doganale in capo alla Commissione Europea non sia assoluta ma limitata nel suo esercizio dall'adesione dell'Unione Europea alla già citata Convenzione di Kyoto del 1973 ed alla sua partecipazione all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). Sul punto, v. L. DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Giuffrè, 2016, p 21 e ss.

<sup>91</sup> Resta in vigore per il nostro Paese il Testo unico delle leggi doganali (TULD) (D.P.R 23 gennaio 1973, n. 43, e *ss.mm.*) con valore residuale per tutte le materie dianzi elencate e per quelle non espressamente contenute nel CDU. Oltre a questo, le principali fonti normative nazionali in materia doganale sono: D.lgs. 8 novembre 1990, n. 374 che disciplina il riordino degli istituti doganali e la revisione delle procedure di accertamento e controllo; D.lgs. 18 dicembre 1997, n. 472 che contiene le disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie; i regolamenti approvati dai D.M. 11

La normativa attualmente in vigore in materia di zone franche è delineata agli Artt. 243 – 249 del CDU e sarà analizzata più nel dettaglio nel capitolo seguente. A titolo puramente introduttivo, e sul quale si tornerà nuovamente in seguito, l'Art. 243 CDU, che riprendendo pressoché alla lettera l'Art. 155 dell'ex-CDC aggiornato statuisce quanto segue: «1. *Gli Stati membri possono destinare talune parti del territorio doganale della Comunità a zona franca. Per ogni zona franca, lo Stato membro stabilisce l'area interessata e i punti di entrata e di uscita.* 2. *Le zone franche sono intercluse. Il perimetro e i punti di entrata e di uscita delle zone franche sono sottoposti a vigilanza doganale.* 3. *Le persone, le merci e i mezzi di trasporto che entrano in una zona franca o ne escono possono essere sottoposti a controlli doganali».*

Non è possibile tuttavia comprendere appieno l'importanza delle zone franche ed i numerosi risvolti di questo particolare regime doganale senza aver prima illustrato per sommi capi i principi cardine sui quali reggesi l'odierno sistema doganale dell'Unione Europea istituito dal CDU, in particolare per quanto concerne l'importazione di merci dall'estero nel territorio doganale dell'Unione ed i differenti regimi doganali cui le stesse possono essere assoggettate, argomenti che saranno oggetto del capitolo successivo<sup>92</sup>.

---

dicembre 1992, n. 548 e D.M. 28 gennaio 1994, nn. 254, 255 e 256 del Ministero delle finanze, che disciplinano rispettivamente le procedure semplificate di accertamento doganale, le semplificazioni per l'entrata delle merci nel territorio doganale, i programmi e le disposizioni in materia di visita fisica alle merci nella fase dell'accertamento, le disposizioni sul servizio di riscontro e l'identificazione delle merci sottoposte a vincoli doganali; D.L. 2 marzo 2012, n. 16 contenente disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento. L'organizzazione ed il personale dell'ADM – Agenzia delle accise, dogane e monopoli – sono disciplinati rispettivamente dai D.lgs. 26 aprile 1990, n. 105, D.M. 26 novembre 1991 e D.M. 6 ottobre 1995. Da ultimo, si menziona il Regolamento di amministrazione dell'Agenzia delle Dogane del 5 dicembre 2000 (Deliberazione n. 1/2000) e *ss.mm.*

<sup>92</sup> Cfr. *in multis*, M. FABIO, *Manuale di diritto e pratica doganale*, Cedam, Milano, 2017; E. VARESE, *Dazi e regimi doganali nell'unione europea*, Giappichelli, Torino, 2012; P. BORIA, *Diritto tributario europeo*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2017.

## CAPITOLO III

-

### **ZONE FRANCHE ED ALTRI REGIMI DOGANALI NEL DIRITTO COMUNITARIO**

SOMMARIO – 3.1 Istituti fondamentali di diritto doganale – 3.1.1 Il territorio doganale – 3.1.2. I controlli doganali – 3.1.3 Origine delle merci, valore in dogana ed imposizione daziaria – 3.1.4 Sull’obbligazione doganale – 3.1.5 Sulla garanzia doganale – 3.2. Il sistema sanzionatorio nel diritto italiano – 3.2.1 Sul reato di contrabbando – 3.2.2 Sulla responsabilità amministrativa degli enti per il delitto di contrabbando – 3.2.3 Sull’illecito amministrativo per violazione di norme doganali – 3.2.4 Sulla proposta di Direttiva del Parlamento e del Consiglio sul quadro giuridico dell’Unione relativo alle infrazioni ed alle sanzioni doganali – 3.3. Sui regimi doganali e l’introduzione di merci nel territorio doganale – 3.3.1 Presentazione delle merci in dogana – 3.3.2 L’immissione in libera pratica – 3.3.3 I regimi speciali: introduzione – 3.3.4 Il transito unionale – 3.3.5 L’ammissione temporanea – 3.3.6 Il perfezionamento attivo e passivo – 3.3.7 L’uso finale – 3.3.8 Il deposito doganale – 3.3.9 La zona franca

#### **3.1. ISTITUTI FONDAMENTALI DI DIRITTO DOGANALE**

##### **3.1.1. IL TERRITORIO DOGANALE**

A norma dell’Art. 4 CDU e fatta salva la facoltà d’istituzione di zone franche in capo agli Stati membri di cui al già menzionato Art. 243, in data odierna il territorio doganale dell’Unione Europea corrisponde all’intera estensione geografica dei 27 Stati

membri, incluse le rispettive acque territoriali, acque interne e lo spazio aereo sovrastante<sup>93</sup>.

Sono esclusi i seguenti territori, che godono dello *status* di zone extradoganali: per il Regno di Danimarca sono escluse le Isole Fær Øer e la Groenlandia; per la Repubblica federale tedesca è esclusa l'isola di Helgoland ed il comune di Büsingen am Hochrhein al confine con la Confederazione Elvetica; per il Regno di Spagna sono escluse le *exclaves* in territorio marocchino di Ceuta e Melilla; per la Repubblica italiana è escluso il comune di Livigno (SO)<sup>94</sup>; per la Repubblica francese sono esclusi quei Territori d'Oltremare cui si applica la Quarta parte del TFEU, ossia Saint-Pierre e Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, le Terre australi ed antartiche francesi, Wallis e Futuna, la Polinesia Francese, la Nuova Caledonia e Clipperton.

Ai sensi del comma 2 lettera a) del medesimo articolo è invece compreso nel territorio doganale dell'Unione anche il territorio del Principato di Monaco, come definito dalla relativa convenzione doganale conclusa a Parigi il 18 maggio 1963, pur non essendo lo stesso uno Stato membro dell'Unione Europea. In seguito all'uscita definitiva del Regno Unito dall'UE il 1° gennaio 2022, il territorio di tale Paese ha cessato di far parte del territorio doganale comunitario, incluse le basi militari inglesi

---

<sup>93</sup> Per il nostro Paese, la linea doganale che costituisce il confine del territorio doganale italiano, è definita all'Art. 1 del TULD come segue «*Il lido del mare ed i confini con gli altri Stati costituiscono la linea doganale. Lungo il lido del mare, in corrispondenza delle foci dei fiumi e degli altri corsi d'acqua nonché degli sbocchi dei canali, delle lagune e dei bacini interni di ogni specie, la linea doganale segue la linea retta congiungente i punti più foranei di apertura della costa; in corrispondenza dei porti marittimi segue il limite esterno delle opere portuali e le linee rette che congiungono le estremità delle loro aperture, in modo da includere gli specchi d'acqua dei porti medesimi. Nel tratto fra Ponte Tresa e Porto Ceresio e nella zona di Livigno la linea doganale, anziché il confine politico, segue rispettivamente le sponde nazionali del lago di Lugano e la delimitazione del territorio del comune di Livigno verso i comuni italiani ad esso limitrofi. Il confine politico che racchiude il territorio del comune di Campione d'Italia non costituisce linea doganale*». L'acquisizione dello *status* di zona extradoganale di Livigno risale al 1910 con l'Art. 3 della L. 17 luglio 1910, n. 516.

<sup>94</sup> Per il nostro Paese, la lettera dell'Art. 4 CDU recava menzione fra i territori extradoganali come s'è visto anche del comune di Campione d'Italia (CO) e delle acque italiane del Lago di Lugano racchiuse fra le sponde di Ponte Tresa e Porto Ceresio. Questi territori sono rientrati a far parte del territorio doganale comunitario dal 1° gennaio 2020 a seguito dell'entrata in vigore della Direttiva (UE) 2019/475, adottata su richiesta esplicita del Governo italiano con lettera del 18 luglio 2017 a fronte del constatato venir meno delle ragioni storiche che a loro tempo ne avevano giustificata l'esclusione, in particolare l'isolamento e gli svantaggi economici derivanti dalla loro posizione geografica. La novella ha abrogato inoltre l'esclusione di tali territori dall'applicazione della Direttiva 2008/118/CE sul regime generale delle accise, espungendo le lettere f) e g) dell'Art. 5 co. 3. Si è tuttavia mantenuta l'esclusione di tali territori dal campo di applicazione della Direttiva 2006/112/CE sull'armonizzazione dell'IVA a livello comunitario; essi seguitano dunque ad essere zone non fiscali ai fini della normativa comunitaria in materia di imposta sul valore aggiunto.

di Akrotiri e Dhekelia in territorio cipriota richiamate dalla lettera b) dell'articolo esaminato.

### 3.1.2. I CONTROLLI DOGANALI

Ai sensi della normativa comunitaria, sono conferiti all'autorità doganale amplissimi poteri e discrezionalità in merito ai controlli doganali da questa effettuabili (cfr Art. 46 CDU co. 1 «*Le autorità doganali possono effettuare qualsiasi controllo doganale che ritengono necessario*»). Per “controllo doganale” intendonsi ai sensi dell'Art. 5 co. 3 CDU tutti quegli atti espletati dall'autorità doganale al fine di garantire il rispetto della normativa doganale e delle altre norme che disciplinano l'entrata, l'uscita, il transito, la circolazione, il deposito e l'uso finale delle merci<sup>95</sup> tra il territorio doganale dell'Unione ed i Paesi o territori che di tale territorio non fanno parte, incluse le summenzionate zone extradoganali interne al territorio politico dell'Unione ma esterne a quello doganale. Detti controlli possono consistere *inter alia* nell'ispezione delle merci, nel prelievo di campioni, nella verifica dell'accuratezza e completezza delle informazioni fornite nelle dichiarazioni o notifiche doganali, nell'esame della contabilità degli operatori economici e di altre scritture, nel controllo dei mezzi di trasporto, dei bagagli e degli effetti personali che gli individui rechino con sé, nello svolgimento di indagini ufficiali ecc.

L'espletamento di tali controlli non comporta normalmente alcun onere in capo all'interessato, salvo nei casi in cui la natura delle merci richieda l'impiego di personale specializzato esterno a quello doganale per l'effettuazione di prelievi o perizie, per la distruzione delle merci, oppure ancora per l'adozione di misure di controllo eccezionali. Sono altresì previsti oneri per controlli avvenuti al di fuori dei normali orari d'ufficio od in locali diversi da quelli doganali, laddove ciò sia reso necessario dalle specifiche circostanze del caso.

---

<sup>95</sup> Sulla nozione di “merce”, si rileva come non vi sia alcuna definizione esplicita né nel testo del CDU e relativi atti delegati né nel TULD. Al riguardo s'è espressa più volte la Corte di giustizia dell'Unione Europea, definendo le merci quali qualsiasi bene fisico che possa essere trasferito e che sia economicamente valutabile. Cfr. CGUE 10 dicembre 1968, C-7/68, *Commissione c. Italia*, in *Racc.*, 1968, p. 617; CGUE 23 novembre 1978, C-7/78, *Regina c. Ernest George Thompson, Brian Albert Johnson e Colin Alex Norman Woodivis*; CGUE 9 luglio 1992, C-2/90, *Commissione c. Regno del Belgio*; CGUE 26 novembre 1996, C-157/94, *Commissione c. Regno dei Paesi Bassi*.

Tranne che per i controlli casuali effettuati a campione, i controlli doganali sono realizzati nell'ambito del quadro regolamentare comune istituito a livello comunitario, incentrato sull'analisi e gestione del rischio<sup>96</sup> e sulla cooperazione fra le autorità doganali dei diversi Stati membri. A norma dell'Art. 49 CDU, i bagagli a mano ed i bagagli registrati di passeggeri che effettuino voli o traversate marittime interne al territorio doganale dell'Unione sono in genere esenti da controlli doganali; ciò, tuttavia, non pregiudica l'applicazione delle norme in merito ai controlli di sicurezza ed a quelli connessi a divieti o restrizioni riguardanti l'accesso di specifiche tipologie di merci nel territorio doganale.

L'Art. 38 CDU sancisce la possibilità per gli operatori economici di richiedere ed ottenere dall'autorità doganale lo *status* di Operatore economico autorizzato (AEO – *Authorised Economic Operator*). Esso consiste in due diverse tipologie di autorizzazioni, ottenibili separatamente e fra loro cumulabili, conferenti ciascuna numerosi *favores* nella forma di semplificazioni ed alleggerimenti burocratici: la prima in merito alle formalità ed ai controlli doganali da espletare e la seconda (AEOS – *Authorised Economic Operator for Safety*) ai controlli sulla sicurezza. I detentori di siffatte autorizzazioni vanno così a beneficiare di un trattamento molto più favorevole rispetto agli altri operatori sprovvistine.

La concessione dello *status* è soggetto alla verifica da parte dell'autorità doganale dei seguenti requisiti: a) assenza di violazioni gravi o reiterate della normativa doganale e fiscale, in particolare di reati di natura economica relativi all'attività del richiedente; b) dimostrazione da parte del richiedente di un alto livello di controllo sulle proprie operazioni e sui propri flussi di merci mediante un sistema di gestione delle scritture commerciali e, se del caso, relative ai trasporti impiegati, che consenta l'effettuazione di adeguati controlli doganali; c) solvibilità finanziaria, che si considera comprovata se il richiedente versa in una situazione finanziaria sana che gli permetta di adempiere ai

---

<sup>96</sup> Per "rischio" s'intende la probabilità che si verifichi un evento – unitamente alla valutazione delle sue conseguenze – connesso all'entrata od uscita, al transito, alla circolazione od all'uso finale di merci tra il territorio doganale dell'Unione e Paesi terzi oppure territori unionali extradoganali, cagionevole di impedire la corretta applicazione di misure unionali o nazionali, di compromettere gli interessi finanziari dell'Unione e dei suoi Stati membri, od ancora di costituire una minaccia per la sicurezza dell'Unione e dei suoi residenti, per la salute umana, animale o vegetale, per l'ambiente o per i consumatori ai sensi della normativa vigente in materia.



propri impegni, tenute in debita considerazione le caratteristiche dell'attività in questione.

Relativamente all'autorizzazione per la semplificazione delle formalità doganali (l'AEO), è ulteriormente previsto il rispetto di *standard* pratici di competenza e qualifiche professionali direttamente connesse all'attività svolta. Per l'autorizzazione relativa alla sicurezza (l'AEOS) si richiede invece di dimostrare anche l'adozione di misure idonee a garantire la sicurezza della catena internazionale di approvvigionamento, in particolare relativamente all'integrità fisica delle merci, al controllo degli accessi a queste, ai processi logistici, alle manipolazioni di specifiche tipologie di merci, al personale ed all'individuazione dei *partner* commerciali. La corretta ottemperanza a tutti i requisiti suelencanti è sottoposta a periodici controlli da parte dell'autorità doganale, che se del caso può disporre la revoca dello *status*.

Lo *status* di AEO può essere di norma conferito solo a persone regolarmente stabilite nel territorio doganale comunitario; il suo conferimento a soggetti stabiliti in Paesi extra-UE o territori UE extradoganali è subordinato al rispetto delle condizioni ed obblighi di legge definiti dalla pertinente normativa di tali Paesi o territori, purché le stesse siano riconosciute dall'Unione come equivalenti a quelle imposte agli operatori economici autorizzati stabiliti sul proprio territorio. L'eventuale concessione di benefici ad operatori economici extra-UE è basata su un principio di reciprocità, salvo altrimenti disposto, e rinviene in genere la propria origine da un accordo internazionale oppure da norme specifiche dell'Unione nell'ambito della politica commerciale comune.

### **3.1.3. ORIGINE DELLE MERCI, VALORE IN DOGANA ED IMPOSIZIONE DAZIARIA**

Quanto all'origine delle merci<sup>97</sup>, l'Art. 60 CDU stabilisce pacificamente come le merci interamente ottenute in un determinato Paese o territorio si ritengano originarie di questo<sup>98</sup>. Nel caso di merci alla cui produzione abbiano contribuito due o più Paesi

---

<sup>97</sup> La normativa comunitaria in materia di origine delle merci ottempera ai principi generali enucleati nell'Accordo relativo alle regole in materia di origine, Allegato 1A.11 dell'Accordo di Marrakech del 1994 che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC).

<sup>98</sup> A norma dell'Art. 31 del Reg. del (UE) n. 2015/2446, si ritengono sempre ottenuti in un unico Paese o territorio le seguenti tipologie di prodotti: a) i prodotti minerali estratti in

o territori diversi, queste si considerano originarie del Paese o territorio in cui abbiano subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata all'uopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o che abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione, a meno che dall'analisi dei fatti non emerga che tale operazione avesse il solo scopo di eludere l'applicazione di norme comunitarie in materia di origine delle merci<sup>99</sup>. È in ogni caso accordata alla Commissione *ex Art. 67* CDU la facoltà di adottare norme speciali per la determinazione dell'origine di specifiche categorie merceologiche<sup>100</sup>. L'autorità doganale può sempre richiedere all'interessato la prova dell'origine delle merci dichiarate in dogana.

---

tale Paese o territorio; b) i prodotti del regno vegetale ivi raccolti; c) gli animali vivi, ivi nati e allevati; d) i prodotti provenienti da animali vivi ivi allevati. L'Art. 182 Reg. del. (UE) n. 2015/2446 precisa come gli animali vivi nati sul territorio doganale da animali vincolati ad un regime speciale di deposito, ammissione temporanea o perfezionamento attivo siano considerati merci non unionali ed automaticamente assoggettati al medesimo regime speciale dei loro progenitori se il loro valore economico eccede i €100. e) i prodotti della caccia e della pesca ivi praticate; f) i prodotti della pesca marittima e altri prodotti estratti dal mare fuori delle acque territoriali di un Paese da navi registrate nel paese o territorio interessato e battentine bandiera, nonché le merci ottenute o prodotte a bordo di navi-officina utilizzando tali prodotti sempreché tali navi-officina siano immatricolate in detto Paese e ne battano la bandiera; h) i prodotti estratti dal suolo o dal sottosuolo marino situato al di fuori delle acque territoriali, sempreché tale Paese o territorio eserciti diritti esclusivi per lo sfruttamento di tale suolo o sottosuolo; i) i cascami e gli avanzi risultanti da operazioni manifatturiere e gli articoli fuori uso, sempreché siano stati ivi raccolti e possano servire unicamente al recupero di materie prime; j) tutte le merci ivi ottenute esclusivamente a partire dai prodotti precedentemente elencati. Il medesimo Regolamento, cui si rimanda, prevede differenti criteri per l'attribuzione dell'origine delle merci a Paesi beneficiari di misure preferenziali a norma del Sistema di preferenze generalizzato (SPG) di cui all'Allegato II del Reg. (UE) n. 978/2012 oppure accordate unilateralmente dall'Unione.

<sup>99</sup> Non sono in particolare considerate operazioni o lavorazioni economicamente giustificate a norma dell'Art. 34 Reg. del. (UE) n. 2015/2446 una o più delle seguenti: a) le manipolazioni destinate ad assicurare la conservazione in buone condizioni dei prodotti durante il loro trasporto e magazzinaggio, quali ventilazione, spanditura, essiccazione, rimozione di parti avariate e operazioni analoghe, oppure operazioni volte a facilitare la spedizione o il trasporto; b) le semplici operazioni di spolveratura, vagliatura o cernita, selezione, classificazione, assortimento, lavatura, riduzione in pezzi; c) i cambiamenti d'imballaggio e le divisioni e riunioni di partite, le semplici operazioni di riempimento di bottiglie, lattine, boccette, borse, casse o scatole, o di fissaggio a supporti di cartone o tavolette e ogni altra semplice operazione di condizionamento; d) la presentazione delle merci in serie o insieme o la loro messa in vendita; e) l'apposizione sui prodotti e sul loro imballaggio di marchi, etichette o altri segni distintivi; f) la semplice riunione di parti di prodotti allo scopo di formare un prodotto completo; g) lo smontaggio o il cambiamento di uso.

<sup>100</sup> Al fine di determinare se le merci sono originarie di un certo Paese o territorio, viene presa in considerazione solo ed esclusivamente l'origine delle materie prime e beni intermedi che abbiano concorso alla produzione di quel bene, con esplicita esclusione delle forme di

Direttamente discendente dall'origine delle merci è la loro posizione doganale, elemento che, come si avrà modo di apprezzare poco oltre nella trattazione dei regimi speciali, costituisce uno dei principi fondamentali sui quali si regge il funzionamento del diritto doganale dell'Unione. In tale ottica, le merci possono essere unionali o non unionali. A norma dell'Art. 5 co. 23 CDU, una merce è unionale quando è interamente ottenuta nel territorio doganale senza l'aggiunta di merci provenienti da Stati o territori esterni a questo, ovvero quando si tratti di merci provenienti da Stati o territori extradoganali che siano state correttamente immesse in libera pratica (cfr. *infra*), oppure ancora di merci che siano state interamente ottenute nel territorio doganale da altre merci precedentemente immesse in libera pratica o da una combinazione di queste con merci unionali.

A norma del comma 24 del medesimo articolo, una merce si considera non unionale in tutti i casi restanti, ossia in generale quando sia stata realizzata interamente od anche solo parzialmente in uno Stato o territorio esterno al territorio doganale e non sia stata correttamente immessa in libera pratica. *Ex Art. 153 co. 1 CDU*, qualsiasi merce presente nel territorio doganale si presume essere di natura unionale, salva la prova contraria, ad eccezione ovviamente di merci in custodia doganale la cui posizione non sia stata ancora accertata<sup>101</sup>. La presunzione di posizione unionale non si applica parimenti alle merci vincolate ai regimi speciali di custodia temporanea, transito esterno, perfezionamento attivo, deposito e zona franca.

L'effettiva origine delle merci è sancita dalle autorità doganali tramite rilascio di una IVO (Informazioni vincolanti in materia di origine) su richiesta dell'operatore

---

energia e combustibili e degli impianti, attrezzature, macchinari ed utensili che siano stati impiegati in tali operazioni.

<sup>101</sup> La presunzione di posizione unionale non si applica inoltre ai prodotti della pesca marittima catturati da una nave di uno Stato membro al di fuori del territorio doganale dell'Unione in acque internazionali o nelle acque territoriali afferenti ad un territorio extradoganale dell'Unione, nonché per i prodotti trasformati ottenuti a partire da questi sulle navi da pesca medesime o su altre navi-officina. La posizione unionale di queste merci è accertata a norma dell'Art. 129 Reg. del. (UE) n. 2015/2446 provando che le stesse sono state immesse nel territorio doganale a bordo della medesima nave dell'Unione che ha effettuato la cattura o la trasformazione di tali prodotti o da qualsiasi altra nave sulla quale siano stati trasbordati detti prodotti senza subire la minima trasformazione. Il medesimo regolamento specifica come l'acquisizione automatica dello *status* di merci unionali sia esclusa per i prodotti della pesca estratti da navi battenti bandiera di un Paese terzo nelle acque territoriali dell'Unione; per queste, la prova della posizione doganale può essere fornita mediante stampa del giornale di pesca.

doganale o di un suo rappresentante<sup>102</sup> a fronte della comunicazione di tutti i dati richiesti. Una IVO ha efficacia giuridica sull'intero territorio doganale, vincolando le autorità degli altri Stati membri ad attenersi all'origine delle merci ivi indicata per qualsivoglia operazione successiva. Ogni IVO deve riferirsi ad una sola operazione di importazione od esportazione realmente prospettata e ad una singola tipologia di merce. Non sono in genere previste commissioni a carico del richiedente per l'ottenimento dell'IVO, salva la facoltà di addebitare a questi eventuali spese per analisi chimiche od altre perizie necessarie o per la restituzione dei campioni presentati a corredo della domanda.

Nel nostro Paese, il rilascio della IVO da parte dell'ADM avviene il prima possibile o comunque entro 120 giorni dalla ricezione di tutti i dati richiesti; in casi particolari, tale termine può essere prorogato sino ad ulteriori 30 giorni. Dalla notifica della decisione decorrerà il termine di legge per l'eventuale impugnazione della stessa dinanzi alla competente Commissione tributaria provinciale di Roma. Una domanda di rilascio può essere rifiutata per validi motivi, in particolare per informazioni inesatte od incomplete. Ogni IVO ha una validità fissata in tre anni.

A norma dell'Art. 56 e ss. CDU, i dazi all'importazione dovuti sono calcolati in base alla tariffa doganale comune (TARIC), la quale prevede diverse aliquote daziarie convenzionali od autonome applicabili alle merci in base al codice NC ("nomenclatura combinata") ad esse assegnato, per la cui disciplina puntuale si rimanda al Reg. (CEE)

---

<sup>102</sup> A norma degli Artt. 18 e 19 CDU, è conferito a chiunque il potere di nominare un proprio rappresentante doganale; costui potrà agire in rappresentanza diretta in nome e per conto del rappresentato, ovvero indiretta per conto di quest'ultimo ma a nome proprio. Detto rappresentante dovrà essere stabilito sul territorio doganale dell'Unione, tranne nel caso in cui agisca per conto di persone che non sono tenute ad essere stabilite in tale territorio ai sensi della normativa vigente. Un rappresentante doganale può prestare i propri servizi anche in uno Stato membro diverso da quello di stabilimento purché in possesso dei medesimi requisiti previsti per l'ottenimento dello *status* di AEO, fatta salva la facoltà concessa agli Stati membri di istituire criteri meno stringenti al riguardo. Il rappresentante doganale è sempre tenuto nei rapporti con le autorità doganali ad esplicitare adeguatamente il proprio potere di rappresentanza specificando se questo ha luogo in forma diretta od indiretta. In mancanza di tale dichiarazione, o nel caso di *falsus procurator*, il rappresentante verrà considerato come agente in nome e per conto proprio. Si tratta questa di un'importante novità introdotta dal CDU rispetto al previgente regime del CDC, che al contrario subordinava tale diritto di rappresentanza al riconoscimento o meno dello stesso da parte dei singoli Stati membri con legge ordinaria.

n. 2658/87<sup>103</sup>. Tale dazio c.d. convenzionale può esser soggetto a riduzioni in seguito all'adozione di misure tariffarie preferenziali nei confronti di determinati Paesi o territori extradoganali in seguito ad accordi internazionali o concesse unilateralmente dall'Unione, secondo i requisiti ed alle condizioni dettate dagli stessi. Trattamenti daziari di favore possono essere del pari concessi autonomamente dall'Unione a talune specifiche tipologie di merci oppure in base al loro uso finale, in particolare nell'ambito della Politica agricola comune<sup>104</sup>.

L'assegnazione del codice NC ad una determinata partita di merce da parte dell'autorità doganale prende il nome di "decisione ITV" (Informazioni tariffarie vincolanti). Analogamente alle IVO, anche le ITV hanno validità cogente sull'intero territorio doganale per tutte le autorità doganali dei diversi Stati membri. Le norme in merito al rilascio di una ITV sono sostanzialmente coincidenti con quelle dianzi viste per le IVO. A differenza di queste, le ITV presentano ognuna un proprio specifico termine di validità, stabilito dall'autorità doganale sulla base delle informazioni fornitele, decorso il quale il soggetto interessato dovrà richiedere il rilascio di una nuova ITV; ne è in ogni caso sempre possibile il rinnovo prima della scadenza avvalendosi di un'apposita procedura semplificata. L'ADM sul proprio sito raccomanda gli operatori economici di rinnovare le proprie ITV almeno ogni 150 giorni.

L'ammontare dell'imposizione daziaria dovuta per ciascun codice NC è determinato in base al valore in dogana delle merci<sup>105</sup>. Questo normalmente coincide

---

<sup>103</sup> Trattasi di un codice ad otto cifre che consente di determinare l'aliquota daziaria cui sono soggette le merci. Le prime sei cifre corrispondono alle voci e sottovoci del sistema introdotto dalla convenzione di Bruxelles del 1983 sul Sistema armonizzato di designazione e di codificazione delle merci, da parte dell'allora Consiglio di Cooperazione Doganale (oggi Organizzazione Mondiale delle Dogane) ed identificano la natura merceologica delle stesse. Le due cifre finali identificano le sottovoci della nomenclatura combinata aventi valenza comunitaria per la determinazione dell'aliquota daziaria prevista. Si possono avere due ulteriori cifre aggiuntive individuanti eventuali misure specifiche per quelle determinate categorie di merci a livello unionale quali in particolare i dazi *antidumping*. A scelta dello Stato membro, si possono da ultimo avere altre due cifre finali, non obbligatorie, ad uso delle autorità nazionali per identificare più speditamente l'IVA e le eventuali accise gravanti su tali merci per la loro importazione definitiva.

<sup>104</sup> Sulla PAC, cfr. R. ADAM – A. TIZZANO, *op. cit.*, pp. 483-493.

<sup>105</sup> Le regole unionali di seguito descritte in merito alla determinazione del valore in dogana delle merci ottemperano ai principi definiti nell'Allegato VII del GATT e successivamente confluiti nel succitato Accordo di Marrakech del 1994 che ha istituito l'OMC di cui l'UE è membro sin dalla sua fondazione.

col prezzo effettivamente pagato, o ancora da pagare, dall'acquirente-importatore delle merci al venditore estero. Detto principio generale si applica salvo che sia appurata la sussistenza di elementi atti a falsare in modo apprezzabile il reale valore delle merci rispetto al prezzo di acquisto, quali in particolare restrizioni sull'utilizzazione o sulla successiva rivendita delle merci imposte dal venditore, anche su base geografica. Non debbono del pari sussistere condizioni o prestazioni alle quali la vendita od il prezzo di vendita siano subordinati ed il cui valore non sia determinabile, ad es. relazioni particolari fra venditore e compratore che possano aver influenzato in modo sostanziale il prezzo di vendita oppure ancora accordi fra gli stessi finalizzati ad assicurare al venditore delle merci una parte dei proventi derivanti da una successiva rivendita delle stesse.

Il prezzo d'acquisto delle merci costituisce un primo punto di partenza per la determinazione del valore in dogana, successivamente integrato e corretto, in un senso o nell'altro, dai seguenti elementi, purché oggettivi e quantificabili:

- a) Tutte le eventuali commissioni e spese di mediazione sottese alla vendita, eccettuate le commissioni di acquisto, il costo dei *container* considerati ai fini doganali come formanti un tutt'uno con la merce, ed il costo dell'imballaggio (comprendente tanto i materiali quanto la manodopera), nella misura in cui tutti questi costi siano a carico del compratore ma non incorporati nel prezzo d'acquisto delle merci;
- b) Il valore, debitamente calcolato, di tutte le eventuali materie prime, componenti, utensili ed attività di progettazione che siano stati direttamente od indirettamente fornite dal compratore senza spese o a costo ridotto e che abbiano direttamente concorso alla produzione dei beni finali senza esservi riflesse nel prezzo finale;
- c) I corrispettivi e i diritti di licenza relativi alle merci che il compratore sia tenuto direttamente od indirettamente a pagare come condizione per la successiva rivendita delle stesse, nella misura in cui non siano stati inclusi nel prezzo finale;

- d) Le quote dei proventi di qualsiasi ulteriore rivendita, cessione od utilizzo delle merci importate spettanti, direttamente od indirettamente, al venditore;
- e) Le spese di trasporto e di assicurazione delle merci importate ai fini della loro introduzione nel territorio doganale;
- f) Le spese di carico e movimentazione connesse al trasporto delle merci importate .

Sono al contrario espressamente esclusi dalla determinazione del valore in dogana a norma dell'Art. 72 CDU i seguenti elementi:

- a) I costi di trasporto delle merci importate successivi al loro ingresso nel territorio doganale;
- b) Le spese relative a lavori di costruzione, installazione, montaggio, manutenzione od assistenza tecnica aventi inizio dopo l'ingresso delle merci nel territorio doganale;
- c) Gli interessi scaturenti da un accordo di finanziamento concluso dal compratore e relativo all'acquisto delle merci importate, indipendentemente dalla circostanza che il finanziamento sia garantito dal venditore o da altri, sempreché lo stesso sia stato fatto per iscritto, che le merci siano effettivamente vendute al prezzo dichiarato come prezzo effettivamente pagato o da pagare, e che il tasso d'interesse richiesto non sia irragionevolmente superiore a quello comunemente praticato per transazioni analoghe nel luogo ove il finanziamento è avvenuto;
- d) Le spese relative al diritto di riproduzione delle merci importate nell'Unione (es. licenze, *copyright* ecc.);
- e) Le commissioni di acquisto dovute ad eventuali intermediari ed operatori finanziari.

È da ultimo previsto lo sgravio ovvero il pieno rimborso del dazio nel caso di merci che, successivamente alla dichiarazione in dogana, si appuri essere difettose o non conformi alle clausole contrattuali sottostanti il loro acquisto, salvo il caso in cui tali difetti fossero già noti in precedenza all'acquirente ed adeguatamente riflessi nel

prezzo d'acquisto, oppure che le merci siano state già rivendute dal richiedente in seguito alla scoperta della loro difettosità.

### 3.1.4. SULL'OBBLIGAZIONE DOGANALE

L'obbligazione doganale può essere di due tipi: daziaria ovvero sanzionatoria. L'ammissione di merci non unionali in libera pratica, così come l'ammissione temporanea in parziale esonero dai dazi (cfr. *infra*) comporta dal momento dell'accettazione l'insorgere dell'obbligazione doganale di corresponsione del dazio, debitamente calcolato a norma delle regole testé illustrate, nonché degli ulteriori oneri amministrativi previsti per i vari servizi resi dall'autorità doganale nel corso dello svolgimento delle operazioni doganali, quali ispezioni, magazzinaggio, apposizione di contrassegni *et similia*. Tale situazione si estrinseca nel rapporto giuridico intercorrente fra due soggetti: dal lato attivo si pone l'Unione Europea in quanto creditore del tributo daziario – che ricordiamo trattarsi di una risorsa propria dell'Unione – in nome e per conto della quale agisce l'autorità doganale nazionale che provvede alla materiale riscossione dello stesso; dal lato passivo figura invece il dichiarante in quanto debitore della prestazione di pagamento. Quest'ultimo può coincidere a seconda dei casi con il vettore ovvero col titolare delle merci<sup>106</sup>, potendo questi eventualmente avvalersi di un rappresentante che risponderà sempre in solido col primo a norma dell'Art. 77 co. 3 CDU. In caso di errori nella dichiarazione in dogana che avessero comportato la mancata riscossione del dazio dovuto anche solo parzialmente, risponderanno solidalmente col dichiarante anche tutti gli eventuali terzi che erano od avrebbero dovuto essere a conoscenza di tali erroneità e non le abbiano prontamente comunicate all'autorità doganale.

L'obbligazione doganale sanzionatoria insorge al contrario nel caso di inosservanza da parte di chiunque degli obblighi e disposizioni di legge in campo doganale, in particolare in merito all'introduzione di merci nel territorio doganale, al vincolo delle stesse ad un regime ordinario o speciale (cfr. *infra*), od alla concessione

---

<sup>106</sup> Per "titolare delle merci" intendesi il proprietario delle stesse, ovvero il soggetto titolare del diritto a disporne, oppure ancora il soggetto che ne abbia il controllo fisico nel corso delle operazioni doganali, qualora queste tre figure non coincidano nel medesimo individuo.



di esenzioni o riduzioni daziarie; essa può parimenti sorgere anche per sottrazione non autorizzata delle merci alla vigilanza doganale, nonché per l'infrazione di misure che vietino o limitino l'importazione di merci nel territorio doganale dell'Unione. In tutte queste fattispecie, l'obbligazione doganale sanzionatoria può sorgere anche retroattivamente, nel caso in cui, successivamente al corretto vincolo delle merci ad un regime doganale, emerga che le condizioni previste per uno o più precedenti regimi non fossero state pienamente soddisfatte. In altre parole, il corretto vincolo delle merci ad un regime doganale non gode di alcuna efficacia sanante nei confronti degli altri regimi cui le stesse fossero state antecedentemente assoggettate. L'Art. 83 co. 2 CDU infine esclude espressamente l'insorgenza di obbligazioni doganali per l'introduzione nel territorio doganale di moneta falsa o sostanze psicotrope e stupefacenti, restando in ogni caso impregiudicata ogni altra sanzione penale ed amministrativa prevista dall'ordinamento nazionale per tale violazione<sup>107</sup>.

È soggetto ad obbligazione doganale per inosservanza di norme non soltanto colui che fosse tenuto a rispettarle ma anche tutti gli ulteriori soggetti che, trovandosi a conoscenza dell'inosservanza o dovendo esserlo applicando l'ordinaria diligenza, abbiano agito per conto del primo od abbiano partecipato all'atto che ha dato luogo all'illecito; questi risponderanno solidalmente col titolare delle merci. Analogamente, sono soggetti a responsabilità solidale anche tutti i successivi acquirenti delle merci o soggetti cui ne sia stata trasferita la titolarità o la responsabilità, se a conoscenza dell'illecito o se avrebbero dovuto esserlo.

Il testo del CDU non prevede alcuna disposizione specifica in merito all'effettivo ammontare delle obbligazioni di natura sanzionatoria previste con rimando all'ordinamento interno di ciascuno Stato membro, rientrando la questione fra le competenze residuali in materia doganale in capo a questi ultimi. L'Art. 85 CDU si limita a specificare che il metodo di calcolo adottato da ciascuno Stato dovrà in ogni

---

<sup>107</sup> La *ratio* di tale provvedimento può rinvenirsi nel principio generale secondo il quale l'ammontare dell'obbligazione doganale, sia essa daziaria o sanzionatoria, è sempre computato a partire dal valore in dogana delle merci. Trattandosi la moneta falsa e le sostanze psicotrope e stupefacenti di merci per loro natura vietate dagli ordinamenti nazionali di tutti gli Stati membri e per le quali non è in linea generale possibile stabilire oggettivamente un prezzo di mercato, l'applicazione integrale di tale principio impedirebbe dunque fattivamente il calcolo dell'ammontare dovuto.

caso sempre avere come punto di partenza l'ammontare del dazio applicabile alle merci in contravvenzione nel momento in cui è sorta l'obbligazione sanzionatoria.

Nel caso di impossibilità a risalire all'esatto momento in cui essa è venuta in essere, il dazio sarà quello applicabile al momento in cui la contravvenzione è stata constatata dall'autorità doganale, tranne quando dalle circostanze del caso sia possibile dimostrare oggettivamente che l'obbligazione doganale sia sorta anteriormente. In quest'ultimo caso, si terrà in considerazione il momento temporale più remoto al quale sia possibile ascrivere l'illecito.

Quanto invece al luogo in cui sorge l'obbligazione doganale, elemento di primo piano per quanto riguarda la legislazione nazionale applicabile in caso d'infrazione, per le obbligazioni daziarie si considera sempre il luogo ove è stata presentata la dichiarazione in dogana, mentre per le obbligazioni sanzionatorie varrà il luogo ove l'infrazione si è prodotta; se tale luogo non può essere determinato, rileverà il luogo in cui le autorità doganali abbiano constatato l'avvenuta infrazione. Se sulla base delle informazioni a loro disposizione le autorità doganali stabiliscono che l'obbligazione doganale potrebbe essere sorta in più luoghi doversi, varrà il luogo in cui per primo la stessa sarebbe verosimilmente sorta.

Nel caso specifico di merci vincolate ad un regime doganale non ancora appurato per le quali il luogo in cui è sorta l'obbligazione non possa essere determinato con precisione, farà fede a seconda del caso di specie il luogo in cui ha avuto luogo il vincolo delle merci a tale regime, ovvero il luogo d'immissione delle merci nel territorio doganale sotto detto regime. Per le merci assoggettate ad un regime di custodia temporanea (cfr. *infra*) non conclusosi correttamente e per il quale non sia più possibile stabilire il luogo d'insorgenza dell'obbligazione, si applicherà il luogo in cui le stesse erano custodite.

Qualora un'autorità doganale nazionale appuri l'insorgere di un'obbligazione doganale sanzionatoria in un altro Stato membro e l'importo del dazio all'importazione corrispondente sia inferiore ai €10.000, l'obbligazione doganale si considererà automaticamente sorta *ex lege* nello Stato in cui ha avuto luogo la constatazione. Da ultimo, il sesto comma all'Art. 86 CDU statuisce che, nel caso in cui siano in vigore eventuali trattamenti tariffari di favore per le merci in questione, gli stessi si applicheranno anche nel caso di obbligazioni sorte in seguito ad inosservanza di norme

di legge, salvo il caso in cui tale inosservanza fosse avvenuta con dolo costituendo un palese tentativo di frode.

L'importo totale dei dazi o degli altri ammontari dovuti è determinato dall'autorità doganale competente per il luogo nel quale è sorta l'obbligazione doganale o si ritiene sia sorta, la quale provvederà a notificarla prontamente al debitore. L'obbligazione doganale è soggetta ad un termine prescrittivo fissato in tre anni, a decorrere dalla data in cui la stessa sia sorta o si presuma esserlo (Art. 103 CDU); per le obbligazioni doganali di tipo sanzionatorio sorte in seguito a fatti perseguibili penalmente a norma del diritto nazionale dello Stato ove questi abbiano avuto luogo, il termine di prescrizione varia dai cinque ai dieci anni a seconda dei termini previsti dalla legislazione nazionale per quel medesimo reato.

La notifica dell'obbligazione conterrà anche il termine comminato dall'autorità doganale per il pagamento dell'ammontare, comunque non superiore ai 10 giorni dalla data della notifica, salvo i vari casi di sospensione o dilazione del termine di pagamento previsti dalla normativa comunitaria. In caso di mancato pagamento entro il termine previsto ed eventualmente dilazionato, il debitore è costituito in mora, con applicazione di un tasso d'interesse moratorio e la facoltà per lo Stato di avvalersi di tutti i mezzi normalmente messi a disposizione dall'ordinamento nazionale per l'esecuzione coatta del pagamento.

Per le obbligazioni sorte in seguito ad inosservanza di norme di legge, il debitore potrà liberarsi fornendo la prova che questa non ha inficiato in modo sostanziale il corretto funzionamento del regime doganale in questione<sup>108</sup> e di aver agito in buona fede, ossia che il mancato ottemperamento alle norme doganali non costituiva un deliberato tentativo di frode e di aver successivamente provveduto ad espletare alacremente tutte le necessarie formalità atte a regolarizzare la situazione. In

---

<sup>108</sup> Ai sensi dell'Art. 103 Reg. del. (UE) n. 2015/2446, le seguenti inosservanze sono considerate di entità sufficientemente lieve da non inficiare il corretto funzionamento del regime doganale, senza pertanto dare adito all'insorgenza di obbligazioni di tipo sanzionatorio: a) superamento di un termine temporale previsto dalla normativa doganale per un periodo non superiore alla proroga che l'autorità doganale avrebbe concesso al riguardo se questa fosse stata richiesta; b) per merci in custodia temporanea o vincolate a regimi speciali diversi dal transito unionale e dalla zona franca, nel caso di errori di lieve entità nella dichiarazione in dogana che conclude la custodia temporanea od appura il regime. Non è del pari prevista l'insorgenza di obbligazioni sanzionatorie per inosservanze che siano state prontamente comunicate all'autorità doganale prima che questa effettui un controllo.

alternativa, potrà dar prova che le merci in contravvenzione non sono state utilizzate né consumate, né sono uscite dal territorio doganale dell'Unione. Infine, è prevista l'esclusione da responsabilità per l'infrazione di norme di legge in materia doganale qualora l'illecito sia stato cagionato da fatto intrinseco delle merci, caso fortuito, forza maggiore od atto o decisione dell'autorità doganale (*factum principis*), con onere probatorio sempre in capo al debitore. Per eventuali inosservanza di norme relative al vincolo di merci a regimi speciali, la successiva corretta immissione delle stesse in libera pratica assume efficacia sanante *ex tunc* (Art. 103 lett. b) Reg. del. (UE) n. 2015/2446).

L'obbligazione doganale si estingue:

- a) Col pagamento dell'ammontare dovuto, inclusi eventuali sgravi;
- b) Per prescrizione, decorso il termine previsto;
- c) Allorché la dichiarazione in dogana delle merci sia invalidata, nei casi previsti dalla legge<sup>109</sup>;
- d) In seguito alla confisca od al sequestro delle merci. Ciò vale esclusivamente per l'obbligazione daziaria, restando ovviamente impregiudicate le altre sanzioni amministrative e penali previste dall'ordinamento nazionale;
- e) In caso di distruzione delle merci sotto la sorveglianza doganale o di abbandono delle stesse allo Stato;
- f) Nel caso di scomparsa, avaria totale o distruzione delle merci in seguito ad un fattore intrinseco delle stesse, per caso fortuito o forza maggiore, od ancora in seguito ad un ordine dell'autorità doganale.

### 3.1.5. SULLA GARANZIA DOGANALE

Al duplice fine di assicurare la solvibilità del debitore in caso di insorgenza di obbligazioni doganali e di dissuadere la deliberata perpetrazione di frodi, la disciplina del CDU prevede la costituzione di apposite garanzie per le diverse obbligazioni doganali scaturenti da una data operazione o che potrebbero prevedibilmente sorgere in seguito alla stessa. Tale disciplina è rubricata al secondo Capo della Sezione 3 del Codice, Artt. 89 – 100.

---

<sup>109</sup> Per i casi di invalidamento della dichiarazione in dogana, cfr. Art. 148 Reg. del. (UE) n. 2015/2446.

La garanzia è normalmente costituita per operazioni ovvero merci specifiche, andando a coprire l'intero ammontare del dazio e degli altri oneri dovuti in relazione a tutte le merci immesse in libera pratica in seguito ad una singola dichiarazione doganale, a prescindere dall'esattezza o meno di quest'ultima<sup>110</sup>. Se tale ammontare non può essere determinato con esattezza al momento della richiesta di costituzione della garanzia da parte dell'autorità doganale, esso è fissato al massimo importo che possa prevedibilmente sorgere in seguito all'operazione garantita. L'autorità doganale ha la facoltà di richiedere la costituzione di garanzie anche a copertura di operazioni che non la richiedano espressamente ove abbia ragione di ritenere che il pagamento degli importi dovuti possa non avvenire entro il termine stabilito.

Una medesima garanzia può anche essere usata, purché non già svincolata ed entro i limiti dell'importo garantito, per la copertura di eventuali obbligazioni successive sorte in seguito a controlli a posteriori delle merci. Se la garanzia non è riscuotibile al di fuori dello Stato membro in cui è richiesta, deve poter coprire almeno l'intero ammontare del dazio all'importazione dovuto. Non si richiede alcuna garanzia per le operazioni doganali effettuate da Stati, autorità amministrative regionali e locali od altri enti di diritto pubblico nello svolgimento delle proprie funzioni di pubblica autorità. La garanzia non è parimenti in genere richiesta per merci aventi valore in dogana non superiore ai €1.000.

La garanzia è richiesta al debitore oppure alla persona che potrebbe diventarlo in seguito alla specifica operazione doganale coperta. Su richiesta, l'autorità doganale può concedere che sia assunta da un soggetto terzo. Essa può assumere comunemente la forma di deposito in contanti od altro mezzo di pagamento approvato dall'autorità doganale, di impegno assunto da un fideiussore, di costituzione di un'ipoteca, debito fondiario od anticresi, di pegno su merci, titoli o crediti, di consegna di cambiale garantita da terzo, ed altri. Per le garanzie costituite sottoforma di deposito non è prevista la corresponsione di alcun interesse da parte dell'autorità doganale a favore del garantito. Il debitore ha la facoltà di optare per la forma di garanzia che ritenga più

---

<sup>110</sup> In termini generali, non è in genere richiesta la costituzione di alcuna garanzia, a norma dell'Art. 89 co. 7 CDU, per le merci il cui trasporto avvenga nell'ambito del sistema fluviale navigabile del Reno e del Danubio, nel caso di merci trasportate mediante installazioni di trasporto fisse, e per merci vincolate ad un regime di transito unionale che siano movimentate per via marittima od aerea fra due porti od aeroporti nel territorio doganale dell'Unione avvalendosi di un documento di trasporto in formato elettronico.

congrua alla propria situazione, fatto salvo il potere dell'autorità doganale di rifiutare forme di garanzia incompatibili col corretto funzionamento dell'operazione doganale in questione.

Se successivamente alla costituzione della garanzia l'autorità doganale appura dalle circostanze l'insufficienza od inadeguatezza della stessa a coprire l'intero ammontare delle obbligazioni doganali prevedibili, potrà richiedere la costituzione di una garanzia complementare ovvero la sostituzione della precedente con altra maggiormente acconcia. Lo svincolo della garanzia avviene contestualmente alla constatazione da parte dell'autorità doganale che l'obbligazione doganale e l'obbligo di pagamento di eventuali altri oneri siano estinti o non possano più sorgere.

Come si è detto, la garanzia è normalmente costituita in relazione ad operazioni specifiche. Ciò nondimeno, è possibile, su richiesta dell'interessato, concedere la costituzione di una garanzia globale a copertura di due o più operazioni doganali di futura esecuzione. Detta garanzia globale può essere concessa solo ed esclusivamente a persone stabilite nel territorio doganale comunitario che si avvalgano abitualmente dei regimi doganali coperti dalla garanzia o che gestiscano professionalmente strutture di deposito per la custodia temporanea, e che non abbiano commesso in passato violazioni gravi o ripetute della normativa doganale e fiscale nazionale e dell'Unione.

A fronte della prova da parte del richiedente della propria solvibilità finanziaria e del possesso di un adeguato livello di controllo sulle proprie operazioni doganali tramite il mantenimento di apposite scritture commerciali, l'autorità doganale può altresì concedere una riduzione dell'ammontare della garanzia globale del 50% ovvero del 30%, od ancora esonerare completamente dalla stessa. Tali condizioni si ritengono automaticamente soddisfatte per i soggetti dotati dello *status* di AEO. Per merci in custodia temporanea o vincolate a regimi speciali, l'autorità doganale può, in base alle circostanze, in ogni caso interdire anche ad operatori specializzati il ricorso a garanzie globali ridotte od all'esonero dalle stesse di cui questi potrebbero normalmente avvalersi per altri tipi di operazioni. Tale decisione può essere tuttavia annullata d'ufficio se l'operatore autorizzato fornisce la prova che nei due anni precedenti non sono sorte obbligazioni doganali di alcun tipo per le merci in questione, oppure che tali obbligazioni sono sempre state regolarmente pagate dal debitore o dal fideiussore entro il termine prescritto. Parimenti, è sempre possibile vietare la validità di garanzie

globali per merci sulle quali siano state constatate frodi di entità ragguardevoli, per le quali si dovrà pertanto ricorrere ad una garanzia di tipo specifico, fatta salva la medesima prova liberatoria in capo all'interessato.

### **3.2. IL SISTEMA SANZIONATORIO NEL DIRITTO ITALIANO**

Come già brevemente accennato in precedenza, l'istituzione di sanzioni per infrazioni della normativa doganale ricade fra le competenze residue permaste in capo agli Stati membri<sup>111</sup>. Da ciò consegue come le pene previste per tali illeciti possano variare anche in modo considerevole da Stato a Stato. A tal riguardo, l'Art. 42 CDU limitasi a statuire che nella definizione di siffatte sanzioni gli Stati membri debbano attenersi a criteri di efficacia e di proporzionalità alla gravità dell'infrazione commessa. Circa la loro forma, la normativa comunitaria lascia grande libertà di scelta al legislatore nazionale, limitandosi a suggerire quale forma preferenziale quella di una sanzione pecuniaria, anche in sostituzione di sanzioni penali più gravi quali la reclusione, e se del caso la revoca o sospensione di eventuali autorizzazioni di valenza nazionale o comunitaria possedute dal reo.

Nel nostro ordinamento ha mantenuto dunque piena validità il dettato originario del Titolo VII del CDU dedicato alle violazioni doganali (Artt. 282 – 342) al netto delle successive modifiche apportate dal legislatore nazionale. Il Titolo VII è ulteriormente suddiviso in tre capi: il primo (artt. 282 – 301) è dedicato al reato di contrabbando, il secondo (artt. 302 – 322) ad illeciti doganali di più lieve natura che rilevano solo sotto il profilo amministrativo, mentre il terzo capo (artt. 323 – 342) reca le norme procedurali comuni ad entrambe le fattispecie.

#### **3.2.1. SUL REATO DI CONTRABBANDO**

Il dettato della normativa doganale nazionale fa rientrare nella generica definizione di contrabbando diverse fattispecie delittuose. Tale reato può dunque andare ad assumere nel concreto diverse manifestazioni: quella più comune consiste

---

<sup>111</sup> Per un approfondimento sull'evoluzione storica delle pene previste per le frodi doganali ed il contrabbando di merci v. A. FRUSCIONE, *La dogana nei secoli*, in *Il Doganalista*, n. 4/2013, p. 3 e ss.

nella sottrazione di merci estere al pagamento dei diritti di confine dovuti (non solo i dazi ma anche l’IVA all’importazione e le eventuali accise previste nel caso di merci introdotte per l’importazione definitiva<sup>112</sup>), la quale può aver luogo nel concreto attraverso le forme più disparate (es. mancata presentazione delle merci all’autorità doganale e loro introduzione illegale attraverso artifici volti ad occultarle; sottrazione non autorizzata di merci depositate presso depositi doganali o zone franche ecc.). Ma vi rientrano altresì anche l’introduzione illegale di merci in violazione di prescrizioni, limitazioni e divieti, così come lo scarico non autorizzato di merci nello spazio territoriale intermedio fra la linea di frontiera ed il più vicino ufficio doganale.

Suole distinguersi in dottrina fra contrabbando extraispettivo ed inraispettivo: al primo afferiscono tutti i casi in cui la merce venga occultata in modo da poterla immettere senza sottoporla ai controlli doganali ed assoggettarla ai vincoli disposti dall’ordinamento nazionale e comunitario; il secondo si riferisce invece alla situazione in cui le merci vengano sì presentate in dogana ma la loro rappresentazione nella dichiarazione doganale sia volutamente falsata, tanto in merito alla natura quanto al numero, valore od origine. Va in ogni caso sottolineato come tale distinzione sia utile soprattutto a fini didascalico-espositivo, assumendo al contrario poca o nulla rilevanza sul piano sanzionatorio<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> È ancora argomento dibattuto tanto in dottrina quanto in giurisprudenza se l’IVA all’importazione costituisca un diritto di confine al pari del dazio ovvero un tributo interno, questione di non indifferente rilevanza pratica in quanto passibile di incidere in modo consistente sugli ammontari delle sanzioni e pene pecuniarie previste dal sistema sanzionatorio per l’infrazione di norme doganali. In merito, si rileva come la Corte di Cassazione abbia in recenti sentenze (cfr. Corte Cass. sent. n. 23674/2019; Corte Cass. sent. n. 19233/2019; Corte Cass. sent. n. 19887/2019; Corte Cass. sent. n. 7951/2019) mutato la propria tradizionale posizione che vedeva l’IVA all’importazione rientrante nei diritti di confine (cfr. Corte Cass. sent. n. 1630/1997; Corte Cass. sent. 9455/2018), accogliendo ora al contrario la ricostruzione propugnata dalla CGUE in plurime sentenze (cfr. CGUE cause C-322/99 e C-323/99 *Fischer e Brandestein*, 17 maggio 2001; causa C-299/86 *Rainer Drexl*, 25 febbraio 1988; causa C-272/13 *Equoland*, 17 luglio 2014) secondo la quale l’IVA all’importazione costituirebbe un tutt’uno non suddivisibile con l’IVA al consumo applicata ai beni nazionali. Di talché, in caso di contrabbando od illecito amministrativo per inosservanza di norme doganali, i diritti confinali evasi in base ai quali viene computato l’ammontare della sanzione non dovrebbero tener conto dell’IVA all’importazione dovuta, per l’evasione della quale dovrebbe applicarsi parallelamente la specifica normativa di cui al D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 e *ss.mm.* Sul punto cfr. D. ZUCAL, *Il reato di contrabbando: profili applicativi e difesa del contribuente*, in *Novità Fiscali*, 8, 2021, pp. 441-447.

<sup>113</sup> Cfr. sul punto T. PADOVANI (ed.), *Leggi penali complementari*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 920 e ss.; S. ARMELLA, *op. cit.*, p. 358 e ss.



La lettera del TULD prevede oltre venticinque fattispecie tipiche attraverso le quali può perfezionarsi il reato di contrabbando, rubricate agli Artt. 282 – 291; l'Art. 292 contiene altresì una previsione generale che fa ricadere in tale delitto qualunque generale sottrazione delle merci al pagamento dei diritti di confine verificatasi in modo altro rispetto alle tipizzazioni degli articoli precedenti. L'Art. 25 TULD prevede l'incriminazione di contrabbando in caso di rifiuto ovvero d'impossibilità da parte dell'interessato a dimostrare la legittima provenienza delle merci in caso di ispezione doganale, così come in caso di comprovata inattendibilità delle informazioni fornite, salvo che risulti che il possesso delle merci derivi da altro reato. Da ultimo, l'Art. 293 equipara al contrabbando consumato anche il semplice tentativo di contrabbando, prevedendo per entrambi le medesime pene.

Il contrabbando (sia tentato che consumato) si suddivide ulteriormente in semplice ed aggravato. Per il contrabbando semplice la pena è esclusivamente di natura pecuniaria, con la previsione di una multa il cui ammontare può variare da due a dieci volte i diritti di confine evasi o che si sia cercato di evadere, a discrezione dell'autorità doganale, ed oltre naturalmente al versamento dei diritti di confine evasi.

*Ex Art. 329 TULD*, allorché il delitto di contrabbando sia stato commesso su navi, aeromobili, veicoli di qualsiasi genere, ovvero in stazioni ferroviarie, su treni, in stabilimenti industriali e commerciali, presso esercizi pubblici od in altri luoghi aperti al pubblico, il capitano della nave, il comandante dell'aeromobile, il vettore, il capostazione, il capotreno, l'Ente o la persona da cui dipende il servizio o lo stabilimento, nonché l'esercente od il proprietario, saranno tenuti *ex culpa in vigilando* al pagamento dell'ammontare della multa irrogata al condannato che sia un loro dipendente od un soggetto sottoposto alla loro autorità, direzione o vigilanza e che risulti insolvente. I soggetti e gli enti suddetti sono inoltre solidalmente responsabili col reo per il pagamento dei diritti evasi. Ciò non si applica tuttavia ai delitti di contrabbando commessi da viaggiatori, oppure allorquando il reo sia persona dipendente o soggetta all'autorità, direzione o vigilanza dello Stato o di un'amministrazione regionale, provinciale o comunale.

Nelle circostanze dianzi indicate, risulteranno inoltre obbligati solidalmente il capitano con l'armatore, il comandante dell'aeromobile con la società di navigazione o con il proprietario dell'apparecchio; il capostazione ed il capotreno con la società

concessionaria per le linee ferroviarie gestite privatamente. È altresì obbligato solidalmente col contrabbandiere anche l'eventuale ricettatore (Art. 388 TULD). Qualora tutti questi soggetti risultino anch'essi insolvibili, si procederà contro il condannato alla conversione della pena della multa in reclusione a norma del Codice penale.

In presenza di specifiche circostanze aggravanti, il contrabbando muta da semplice ad aggravato, con la previsione oltre alla multa anche di un periodo di reclusione quale pena ulteriore. Tali aggravanti possono essere di natura tanto oggettiva quanto soggettiva. L'Art. 295 co. 2 TULD prevede un periodo di detenzione dai tre ai cinque anni per le seguenti aggravanti oggettive<sup>114</sup> :

---

<sup>114</sup> Per il solo contrabbando di tabacchi lavorati (sigari, sigarette ecc.) gli Artt. 291-*bis*, 291-*ter* e 291-*quater* prevedono un sistema sanzionatorio specifico, introdotto dalla L. 7 marzo 1985, n. 76. Sono fatti rientrare in tale fattispecie delittuosa l'introduzione, trasporto, vendita, acquisto o detenzione di tabacchi lavorati di produzione estera in elusione dei diritti di confine dovuti. Per tale reato è prevista una multa specifica di €10 per ciascun grammo convenzionale di prodotto contrabbandato e comunque non inferiore ai €172. Il contrabbando di tabacchi lavorati diviene aggravato qualora il quantitativo di merci contrabbandate superi i 10 kg, con la previsione della reclusione dai due ai cinque anni. Ulteriori aggravanti, che aumentano la multa a €50 per grammo di merce ed il periodo di reclusione dai tre ai sette anni sono: a) utilizzo di armi da parte del condannato nel corso del reato o l'accertamento del loro possesso; b) resistenza alle forze di polizia insieme ad almeno altri due individui nel corso del reato od immediatamente dopo lo stesso; c) connessione del fatto ad altri reati contro la fede pubblica o la Pubblica Amministrazione; d) utilizzo nel corso del reato di mezzi di trasporto modificati abusivamente in modo da ostacolare l'intervento degli organi di polizia o costituire nocimento alla pubblica sicurezza; e) utilizzo nella commissione del reato di società di persone o capitali od altre disponibilità finanziarie costituite in Stati non facenti parte della Convenzione di Strasburgo del 1990 sulla prevenzione del contrabbando o che non abbiano ratificato convenzioni bilaterali di assistenza giudiziaria con l'Italia in merito al reato di contrabbando. Un'ulteriore aggravante generica, prevista dal primo comma dell'Art. 291-*ter* è altresì l'utilizzo nel commettere il reato di mezzi di trasporto appartenenti ad individui estranei al reato. Da ultimo, l'Art. 291-*quater* disciplina il reato di associazione a delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati, punendo con la reclusione da tre ad otto anni i promotori, fondatori, direttori, organizzatori e finanziatori della società, e con la reclusione da uno a sei anni per gli altri partecipanti; se l'associazione a delinquere fa uso di armi, la pena è aumentata dai cinque ai quindici anni per i primi e dai quattro ai dieci anni per i secondi. Ulteriore aggravante generica è la presenza di un numero di partecipanti all'associazione superiore ai dieci individui. Il quinto comma del medesimo articolo introduce invece la circostanza attenuante della collaborazione con le forze dell'ordine da parte di uno o più membri dell'associazione nella prevenzione del reato o nell'identificazione della società, con la diminuzione della pena prevista da un terzo alla metà. Più nel merito, sul contrabbando di tabacchi lavorati vedasi F. PITTALUGA, *Il regime fiscale e sanzionatorio del tabacco e degli altri prodotti da fumo*, pubblicato su *Altalex.com*, 26/06/2021.

- i. Ammontare dei diritti di confine evasi o interessati superiore ai €100.000. Per ammontari compresi fra i €50.000 ed i €100.000 la pena scende ad un massimo di tre anni; per importi inferiori ai €50.000 non è al contrario prevista la reclusione, ricadendo il delitto nel contrabbando semplice<sup>115</sup>;
- ii. Fatto connesso con altri delitti contro la Pubblica Amministrazione o la fede pubblica<sup>116</sup>;
- iii. Reo sorpreso a mano armata nel corso della commissione del reato oppure immediatamente dopo nella zona soggetta alla vigilanza doganale<sup>117</sup>;
- iv. Riunione di tre o più individui nella zona soggetta alla vigilanza doganale o nelle sue immediate vicinanze al fine di frapporre ostacolo agli organi di polizia;
- v. Associazione a delinquere finalizzata al contrabbando.

Le aggravanti soggettive sono eziandio enucleate all'Art. 296 TULD e ricadono nelle fattispecie penali della recidiva semplice (reiterazione del reato da parte di chi se ne sia già macchiato in passato una volta sola) ovvero aggravata (reiterazione plurima). Tali aggravanti applicansi solo al caso di contrabbando semplice, con la previsione per recidiva semplice di una pena accessoria sino ad un anno di reclusione oltre alla multa comminata, pena che aumenta ulteriormente dalla metà ai due terzi in caso di recidiva aggravata.

---

<sup>115</sup> Tale aggravante è stata recentemente introdotta dall'Art. 3 del D.lgs. 14 luglio 2020, n. 75 in attuazione della Direttiva (UE) n. 2017/1371 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (c.d. Direttiva PIF). Il testo originario del TULD non prevedeva infatti aggravanti penali rapportate all'ammontare dei diritti di confine evasi. Sul punto cfr. D. ZUCAL, *Il reato di contrabbando: profili applicativi e difesa del contribuente*, in *Novità fiscali*, 2021 (8), pp. 441-447.

<sup>116</sup> Occorre rilevare in merito all'aggravante di cui al punto ii) – delitto contro la Pubblica Amministrazione – come il giudice nazionale abbia diuturnamente sottolineato la natura di atto pubblico della bolletta doganale, con ciò facendo di fatto ricadere nel contrabbando aggravato anziché semplice la maggior parte dei casi concreti in cui lo stesso si realizza, nonché con la criminalizzazione anche di numerosi casi inferiori alla soglia *de minimis* di €10.000. Cfr. sul punto D. ZUCAL, *Il reato di contrabbando*, *cit.*, p. 443, nonché Corte Cass., sez. V, sent. 25 luglio 2014, n. 33213; Cass., sez. V, sent. 15 maggio 2003, n. 21355; Corte Cass. sent. n. 46471/2014.

<sup>117</sup> La zona di vigilanza doganale è definita *ex Art. 17 TULD* dai competenti organi doganali ed approvata dal Ministero delle finanze tenendo conto delle specifiche peculiarità di ciascuna località; a seconda dei casi, essa si estende dai 10 ai 30 km entro il confine terrestre e dai 5 ai 10 km dal litorale verso l'interno lungo la frontiera marittima.

L'Art. 297 TULD prevede poi la dichiarazione di delinquente abituale in contrabbando del soggetto che abbia subito tre o più condanne per tale crimine nei dieci anni precedenti, relativi a violazioni di diritti confinali complessivamente non inferiori ai €24.000 e non afferenti al medesimo fatto delittuoso. Lo stesso diviene delinquente professionale *ex* Art. 298 TULD dalla quinta condanna consecutiva per contrabbando allorché il giudice esperisca che il reo viva abitualmente, anche solo parzialmente, dei frutti del reato, applicandosi in entrambi i casi *ex* Art. 109 c.p. le misure di sicurezza previste dalla legge. In tutti i casi testé illustrati, qualora la pena irrogata comporti un periodo di detenzione superiore ad un anno, l'Art. 300 TULD prevede l'ulteriore sottoposizione obbligatoria del condannato a libertà vigilata.

Oltre alla multa ed all'eventuale reclusione, la normativa nazionale prevede quale pena addizionale la confisca, la quale *ex* Art. 301 TULD può riguardare tanto la merce oggetto di contrabbando quanto il profitto derivante dallo stesso, quanto ancora le cose che servirono alla messa in atto dello stesso, in particolare il mezzo di trasporto<sup>118</sup>. Se quest'ultimo è di proprietà di un terzo estraneo al reato, sarà onere del proprietario dimostrare, con inversione dell'onere probatorio, di non averne potuto prevedere l'utilizzo illecito né essere incorso in difetto di vigilanza<sup>119</sup>. Le cose sequestrate per

---

<sup>118</sup> Va peraltro sottolineato come, in deroga alla disciplina generale di cui all'Art. 240 c.p., nel settore doganale la confisca sia sempre obbligatoria. Sono state sollevate in dottrina non poche perplessità in merito alla legittimità delle disposizioni in merito alla confisca doganale. La normativa innanzitutto ponesi in netto contrasto col principio generale valido per gli altri illeciti di natura fiscale, secondo cui l'estinzione dell'obbligazione tributaria unitamente al pagamento di sanzioni ed interessi determini l'inapplicabilità della confisca. Al contrario, per evasioni daziarie il contribuente che pur abbia sanato la propria posizione col Fisco non ha di regola alcun diritto alla restituzione della cosa confiscata, né per illeciti rilevanti sotto il profilo penale né per quelli strettamente amministrativi. Tale principio acquista particolare rilievo per gli illeciti amministrativi di scarso valore nella misura in cui è prevista la confisca del mezzo di trasporto, previsione che andrebbe dunque a configurare una sanzione totalmente sproporzionata rispetto all'ammontare dell'evasione commessa. Ciò appare *icto oculi* in netto contrasto col dettato dell'Art. 42 CDU che come si è detto prevede che le sanzioni approntate dagli Stati membri debbano basarsi *inter alia* su un criterio di proporzionalità, con la possibilità per il giudice nazionale di disapplicare direttamente la norma nazionale in contrasto con la normativa comunitaria, nonché col principio costituzionale di proporzionalità delle sanzioni amministrative e penali previsto dal nostro ordinamento (cfr. *infra*). Sul punto, cfr. D. ZUCAL, *Il reato di contrabbando*, *cit.*, p. 447; C. BUCICCO, *L'applicazione del principio di proporzionalità alle sanzioni tributarie*, in *Dir. Prat. Trib. Int.*, 3, 2020.

<sup>119</sup> Il novero estremamente ampio delle *res* oggetto di possibile confisca in applicazione dell'Art. 301 TULD è stato oggetto di plurime pronunce della Corte costituzionale, che ne hanno sancito l'incostituzionalità relativamente alla confisca di cose contrabbandante che fossero state in precedenza illecitamente sottratte a terzi (Corte Cost. sent. 21-29 dicembre

contrabbando sono prese in custodia dalla dogana più vicina al luogo ove la confisca abbia avuto luogo. Si applicheranno ove possibile e pertinente le norme di cui agli Artt. 344 – 346 c.p.p. per assicurare l'identità e la conservazione delle *res* confiscate. I provvedimenti relativi alla restituzione ed alla vendita delle stesse sono ordinati d'urgenza dall'Autorità giudiziaria che procede all'istruzione od al giudizio e sono eseguiti dal ricevitore della dogana. È infine prevista la possibilità di ricorrere alla confisca per sproporzione di cui all'Art. 240-*bis* c.p. ed Art. 444 c.p.p.

Per i reati di contrabbando semplice, punibili con la sola multa, l'Art. 334 TULD introduce la facoltà per l'autorità doganale di concedere all'incriminato di avvalersi del c.d. ravvedimento operoso<sup>120</sup>, ovvero di addivenire ad una risoluzione del reato in via amministrativa rinunciando alla difesa e sopportando anticipatamente la pena mediante il pagamento sia dei diritti evasi che di una multa, definita dall'ADM stessa con un ammontare che va dal doppio al decuplo dei primi. Tale pagamento estingue il reato, col vantaggio per l'incriminato di evitare le spese e l'*iter* processuale e l'iscrizione del fatto nel casellario giudiziario. Il pagamento non permette tuttavia di evitare la misura della confisca della merce contrabbandata, del mezzo di trasporto e degli altri oggetti che materialmente abbiano permesso l'illecito. La giurisprudenza della Corte di Cassazione ha più volte sottolineato come la possibilità di ricorrere al ravvedimento operoso sia una mera facoltà in capo all'ADM, da questa concessa all'incriminato a sua completa discrezione, non sussistendo alcun obbligo di questa né alcun diritto dell'incriminato per contrabbando semplice a ricorrervi<sup>121</sup>. La trasmissione degli atti all'autorità giudiziaria preclude automaticamente la possibilità per il presunto trasgressore di comporre la questione in via amministrativa.

Si sottolinea in chiusura come l'irrogazione delle sanzioni penali dianzi illustrate non pregiudichi l'applicabilità di pene accessorie previste da leggi speciali in merito al divieto di importazione di specifiche tipologie merceologiche. Sul punto va infatti

---

1976, n. 259), alla confisca di oggetti di interesse artistico o storico oggetto della L. 1° giugno 1939, n. 1089 che siano stati esportati abusivamente e risultino di proprietà di terzi che non siano stati autori del reato né vi abbiano tratto profitto (Corte. Cost. sent. 14-19 gennaio 1987, n. 2), ed alla confisca di oggetti contrabbandati e successivamente acquistati da terzi estranei al reato che incolpevolmente fossero inconsapevoli della loro illecita immissione sul mercato (Corte. Cost. sent. 9-10 gennaio 1997, n. 2).

<sup>120</sup> Sull'argomento, cfr. L. UGOLINI, *Il ravvedimento operoso in dogana*, in *Corr. trib.*, 4, 2017, p. 271 e ss.; P. BELLANTE, *Il sistema doganale*, Giappichelli, Torino, p. 1029.

<sup>121</sup> Cfr. Corte Cass. sent. n. 75/1998.

rilevato come, non essendo per definizione previsti diritti di confine per le merci la cui immissione nel territorio doganale sia tassativamente vietata, vada generalmente a mancare la base daziaria sulla quale avviene il calcolo della multa irrogata, col necessario rimando alle specifiche sanzioni previste dalle leggi speciali in materia.

### 3.2.2. SULLA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA DEGLI ENTI PER IL DELITTO DI CONTRABBANDO

Un importante sviluppo normativo di recente introduzione è costituito dal D.lgs. 14 luglio 2020, n. 75 di attuazione della Direttiva (UE) n. 2017/1371 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale<sup>122</sup>. Tale decreto ha incluso il contrabbando fra i reati dai quali discende la responsabilità amministrativa di società ed enti di diritto privato, istituito già introdotto nel nostro ordinamento dal D.lgs. 8 giugno 2001, n. 231.

Molto succintamente, un ente è soggetto a responsabilità amministrativa per il vasto novero di delitti richiamati agli Artt. 24-26 *reg. cit.*<sup>123</sup> se commessi ad interesse o

---

<sup>122</sup> Sul tema, cfr. D. ZUCAL, *I reati tributari tra i presupposti per la responsabilità amministrativa degli enti*, in *Novità Fiscali*, 12, 2020, pp. 776-771.

<sup>123</sup> *Videlicet*: a) Indebita percezione di erogazioni, truffa in danno dello Stato, di un ente pubblico o dell'Unione europea o per il conseguimento di erogazioni pubbliche, frode informatica in danno dello Stato o di un ente pubblico e frode nelle pubbliche forniture (Art. 24 che richiama gli Artt. 316-*bis*, 316-*ter*, 356, 640 co. 2 n. 1, 640-*bis* e 640-*ter* c.p., nonché l'Art. 2 della L. 23 dicembre 1986, n. 898);

b) Delitti informatici e trattamento illecito di dati (Art. 24-*bis*, che richiama gli Artt. 615-*ter*, 617-*quater*, 617-*quinquies*, 635-*bis*, 635-*ter*, 635-*quater* e 635-*quinquies* c.p.);

c) Delitti riconducibili alla criminalità organizzata (Art. 24-*ter*, che richiama gli Artt. 416, 416-*bis*, 416-*ter* e 630 c.p. nonché l'Art. 74 D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309);

d) Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e abuso d'ufficio (Art. 25, che richiama gli Artt. 317-322 c.p.);

e) Falsificazione di monete, carte di credito, valori di bollo e strumenti o segni di riconoscimento (Art. 25-*bis*, che richiama gli Artt. 453, 454, 455, 459, 460, 461, 473 e 474 c.p.);

f) Delitti contro l'industria ed il commercio (Art. 25-*bis*.1, che richiama gli Artt. 513-517-*quater* c.p.);

g) Reati societari (Art. 25-*ter*, che richiama gli Artt. 2621-2638 c.c.);

h) Delitti con finalità di terrorismo od eversione dell'ordine sociale (Art. 25-*quater*);

i) Pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili (Art. 25-*quater*.1, che richiama l'Art. 583-*bis* c.p.);

j) Delitti contro la personalità individuale (Art. 25 *quinquies* che richiama gli Artt. 600-603-*bis* c.p.);

k) Abusi di mercato (Art. 25 *sexies*, che richiama la parte V, titolo I-*bis*, capo II del D.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58);

vantaggio dello stesso da persone che rivestano funzioni di rappresentanza, amministrazione o direzione, gestione o controllo di fatto dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale, oppure ancora da individui sottoposti alla vigilanza di uno dei soggetti dianzi elencati. La responsabilità dell'ente è esclusa qualora tali soggetti abbiano invece agito esclusivamente per interesse proprio o di terzi (Art. 5 *reg. cit.*). Nel caso in cui il reato sia commesso da uno o più soggetti che all'interno della gerarchia organizzativa rivestissero una posizione apicale, l'ente non risponderà se si dimostra che il reato è stato commesso eludendo i sistemi di controllo normalmente previsti dall'ordinamento nazionale (Art. 6 *reg. cit.*). L'ente parimenti non risponde per reati aventi autore ignoto o non imputabile, nonché qualora il reato sia estinto per amnistia (Art. 8 *reg. cit.*). È punito – ancorché meno gravemente, con sanzioni pecuniarie ed interdittive ridotte da un terzo alla metà – anche il semplice tentativo di commissione dei reati annoverati (Art. 26 *reg. cit.*) a meno

---

l) Omicidio colposo o lesioni gravi o gravissime commesse con violazione delle norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro (Art. 25-*septies*, che richiama l'Art. 589 c.p.);

m) Ricettazione, riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, nonché autoriciclaggio (Art. 25-*octies*, che richiama gli Artt. 648, 648-*bis*, 648-*ter* e 648-*ter*.1 c.p.);

n) delitti in materia di strumenti di pagamento diversi dai contanti (Art. 25-*octies*.1, che richiama gli Artt. 493-*ter* e 493-*quater* c.p.);

o) Violazione del diritto d'autore (Art. 25-*novies*, che richiama gli Artt. 171, 171-*bis*, 171-*ter*, 171-*septies* e 171-*octies* della L. 22 aprile 1941, n. 633);

p) Induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria (Art. 25-*decies*, che richiama l'Art. 377-*bis* c.p.);

q) Reati ambientali (Art. 25-*undecies*, che richiama gli Artt. 452-*bis*, 452-*quater*, 452-*quinquies*, 452-*sexies*, 452-*octies*, 727-*bis*, 733-*bis*, l'Art. 3 co. 6 della L. 28 dicembre 1993, n. 549, l'Art. 256 co. 4 del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nonché i reati di cui al D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, alla L. 7 febbraio 1992, n. 50 ed al D.lgs. 6 novembre 2007, n. 202);

r) Impiego di immigrati irregolari (Art. 25-*duodecies*, che richiama gli Artt. 12 co. 3, 3-*bis*, 3-*ter* e 5 e 22 co. 12-*bis* del D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286);

s) Razzismo e xenofobia (Art. 25-*terdecies* che richiama l'Art. 3 co. 3-*bis* della L. 13 ottobre 1975, n. 654);

t) Frode in competizioni sportive, esercizio abusivo di gioco o di scommessa e giochi d'azzardo esercitati a mezzo di apparecchi vietati (Art. 25-*quaterdecies*, che richiama gli Artt. 1 e 4 della L. 13 dicembre 1989, n. 401);

u) Reati tributari (Art. 25-*quinquiesdecies*, che richiama tutti i reati di cui al D.lgs. 10 marzo 2000, n. 74);

v) contrabbando (Art. 25-*sexiesdecies*, che richiama i reati di cui al Titolo VII TULD);

w) Delitti contro il patrimonio culturale (Art. 25-*septiesdecies*, che richiama gli Artt. 518-*bis*, 518-*ter*, 518-*quater*, 518-*octies*, 518-*novies*, 518-*decies*, 518-*undecies*, 518-*duodecies* e 518-*quaterdecies* c.p.);

x) Riciclaggio di beni culturali e devastazione e saccheggio di beni culturali e paesaggistici (Art. 25-*duodevicies*, che richiama gli Artt. 518-*sexies* e 518-*terdecies* c.p.).

che l'ente coinvolto non abbia attivamente prevenuto o tentato di impedire il fatto delittuoso.

Le sanzioni irrogabili includono la multa pecuniaria, le sanzioni interdittive, la confisca e la pubblicazione della sentenza. La sanzione pecuniaria è rapportata ad un sistema di quote, ove il valore individuale di una singola quota è stabilito dal giudice in base alla situazione patrimoniale dell'ente responsabile in base ad un criterio di efficacia della sanzione, oscillando fra un valore minimo di €258 ed uno massimo di €1.549, mentre il numero delle quote è stabilito sulla base della gravità del fatto, della responsabilità dell'ente e dell'eventuale attività svolta da questo per eliminare od attenuare le conseguenze del reato e per prevenire la commissione di futuri illeciti.

Nel caso specifico del reato di contrabbando, per diritti di confine evasi inferiori ai €100.000 il valore della sanzione va dalle cento alle duecento quote, mentre per importi superiori il tetto massimo s'innalza a quattrocento quote. Tenendo conto dell'intervallo di oscillazione previsto per il valore di una singola quota, ne risulta che la multa irrogabile può variare da un minimo di €25.800 ad un massimo di €309.800 per l'evasione di diritti di confine sino ai €100.000, e fino ad un massimo di €619.600 per ammontari superiori. Laddove sia esperito che l'ente o società abbia tratto un «profitto di rilevante entità» dall'attività di contrabbando, la pena potrà essere aumentata di un ulteriore terzo.

L'Art. 12 *reg. cit.* introduce del pari alcuni fattori attenuanti per la riduzione della sanzione pecuniaria: questa potrà essere infatti decurtata della metà e soggetta comunque ad una limitazione debitoria di €103.291 se l'individuo autore materiale del reato ha commesso il fatto prevalentemente per interesse proprio o di terzi ed il vantaggio ricavato dall'ente è invero minimo o nullo, ovvero quando i danni patrimoniali cagionati siano di particolare tenuità. La riduzione della sanzione va da un terzo alla metà qualora, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, l'ente abbia risarcito integralmente il danno ed abbia eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato o si sia efficacemente adoperato in tal senso, oppure se è stato adottato un modello organizzativo idoneo a prevenire analoghi reati in futuro. Qualora ricorrano entrambe le condizioni, la pena può essere soggetta ad una riduzione di due terzi, pur essendo comunque soggetta ad una soglia minima di €10.239.



Per quanto riguarda le sanzioni interdittive, queste hanno una funzione primariamente preventiva della commissione di futuri reati e solo in seconda analisi punitiva, alla luce degli effetti dirompenti che la loro comminazione apporta alla capacità dell'ente di svolgere qualsivoglia attività economica. Esse, infatti, possono consistere in una o più delle seguenti: a) sospensione o revoca di autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito; b) divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio; c) esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi pubblici, con eventuale revoca di quelli già concessi; d) divieto di pubblicizzare beni o servizi. La durata di tali sanzioni va dai tre mesi ai due anni, a discrezione del giudice sulla base delle circostanze del caso e soprattutto alla natura dell'attività economica svolta dall'ente, sempre secondo un criterio finalizzato *praesertim* alla prevenzione di altri futuri crimini di tal sorta. In presenza di siffatte sanzioni, può essere disposta la pubblicazione della sentenza di condanna ai sensi dell'Art. 36 c.p.

Data la loro particolare severità, dette sanzioni risultano concretamente applicabili solo in un numero ristretto di casi: innanzitutto, sono irrogabili esclusivamente per quei reati specifici che le prevedano ai sensi della normativa in esame. Deve poi sussistere almeno una delle seguenti condizioni aggravanti: a) l'ente ha tratto dal reato un profitto di rilevante entità e il reato è stato commesso da soggetti in posizione apicale, ovvero da soggetti sottoposti alla direzione di questi qualora, in questo secondo caso, la commissione del reato sia stata cagionata da gravi carenze organizzative dell'ente; b) in caso di reiterazione di illeciti, anche di differente natura. Da ultimo, le sanzioni interdittive non si applicano in presenza delle seguenti circostanze attenuanti: a) l'ente ha risarcito integralmente il danno e ne ha eliminato le conseguenze dannose o pericolose o si è comunque efficacemente adoperato in tal senso; b) l'ente ha eliminato le carenze organizzative che hanno determinato il reato; c) l'ente ha messo a disposizione il profitto conseguito ai fini della confisca.

La trasgressione degli obblighi e/o divieti oggetto delle misure restrittive imposte dal giudice nello svolgimento dell'attività economica dell'ente da parte di chiunque è punita con la reclusione da sei mesi a tre anni per la persona fisica che ne sia colpevole e con l'ulteriore ammenda dalle duecento alle seicento quote per l'ente a vantaggio del

quale sia stata commessa, oltre alla possibilità di irrogazione di ulteriori sanzioni interdittive di maggiore entità.

Laddove le sanzioni interdittive previamente disposte risultassero inefficaci a prevenire la reiterazione dell'illecito, il giudice può comminare quale *extrema ratio* la completa interdizione dell'ente dall'esercizio dell'attività svolta; la stessa potrà essere alternativamente proseguita da un commissario giudiziale per tutta la durata della pena ricorrendo i criteri di importanza sociale ed economica dell'ente di cui all'Art. 15 co. 1 *reg. cit.*<sup>124</sup> In questo caso, il profitto generato dall'attività per tutto il periodo in cui la stessa è affidata al commissario giudiziale sarà soggetto a confisca.

In presenza di ripetute condanne ad interdizione dall'esercizio dell'attività per almeno tre volte nei sette anni precedenti e dell'ottenimento di un profitto di considerevole entità proveniente da attività criminose da parte dell'ente, l'interdizione può divenire definitiva. Analogamente, i divieti temporanei a contrattare con la pubblica amministrazione ed a pubblicizzare beni e servizi possono divenire definitivi in caso di condanna alla stessa sanzione per almeno tre volte nei sette anni precedenti.

Le sanzioni amministrative si prescrivono nel termine di cinque anni dalla data di consumazione del reato. Interrompono la prescrizione la richiesta di applicazione di misure cautelari interdittive e la contestazione dell'illecito amministrativo. In quest'ultimo caso, la prescrizione non decorre fino al momento di passaggio della sentenza in giudicato.

Nel caso in cui ci si trovi dinanzi ad una pluralità d'illeciti commessi dal medesimo ente con un'unica azione od omissione ovvero nello svolgimento della medesima attività, si applicherà la sanzione pecuniaria prevista per l'illecito più grave aumentata sino al triplo, e l'eventuale misura interdittiva prevista per il medesimo. Sempre in caso di pluralità d'illeciti, l'ammontare della sanzione pecuniaria non potrà comunque eccedere la somma dei massimali previsti per ciascuna fattispecie delittuosa.

Nel caso specifico del reato di contrabbando, l'Art. 25-*sexiesdecies* dispone quali sanzioni interdittive irrogabili esclusivamente il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, l'esclusione da sussidi, agevolazioni ecc. ed il divieto di

---

<sup>124</sup> *Videlicet*: a) l'ente svolge un pubblico servizio od un servizio di pubblica necessità la cui interruzione può provocare un grave pregiudizio alla collettività; b) l'interruzione dell'attività dell'ente può provocare, tenuto conto delle sue dimensioni e delle condizioni economiche del territorio in cui è situato, rilevanti ripercussioni sull'occupazione.

pubblicizzazione di beni e servizi, escludendo dunque le sanzioni residue di sospensione o revoca di licenze ed autorizzazioni e l'interdizione dall'esercizio dell'attività. Per il resto, si applicano normalmente tutti i criteri generali previamente illustrati.

Da ultimo, è sempre disposta per tutti i reati dai quali scaturisca la responsabilità amministrativa degli enti la confisca – anche per equivalente – dei proventi del reato, salvo per la parte che può essere restituita agli eventuali danneggiati. Restano impregiudicati i diritti acquistati dai terzi in buona fede.

### 3.2.3. SULL'ILLECITO AMMINISTRATIVO PER VIOLAZIONE DI NORME DOGANALI

La giurisprudenza nazionale ha più volte sottolineato come il contrabbando costituisca un delitto di natura esclusivamente dolosa, ove l'evasione dei diritti di confine è scientemente deliberata e realizzata o tentata tramite raggiri, artifici od altri meccanismi fraudolenti finalizzati ad ostacolare od eludere i controlli doganali<sup>125</sup>. Ciò fa sì che qualora la predetta evasione (tanto verificatasi quanto solo rischiatasi) abbia un'origine meramente colposa, dovuta cioè a sviste, errori involontari nella compilazione delle dichiarazioni doganali, imperizia od ignoranza della normativa doganale, il fatto non andrà ad assumere una natura criminale, rilevando solo sul piano amministrativo e rientrando nella generica nozione di illecito per violazione di norme doganali, la cui disciplina è rubricata al secondo capo del Titolo VII, Artt. 302 – 321.

Ci concentreremo in particolare in questa sede sulla disciplina generale dell'Art. 303 TULD. Questo come si vedrà è andato incontro negli ultimi anni a frequenti critiche da parte di doganalisti e spedizionieri in seguito alla radicale riforma

---

<sup>125</sup> Cfr. Corte Cass., sev V, sent. n. 33213/2014: «[...] Va innanzi tutto ribadito come sia configurabile il delitto di contrabbando cosiddetto intranspettivo, previsto dal D.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, Art. 292, e non l'illecito amministrativo previsto dall'Art. 303 del cit. D.P.R., qualora la discordanza tra i valori denunciati e quelli accertati delle merci importate sia conseguenza non di una semplice dichiarazione, ma di un comportamento fraudolento, volto a sottrarre in tutto o in parte la merce al dovuto diritto di confine (cfr. Sez. 3, n. 8096 del 9 febbraio 2011, Piermartiri, Rv. 249578). Ciò che differenzia le due violazioni è, pertanto, la circostanza che l'elusione dell'accertamento doganale, nell'ipotesi più gravemente sanzionata, non avviene mediante una mera dichiarazione, essendo quest'ultima associata ad altre attività finalizzate ad avvalorarla come, ad esempio, la predisposizione di documentazione fittizia od altri simili artifici».

apportatavi dall'Art. 11 co. 4 del D.L. 2 marzo 2012, n. 16 (c.d. "Decreto semplificazioni fiscali"), e convertito con L. 26 aprile 2012, n. 44.

L'articolo delinea il sistema sanzionatorio vigente ogniqualvolta l'Autorità doganale nazionale riscontri in seguito ad ispezioni e controlli delle difformità di natura solo colposa fra le informazioni presentate nella dichiarazione doganale in merito alla quantità, natura o valore di merci e la realtà dei fatti. Tale disciplina ha carattere generale, applicandosi alle merci destinate all'immissione in libera pratica, all'importazione definitiva, al deposito doganale ed al transito esterno (cfr. *infra*), con la previsione altresì di norme specifiche per le merci destinate agli altri regimi speciali, di cui si parlerà nel corso della trattazione dei medesimi.

Il sistema sanzionatorio così delineato distingue innanzitutto fra violazioni sostanziali, per le quali l'errore dichiarativo determina un'effettiva rideterminazione dei diritti di confine dovuti, e violazioni soltanto formali, che non incidono significativamente sul calcolo dell'ammontare dovuto, non cagionando dunque conseguenze pregiudizievoli all'erario, con la previsione di pene molto più lievi per le seconde. Un caso classico di violazione formale riguarda ad esempio l'errata classificazione tariffaria delle merci in seguito alla quale il dichiarante corrisponda comunque all'autorità doganale un importo identico o solo minimamente difforme da quello che sarebbe stato dovuto nel caso di corretta classificazione. In generale, la soglia *de minimis* fungente da discriminare fra le due categorie è il 5% dei diritti di confine dovuti: al di sotto di tale soglia, l'infrazione si qualifica pertanto come formale, soggetta alla sanzione lieve dai €103 ai €516<sup>126</sup>.

Il comma 2 del medesimo Articolo introduce altresì una serie di circostanze che permettono di qualificare la contravvenzione come lievissima, con totale esenzione dal pagamento della sanzione. In particolare: a) qualora vi siano stati errori nella classificazione tariffaria delle merci ma ne sia stata comunque indicata correttamente la denominazione commerciale, permettendo di talché la corretta computazione dei

---

<sup>126</sup> Si sottolinea come nel testo novellato dell'Art. 303 TULD il legislatore abbia corretto una svista lessicale presente nel testo precedente ove si faceva utilizzo del termine "*ammenda*" in luogo di "*sanzione*", ricordando come la prima sia qualificata all'Art. 19 co. 2 c.p. come una sanzione di tipo pecuniario prevista per la commissione di un reato di tipo contravvenzionale, dunque non applicabile alle contravvenzioni enumerate all'Art. 303 TULD le quali, come si è detto, costituiscono illecito di natura amministrativa e non penale.

diritti di confine dovuti; b) in caso di errori nella natura delle merci, quando quella dichiarata e quella effettiva appartengano a diverse sottovoci di una medesima voce e l'ammontare dei diritti evasi sia non superiore ad un terzo di quelli dovuti; c) per errori di quantità o di valore delle merci che non superino il 5% della quantità o valore effettivamente accertati.

Per diritti di confine evasi superiori al 5% l'infrazione assume natura sostanziale, con la previsione di sanzioni più severe, calcolate tramite un sistema a scaglioni così strutturato, con gradazione delle sanzioni irrogate rispetto all'ammontare dei diritti evasi:

- i. Per diritti evasi sino a €500 la sanzione prevista va dai €103 ai €500;
- ii. Per diritti evasi da €500,01 a €1.000 la sanzione prevista va dai €1.000 ai €5.000;
- iii. Per diritti evasi da €1.000,01 a €2.000 la sanzione prevista va dai €5.000 ai €15.000;
- iv. Per diritti evasi da €2.000,01 a €3.999,99 la sanzione prevista va dai €15.000 ai €30.000;
- v. Infine, per diritti evasi pari o superiori ai €4.000, l'ammontare della sanzione va dai €30.000 al decuplo dei diritti evasi.

Va naturalmente sottolineato come, indipendentemente dalla natura dell'infrazione e dall'ammontare della sanzione comminata, resti impregiudicato l'obbligo di corresponsione dei diritti di confine evasi da parte dell'autore dell'infrazione.

Tale sistema, apparentemente semplice e di applicazione automatica, rivela tuttavia ad un'attenta lettura non pochi elementi contraddittori o di non chiara applicazione. Innanzitutto, si rileva come il sistema a scaglioni dianzi illustrato si applichi per l'evasione di diritti di confine dovuta ad errori in merito al solo valore delle merci dichiarato in dogana. Nulla si dice nel caso in cui l'evasione colposa di diritti di confine superiore al 5% sia invece cagionata da errori in merito alla natura o quantità delle merci, dando adito a diverse possibili interpretazioni circa il quadro sanzionatorio da applicare nel caso di infrazioni siffatte. Una prima interpretazione, di natura esclusivamente letterale, darebbe ad intendere che in caso di errori nella natura o quantità delle merci vada ad applicarsi sempre la sanzione minima dai €103 ai €516,

indipendentemente dall'ammontare dei diritti evasi. È questa la posizione generalmente sostenuta ad esempio dal Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali (CNSD)<sup>127</sup>. Si tratta in ogni caso di una tesi opinabile da un punto di vista sistemico della normativa in analisi, non rinvenendosi alcuna giustificazione per una simile disparità di trattamento fra errori nel valore ed errori nella natura o quantità delle merci.

Una seconda interpretazione di natura sistemico-teleologica vedrebbe invece il sistema a scaglioni applicarsi per analogia anche a difformità nella natura o quantità delle merci. Tale ricostruzione appare preferibile, ricalcando più da vicino lo scopo precipuo perseguito dal legislatore in sede di novellazione di «*rafforzare la deterrenza delle norme poste a presidio della correttezza e della completezza delle dichiarazioni doganali, elevando l'attenzione delle categorie professionali e degli operatori economici che agiscono nel commercio internazionale*»<sup>128</sup>. Va in ogni caso sottolineato come l'attuale formulazione testuale della norma, invero piuttosto contorta, non permetta realmente di cassare a priori né l'una né l'altra ricostruzione, dando adito ad interpretazioni difformi della norma anche in sede di ricorso presso il giudice amministrativo per situazioni analoghe, come sottolineato dallo stesso CNSD, risultando pertanto auspicabile e doverosa una riscrittura dell'articolo in senso più chiaro.

Sempre il CNSD ha eziandio sollevato più volte dubbi circa l'illegittimità di alcuni elementi del nuovo sistema. Tre sono in particolare i *puncta dolentia* rilevati: innanzitutto, la previsione di una sanzione amministrativa per quanto minima anche per infrazioni solo formali che non abbiano cagionato un consistente danno erariale appare in evidente contrasto col dettato dell'Art. 10 co. 3 dello Statuto del contribuente (L. 27 luglio 2000, n. 212), per il quale «*Le sanzioni non sono comunque irrogate quando la violazione [...] si traduce in una mera violazione formale senza debito d'imposta*»; tale principio generale come si è avuto modo di apprezzare trova già applicazione in alcune delle esimenti precedentemente illustrate pur senza assurgere a regola generale. Va peraltro rilevato come l'Art. 1 co. 1 dello Statuto medesimo affermi che «*Le disposizioni della presente legge, in attuazione degli articoli 3, 23, 53 e 97 della Costituzione, costituiscono principi*

---

<sup>127</sup> Cfr. *Note critiche sull'Articolo 303 TULD*, Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali, Roma, 2014.

<sup>128</sup> Relazione di accompagnamento al D.L. 2 marzo 2012, n. 16.

*generali dell'ordinamento tributario e possono essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi specialis*». Dal momento che la novellazione dell'Art. 303 TULD non reca la menzione di espressa deroga a tale principio, non risulterebbero applicabili i più generali principi per la risoluzione delle antinomie previsti dal nostro ordinamento, in particolare *lex specialis derogat generali* e *lex posterior derogat anteriori*<sup>129</sup>.

In seconda battuta, la novellazione ha espunto il principio di buona fede presente nel testo originale del 1973, che prevedeva una sanzione comminabile fortemente ridotta (sino ad un decimo dell'ammontare altrimenti previsto) qualora la differenza fra i diritti di confine dovuti e quelli corrisposti fosse dipesa da «*errori di calcolo, di conversione della valuta estera o di trascrizione commessi in buona fede nella compilazione della dichiarazione, ovvero è dovuta ad inesatta indicazione del valore sempreché il dichiarante abbia fornito tutti gli elementi necessari per l'accertamento del valore stesso*». Nel nuovo testo, la buona fede del dichiarante non rientra fra i fattori esimenti, elemento che al contrario secondo la giurisprudenza della Cassazione opererebbe sempre quale causa di esclusione della responsabilità non solo per gli illeciti penali, ma anche per quelli amministrativi<sup>130</sup>.

Va ancora una volta rilevato come l'assenza di un richiamo diretto al principio di buona fede nel nuovo testo dell'Art. 303 TULD non esuli in ogni caso dall'applicazione di tale principio in via generale a tutti gli illeciti amministrativi, come chiarito dalla Cassazione stessa<sup>131</sup>. Semplicemente, mentre il vecchio testo del TULD prevedeva una tipizzazione di alcuni dei casi più comuni in cui l'errore si presumeva riconducibile alla buona fede, l'eliminazione di tale previsione fa sì che ora, in presenza di errori di calcolo, conversione di valuta estera o trascrizione, l'effettiva buona fede del dichiarante debba essere provata caso per caso, con onere probatorio in capo a quest'ultimo<sup>132</sup>.

---

<sup>129</sup> Cfr. sul punto L. DEL FEDERICO, *Le garanzie dello Statuto in tema di illecito tributario*, in G. MARONGIU (ed.), *Lo Statuto dei diritti dei contribuenti*, pp. 33 – 46, Giappichelli, Torino, 2004.

<sup>130</sup> Cfr. *in multis* Corte Cass. sent. 23 settembre 2003 n. 14107; Corte Cass. sent. 11 giugno 2007 n. 13610; Corte Cass. sent. 6 aprile 2011, n. 7885.

<sup>131</sup> Cfr. Corte Cass. sent. 13 maggio 2009 n. 10982, , che ne ha sottolineato la valenza costituzionale.

<sup>132</sup> È d'uopo tuttavia richiamare a scanso d'equivoci come il criterio della buona fede vada in ogni caso sempre letto alla luce del livello di diligenza professionale richiesto a spedizionieri, doganalisti ed imprese attive in operazioni di *import-export* sensibilmente più elevato rispetto a quello del cittadino semplice, con la conseguenza che i primi saranno facilmente chiamati a rispondere anche per contravvenzioni derivanti da *culpa levis*, salva la prova di non averli potuti evitare anche applicando la diligenza professionale normalmente

Da ultimo, il CNSD ha posto l'enfasi sulla forte sproporzione delle sanzioni previste dal nuovo sistema a scaglioni, invero assente nel previgente testo dell'articolo<sup>133</sup>, che parrebbe violare il principio costituzionale di proporzionalità delle sanzioni amministrative, caposaldo tanto del sistema nazionale quanto di quello

---

richiesta nel settore (es. dati erronei di non agevole verifica forniti direttamente dal cliente, informazioni errate fornite dall'autorità doganale del Paese di esportazione ecc.). Cfr. Cass. civ., Sez. II, sent. 9 novembre 1982 n. 5885; Cass. Civ., Sez. II, sent. 28 ottobre 2004, n. 20869; Cass. Civ., Sez. II, sent. 6 novembre 2006, n. 23621.

Va poi ricordato come nell'ordinamento giuridico italiano vige una presunzione di responsabilità a carico dell'autore materiale della violazione amministrativa, sempre che gli sia ascrivibile almeno una condotta colposa. Si tratta nondimeno di una presunzione relativa, che ammette la prova contraria, potendo l'autore materiale infatti, già in fase di verbalizzazione dell'illecito, sostenere la propria estraneità ai fatti, provando che la responsabilità sia ascrivibile esclusivamente al comportamento di un soggetto terzo ed eccedendo l'induzione in errore incolpevole da parte (nel caso specifico del doganalista) del proprietario delle merci, ovviamente a fianco di debita motivazione. È stato comunque sottolineato dalla Commissione tributaria della provincia di Livorno (sent. 23 maggio 2011, n. 186) come nessuna buona fede possa ritenersi sussistente quando vi sia stata un'aprioristica accettazione della documentazione fornita dal rappresentato senza porre in essere i più elementari controlli sul contenuto della stessa. Ne consegue in particolare come il doganalista non possa limitarsi a trasferire in maniera acritica le informazioni ricevute dal cliente nella dichiarazione doganale, ma abbia l'onere in ogni caso di saggiarne la veridicità, completezza ed esattezza, rifiutandosi di eseguire il mandato affidatogli qualora scorga una situazione illecita od irregolare alla quale il cliente non voglia o non possa porre rimedio.

Sul punto si richiama infine la Circolare n. 292 del 23 dicembre 1998 del Ministero delle Finanze, la quale ha specificato come, proprio in materia di responsabilità del doganalista, qualora tale intermediario agisca in rappresentanza diretta del proprietario delle merci e ponga in essere delle dichiarazioni poi rivelatesi false od inesatte, la responsabilità del primo per illeciti amministrativi verrà in causa solo al sussistere delle seguenti condizioni: 1) Le informazioni e le prove documentali fornitegli dal cliente sono in evidente contraddizione fra di loro o con la natura delle merci, per cui una persona esperta del ramo avrebbe dovuto accorgersi dell'irregolarità, sia pure in seguito ad un esame meticoloso); 2) Quando le leggi, regolamenti, convenzioni internazionali ed altri testi normativi eventualmente invocati per ottenere trattamenti particolari o di favore non sono applicabili, oppure lo sono solo in base a determinate condizioni insussistenti nel caso di specie, condizioni che lo spedizioniere doganale avrebbe dovuto conoscere applicandosi l'ordinaria diligenza richiesta dalla professione. Cfr. sul punto *Autore mediato, buona fede ed Articolo 303 TULD*, Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali (CNSD), Roma, 12 marzo 2012.

<sup>133</sup> Il testo originale dell'Art. 303 TULD prevedeva un'unica sanzione, il cui valore poteva andare dall'ammontare dei diritti evasi al decuplo degli stessi, sanzione come si nota soggetta a margini inferiori decisamente più blandi rispetto al sistema attuale. Secondo lo stesso CNSD, l'innalzamento di tali margini tradirebbe lo scopo reale delle plurime riforme apportate dal D.L. 2 marzo 2012, n. 16 di aumentare le entrate statali derivanti da sanzioni amministrative alla luce del dissesto dei conti pubblici e della crisi del debito pubblico italiano di quegli anni, andando a colpire in modo decisamente più aspro le evasioni dovute ad errori di maggior incidenza statistica, ovvero quelle dai €500 ai €4.000. Cfr. CNSD, *Note critiche sull'Articolo 303 TULD*, cit.



comunitario<sup>134</sup>. Ad esempio, come rilevato dal CNSD, la sanzione minima di €30.000 potrebbe applicarsi a discrezione dell'autorità doganale tanto ad un'evasione colposa di diritti di confine per €5.000 quando ad una di €200.000, risultando in proporzione il 600% della prima infrazione ma solo il 15% della seconda. È stato poi più volte sollevato il problema del cosiddetto “centesimo aureo”, ovvero l'aumento spropositato della sanzione minima comminabile per un centesimo di euro in più di evasione che faccia scattare il passaggio allo scaglione successivo, cosa che può facilmente prestarsi ad abusi da parte dell'autorità doganale per ammontari evasi al limite tra uno scaglione e l'altro<sup>135</sup>. In termini concreti, al crescere dei diritti di confine evasi ad esempio da €2.000 a €2.000,01 si determinerebbe il passaggio dal terzo al quarto scaglione, col crescere della sanzione minima prevista da €5.000 a €15.000; tale centesimo in più di evasione viene dunque ad assumere nel nuovo sistema un valore implicito di ben €10.000.

Un ultimo punto da sottolineare in merito all'Art. 303 TULD riguarda il suo non recar menzione – né al testo originale del 1973 né a quello recenziore del 2012 – delle evasioni daziarie dovute ad errori colposi in merito all'origine delle merci, il quarto degli elementi fondamentali in base ai quali sono determinati i diritti di confine dovuti. Si tratta anche questo di un aspetto controverso che in passato, prima della riforma del 2012, aveva visto contrapporsi da un lato la tesi propugnata dall'ADM e da parte della dottrina, secondo la quale l'omissione dell'errore sull'origine fra le fonti di illecito

---

<sup>134</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, n. 1195/2005: «[...] *La proporzione in relazione all'entità della sanzione disciplinare è tipica valutazione discrezionale della pubblica amministrazione, di per sé insindacabile dal giudice amministrativo, tranne nei casi in cui appaia manifestamente anomala o sproporzionata o particolarmente severa in quanto determinata nel massimo consentito*[...]» e CGUE, 26 ottobre 1995, Causa C-36/94, *Siesse v. Director de Alcantara*: «*Per quanto riguarda le infrazioni doganali, in assenza di armonizzazione delle normative comunitarie in questo settore, gli Stati membri hanno la competenza di scegliere le sanzioni che sembrano loro più appropriate. Essi sono tuttavia tenuti ad esercitare questa competenza nel rispetto del diritto comunitario e dei suoi principi generali e, di conseguenza, nel rispetto del principio di proporzionalità*». Il principio di proporzionalità delle sanzioni amministrative è peraltro richiamato espressamente anche dall'Art. 42 CDU, come si è già avuto modo di apprezzare.

<sup>135</sup> Va rilevato una volta di più come il testo della norma riporti in realtà valori minimi di €500,1, €1.000,1 e €2000,1 come limiti inferiori degli scaglioni dal secondo al quarto, che una lettura secondo le normali regole algebriche potrebbe interpretare come €500,10, €1.000,10 e €2.000,10. Si tratta in ogni caso pacificamente di un semplice *lapsus* del legislatore, in quanto in caso contrario si verrebbe paradossalmente a creare una “zona grigia” di evasione, ad esempio dai €500,01 ai €500,09, per la quale non sarebbe prevista alcuna sanzione. Ciò in ogni caso solleva una volta di più la necessità di riformulare il dettato dell'Art. 303 in maniera più chiara.

amministrativo avrebbe costituito una semplice svista del legislatore – con l'applicazione per prassi del sistema sanzionatorio previgente anche agli errori in materia d'origine in via analogica – e dall'altro il CNSD ed altra parte della dottrina, che invece difendevano un'interpretazione strettamente letterale del dettato dell'articolo. La protratta omissione dell'errore circa l'origine delle merci anche nel testo novellato del 2012 ha avvalorato la tesi secondo cui tale assenza non sarebbe riconducibile al semplice *lapsus* del legislatore ma a scelta deliberata.

In tal senso si era peraltro già più volte espressa la giurisprudenza delle Commissioni tributarie<sup>136</sup>, la quale aveva espressamente escluso l'applicazione dell'Art. 303 TULD ad errori in materia di origine, precisando come la *ratio* di tale differente trattamento sanzionatorio fosse da rinvenirsi nella maggiore difficoltà per il dichiarante di verificare in prima persona l'origine delle merci. In altre parole, mentre il dichiarante (in genere uno spedizioniere professionale) dovrebbe generalmente essere sempre in grado di appurare la quantità, qualità e valore delle merci che intenda importare – caratteristiche queste sostanziali – applicando la dovuta diligenza richiesta alla professione, viceversa l'origine delle stesse è in genere formalmente attestata dal venditore extra-comunitario e certificata dall'Autorità doganale del Paese terzo d'importazione, informazione la cui veridicità è nel concreto raramente accertabile dall'importatore comunitario anche applicando la dovuta diligenza professionale. Da ciò scaturirebbe la non sanzionabilità da parte dell'ADM di certificati di origine inesatti in quanto ascrivibili a fatto del terzo.

Tanto alle sanzioni per violazioni solo formali quanto per quelle sostanziali si applicano poi le esimenti generali dell'ordinamento nazionale che determinano la non punibilità di illeciti amministrativi enucleate all'Art. 10 dello Statuto del contribuente ed all'Art. 6 del D.lgs. 18 dicembre 1997, n. 472 come modificato dal D.lgs. 26 gennaio 2001, n. 32, ovvero:

- a. La violazione deriva dall'essersi conformati ad indicazioni contenute in atti dell'amministrazione finanziaria, anche se successivamente modificate dalla stessa;

---

<sup>136</sup> Cfr. Commissione Tributaria Provinciale di Lecco, sent. n. 81/2008, Commissione Tributaria Regionale di Milano, sent. 11 maggio 2009, n. 46, Commissione Tributaria Provinciale di Napoli, sent. 30 aprile 2010, n. 203, Trib. Milano, sent. n. 6233/2004.

- b. La violazione è diretta conseguenza di ritardi, omissioni od errori dell'amministrazione stessa;
- c. La violazione è dipesa da condizioni obiettive di incertezza sulla portata e sull'ambito di applicazione delle norme tributarie, ovvero da indeterminatezza delle richieste di informazioni o dei modelli per la dichiarazione e per il pagamento;
- d. La violazione è frutto di un errore sul fatto che non è determinato da colpa;
- e. Il pagamento di un tributo non è stato effettuato a causa di una denuncia presentata all'autorità giudiziaria per fatto addebitabile esclusivamente a terzi;
- f. La violazione è dovuta ad un'ignoranza inevitabile della legge tributaria;
- g. La violazione è dovuta a causa di forza maggiore;
- h. La violazione non ha arrecato alcun pregiudizio all'esercizio delle azioni di controllo e non ha inciso sulla determinazione della base imponibile, dell'imposta e sul versamento del tributo.

A titolo conclusivo, citiamo brevemente in materia di illecito amministrativo anche l'Art. 302 TULD, il quale prevede, nel caso di merci introdotte nel territorio doganale per via marittima od aerea, una sanzione amministrativa in capo al capitano della nave od al comandante dell'aeromobile nel caso di accertata difformità fra il numero di colli dichiarato nel manifesto del carico od in quello di partenza. Tale sanzione, il cui ammontare può variare dallo stesso ammontare dei diritti dovuti al quadruplo di essi, è computata per ciascun collo mancante non correttamente annotato. Nel caso di colli o merci alla rinfusa, qualora il valore della difformità rilevata ecceda il 5% in senso negativo (ovvero per merci mancanti) ovvero il 10% in senso positivo (per merci in eccedenza), è prevista una sanzione accessoria da €172 a €206.

#### **3.2.4. SULLA PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO SUL QUADRO GIURIDICO DELL'UNIONE RELATIVO ALLE INFRAZIONI ED ALLE SANZIONI DOGANALI**

Nell'ambito dell'attuale diritto doganale comunitario, il mantenimento del sistema sanzionatorio fra le competenze specifiche degli Stati membri, riconducendolo così alla normativa nazionale di ciascuno di essi, comporta l'inevitabile compresenza di ben 27 distinti sistemi sanzionatori attualmente in vigore, spesso fortemente dissimili

fra loro in merito alla natura ed entità delle sanzioni previste. Al riguardo, uno studio condotto dalla Commissione Europea nell'ambito del Programma Dogane 2013 ha analizzato nel dettaglio tale pluralità normativa avvalendosi della collaborazione delle autorità doganali di 24 Stati membri. Dall'indagine sono emerse in particolar modo le seguenti differenze:

- In merito alla natura delle sanzioni, 16 dei 24 Stati analizzati prevedevano (al 2013) sanzioni di natura penale od amministrativa in rapporto alla gravità dell'infrazione commessa (quale ad esempio il caso dell'Italia, come s'è visto in precedenza), mentre nei rimanenti 8 sussistevano sanzioni esclusivamente di natura penale. Per i primi, la soglia *de minimis* per il passaggio dall'illecito amministrativo a quello penale risultava soggetta a considerevole difformità, variando da un minimo di €266 ad un massimo di €50.000;
- 13 dei 24 Paesi presentavano un sistema di responsabilità oggettiva per l'infrazione di norme doganali per il quale l'operatore economico risponde in seguito alla sola rilevazione dell'illecito, prescindendo da elementi di dolo o colpa. Nei rimanenti 11, il sistema nazionale prevedeva al contrario la possibilità per il responsabile di scagionarsi dimostrando la propria assenza di dolo o colpa, configurando dunque un sistema di responsabilità di tipo soggettivo;
- I termini previsti dagli ordinamenti nazionali per l'avviamento di una procedura di sanzione doganale, l'irrogazione delle sanzioni previste e l'esecuzione delle stesse variavano dagli 1 ai 30 anni a seconda del Paese;
- 9 dei 24 Stati membri analizzati non contemplavano la responsabilità da infrazione di norme doganali per le persone giuridiche;
- Solo in 15 Stati membri l'ordinamento nazionale prevedeva la possibilità per i trasgressori di norme doganali di accordarsi con l'autorità nazionale per una composizione alternativa della pendenza, generalmente più snella e soggetta a riduzioni della pena o sanzione (es. per l'Italia, il ravvedimento operoso descritto in precedenza).

Al termine della propria relazione, la Commissione rimarcava altresì le numerose criticità che avrebbero potuto scaturire da una tale pluralità normativa. In particolare, si rilevava come la mancata uniformità dei sistemi sanzionatori nazionali rischiasse tangibilmente di apportare distorsioni alla concorrenza fra le imprese nel mercato unico, favorendo ingiustificatamente quelle operanti in Paesi caratterizzati da una normativa più clemente. Del pari, si evidenziava come la possibilità che un medesimo fatto potesse qualificarsi come illecito in taluni stati e lecito in altri andava a creare un sistema da un lato confuso per gli operatori economici e dall'altro pronò ad ingenerare abusi e frodi doganali tramite operazioni complesse che sfruttassero eventuali lacune fra i diversi sistemi sanzionatori. Non solo, ma le differenti interpretazioni del concetto di “violazione grave” – la mancanza delle quali è come si è visto un criterio indispensabile per l'ottenimento della qualifica di AEO – favoriva fenomeni di *cherry picking*, ovvero di selezione da parte delle imprese del sistema nazionale più favorevole ove basare le proprie operazioni di importazione. Da ultimo, si sottolineava come la sussistenza di un panorama sanzionatorio così variegato era stata già sollevata in sede OMC come in possibile violazione di alcuni obblighi internazionali presi dall'Unione Europea in sede di adesione a tale organizzazione.

Per ovviare a tali criticità, la Commissione aveva formulato una proposta di Direttiva (2013/0432 COD) in merito all'istituzione di un sistema armonizzato a livello comunitario per l'infrazione di norme doganali ed alle relative sanzioni, in ossequio al principio di sussidiarietà consacrato dall'Art. 5 TUE. La proposta, al seguito di diversi *round* di discussioni presso il Parlamento ed il Consiglio europei, è stata infine ufficialmente ritirata il 29 settembre 2020. Ciò nonostante, risulta interessante passarne rapidamente in rassegna gli elementi di maggiore interesse, in quanto alcuni di questi potrebbero in seguito riemergere in future direttive in materia.

La proposta di legge come si è detto avrebbe previsto l'istituzione di un sistema sanzionatorio uniforme a livello comunitario col raggruppamento delle possibili infrazioni in tre gruppi, per livelli crescenti di gravità. Al primo gruppo sarebbero appartenute le violazioni di minor gravità, afferenti perlopiù a prescrizioni di natura documentale o formale, in particolare errori od inesattezze nei diversi documenti e dichiarazioni richiesti o mancata presentazione degli stessi (es. dichiarazione sommaria di entrata, dichiarazione di attività in zona franca, dichiarazione pre-

partenza, notifica di arrivo di nave od aeromobile ecc.), mancato rispetto dei limiti temporali previsti per il disbrigo di formalità doganali e l'appuramento di regimi speciali, ritardo nel pagamento dei dazi ecc. Sarebbero rientrate in questo gruppo di violazioni anche la sottrazione non autorizzata di merci alla vigilanza doganale, l'introduzione di merci nelle zone franche tramite l'attraversamento di porzioni di territorio doganale e la costruzione non autorizzata di immobili in zona franca.

Tutte queste sanzioni sarebbero state assoggettate ad un regime di responsabilità oggettiva, scaturente dalla semplice constatazione della contravvenzione e senza la possibilità per il trasgressore di dimostrare la propria assenza di dolo o colpa; ciò a fronte della basilarità delle prescrizioni doganali violate da tali infrazioni, della cui esistenza e vincolatività le persone tenute a rispettarle non avrebbero potuto dirsi ignare. A fronte di tale sistema assai rigoroso, si sarebbero tuttavia previste sanzioni piuttosto miti: dall'1% al 5% del valore delle merci nel caso di merci specifiche, oppure dai €150 ai €7.500 negli altri casi.

Il secondo gruppo di contravvenzioni, di gravità intermedia, avrebbe ricompreso in particolare la mancata presentazione delle merci in dogana al momento della loro introduzione nel territorio doganale comunitario, oppure per merci da vincolare ai regimi di deposito, zona franca o transito unionale, od ancora per merci destinate all'esportazione; lo scarico od il trasbordo non autorizzato di merci; il magazzinaggio non autorizzato in depositi doganali e strutture per la custodia temporanea, nonché il mancato rispetto degli obblighi di magazzinaggio prescritti. Per queste infrazioni veniva delineato un sistema di responsabilità soggettiva, con la possibilità dunque di discolarsi tramite la prova di assenza di dolo o colpa, quantunque non risultasse chiaro dal testo della proposta se la colpa del trasgressore fosse o meno presunta. La sanzione prevista a livello uniforme per tali infrazioni di gravità intermedia era fissata nel valore massimo per le merci specifiche al 15% del valore delle stesse e in €22.500 per le merci non specifiche.

Da ultimo, si prevedeva un terzo gruppo di infrazioni gravi per le quali la responsabilità in capo all'attore sarebbe stata esclusivamente di natura dolosa, dovendosene dimostrare l'intenzionalità (ancora, senza tuttavia una chiara previsione rispetto al soggetto cui sarebbe spettato l'*onus probatorium*). Dette infrazioni gravi sarebbero state: la presentazione di documenti od informazioni scientemente false, sia

nell'ambito di operazioni doganali sia per l'ottenimento della qualifica di AEO, per avvalersi di semplificazioni doganali o per il vincolo di merci ai regimi speciali; l'effettiva introduzione od esportazione di merci nel territorio doganale senza averle presentate in dogana; il mancato rispetto di decisioni doganali; la trasformazione non autorizzata di merci in deposito doganale; l'acquisto o la detenzione di merci soggette ad infrazioni doganali gravi od intermedie. Per queste, la sanzione prevista aveva valore massimo pari al 30% del valore delle merci per le merci specifiche ed ai €45.000 negli altri casi. Sarebbe risultato sanzionabile anche il semplice tentativo di commissione di una o più di queste infrazioni, nonché l'istigazione, il favoreggiamento od il concorso ad esse.

Nella determinazione dell'ammontare della sanzione entro i limiti previsti, le autorità nazionali dei diversi Paesi avrebbero dovuto tenere in debito conto: la durata e la gravità dell'infrazione; l'entità del dazio evaso; l'eventuale presenza di divieti o restrizioni relativi alle merci od il fatto che le stesse rappresentassero un potenziale pericolo per la pubblica sicurezza; il livello di collaborazione o la mancata collaborazione da parte dall'autore dell'infrazione; l'eventuale *status* di AEO posseduto da questi; la recidività nell'infrazione. L'Art. 7 *reg. cit.* specificava la non punibilità per fatti verificatisi in seguito ad errori commessi dall'autorità doganale.

Va sottolineato come tutte le sanzioni testé descritte avrebbero assunto valenza esclusivamente sul piano amministrativo, essendo espressamente esclusa dalla portata della proposta di direttiva l'uniformazione dei quadri sanzionatori previsti dagli ordinamenti nazionali anche sotto il profilo penale. Alla luce del Considerando 5, la direttiva non si sarebbe applicata a quelle infrazioni che la normativa dei singoli Stati equiparasse a reati, fattispecie nella quale peraltro sarebbero rientrate gran parte delle violazioni gravi, come ad esempio per il nostro Paese il caso del contrabbando. Alla luce di quanto appurato dalla stessa Commissione circa la diversa criminalizzazione o meno del medesimo fatto nei vari Stati membri, tale previsione avrebbe tuttavia corso il rischio di spogliare la proposta di direttiva del suo precipuo scopo uniformante.

La normativa avrebbe eziandio introdotto la responsabilità per le persone giuridiche in caso di infrazioni doganali commesse per loro conto da soggetti che ne avessero la rappresentanza, la gestione od il controllo, ipotesi questa come si è visto già ampiamente normata nel nostro ordinamento nazionale. L'Art. 17 avrebbe

disciplinato invece la facoltà per le autorità doganali di sequestrare le merci oggetto di infrazioni nonché i mezzi di trasporto e gli altri mezzi materiali attraverso i quali l'infrazione fosse stata attuata. Va sottolineato come la lettera dell'articolo in esame menzionasse espressamente il fatto che tale sequestro avesse una durata solo temporanea, dando adito a molti dubbi circa la sua effettività in merito ad infrazioni gravi quali il contrabbando o l'introduzione di merci vietate.

Per quanto concerne la giurisdizione in caso di infrazioni doganali, altro *punctum dolens* del sistema vigente, la proposta legislativa prevedeva che questa fosse determinata applicandosi tre criteri: a) l'infrazione è commessa del tutto od in parte nel territorio dello Stato membro che rivendica la giurisdizione; b) la persona che ha commesso l'infrazione ha la cittadinanza dello Stato membro; c) le merci oggetto dell'illecito si trovano sul territorio dello Stato membro. Si tratta di primo acchito di criteri di per sé non mutualmente esclusivi ed anzi facilmente sovrapponibili; nel caso in cui più Stati sulla base di essi avessero infatti rivendicato la giurisdizione sul medesimo fatto illecito, si prevedeva il prevalere di quello ove pendesse l'azione penale per tale fatto; qualora l'attribuzione della giurisdizione del caso ancora non fosse stata definita, sarebbe infine prevalso quello la cui autorità doganale per prima avesse avviato il relativo procedimento. In ogni caso, le autorità doganali di tutti gli Stati membri coinvolti dall'illecito sarebbero state tenute a cooperare e scambiarsi le relative informazioni.

Altre previsioni degne di nota includono il termine prescrittivo per il procedimento riguardante un'infrazione doganale fissato in quattro anni a decorrere dal giorno in cui la stessa si fosse verificata, la sospensione del procedimento amministrativo qualora fosse già stata avviata un'azione penale per il medesimo fatto, e l'immediata cessazione del primo qualora la seconda si fosse definitivamente conclusa, in ottemperanza al generale principio del *ne bis in idem*.



### 3.3. SUI REGIMI DOGANALI E L'INTRODUZIONE DI MERCI NEL TERRITORIO DOGANALE

#### 3.3.1. PRESENTAZIONE DELLE MERCI IN DOGANA

Ogniqualevolta un mezzo aereo o marittimo accede al territorio doganale comunitario da un punto situato esternamente a quest'ultimo, anche per causa di forza maggiore o caso fortuito, l'operatore dello stesso dovrà prontamente darne notizia all'autorità doganale del Paese d'arrivo (Art. 133 CDU). Nel caso in cui la nave o l'aeromobile trasporti un carico di merci da immettere – per qualsivoglia ragione ed anche solo temporaneamente – nel territorio doganale, il vettore, oppure ancora l'importatore, il destinatario o qualunque altro soggetto in nome o per conto del quale agisca il vettore<sup>137</sup>, è tenuto a presentare all'autorità doganale, entro un certo termine prima dell'arrivo a destinazione<sup>138</sup>, una dichiarazione sommaria d'entrata a norma

---

<sup>137</sup> Sul concetto di “vettore” nell'ambito del CDU, vale la pena soffermarsi brevemente sulla definizione data dello stesso all'Art. 5 co. 40. Partendo da un primo, doveroso, rilievo circa il fatto che nel testo ufficiale italiano del CDU l'Art. 5 dedicato alle definizioni non utilizzi il termine “vettore” bensì quello di “trasportatore” come traduzione del *carrier* del testo inglese (e ricordando in ogni caso la pari validità degli atti redatti nelle ventiquattro lingue ufficiali dell'Unione), emerge pacificamente come la definizione data dello stesso nel contesto del trasporto marittimo ed aereo coincida col concetto classico di vettore della disciplina trasportistica, essendo questi «*la persona che conclude un contratto ed emette una polizza di carico o una lettera di vettura aerea per il trasporto effettivo delle merci nel territorio doganale dell'Unione [...] o al di fuori del territorio doganale dell'Unione*». Al contrario, per il trasporto combinato che includa anche una tratta stradale, il trasportatore è definito come «*La persona la quale gestisce il mezzo di trasporto che, allorché è introdotto nel territorio doganale dell'Unione, circola autonomamente come mezzo di trasporto attivo*» ovvero «*Nel caso del trasporto combinato, ove il mezzo di trasporto attivo che esce dal territorio doganale dell'Unione trasporti unicamente un altro mezzo di trasporto che, a seguito dell'arrivo del mezzo di trasporto attivo a destinazione, circolerà autonomamente come mezzo di trasporto attivo, per "trasportatore" si intende la persona che gestirà il mezzo di trasporto che circolerà autonomamente allorché il mezzo di trasporto che esce dal territorio doganale dell'Unione sarà arrivato a destinazione*», configurandosi pertanto tale figura come il semplice conducente del mezzo di trasporto autonomo, il quale a seconda dei casi potrà essere il vettore medesimo in quanto titolare e responsabile dell'attività commerciale di trasporto, oppure un autista suo dipendente od agente.

<sup>138</sup> Se le merci sono introdotte via mare nel territorio doganale dell'Unione, i termini temporali per la presentazione della dichiarazione sommaria d'entrata sono: a) per le navi portacontainer, almeno 24 ore prima del trasbordo delle merci sulle navi per mezzo delle quali avverrà il trasferimento dei *container* nello scalo portuale; b) per i carichi di merci alla rinfusa o frazionati, almeno 4 ore prima dell'arrivo della nave in porto; c) almeno 2 ore prima dell'arrivo in porto per merci provenienti da: Groenlandia, Isole Faer Øer, Islanda, Marocco, qualunque porto sul Mar Baltico, Mar Mediterraneo, Mar Nero e Mare del Nord. È del pari

dell'Art. 127 CDU, ovverosia la richiesta formale di far accedere le merci al territorio doganale. Tale dichiarazione deve essere corredata da tutte le informazioni richieste a norma di legge perché l'autorità doganale del Paese d'accesso possa effettuare le debite analisi di rischio e prendere le misure più adeguate al caso di specie. Detto obbligo non è presente ove ciò sia debitamente giustificato dal tipo di merci o traffico o ancora espressamente previsto da accordi internazionali.

Le merci da introdurre sono quindi dichiarate in dogana<sup>139</sup> contestualmente al loro arrivo dal vettore oppure dal soggetto che ne abbia assunto la responsabilità dopo il

---

previsto un lasso di 2 ore prima dell'arrivo della nave in porto per merci trasportate fra un Paese o territorio extradoganale e i Territori francesi d'Oltremare, le Isole Azzorre, le Isole Canarie o Madera quando il viaggio abbia una durata inferiore alle 24 ore. Per il trasporto fluviale su vie navigabili interne, il termine è di 2 ore prima dell'arrivo all'ufficio doganale di destino. Per il trasporto aereo, è prevista la notifica alle autorità doganali delle informazioni minime relative alle merci non più tardi della caricazione delle stesse sull'aeromobile che le immetterà nel territorio doganale. Per i voli di durata inferiore alle 4 ore, le informazioni mancanti debbono essere inoltrate al più tardi al momento della partenza dell'aeromobile; per i voli di durata superiore, almeno 4 ore prima dell'arrivo dell'aeromobile in un aeroporto nel territorio doganale dell'Unione. Per il trasporto ferroviario, il termine di inoltro della dichiarazione sommaria d'entrata è di 1 ora prima dell'arrivo del treno all'ufficio doganale competente se il tragitto dall'ultima stazione di partenza situata in un territorio o Paese extradoganale è inferiore alle 2 ore, e di 2 ore prima dell'arrivo negli altri casi. Per il trasporto stradale, la dichiarazione dev'essere inoltrata almeno 1 ora prima dell'arrivo. Tutti questi termini non si applicano nel caso in cui l'ingresso del mezzo di trasporto nel territorio doganale dell'Unione sia dovuto a forza maggiore (es. necessità per una nave di riparare in un porto doganale dell'Unione a causa di una tempesta improvvisa ed imprevista). Nel caso di trasporto combinato, allorché un mezzo trasporti fino all'ufficio doganale un secondo mezzo con a bordo le merci che successivamente proseguirà autonomamente il proprio tragitto, i termini applicabili sono quelli riferibili al primo mezzo di trasporto, c.d. attivo.

<sup>139</sup> Per diverse tipologie di merci appartenenti al c.d. traffico economico minimo e per le quali non si prevedono dazi all'importazione, atti quali il percorrere la corsia "niente da dichiarare" in prossimità degli uffici doganali presenti in scali portuali ed aeroporti, oppure l'apposizione di una vignetta con la dicitura "niente da dichiarare" sul parabrezza dell'automobile (ove ciò sia permesso dalle disposizioni doganali dell'ufficio competente) sono equiparati alla dichiarazione in dogana (Art. 141 Reg. del. (UE) n. 2015/2446). Beneficiano di tale *favor*, finalizzato soprattutto a velocizzare gli spostamenti di turisti e viaggiatori in partenza ed in arrivo nel territorio doganale dell'Unione, le seguenti tipologie di beni: a) gli effetti personali di natura non commerciale contenuti nei bagagli personali dei viaggiatori che beneficiano della franchigia dai dazi all'importazione a norma dell'Art. 41 del Reg. (CE) n. 1186/2009 o che costituiscono beni in reintroduzione (cfr. *infra*); b) i prodotti ottenuti da agricoltori dell'Unione su fondi situati in un Paese terzo ed i prodotti della pesca, piscicoltura e caccia, che beneficiano della franchigia doganale a norma degli Artt. 35 – 38 del predetto Regolamento; c) le sementi, i concimi ed i prodotti per il trattamento del suolo e dei vegetali importati da coltivatori di Paesi terzi per essere utilizzati su proprietà limitrofe a tali Paesi e che beneficiano della franchigia doganale a norma degli Artt. 39 e 40 del predetto Regolamento; d) i mezzi di trasporto esportati nei tre anni precedenti e gli strumenti musicali

loro ingresso nel territorio doganale, trasportandole senza indugio verso l'ufficio doganale o qualsiasi altro luogo indicatogli (ivi inclusa la zona franca), attenendosi scrupolosamente al percorso ed alle altre indicazioni fornitegli, salvo per il caso di merci che siano già vincolate ad un regime di transito (cfr. *infra*)<sup>140</sup>. La dichiarazione in dogana conterrà *inter alia* le generalità del proprietario delle merci e del suo eventuale rappresentante, il luogo di origine o di destinazione della merce, il numero e la specie dei colli, la descrizione delle merci secondo le caratteristiche merceologiche richieste dalla TARIC ed il valore in dogana delle stesse (cfr. *supra*). La dichiarazione, una volta accettata, è iscritta nel registro corrispondente alla destinazione doganale richiesta, assumendo in tal modo il valore di bolletta doganale e di atto pubblico.

Dichiarate le merci in dogana, lo scarico od il trasbordo delle stesse dal mezzo che le trasporta può avvenire solo su autorizzazione dell'autorità doganale e tassativamente secondo le indicazioni di quest'ultima, salvo qualora lo scarico non autorizzato sia giustificato da una situazione di pericolo imminente ed inevitabile. Le autorità doganali possono in qualunque momento esigere che le merci siano scaricate ed estratte dall'imballaggio al fine di effettuare la visita, di prelevarne campioni, od ancora di esaminare i mezzi di trasporto utilizzati.

Le merci così introdotte nel territorio doganale sono sottoposte dal momento del loro ingresso ad un regime di vigilanza doganale, potendo essere soggette non solo a controlli ma anche a restrizioni o divieti nei casi previsti dalla legge<sup>141</sup> e non potendo essere rimosse o prelevate senza autorizzazione<sup>142</sup>. Il titolare delle merci – sempre

---

portatili reimportati dai viaggiatori, che beneficiano dell'esenzione dai dazi all'importazione in quanto merci in reintroduzione *ex* Art. 203 CDU.

<sup>140</sup> Qualora in seguito alla dichiarazione sommaria di entrata non avvenga alcuna introduzione di merci nel territorio doganale entro 200 giorni dall'accettazione, la stessa è annullata *ex officio* dall'autorità doganale.

<sup>141</sup> Ai sensi dell'Art. 134 co. 1 CDU, divieti e restrizioni all'introduzione di merci nel territorio doganale comunitario sono giustificabili per motivi di moralità pubblica, ordine pubblico, pubblica sicurezza, tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o preservazione dei vegetali, tutela dell'ambiente, protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, e tutela della proprietà industriale o commerciale, nonché in seguito all'applicazione di misure di conservazione e gestione delle risorse ittiche e di misure di politica commerciale. Sono compresi i controlli sulle sostanze precursori di droghe, sulle merci che violino taluni diritti di proprietà intellettuale e sul danaro contante.

<sup>142</sup> L'Art. 135 co. 4 CDU assimila a merci introdotte nel territorio doganale dell'Unione anche quelle merci che pur permanendo fisicamente al di fuori di tale territorio, in un Paese o territorio extradoganale, possano ciò nonostante essere lo stesso sottoposte a controlli da

previa autorizzazione e sotto vigilanza doganale – potrà comunque in qualsiasi momento esaminare le stesse o prelevarne campioni, in particolare al fine di determinarne la classificazione tariffaria, il valore in dogana o la posizione doganale. Per le merci unionali, tale regime di vigilanza cessa una volta che tale posizione doganale sia stata determinata, mentre le merci non unionali permangono sotto vigilanza doganale finché non cambino posizione doganale, oppure non escano dal territorio doganale, od ancora non siano distrutte.

Dal momento del loro ingresso nel territorio doganale, il responsabile delle merci ha a propria disposizione un lasso temporale di 90 giorni per indicare il regime doganale cui intende vincolarle, al termine del quale sarà in caso contrario tenuto obbligatoriamente a riesportarle al di fuori dell'Unione (Art. 149 CDU). Per tutto il decorrere di tale intervallo, le merci soggiacciono ad un regime di custodia temporanea a norma degli Artt. 145 e ss. CDU durante il quale saranno custodite in appositi depositi autorizzati e saranno sottoponibili esclusivamente a quelle attività di manipolazione che siano finalizzate a garantirne la conservazione e non ne modifichino la presentazione né le caratteristiche tecniche. Per tutto il periodo della custodia temporanea le autorità doganali potranno inoltre esigere per comprovata motivazione la distruzione delle merci, con relative spese a carico del responsabile delle stesse (Art. 197 CDU).

In merito alla scelta del regime doganale cui vincolare le merci, l'Art. 150 CDU conferisce al dichiarante piena libertà di scelta, indipendentemente dalla natura, quantità, origine o destinazione delle stesse. Il vincolo ha luogo contestualmente alla presentazione di un'apposita dichiarazione debitamente compilata a norma degli Artt. 158 e ss. CDU. Ciò non vale tuttavia per il regime di zona franca, che si applica automaticamente allorché le merci varchino i confini della zona franca in questione (cfr. *infra*). L'autorità doganale provvederà ad accertare l'esattezza delle informazioni così fornitele compiendo debite operazioni di verifica che possono sempre includere anche l'ispezione del carico ed il prelievo di campioni dello stesso<sup>143</sup>. La persona fisica

---

parte dell'autorità doganale di uno Stato membro in virtù di un accordo concluso con il Paese o territorio interessato.

<sup>143</sup> Ai sensi dell'Art. 189 co. 3 CDU, il prelievo di campioni di merci non dà adito ad alcuna responsabilità risarcitoria in capo all'autorità doganale per eventuali danneggiamenti del carico; tutte le spese inerenti agli eventuali controlli ed analisi effettuati saranno in capo a quest'ultima, mentre laddove il prelievo o controllo avvenga in un luogo diverso da quello di

o giuridica che presenti o per conto della quale sia presentata la dichiarazione in dogana finalizzata al vincolo delle merci ad un regime speciale diviene il titolare del regime, salvo la facoltà di trasferirlo successivamente a terzi nella sua interezza di diritti e doveri.

Soddisfatte tali condizioni, e sempreché siano state applicate le eventuali restrizioni previste e le merci non formino oggetto di divieti, le autorità doganali procedono allo svincolo delle stesse dal regime di custodia temporanea non appena le indicazioni contenute nella dichiarazione in dogana siano state verificate od accettate senza verifica. Qualora il vincolo delle merci ad un regime doganale comporti l'insorgere di un'obbligazione doganale daziaria, lo svincolo dalla custodia temporanea è subordinato al pagamento dell'importo previsto, od in alternativa alla costituzione di apposita garanzia a copertura di tale importo, come descritto poc'anzi.

In caso di inottemperanza agli obblighi di legge appena descritti per l'introduzione di merci nel territorio doganale comunitario, l'autorità doganale ha la facoltà *ex Art. 198 CDU* di ricorrere a tutte le misure che si ritengano necessarie, ivi incluse la confisca e la vendita o distruzione delle stesse. Eventuali spese inerenti saranno a carico del responsabile delle merci. Nei casi di sequestro o confisca delle merci, queste saranno vincolate *ex lege* al regime di deposito doganale e soggette a detenzione dell'autorità doganale.

Questi provvedimenti possono del pari essere adottati anche qualora non sia possibile svincolare le merci per una o più delle seguenti ragioni:

- a) Impossibilità per l'autorità doganale di procedere all'ispezione delle merci entro il termine prescritto per fatto imputabile al dichiarante;
- b) Mancata consegna dei documenti richiesti e\o mancato pagamento o garanzia dei dazi previsti entro il termine prescritto;
- c) Soggezione delle merci a divieti o restrizioni in merito alla loro introduzione nel territorio comunitario;

---

stazionamento delle merci le spese relative al loro trasporto colà saranno in capo e sotto la responsabilità del dichiarante. *Ex Art. 191 CDU*, i risultati delle verifiche effettuate dalle autorità doganali di un qualunque Stato membro assumono il medesimo valore probante sull'intero territorio doganale comunitario.

- d) Mancato ritiro delle merci da parte del dichiarante o di colui che ne abbia assunto la responsabilità entro un congruo lasso di tempo successivamente allo svincolo.

Va infine doverosamente sottolineato come tutti gli obblighi e le formalità richieste per l'introduzione di merci dianzi illustrati non si applichino naturalmente ai mezzi marittimi ed aerei che si limitino al solo attraversamento dello spazio aereo o delle acque nazionali comunitarie senza farvi scalo, né tantomeno alle merci che siano uscite solo temporaneamente dal territorio doganale comunitario, circolando tra due punti dello stesso per via marittima od aerea e transitando per acque internazionali, ovvero sorvolando lo spazio aereo di un Paese extracomunitario senza avervi fatto scalo<sup>144</sup>.

### 3.3.2. L'IMMISSIONE IN LIBERA PRATICA

I differenti regimi doganali cui le merci possono essere vincolate per lo sdoganamento suddividonsi in regimi definitivi e regimi speciali. Ai primi appartengono quei regimi che comportano una mutazione permanente nella posizione delle merci, che da non unionali divengono unionali o viceversa; è il caso dell'immissione in libera pratica per il primo caso e dell'esportazione definitiva per il secondo. Concentrando la nostra attenzione esclusivamente sul primo, l'immissione in libera pratica è il regime doganale attraverso il quale merci di provenienza estere o extradoganale sono immesse nel territorio doganale dell'Unione Europea acquisendo lo *status* di merci unionali, con loro introduzione nel mercato interno<sup>145</sup>. Esso comporta, *ex* Art. 201 CDU, la riscossione da parte dell'autorità doganale dei dazi dovuti all'importazione e degli eventuali altri oneri previsti, l'applicazione di tutti gli

---

<sup>144</sup> Sono parimenti previste norme speciali, una cui trattazione esaustiva esula ampiamente dalla portata di questo scritto, per le merci trasportate tramite gasdotto o via cavo e per il c.d. "traffico economico trascurabile", quali il traffico postale e i beni personali acquistati all'estero immessi nel territorio doganale da turisti e viaggiatori. Si rinvia al riguardo agli Artt. 138 – 142 Reg. del. (UE) n. 2015/2446.

<sup>145</sup> *Ex* Art. 141 co. 2 Reg. del. (UE) n. 2015/2446, gli invii di corrispondenza si considerano automaticamente immessi in libera pratica dal momento del loro ingresso nel territorio doganale dell'Unione.

eventuali divieti, restrizioni e misure di politica commerciale<sup>146</sup> (salvo quelli già imposti in una fase anteriore) e l'espletamento di tutte le formalità di natura amministrativa e burocratica previste per l'importazione<sup>147</sup>.

L'immissione in libera pratica va tenuta ben distinta dall'importazione definitiva, quantunque le due frequentemente abbiano luogo contestualmente: con la prima le merci estere sono infatti introdotte nel territorio doganale comunitario e nel mercato unico europeo, acquisendo come s'è detto la posizione di merci unionali; tale situazione giuridica si perfeziona al momento della corresponsione del dazio ed altri oneri previsti e del disbrigo delle formalità doganali per l'importazione. L'importazione definitiva costituisce invece una fase successiva, ove le merci previamente immesse in libera pratica sono introdotte in consumo nell'economia nazionale di uno specifico Stato membro equiparandole alle altre merci nazionali. Ciò avviene a fronte dell'ulteriore pagamento per l'importatore dei tributi previsti dalla normativa nazionale dello Stato d'importazione, quali in particolare l'IVA ed eventuali accise<sup>148</sup>, in ossequio

---

<sup>146</sup> Per “misure di politica commerciale” s'intendono tutte le misure di tipo non tariffario in merito agli scambi internazionali di merci, quali in particolare restrizioni e divieti, adottate dall'Unione sia *sponte sua* sia in seguito all'adesione della stessa a convenzioni internazionali in materia.

<sup>147</sup> A norma dell'Art. 135 Reg. del. (UE) n. 2015/2446, la dichiarazione in dogana per l'immissione in libera pratica può essere effettuata verbalmente e senza la produzione di documentazione per le seguenti tipologie merceologiche: a) merci prive di natura commerciale (es. effetti personali); b) merci di carattere commerciale contenute nei bagagli personali dei viaggiatori, purché non superino i €1.000 di valore o i 1.000 kg di massa netta; c) i prodotti ottenuti da agricoltori dell'Unione su fondi situati in un Paese terzo e i prodotti della pesca, della piscicoltura e della caccia, che beneficino della franchigia doganale di cui agli Artt. 35 – 38 del Reg. (CE) n. 1186/2009; d) le sementi, i concimi e i prodotti per il trattamento del suolo e dei vegetali importati da coltivatori di Paesi terzi per essere utilizzati su proprietà limitrofe a questi Paesi, che beneficino della franchigia doganale di cui agli Artt. 39 – 40 del predetto Regolamento.

<sup>148</sup> Le accise sono dei tributi indiretti riguardanti prodotti specifici, in genere di grande diffusione e caratterizzati da una produzione accentrata. Scopo delle accise era un tempo quello di limitare il consumo di merci considerate voluttuarie o dannose per la salute (es. accisa sull'alcool, sullo zucchero e sui tabacchi lavorati), ma rispetto a tale pristina impostazione – dai tratti marcatamente paternalistici – la visione prevalente al giorno d'oggi è quella di costituire semplicemente delle fonti aggiuntive di entrate per l'erario da destinare all'erogazione di pubblici servizi (es. accisa sulla benzina). Si distinguono nel panorama comunitario fra accise armonizzate e non armonizzate. Ad oggi, la normativa di riferimento in materia di accise a livello comunitario è costituita dalla Direttiva 2008/118/CE e *ss.mm.*, mentre per l'Italia la fonte primaria di riferimento è il D.lgs. 26 ottobre 1995, n. 504 (c.d. TUA – Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi), adottato in recepimento della previgente Direttiva 92/12/CEE abrogata dalla 2008/118/CE. In entrambi si distingue a livello temporale fra il momento in cui sorge

al principio di tassazione nel Paese di destinazione consacrato agli Artt. 90 e 91 del Trattato CE<sup>149</sup>.

Facendo un esempio concreto, un carico di legnami pregiati provenienti dall'America Latina all'arrivo in dogana, ad esempio nel porto di Trieste, sarà prima quivi immesso in libera pratica tramite la riscossione del tributo da parte dell'autorità doganale italiana (ovvero l'ADM – Agenzia delle Dogane e dei Monopoli)<sup>150</sup> e previa applicazione di eventuali altre misure di politica commerciale quali restrizioni e divieti. Successivamente, se tale carico è destinato al mercato italiano sarà importato definitivamente in Italia col prelievo dell'IVA e delle eventuali accise da parte dal fisco italiano<sup>151</sup>. Se al contrario è destinato ad un diverso Paese membro, es. l'Austria, il carico seguirà il suo viaggio in sospensione dell'IVA sino al Paese di destino e solo colà avverrà l'importazione definitiva nel mercato ungherese attraverso il pagamento delle tasse nazionali locali al fisco austriaco. Con ciò fermo restando che lungo tutto il tragitto né il carico né alcuna sua parte potranno essere oggetto di qualsivoglia forma di consumo (sia industriale che privato) o passaggio di proprietà con tale finalità nei

---

l'obbligazione tributaria, coincidente con la fabbricazione o l'importazione dei prodotti soggetti ad accisa, e quello in cui la stessa diviene esigibile allorché detti prodotti siano fattualmente immessi in consumo, determinandone sino ad allora la temporanea sospensione d'imposta. Cfr. F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario*, Vol. II, UTET, Torino, 2009, p. 344 e ss.; E. VARESE, *op. cit.*, p. 15 e ss. Sul processo di armonizzazione delle accise, cfr. C. VERRIGNI, *Le accise nel mercato unico europeo*, in *Riv. dir. fin.*, 2, 2007, p. 251 e ss. Sulle accise non armonizzate, cfr. M. GIUA – F. STELLA – A. FEDERICO (ed.), *Le accise non armonizzate. Le imposte indirette sulla produzione e sui consumi*, ed. Eutekne, Torino, 2014.

<sup>149</sup> Sull'immissione in libera pratica e l'importazione definitiva, cfr. *in multis* S. ARMELLA, *op. cit.*, p. 40 ss.; M. FABIO, *Manuale*, *op. cit.*, p. 393 e ss. Sull'IVA e sulla sua rilevanza negli scambi commerciali, cfr. F. TESAURO, *op. cit.*, p. 249 e ss.; F. DELLE CHIANE – F. MANCA, *Adempimenti IVA e doganali nei rapporti con l'estero*, Cedam, Milano, 2017, p. 49 e ss.; L. BARONI, *Il regime IVA per il commercio «intracomunitario: i principali rilievi normativi e giurisprudenziali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2014, p. 775 e ss.

<sup>150</sup> L'autorità doganale nazionale provvederà poi a sua volta a trasferire i diritti confinali riscossi sui conti della Commissione Europea, trattandosi di risorse proprie di quest'ultima, salva la possibilità per gli Stati membri di trattenerne fino al 20% per il finanziamento dell'organizzazione doganale.

<sup>151</sup> In merito ad alcuni dubbi iniziali tanto dottrinali quanto giurisprudenziali se l'IVA all'importazione costituisse o meno un tributo distinto dall'IVA generale (cfr. Corte Cass., sez. trib., 8 ottobre 2001 n. 12333 e Corte Cass., sez. trib., 19-21 maggio 2010 nn. da 12262 a 12581) si è espressa definitivamente la Corte di Giustizia Europea con la sentenza *Equoland* (17 luglio 2014, C-272/13) col riconoscimento della prima quale tributo interno e non come dazio doganale. Cfr. anche CGUE 5 maggio 1982, C-15/81, *Schulz*; CGUE 17 maggio 2001, C-322/99 e C-323/99, *Fischer e Brandenstein* e CGUE 25 febbraio 1988, C-299/86, *Rainer Drexel*.



territori dei Paesi di attraversamento in assenza della contestuale dichiarazione all'autorità fiscale nazionale e pagamento dei tributi dovuti, commettendosi in caso contrario il reato di evasione fiscale, con applicazione delle sanzioni penali ed amministrative previste dall'ordinamento nazionale ove il fatto abbia avuto luogo.

### 3.3.3. I REGIMI SPECIALI: INTRODUZIONE

Per quanto riguarda i regimi speciali, rubricati al Titolo VII del CDU, appartengono a questa categoria tutti quei regimi che non comportano alcun mutamento nella posizione doganale delle merci ad essi vincolati, le quali manterranno dunque il proprio pristino *status* di merci unionali ovvero non unionali<sup>152</sup>. Questi sono: il transito, l'uso particolare, il perfezionamento, il deposito e la zona franca. La previsione di regimi speciali costituisce uno degli elementi di maggior rilievo dell'unione doganale europea, a fronte delle considerevoli evoluzioni avutesi nel commercio globale negli ultimi decenni, che hanno visto un aumento esponenziale nella movimentazione delle merci su scala globale e la suddivisione e delocalizzazione di intere fasi della catena produttiva in diverse aree geografiche esterne al territorio doganale. Proprio le considerevoli duttilità e versatilità attribuite al sistema doganale dell'Unione dalla possibilità di avvalersi tali regimi ha permesso agli operatori economici comunitari di beneficiare al massimo delle possibilità di riduzione dei costi ed efficientamento della produzione industriale offerti dalla globalizzazione della catena del valore, che un sistema più rigido avrebbe al contrario fortemente ostacolato.

Il ricorso ad un regime speciale è soggetto ad autorizzazione da parte dell'autorità doganale competente rilasciata a norma dell'Art. 211 CDU con effetto eventualmente retroattivo<sup>153</sup>. L'autorizzazione è rilasciata solo a persone fisiche o giuridiche che siano

---

<sup>152</sup> Ai sensi dell'Art. 154 CDU, le merci unionali perdono tale natura e divengono automaticamente non unionali nei seguenti casi: a) Uscita dal territorio doganale dell'Unione se non vincolate ad un regime di transito esterno; b) Vincolo ai regimi di transito esterno, deposito o perfezionamento attivo; c) Vincolo al regime di uso finale e successivo loro abbandono allo Stato o distruzione (in quest'ultimo caso, la natura di merci non unionali varrà per i residui delle merci); d) Invalidamento della dichiarazione di immissione in libera pratica successivamente allo svincolo delle merci.

<sup>153</sup> *Ex* Art. 211 co. 2 CDU, un'autorizzazione doganale con effetto retroattivo per il vincolo delle merci ad un regime speciale può essere concessa in circostanze eccezionali in presenza di un'esigenza economica certa. L'autorità doganale provvederà ad accertare che la richiesta non sottenda un tentativo di frode e che possano essere espletate tutte le formalità

stabilite sul territorio dell'Unione, che offrano tutte le garanzie necessarie affinché le operazioni doganali si svolgano in modo ordinato e privo di rischi, e che costituiscano un'apposita garanzia a copertura delle eventuali obbligazioni doganali che potrebbero prevedibilmente sorgere in seguito all'utilizzo del regime richiesto.

Con l'esclusione del regime di transito, l'appuramento di un regime speciale ha luogo allorquando le merci ad esso vincolate od i prodotti trasformati da queste derivati siano vincolati ad un nuovo regime, ovvero siano usciti dal territorio doganale dell'Unione, siano stati debitamente distrutti e non ne permangano residui, od ancora siano abbandonati allo Stato a norma dell'Art. 199 CDU. Per il regime di transito, l'appuramento avviene invece quando le autorità doganali, sulla base di un raffronto fra i dati a disposizione dell'ufficio doganale di partenza e di quello di arrivo, stabiliscono che lo stesso si è correttamente concluso.

Per tutti i regimi speciali, sempre ad esclusione del regime di transito o laddove altrimenti disposto, il titolare dell'autorizzazione ed il titolare del regime speciale (se diverso dal primo), nonché tutte le persone che svolgano un'attività che comporti il deposito, la lavorazione o la trasformazione delle merci debbono tenere delle scritture adeguate a norma di legge. Ciò vale anche per l'acquisto e la vendita di merci in zona franca. Dette scritture debbono contenere tutte le informazioni atte a consentire alle autorità doganali la sorveglianza del regime in questione, in particolare per quanto concernente l'identificazione, la posizione doganale e i movimenti delle merci vincolate al medesimo. *Ex Art. 218 CDU*, i diritti e gli obblighi del titolare di un regime speciale diverso dal transito relativi alle merci ad esso vincolate sono trasferibili, parzialmente od integralmente, ad un secondo soggetto purché in possesso dei medesimi requisiti previsti dal regime in questione.

---

necessarie a regolarizzare la situazione delle merci. Il richiedente dovrà dimostrare sulla base dei propri conti o scritture che i requisiti del regime richiesto erano stati tutti interamente soddisfatti e che le merci possono essere individuate per il periodo considerato. Proprio in virtù della loro eccezionalità, un operatore che abbia ottenuta un'autorizzazione con effetto retroattivo non potrà farne ulteriore richiesta per un periodo di tre anni a decorrere dalla data dell'accettazione, salvo nei casi di domande di rinnovo di autorizzazioni per operazioni e merci della medesima natura. L'autorità doganale può concedere un'autorizzazione con effetto retroattivo anche quando le merci interessate non siano più disponibili nel momento di accettazione della domanda.

### 3.3.4 IL TRANSITO UNIONALE

Il transito unionale<sup>154</sup> si suddivide ulteriormente in transito esterno ed interno. Il primo è il regime speciale per mezzo del quale merci non unionali possono essere fatte circolare da un punto all'altro del territorio doganale comunitario senza essere soggette a dazi all'importazione, altri oneri doganali e misure di politica commerciale (ad esclusione di quelle che vietino espressamente l'ingresso o l'uscita di merci dal o nel territorio doganale comunitario). Col secondo, invece, merci unionali possono essere movimentate da un punto all'altro del territorio doganale comunitario transitando per i territori di uno o più Stati o territori extradoganali senza per questo perdere il proprio *status* di merci unionali<sup>155</sup>.

Scopo di tale regime, nelle sue due forme, è quello di agevolare i traffici di merci che vedano l'Unione Europea oppure Paesi extra-UE come meri territori di transito rispetto alla destinazione finale, senza l'incombenza per gli operatori economici di disbrigo delle formalità doganali e pagamento dei tributi previsti per far entrare ed uscire le merci dallo Stato di transito se le stesse dovessero al contrario essere ogni volta importate e riesportate da questi ultimi, con notevole risparmio di tempi e costi. Ciò anche in un'ottica di libera circolazione delle merci e di sempre maggiore

---

<sup>154</sup> Per informazioni più dettagliate in merito al regime di transito unionale si rimanda all'esaustivo *Transit Manual*, pubblicato dalla Commissione Europea, DG Fiscalità e unione doganale (TAXUD), del 12 ottobre 2021, disponibile online al seguente indirizzo: [https://taxation-customs.ec.europa.eu/business/customs-procedures-import-and-export/what-customs-transit/union-and-common-transit\\_en](https://taxation-customs.ec.europa.eu/business/customs-procedures-import-and-export/what-customs-transit/union-and-common-transit_en), nonché agli altri comunicati e materiali ufficiali ivi caricati ed aggiornati periodicamente. Occorre specificare che il Manuale di cui sopra non riveste alcun valore giuridico ma ha il solo scopo di illustrare con chiarezza e nel dettaglio le notevoli complessità tecniche di questo regime, a beneficio tanto delle autorità doganali nazionali quanto degli operatori economici che desiderassero avvalersene.

<sup>155</sup> Ai sensi dell'Art. 119 Reg. del. (UE) n. 2015/2446 co. 2 e 3, nei casi di seguito illustrati è sempre permessa la circolazione di merci unionali da un punto all'altro del territorio doganale con temporanea uscita dallo stesso, non richiedendosi il vincolo delle stesse ad un regime di transito interno: a) trasporto aereo, purché questo avvenga con un documento di trasporto unico rilasciato da uno Stato membro; b) trasporto via mare mediante un servizio regolare di trasporto con attraversamento di acque internazionali od extradoganali autorizzato anche in via continuativa dall'autorità doganale; c) autoveicoli stradali regolarmente immatricolati in uno Stato membro e beni di natura non commerciale contenuti nei bagagli di passeggeri dell'Unione che abbiano temporaneamente lasciato il territorio doganale per esservi poi reintrodotti in seguito ad un viaggio all'esterno di questo avente qualsiasi scopo; d) imballaggi ed altri materiali simili, esclusi i *container*, che siano stati utilizzati da una persona stabilita nel territorio doganale dell'Unione per trasportare merci al di fuori di esso e che vi siano poi stati reintrodotti.

integrazione del continente europeo. Per fare un esempio concreto, un operatore economico che debba movimentare merci unionali dalla Croazia all'Ungheria potrà farle passare per il territorio intermedio della Serbia – uno Stato non membro – vincolandole ad un regime di transito interno, in tal modo senza dover formalmente esportare le stesse all'uscita dal territorio croato ed importarle nuovamente all'ingresso nel territorio magiaro.

Il vincolo delle merci ad un regime di transito unionale – sia esso interno od esterno – può avvenire solo nel contesto degli accordi internazionali richiamati dagli Artt. 226 e 227 CDU, *videlicet* la convenzione TIR<sup>156</sup>, la convenzione di Istanbul sull'ammissione temporanea<sup>157</sup>, il cosiddetto “manifesto renano”, vale a dire l'Art. 9

---

<sup>156</sup> La Convenzione TIR (*Transport International Routier* – Trasporto internazionale su strada) del 1975 istituisce fra gli Stati parte un sistema di transito doganale internazionale applicato al trasporto di merci senza ricarico intermedio tra un ufficio doganale di partenza ed un ufficio di destinazione, a condizione che almeno parte del viaggio avvenga su strada. Il regime consente il trasporto di merci attraverso i confini internazionali senza il pagamento dei dazi e delle imposte che normalmente sarebbero dovute per l'importazione o l'esportazione. Tale regime di transito (noto appunto come “Regime TIR”) è incentrato su cinque pilastri fondamentali inderogabili: a) obbligo per le merci di viaggiare a bordo di veicoli o *container* che siano sicuri dal punto di vista doganale; b) obbligo di previa costituzione di una garanzia avente validità internazionale per i dazi e le imposte a rischio; c) obbligo di accompagnare le merci ad un apposito documento doganale, il c.d. carnet TIR, emesso dall'IRU (International Road Transport Union – Unione internazionale del trasporto stradale) nel Paese di partenza; d) accesso controllato al regime sia per le associazioni nazionali che rilasciano tali *carnets* sia per le persone fisiche che se ne avvalgano, al fine di prevenire frodi doganali; e) mutuo riconoscimento delle procedure doganali fra tutti gli Stati parte. Essa ha completamente sostituito la precedente Convenzione TIR del 1960 elaborata dal Comitato per il trasporto interno della CEE, che aveva riscontrato un numero invero esiguo di partecipanti.

<sup>157</sup> La Convenzione di Istanbul sull'ammissione temporanea del 1990, in vigore dal 27 novembre 1993, è stata adottata dall'Organizzazione internazionale delle dogane allo scopo di semplificare il complesso panorama normativo in materia di ammissione temporanea delle merci in territorio doganale, sostituendo i ben 13 accordi previgenti a livello internazionale in materia. Suo scopo precipuo è l'istituzione di diversi regimi uniformi a livello internazionale per l'immissione temporanea di merci con le medesime finalità specifiche, rubricati agli Allegati della Convenzione stessa (es. l'Allegato B1 istituisce un regime uniforme per l'ammissione temporanea di beni destinati a fiere, mostre od esposizioni; l'Allegato B2 riguarda l'ammissione temporanea di materiale professionale e via dicendo). Suoi punti principali sono: a) la predisposizione di un formulario unico a livello internazionale (c.d. Carnet ATA) per l'ammissione temporanea delle merci in tutti gli Stati parte; b) l'istituzione di un regime uniforme incentrato sulla finalità delle merci ammesse temporaneamente anziché sulla loro natura merceologica; c) la predisposizione di un lasso temporale per l'ammissione temporanea per ciascuna finalità uniforme fra tutti gli Stati parte; d) la disapplicazione a livello uniforme di divieti o restrizioni economiche per le merci ammesse temporaneamente; e) l'istituzione dei principi uniformi di riesportazione delle merci nello stesso Stato da cui erano state immesse temporaneamente e di divieto per le stesse di subire modificazioni durante la

della Convenzione riveduta per la navigazione sul Reno<sup>158</sup>, ed il Formulario 302 contenuto nella Convenzione sullo statuto delle forze (NATO SOFA) del 1951<sup>159</sup>. Il novero dei Paesi extra-UE che possono essere interessati da un regime di transito unionale (c.d. “Paesi di transito comune”) sono pertanto i seguenti: Serbia, Macedonia del nord, Turchia, paesi EFTA (Norvegia, Finlandia e Svizzera). Il regime di traffico unionale potrà dunque essere applicato al traffico merci fra due punti del territorio UE che attraversi uno o più di questi Stati, ovvero fra due di questi Paesi con attraversamento del territorio doganale comunitario, od ancora fra un punto del territorio comunitario ed uno nei Paesi dianzi elencati con attraversamento di uno o più dei restanti.

Il regime di transito unionale può del pari essere applicato alle merci unionali dirette verso il Principato di Andorra e la Repubblica di San Marino (entrambi non facenti parte del territorio doganale dell’Unione), con l’esclusione per quest’ultima, tuttavia, delle merci di origine italiana (al contrario assoggettate ad un semplice regime di scambio), nonché alle merci unionali provenienti, dirette o scambiate fra i territori dell’Unione Europea che non appartengano al territorio fiscale di quest’ultima<sup>160</sup>.

---

loro permanenza nello stato di ammissione ad eccezione del normale deprezzamento dovuto allo scorrere del tempo od all’uso al quale sono state destinate.

<sup>158</sup> L’art. 9 della Convenzione di Mannheim del 1868 per la navigazione sul Reno, come modificato dal Protocollo del 20 novembre 1963, istituisce un sistema di transito doganale semplificato per il trasporto fluviale di merci lungo l’intero corso del fiume Reno, da Basilea sino alla foce. Esso dispone che i trasportatori fluviali possano procedere nel viaggio lungo tale fiume attraverso il territorio di uno o più Stati rivieraschi senza che il carico sia sottoposto ad ispezioni doganali intermedie purché questi all’inizio del viaggio abbia fatto sottoporre la stiva alla chiusura od alla scorta ufficiale da parte dell’autorità doganale del Paese rivierasco di partenza, con rilascio di apposito documento (il c.d. manifesto renano) da parte della Commissione centrale per la navigazione sul Reno. Controlli doganali intermedi sono permessi solo ai fini di prevenzione del contrabbando. La Convenzione, tuttora vigente, venne stipulata originariamente dai Governi di Francia, Paesi Bassi, Granducato di Baden, Granducato di Hessen, Baviera e Prussia – questi ultimi quattro subentrati dall’allora Impero tedesco ed oggi Repubblica Federale Tedesca in seguito alla riunificazione tedesca nel 1870 – con successiva adesione di Belgio e Svizzera.

<sup>159</sup> Il Trattato di Londra del 1951 sullo statuto delle forze (comunemente noto come Convenzione NATO SOFA), ratificato dall’Italia con L. 30 novembre 1955, n. 1335, stabilisce le norme generali relative alla presenza del personale NATO sul territorio di uno o più Paesi parte dell’Alleanza atlantica. Il Modulo NATO 302 stabilisce in particolare le regole uniformi per l’ammissione temporanea di materiale militare ed approvvigionamenti delle truppe NATO stanziate permanentemente o temporaneamente sul territorio degli Stati parte.

<sup>160</sup> Da non confondersi con le zone extra-doganali, le zone non fiscali dell’Unione Europea sono quelle escluse dal campo di applicazione delle Direttive 2006/112/CE e *ss.mm.* sull’armonizzazione dell’IVA a livello comunitario e 2008/118/CE e *ss.mm.* sul regime

Il regime di transito unionale applicasi, infine, nell'ambito del sistema postale a norma degli atti dell'Unione Postale Universale quando le merci siano trasportate da parte o per conto di titolari di diritti e obblighi conformemente a tali atti. L'autorità doganale ha infine il potere di vincolare le merci ad un regime di transito qualora ciò sia richiesto dalle specifiche circostanze del caso.

Per quanto riguarda gli obblighi e responsabilità del titolare di un regime di transito, questi è tenuto a presentare le merci intatte e le informazioni richieste all'ufficio doganale di destinazione entro il termine prescritto e conformemente alle misure previste per la loro identificazione, a rispettare scrupolosamente le disposizioni doganali relative al regime, ed a prestare adeguata garanzia per assicurare il pagamento di eventuali dazi ed altre imposte previsti per il tragitto che le merci dovranno percorrere, salvo che altrimenti disposto dalla normativa doganale. A seconda delle esigenze, tale garanzia può essere prestata per una singola operazione doganale ovvero globalmente per un numero indefinito di operazioni (cfr. *supra*). Tali obblighi risultano soddisfatti ed il transito ha termine quando le merci e le informazioni richieste pervengano all'ufficio doganale di destinazione. Detti obblighi gravano parimenti anche sugli spedizionieri ovvero sui destinatari di merci che le accettino essendo a conoscenza del loro circolare in regime di transito<sup>161</sup>.

---

generale delle accise, a norma rispettivamente dell'Art. 6 della prima e Art. 5 della seconda. Queste includono sia territori al contempo non fiscali ed extradoganali (ossia: Helgoland, Büsingen, Ceuta, Melilla, Livigno), sia territori non fiscali ma per il resto normalmente rientranti nel territorio doganale dell'Unione Europea, ai quali nello specifico si riferisce la normativa richiamata. Questi ultimi sono: le Isole Åland (Finlandia), le Isole Canarie (Spagna), lo Stato monastico autonomo del Monte Athos (Grecia), ed infine i dipartimenti francesi d'oltremare (Guyana francese, Guadalupa, Martinica, La Riunione, Mayotte). Come già richiamato in precedenza, il comune italiano di Campione d'Italia e le acque territoriali del Lago di Lugano mantengono ad oggi il loro *status* di zona non fiscale limitatamente alla sola Direttiva 2006/112/CE. Sino all'uscita del Regno Unito dall'Unione il 1° gennaio 2022, costituivano territorio doganale non fiscale anche le Isole Normanne (*Channel Islands*).

<sup>161</sup> L'Art. 233 CDU prevede al quarto comma plurime semplificazioni per il vincolo o la conclusione del regime di transito autorizzabili dall'autorità doganale su richiesta del titolare del regime, quali in particolare il conferimento degli *status* di Speditore autorizzato e di Destinataro autorizzato. Brevemente, il primo consente al titolare di vincolare le merci al regime di transito unionale senza doverle presentare in dogana, mentre il secondo prevede la conclusione del regime di transito contestualmente alla semplice ricezione delle merci in un determinato luogo autorizzato. Altre semplificazioni includono la previsione di impiego di sigilli di modelli particolari (laddove si richieda il suggellamento delle merci) che ne assicurino la rapida individuazione, l'impiego di dichiarazioni in forma semplificata e di documenti di trasporto in formato elettronico.

A livello nazionale, qualora le merci assoggettate al regime di transito non vengano presentate alla dogana di destinazione, oppure qualora quest'ultima rilevi differenze in merito alla quantità delle merci rispetto a quanto indicato nella bolletta doganale, lo spedizioniere è soggetto *ex Art. 305 TULD* ad una sanzione amministrativa che va da un decimo all'intero ammontare dei diritti di confine dovuti. Se le differenze riscontrate riguardano invece la qualità delle merci, la sanzione va da una a tre volte l'ammontare dei diritti dovuti secondo quanto riportato nella bolletta doganale.

### 3.3.5. L'AMMISSIONE TEMPORANEA

Il regime speciale di ammissione temporanea (Artt. 250 – 253 CDU) permette l'ingresso nel territorio doganale dell'Unione di beni di varia natura destinati a stazionarvi per un periodo di tempo limitato e definito per poi essere successivamente riesportati. Scopo di tale regime è quello di facilitare la circolazione internazionale di beni provenienti dall'estero, di natura sia commerciale che non, i quali per loro stessa natura sono destinati ad una permanenza ed un impiego solo temporanei nel territorio unionale: è il caso ad esempio dei mezzi di trasporto<sup>162</sup> e dei *container* impiegati nel

---

<sup>162</sup> L'esenzione totale dal dazio all'importazione in ammissione temporanea è concessa per i mezzi di trasporto stradale e ferroviario e per quelli adibiti alla navigazione aerea, alla navigazione marittima e nelle acque interne purché immatricolati al di fuori del territorio doganale dell'Unione a nome di una persona stabilita fuori di tale territorio ed utilizzati da una persona stabilita al di fuori di tale territorio (oppure, nel caso in cui siano immatricolati nel territorio doganale, purché il loro proprietario sia stabilito al di fuori del territorio doganale). Le persone fisiche che hanno la loro residenza abituale nel territorio doganale dell'Unione beneficiano dell'esenzione totale dal dazio all'importazione, su richiesta del titolare dell'immatricolazione, per i mezzi di trasporto non unionali che utilizzino privatamente ed occasionalmente, purché il titolare dell'immatricolazione si trovi nel territorio doganale dell'Unione al momento dell'uso. L'esenzione completa si ha anche per mezzi di trasporto non unionali noleggiati in virtù di un contratto scritto ed utilizzati privatamente per fare ritorno alla propria residenza abituale nel territorio doganale dell'Unione o per lasciare lo stesso verso qualsivoglia destinazione. Da ultimo, è prevista l'esenzione completa per mezzi di trasporto non unionali adibiti ad uso commerciale o privato per compiere tragitti fra il luogo di lavoro e quello di residenza o per svolgere mansioni professionali purché il richiedente sia un individuo avente residenza abituale nel territorio dell'Unione, si trovi alle dipendenze del proprietario, locatario od affittuario del mezzo di trasporto, e quest'ultimo sia stabilito fuori dal territorio doganale. Il termine "mezzo di trasporto" cui ci si riferisce nella normativa dianzi richiamata ricomprende anche i normali pezzi di ricambio, accessori ed attrezzature dello stesso.

L'appuramento del regime di ammissione temporanea per i mezzi di trasporto avviene entro i seguenti termini, a decorrere dal vincolo degli stessi al regime: a) per i mezzi di trasporto ferroviario: 12 mesi; b) per i mezzi di trasporto adibiti ad uso commerciale diversi

trasporto internazionale di cose e passeggeri e dei loro pezzi di ricambio<sup>163</sup>, degli effetti personali ed attrezzature sportive al seguito di viaggiatori provenienti dall'estero, dei prodotti da esporre presso mostre, fiere o convegni, delle opere d'arte prestate da musei e collezioni estere, degli imballaggi delle merci ecc.

Tutti questi beni possono essere immessi nel territorio doganale comunitario vincolandoli appunto al regime di ammissione temporanea, in esenzione parziale o totale dai dazi all'importazione a seconda delle norme previste<sup>164</sup> e senza la soggezione

---

dal trasporto ferroviario: il tempo necessario per effettuare le operazioni di trasporto; c) per i mezzi di trasporto stradali ad uso privato utilizzati come segue: i) da studenti: la durata del soggiorno nel territorio doganale dell'Unione per soli motivi di studio; ii) da una persona incaricata di effettuare una missione di durata determinata: la durata del soggiorno nel territorio doganale dell'Unione necessaria per lo svolgimento della missione; iii) negli altri casi, compresi gli animali da sella o da traino e il loro rimorchio: 6 mesi; d) per i mezzi di trasporto aerei ad uso privato: 6 mesi; e) per i mezzi di trasporto marittimi e fluviali ad uso privato: 18 mesi. Se un mezzo di trasporto è stato temporaneamente importato nell'Unione in esenzione totale dai dazi all'importazione ed è stato restituito ad un'impresa di locazione avente sede nel territorio doganale, la riesportazione in appuramento del regime di ammissione temporanea è effettuata entro 6 mesi dalla data di entrata del mezzo di trasporto nel territorio doganale dell'Unione. Se il mezzo di trasporto è nuovamente locato dall'impresa di locazione ad una persona stabilita al di fuori di tale territorio od a persone fisiche che abbiano la loro residenza abituale all'interno del territorio doganale dell'Unione, la riesportazione è effettuata entro 6 mesi dalla data di entrata del mezzo di trasporto nel territorio doganale dell'Unione ed entro 3 settimane dalla conclusione del relativo contratto. La data di entrata nel territorio doganale dell'Unione si presume essere la data di conclusione del contratto di locazione in base al quale il mezzo di trasporto era utilizzato al momento dell'ingresso in tale territorio, salva la prova contraria da parte dell'interessato.

<sup>163</sup> Proprio in materia di *container*, l'Art. 210 del Reg. del. (UE) 2446/2015 prevede che gli stessi, per poter beneficiare dell'esenzione daziaria prevista per l'ammissione temporanea, debbano indicare in modo visibile e duraturo le seguenti informazioni: identità del proprietario o del vettore; marchio e numero di identificazione; tara del *container*, ivi incluse tutte le eventuali attrezzature fisse ai fini dello stivaggio delle merci e della movimentazione, carica e scarica del *container*. Per i *container* di trasporto merci destinati all'uso marittimo, e per qualsiasi altro *container* che utilizzi un prefisso di norma ISO, l'identificazione del proprietario o dell'operatore principale, il numero di serie del *container* e la cifra di controllo dello stesso devono essere conformi alla norma internazionale ISO 6346 e ai relativi allegati. I *container* immessi in regime di ammissione temporanea debbono essere sottoposti ai fini doganali alla supervisione di una persona stabilita nel territorio doganale dell'Unione, oppure di una persona stabilita al di fuori del territorio doganale dell'Unione dotata di adeguata rappresentanza nel territorio doganale comunitario. Questi è tenuto a fornire alle autorità doganali, se richiesto, informazioni dettagliate sui movimenti di ciascun *container* in ammissione temporanea, in particolare in merito alle date ed ai luoghi di entrata e di appuramento. Il termine di appuramento del regime di ammissione temporanea per i *container* e le loro attrezzature ed accessori è computato in 12 mesi a decorrere dal momento del vincolo degli stessi al regime.

<sup>164</sup> L'esenzione dal dazio all'importazione è completa per tutte le categorie di merci di cui agli Artt. 219 - 235 del Reg. del. (UE) 2446/2015, *videlicet*: a) Effetti personali dei viaggiatori e merci importate per finalità sportive; b) materiale destinato al conforto dei marittimi; c) materiali utilizzati nel contesto di misure adottate per ovviare alle conseguenze di catastrofi



ad altri oneri doganali né alle misure di politica commerciale, salvo nei casi di divieto tassativo di entrata od uscita di certe categorie merceologiche nel o dal territorio doganale<sup>165</sup>. Si tratta di un regime di cui possono avvalersi solo individui stabiliti al di

---

naturali o simili che abbiano colpito il territorio doganale dell'Unione; d) materiale medico-chirurgico e di laboratorio, spedito a titolo di prestito gratuito su richiesta di ospedali ed altri centri sanitari che ne abbiano urgente bisogno per ovviare a carenze della propria attrezzatura sanitaria e sia destinato a fini diagnostici o terapeutici; e) animali appartenenti ad una persona stabilita fuori dal territorio doganale dell'Unione; f) attrezzature appartenenti od utilizzate da persone stabilite nella zona di frontiera di un Paese terzo attiguo all'Unione; g) merci utilizzate per progetti di costruzione, riparazione o manutenzione di infrastrutture in una zona di frontiera dell'Unione, sotto la responsabilità delle pubbliche autorità; h) supporti di suono, di immagini o di informazioni forniti gratuitamente ed utilizzati a fini dimostrativi prima della loro commercializzazione o destinati ad attività di sonorizzazione, doppiaggio o riproduzione; i) materiali utilizzati esclusivamente a fini promozionali, inclusi mezzi di trasporto appositamente attrezzati; j) materiale pedagogico e scientifico appartenente ad una persona stabilita fuori dal territorio doganale dell'Unione, importato da istituti scientifici, di istruzione o professionali, sia pubblici che privati, per finalità di insegnamento, formazione professionale o ricerca scientifica non a scopo di lucro; k) imballaggi importati pieni e destinati alla riesportazione, vuoti o pieni; l) imballaggi importati vuoti e destinati alla riesportazione pieni; m) stampi, matrici, *cliché*, progetti, strumenti di misurazione ed altri oggetti analoghi appartenenti ad una persona stabilita fuori dal territorio doganale ed utilizzati a fini di fabbricazione da una persona stabilita nel territorio doganale dell'unione che preveda di esportare almeno il 50% della produzione risultante dal loro utilizzo; n) merci soggette od impiegate per prove, esperimenti e dimostrazioni senza scopo di lucro; o) campioni di merci aventi natura commerciale introdotti nel territorio doganale al solo scopo di essere presentati; p) mezzi di produzione sostitutivi messi provvisoriamente a disposizione del cliente dal fornitore o riparatore, in attesa della consegna o riparazione di merci simili; q) oggetti d'arte, da collezione o d'antiquariato come definiti all'Allegato IX della Direttiva 2006/112/CEE, importati per essere esposti ai fini dell'eventuale vendita; r) merci di non recente produzione importate per essere vendute ad un'asta; s) pezzi di ricambio, accessori ed attrezzature normalmente utilizzati per la riparazione e la manutenzione di altre merci vincolate al regime di ammissione temporanea; t) strumenti musicali portatili importati temporaneamente da viaggiatori allo scopo di essere utilizzati come materiale professionale; u) altre tipologie di merci non precedentemente elencate o che non soddisfino interamente i requisiti di cui sopra purché importate a titolo occasionale per un periodo non superiore ai 3 mesi e tali da non incidere significativamente sull'economia dell'Unione. È del pari concessa la completa esenzione daziaria per i materiali appartenenti ad una persona stabilita fuori dal territorio doganale dell'Unione ed importati da una persona stabilita anch'essa al di fuori di tale territorio o da un suo dipendente per essere utilizzati in operazioni professionali da questi o sotto la di lui supervisione, tranne che per le seguenti: i) coproduzione audiovisive; ii) fabbricazione industriale di merci; iii) imballaggio industriale di merci; iv) sfruttamento di risorse naturali; v) costruzione, riparazione o manutenzione di immobili; vi) lavori di sterro o lavori analoghi.

<sup>165</sup> A norma dell'Art. 136 Reg. del. (UE) n. 2015/2446, la dichiarazione in dogana per l'ammissione temporanea e quella per la successiva riesportazione delle seguenti tipologie di merci e beni può essere effettuata verbalmente senza la produzione di alcuna documentazione: a) palette, *container* e mezzi di trasporto, e pezzi di ricambio, accessori e attrezzature per gli stessi; b) gli effetti personali e gli articoli da utilizzare nell'ambito di un'attività sportiva; c) materiale destinato al conforto dei marittimi utilizzato a bordo di una nave adibita al traffico marittimo internazionale; d) il materiale medico-chirurgico e di

fuori del territorio doganale dell'Unione ed applicabile a beni che non siano destinati a subire alcun tipo di modifica per tutto il periodo di permanenza, salvo il prevedibile deprezzamento dovuto allo scorrere del tempo ed al normale uso che ne viene fatto.

Qualora i beni entro il termine dell'ammissione temporanea non fossero riesportati bensì nazionalizzati (es. in caso di compravendita con acquirente avente sede nell'Unione), dovranno essere corrisposti non solo i tributi dovuti (dazio all'importazione per l'immissione in libera pratica, IVA ed accise per l'importazione definitiva) ma anche gli interessi compensatori contabilizzati dalla data di vincolo della merce al regime di ammissione temporanea. In caso di esenzione parziale dai dazi all'importazione, i beni in ammissione temporanea sono soggetti al pagamento di un dazio di ammontare pari al 3 % dell'importo dovuto se gli stessi fossero immessi in libera pratica alla data in cui sono stati vincolati al regime speciale. Tale importo è dovuto per ogni mese o frazione di mese per cui i beni permangono vincolati al regime di ammissione temporanea in esenzione parziale dal dazio all'importazione. L'importo totale del dazio all'importazione non può in ogni caso eccedere quanto sarebbe stato dovuto se i beni in questione fossero stati immessi in libera pratica nella data in cui ha avuto luogo il vincolo al regime di ammissione temporanea. L'autorità doganale può richiedere all'interessato la costituzione di una garanzia a copertura di detti ammontari<sup>166</sup>. Nel caso di immissione in consumo non autorizzata di beni in

---

laboratorio spedito a titolo di prestito gratuito su richiesta di ospedali e di altri centri sanitari che ne abbiano urgente bisogno per ovviare alle carenze della loro attrezzatura sanitaria e destinato a fini diagnostici o terapeutici; e) animali appartenenti ad un individuo stabilito al di fuori del territorio doganale, a condizione che siano destinati alla transumanza o al pascolo, o all'esecuzione di un lavoro o un trasporto; f) attrezzature appartenenti ed utilizzate da persone stabilite nella zona di frontiera di un Paese terzo attigua alla zona di frontiera dell'Unione in cui le merci devono essere utilizzate; g) gli strumenti e gli apparecchi necessari ad un medico per fornire assistenza ad un paziente in attesa del trapianto di un organo appartenenti ad un individuo stabilito al di fuori del territorio doganale; h) i materiali per la lotta contro le conseguenze di catastrofi quando questi siano usati nel contesto di un catastrofe o simili che abbia colpito il territorio doganale dell'Unione; i) gli strumenti musicali portatili destinati ad essere utilizzati come materiale professionale; j) imballaggi importati pieni e che sono destinati alla riesportazione, vuoti o pieni, quando contengono marchi indelebili e inamovibili; k) i materiali per la realizzazione di servizi radiofonici o televisivi, nonché i veicoli specialmente allestiti per tali fini e le loro attrezzature importati da enti pubblici o privati, stabiliti al di fuori del territorio doganale dell'Unione e riconosciuti dall'autorità doganale. La dichiarazione in forma verbale per altre tipologie di merci oltre a quelle dianzi elencate dev'essere autorizzata dall'autorità doganale caso per caso.

<sup>166</sup> A norma dell'Art. 81 del Reg. del (UE) n. 2015/2446, non è generalmente richiesta la costituzione di alcuna garanzia per l'ammissione temporanea nei materiali impiegati da

importazione temporanea, l'Art. 315 TULD prevede l'irrogazione di una sanzione amministrativa che va dai €1.032 ai €1.721.

A norma dell'Art. 251 CDU, le autorità doganali stabiliscono il periodo entro il quale il regime di ammissione temporanea è da appurarsi, o vincolando i beni ad un successivo regime doganale oppure riesportandoli. Tale periodo dev'essere sufficientemente lungo da garantire il raggiungimento dell'obiettivo autorizzato; esso non può in ogni caso eccedere i ventiquattro mesi, salvo altrimenti disposto. Tale intervallo temporale è computato in base alla finalità dichiarata per l'ammissione temporanea, potendo essere soggetto a ricalcolo al variare di questa; è analogamente possibile il ricalcolo del termine temporale qualora nel frattempo venga a cambiare il soggetto titolare del regime. Tale termine non è soggetto ad interruzione nel caso in cui i beni siano temporaneamente vincolati ad un regime speciale per poi ritornare nuovamente in ammissione temporanea. Il termine obbligatorio può comunque essere soggetto a proroga da parte dell'autorità doganale su richiesta del titolare dell'autorizzazione nel caso in cui, in seguito a circostanze eccezionali, l'uso autorizzato non possa essere completato entro il termine previsto. In ogni caso, il periodo globale entro cui i beni possono permanere in regime di ammissione temporanea non può inderogabilmente superare i dieci anni, fatto salvo il caso di eventi imprevedibili riconducibili alla forza maggiore od al caso fortuito.

Nell'ambito del quadro sanzionatorio nazionale italiano, se al momento della successiva riesportazione l'ADM rileva differenze sostanziali nella qualità o quantità delle merci rispetto a quelle previamente importate temporaneamente, l'Art. 310 TULD prevede una sanzione amministrativa che può variare dall'ammontare dei diritti confinali così evasi al decuplo degli stessi, con la previsione di una soglia di tolleranza *de minimis* relativamente alla sola quantità delle merci pari al 5%. Nel caso in cui una parte sostanziale delle merci presentate per la riesportazione differisca da quelle importate temporaneamente, l'ammontare minimo della sanzione è aumentato al doppio dei diritti evasi. Se tuttavia la difformità riscontrata è dovuta ad errori di calcolo

---

aziende ferroviarie, compagnie aeree o marittime ed operatori postali nell'ambito del traffico internazionale di merci, purché gli stessi siano adeguatamente contrassegnati da appositi marchi di riconoscimento, così come generalmente per gli imballaggi vuoti delle merci, anch'essi debitamente contrassegnati.

o trascrizione commessi in buona fede, si applicherà una sanzione attenuata dai €516 agli €861.

### 3.3.6. IL PERFEZIONAMENTO ATTIVO E PASSIVO

Il regime doganale speciale del perfezionamento si distingue ulteriormente in perfezionamento attivo (Artt. 256 – 258 CDU) e perfezionamento passivo (Artt. 259 – 262 CDU), caratterizzati come si vedrà da una specularità nelle finalità e nel trattamento cui sono sottoposte le merci.

Il regime di perfezionamento attivo permette ad operatori economici ed imprese unionali di immettere temporaneamente nell'Unione materie prime e prodotti intermedi da Paesi esteri in completa esenzione dal pagamento di dazi ed oneri doganali, dell'IVA, e dall'applicazione di misure di politica commerciale, sottoporli a lavorazioni di natura industriale, ed infine riesportare all'estero i prodotti finiti così ottenuti. Il periodo complessivo entro il quale può aver luogo tale operazione è fissato *ex lege* in sei mesi a decorrere dalla data di accettazione del vincolo delle merci al regime speciale. Esso può essere soggetto a proroga fino ad un massimo di ulteriori sei mesi su richiesta del titolare dell'autorizzazione, anche a scadenza già avvenuta.

Scopo precipuo del regime di perfezionamento attivo è l'incremento delle attività industriali intermedie aventi luogo all'interno dell'Unione e quindi lo sviluppo delle imprese unionali attraverso una loro maggiore specializzazione e valorizzazione entro la *global value chain*, che sarebbe altrimenti fortemente inficiata in assenza di tale regime se fosse necessaria ogni volta la corresponsione del dazio per l'importazione delle materie e prodotti intermedi. In merito alle tipologie di lavorazioni cui le merci in perfezionamento attivo possono essere soggette, queste includono la riparazione, il montaggio, l'assemblaggio, la trasformazione industriale e le manipolazioni usuali, nonché la loro eventuale distruzione (es. nel caso di imprese unionali specializzate nello smaltimento di beni dei cui servizi si avvalgano anche produttori esteri).

L'autorizzazione dev'essere richiesta all'ufficio doganale competente per il luogo ove è tenuta la contabilità ai fini doganali del richiedente e dove si svolga almeno una

parte delle attività relative al regime (ovvero: vincolo, lavorazioni, appuramento)<sup>167</sup>. Il rilascio di tale autorizzazione è subordinato alla possibilità per l'autorità doganale di accertare che le merci vincolate al regime siano identificabili nel bene finale destinato alla riesportazione, cioè che questo sia effettivamente stato realizzato con le prime<sup>168</sup>. L'autorità doganale può stabilire che l'operazione di trasformazione che sottende al ricorso al regime di perfezionamento sia soggetta ad un determinato tasso di rendimento, vale a dire una determinata quantità o percentuale di prodotti trasformati

---

<sup>167</sup> Il ricorso al regime di perfezionamento attivo è autorizzato dall'autorità doganale a fronte del riscontro che sussista un'esigenza economica certa e giustificata per l'impiego di tale regime e che la domanda non costituisca un tentativo di frode. L'Art. 167 Reg. del (UE) n. 2015/2446 presenta un'esautistica elencazione di merci ed operazioni attinenti per le quali il requisito dell'esigenza economica risulta automaticamente comprovato in virtù della loro stessa natura. Fra le principali, si annoverano le seguenti: a) le manipolazioni usuali; b) la riparazione di qualsivoglia categoria di merci; c) la trasformazione di merci direttamente o indirettamente messe a disposizione del titolare dell'autorizzazione, eseguita sulla base di istruzioni e per conto di una persona stabilita fuori del territorio doganale dell'Unione e dietro pagamento dei soli costi di trasformazione; d) la trasformazione del frumento duro in paste alimentari; e) la trasformazione delle merci finalizzata a garantirne la conformità ai requisiti tecnici per la loro immissione in libera pratica; f) la trasformazione di merci prive di carattere commerciale; g) la trasformazione in prodotti destinati a essere incorporati od utilizzati per aeromobili civili, per i quali sia stato rilasciato un certificato di idoneità alla navigazione aerea; h) la trasformazione in prodotti che beneficiano della sospensione autonoma del dazio all'importazione su alcune armi e attrezzature militari in conformità al Reg. (CE) n. 150/2003; i) la trasformazione di merci in campioni; j) il trattamento di qualsiasi tipo di componente elettronico, parti, assemblaggi o altri materiali in prodotti della tecnologia dell'informazione; k) la distruzione di merci o la riduzione in cascami ed avanzi; l) il recupero di parti o componenti; m) la denaturazione.

La trasformazione in regime di perfezionamento attivo di merci che rientrino fra quelle ritenute "sensibili" ai fini della politica agricola comune, secondo i criteri e i regolamenti richiamati all'Allegato 71-02 *Reg. cit.* è generalmente vietata a meno che: i) le merci oggetto di trasformazione siano indisponibili sul territorio doganale dell'Unione, con ciò riferendosi sia alla completa assenza di tali prodotti sia all'assenza di quantitativi sufficienti e reperibili in un lasso di tempo congruo tale da rendere l'operazione di trasformazione economicamente insostenibile o priva di senso; oppure ii) la differenza di prezzo fra le merci in perfezionamento attivo e quelle eventualmente in sostituzione reperibili sul territorio doganale sia tale da rendere l'operazione di trasformazione insostenibile senza l'obbligo di ricorso alle seconde; oppure iii) il ricorso al perfezionamento attivo sia reso necessario da obblighi contrattuali; oppure iv) il valore complessivo delle merci da vincolare al perfezionamento attivo non ecceda i €150.000 per anno per ciascun codice NC.

<sup>168</sup> E' peraltro previsto dall'Art. 240 co. 3 lett. a) del Reg. del. (UE) 2015/2446 quale condizione per il rilascio dell'autorizzazione al perfezionamento attivo che la specie o lo stato delle merci vincolate a tale regime non possa essere ristabilito in seguito all'appuramento del regime, ovvero sia che le stesse siano soggette a trasformazioni di natura irreversibile. L'Art. 5 co. 37 lett. e) CDU specifica che il perfezionamento attivo vale anche per quelle merci che nel corso delle lavorazioni industriali subiscano una sparizione totale o parziale e che non siano dunque materialmente identificabili nel prodotto finito, quali ad esempio reagenti chimici od accessori industriali.

ottenuti in seguito all'operazione, salvo che uno specifico tasso di rendimento sia disposto dalla normativa comunitaria per le operazioni o le merci in questione.

Un importante *favor* concesso dal legislatore alle imprese comunitarie attive nelle esportazioni verso l'estero consiste nella facoltà per queste ultime di ricorrere a merci equivalenti di cui all'Art. 223 CDU<sup>169</sup>, vale a dire merci unionali utilizzate in sostituzione delle merci estere in perfezionamento attivo per ottenere il prodotto trasformato. Tali merci equivalenti debbono presentare lo stesso codice NC, la stessa qualità commerciale e le stesse caratteristiche tecniche delle merci terze che vanno a sostituire. In altre parole, gli operatori economici dell'Unione possono avvalersi in un primo momento di merci di origine unionali per ottenere il bene trasformato, facendo figurare le stesse a fini fiscali e doganali come merci estere in regime di perfezionamento attivo. Tale opzione è spesso utilizzata in combinazione con l'esportazione anticipata in modo da esportare il prodotto finale trasformato così ottenuto prima ancora dell'arrivo delle materie prime estere.

Queste ultime saranno immesse in perfezionamento attivo in un momento successivo, entro un termine fissato in sei mesi dalla data di esportazione dei prodotti trasformati, andando a beneficiare delle esenzioni previste (c.d. "importazione a reintegro")<sup>170</sup>; in caso contrario l'operatore economico sarà passibile di denuncia per

---

<sup>169</sup> A norma del medesimo articolo, il ricorso a merci equivalenti è tassativamente vietato qualora il perfezionamento attivo si limiti ad attività di manipolazioni usuali; laddove sia in vigore un divieto di restituzione dei dazi all'importazione o di esenzione dagli stessi per merci utilizzate nella fabbricazione di prodotti finali in regime di perfezionamento attivo nel quadro di un accordo commerciale preferenziale tra l'UE e Paesi o territori extradoganali; od ancora allorché l'impiego di merci equivalenti comporterebbe un vantaggio ingiustificato a livello di dazi all'importazione. L'Art. 169 Reg. del. (UE) n. 2015/2446 integra la disciplina del CDU specificando come il ricorso a merci equivalenti non sia lecito qualora le merci vincolate al regime di perfezionamento – attivo o passivo – siano oggetto di un dazio *antidumping*, siano derivate da organismi geneticamente modificati (OGM), oppure rientrino fra le merci sensibili ai sensi della politica agricola comune richiamate all'Allegato 71-02 del Regolamento stesso. Ai sensi del medesimo Articolo, sono utilizzabili quali merci equivalenti anche merci unionali afferenti ad uno stadio di fabbricazione più avanzato rispetto a quelle non unionali che vadano a sostituire, oppure merci solo simili a quelle non unionali purché presentino lo stesso codice NC e la medesima qualità commerciale. Allorché il regime di perfezionamento sia utilizzato per effettuare la riparazione di merci, è possibile utilizzare come merci equivalenti anche merci unionali nuove od in condizioni migliori di quelle vincolate al regime di perfezionamento.

<sup>170</sup> Ai sensi dell'Art. 223 co. 4 CDU, in caso d'impiego di merci equivalenti e qualora i prodotti trasformati fossero soggetti a dazi all'esportazione se questa avvenisse al di fuori di un regime di perfezionamento attivo, il titolare dell'autorizzazione è tenuto a prestare apposita garanzia per assicurare il pagamento dei dazi all'esportazione allorché le merci non unionali a reintegro non fossero importate entro il periodo di tempo previsto. Va in ogni caso

frode. Scopo ultimo di tale procedura è quello di concedere alle imprese dell'Unione una considerevole flessibilità nella gestione delle scorte di magazzino, assicurando in tal modo la continuità nella produzione industriale e la pronta puntualità nella consegna delle merci, secondo le esigenze dei sempre più diffusi modelli di *business* e consegna *just on time*.

Come si è detto, il perfezionamento attivo è normalmente pensato per beni destinati alla successiva riesportazione verso mercati esteri. Qualora il produttore che se ne avvalga decidesse al contrario di immettere il bene finale nel mercato interno, avrà luogo l'importazione definitiva con corresponsione del dazio e dell'IVA previsti. Tuttavia, nel caso specifico in cui le merci soggette a perfezionamento attivo siano beni soggetti a misure di politica agricola o commerciale, l'autorizzazione ad importare definitivamente il prodotto lavorato sarà soggetta al previo controllo da parte della Commissione affinché l'operazione non pregiudichi gli interessi perseguiti da dette misure, in particolare a scapito dei produttori unionali delle materie prime in questione. Ciò non vale tuttavia per l'operatore che decidesse di sottoporre il prodotto importato alle imposizioni applicabili alle materie prime stesse anziché al prodotto trasformato *ex Art. 86 CDU*, essendo queste soggette ad aliquote differenti. Quest'ultima opzione è invero obbligatoria se la lavorazione industriale ha avuto per oggetto merci soggette a dazi di natura *antidumping*<sup>171</sup>.

Il combinato disposto degli Artt. 86 e 202 CDU prevede che nel caso di immissione in libera pratica di prodotti trasformati ottenuti nell'ambito di un regime di perfezionamento attivo, i dazi dovuti all'importazione e le altre misure di politica commerciale applicabili sono quelli riferibili all'immissione in libera pratica delle materie prime o prodotti intermedi vincolati a tale regime al momento della loro dichiarazione in dogana, e non quelli altrimenti previsti per i prodotti finali. Ciò risulta necessario al fine di evitare che il ricorso al perfezionamento attivo finisca per ingenerare la situazione paradossale di rendere sconveniente il ricorso a tale regime rispetto alla semplice importazione di prodotti finali già realizzati all'estero, nell'ipotesi in cui questi ultimi fossero soggetti ad un'imposizione daziaria di maggiore entità (com'è sovente il caso), contravvenendo agli scopi precipui di tale regime finalizzato

---

sottolineato come tale previsione di fatto non trovi realmente applicazione, non essendo previsto alla data odierna alcun tipo di dazio all'esportazione.

<sup>171</sup> Sulle misure unionali *antidumping* si rimanda al Reg. (CE) n. 1225/2009 in materia.

a promuovere le attività unionali di trasformazione industriale. Tale disposizione non vale limitatamente al perfezionamento attivo di merci dichiarate come rottami o residui di produzione.

Un ulteriore *favor* connesso al perfezionamento attivo consiste nella possibilità di avvalersi dell'esenzione daziaria normalmente prevista per le merci in reintroduzione *ex Art. 203 CDU*. In estrema sintesi, in caso di merci unionali che siano state esportate definitivamente dal territorio doganale comunitario, se le stesse sono successivamente reimportate – anche solo parzialmente – entro tre anni ed immesse in libera pratica, ne è previsto il completo sgravio dall'imposizione daziaria su richiesta dell'interessato. Per poter beneficiare di tale concessione, le merci in questione non debbono aver subito nel periodo intercorrente fra la loro esportazione e la successiva reintroduzione trattamenti o manipolazioni diversi da quelli volti a modificarne unicamente la presentazione o necessari per la loro riparazione, manutenzione e conservazione<sup>172</sup>. Tale misura è volta ad agevolare in particolare le imprese esportatrici conferendo loro una maggiore flessibilità nella gestione dei flussi di merci, in particolare con la possibilità di reintrodurre nel mercato unico l'invenduto all'estero, senza l'obbligo di corresponsione del dazio<sup>173</sup>.

Requisito essenziale per avvalersi di tale sgravio è che le condizioni delle merci al momento della reimportazione siano le medesime di quando le stesse erano state precedentemente esportate. L'Art. 204 CDU estende tale previsione anche alle merci non unionali ottenute in seguito ad un regime di perfezionamento attivo: in altri termini, sempre al fine di potenziare le attività industriali di trasformazione, i beni finali che siano stati ottenuti nell'Unione avvalendosi del perfezionamento attivo e successivamente esportati, possono essere reimportati entro tre anni in completa esenzione daziaria. Nel caso di prodotti finali che siano stati realizzati con merci

---

<sup>172</sup> Se, al contrario, nei tre anni precedenti alla reintroduzione le merci hanno subito altri trattamenti o lavorazioni oltre a quelli suelencati, potranno beneficiare dell'esenzione daziaria prevista solo laddove sia provato che tali trattamenti si fosse rivelati in seguito inadatti all'uso cui le merci erano destinate. Per i prodotti agricoli oggetto dei benefici previsti dalla Politica agricola comune sono previsti criteri molto più dettagliati e stringenti per la loro reintroduzione in esenzione dal dazio, per i quali si rimanda all'Art. 159 Reg. del. (UE) n. 2015/2664.

<sup>173</sup> Tale esenzione daziaria non è tuttavia prevista per le merci beneficiarie di misure stabilite nell'ambito della Politica agricola comune. Il terzo comma dell'Art. 203 prevede altresì dei correttivi all'esenzione daziaria qualora l'uso finale previsto per le merci reintrodotte differisca da quello originariamente dichiarato in sede di esportazione.



equivalenti ed esportati prima che le componenti in perfezionamento attivo siano state realmente introdotte nel territorio doganale, le reimportazione in esenzione daziaria è concessa solo su garanzia che i beni non saranno nuovamente vincolati al perfezionamento attivo, al fine di scongiurare frodi e vantaggi economici non giustificati.

Il regime di perfezionamento passivo consiste specularmente nella possibilità per le imprese dell'UE di esportare temporaneamente merci unionali al di fuori del territorio doganale comunitario per sottoporle a lavorazioni industriali in Paesi terzi – andando in tal modo a beneficiare in genere di costi del lavoro inferiori od al contrario di tecnologie più avanzate – per poi successivamente reimportare nel mercato comunitario i prodotti trasformati<sup>174</sup>, il tutto in esonero parziale o completo dal dazio previsto. Anche qua, le lavorazioni industriali eseguibili in un Paese terzo includono la trasformazione delle merci, la lavorazione (montaggio, assemblaggio, adattamento) e la riparazione, incluso il riattamento e la messa a punto.

Nel caso specifico di merci inviate all'estero per essere riparate, è prevista la possibilità di reimportare dal Paese di destino un ammontare equivalente di prodotti in sostituzione, secondo il cosiddetto “sistema degli scambi standard” (Art. 261 CDU). I prodotti importati in sostituzione devono possedere il medesimo codice NC e presentare le stesse qualità commerciali e caratteristiche tecniche della merce inviata in riparazione; l'importazione in sostituzione può anche aver luogo prima che avvenga l'esportazione delle merci danneggiate in regime di perfezionamento passivo<sup>175</sup>. È

---

<sup>174</sup> A norma dell'Art. 202 co. 3 CDU, se i prodotti finali risultanti dal regime di perfezionamento passivo fossero soggetti a misure di politica commerciale altre rispetto all'imposizione daziaria in caso di immissione in libera pratica, queste ultime non trovano applicazione se il ricorso a tale regime non pregiudica l'origine unionale delle merci, oltretutto qualora il perfezionamento passivo comprenda la riparazione oppure intervenga successivamente ad altre operazioni di perfezionamento attivo ai sensi dell'Art. 260 CDU.

<sup>175</sup> Ai sensi dell'Art. 262 CDU, in caso di importazione anticipata di un prodotto di sostituzione è previsto un termine temporale di due mesi, prorogabili secondo le circostanze, entro il quale deve avvenire l'esportazione delle merci difettose vincolate al regime di perfezionamento passivo. Tale termine decorre a partire dalla data di accettazione da parte delle autorità doganali della dichiarazione per l'immissione in libera pratica dei prodotti di sostituzione. È altresì richiesta al titolare del regime la costituzione di una garanzia a copertura dell'importo del dazio all'importazione che sarebbe dovuto se le merci difettose non venissero esportate, onde evitare frodi doganali. Sempre in un'ottica di prevenzione delle frodi, l'Art. 243 Reg. del. (UE) 2015/2446 precisa come un regime di perfezionamento passivo richiesto allo scopo dichiarato di effettuare riparazioni non possa essere utilizzato per apportare

parimenti ammesso l'uso di merci equivalenti non unionali e l'importazione anticipata di prodotti trasformati, in maniera del tutto simmetrica a quanto vistosi col perfezionamento attivo. Infine, è previsto il beneficio dell'esenzione completa dai dazi all'importazione qualora sia provato all'autorità doganale che la riparazione delle merci è stata effettuata gratuitamente sulla base di un'obbligazione contrattuale o legale di garanzia, oppure a causa di difetti materiali o di fabbricazione delle merci.

Ai sensi dell'Art. 259 CDU, secondo comma, il regime di perfezionamento passivo non è applicabile alle seguenti tipologie di merci unionali:

- a) Merci la cui esportazione dia luogo a rimborsi o sgravi dei dazi all'importazione;
- b) Merci che prima della loro esportazione fossero state immesse in libera pratica in esenzione dai dazi o a dazio ridotto a causa del loro uso finale fintantoché le finalità di tale uso non siano state realizzate, ad esclusione delle sole operazioni di riparazione;
- c) Merci la cui esportazione dia luogo alla concessione di restituzioni all'esportazione;
- d) Merci per le quali siano concessi vantaggi finanziari nell'ambito della Politica agricola comune diversi da quelli dianzi elencati in seguito alla loro esportazione.

### 3.3.7. L'USO FINALE

Il regime di uso finale – che il testo del CDU rubrica al medesimo Capo 4 dell'ammissione temporanea pur trattandosi di regimi speciali piuttosto diversi – permette l'importazione di merci nel territorio doganale dell'Unione in completa o parziale esenzione del dazio in virtù non della loro natura bensì del particolare utilizzo industriale cui le stesse sono destinate all'interno del mercato comune, in base alle specifiche previsioni della TARIC al riguardo. Tale regime è finalizzato a favorire in particolare lo sviluppo di settori industriali dell'Unione legati ad attività di

---

fattualmente un miglioramento delle prestazioni tecniche delle merci oltre a quello normale che si sarebbe avuto in assenza dei danni o difetti che ne hanno richiesto la riparazione.

trasformazione, prestandosi ad un utilizzo prospettico nell'ottica di politiche industriali unionali di futura adozione.

Il controllo che le merci immesse in uso particolare siano state effettivamente destinate alla finalità dichiarata è effettuato a posteriori dall'autorità doganale attraverso l'esame delle scritture contabili del dichiarante e del conto di appuramento. Qualora emerga che le merci non siano state assoggettate alla destinazione prevista, il titolare dovrà corrispondere il dazio e gli altri oneri normalmente applicanti a quelle categorie di merci.

Il soggetto titolare del regime di uso finale e quello che materialmente effettuerà l'importazione ovvero la trasformazione industriale prevista possono non necessariamente coincidere, essendo normalmente ammesso il trasferimento delle merci vincolate a questo regime a soggetti terzi, purché sia rispettata la destinazione dichiarata. Il trasferimento delle merci al soggetto trasformatore può essere previsto già in sede di dichiarazione, oppure approvato in un secondo tempo dall'autorità doganale, anche a posteriori.

Come per il perfezionamento, anche per l'uso finale può essere previsto un determinato tasso di rendimento per l'operazione industriale alla quale è subordinato il ricorso a tale regime, così come è permesso l'utilizzo di merci unionali in sostituzione di quelle di futura importazione, applicandosi le medesime disposizioni già esaminate.

Qualora l'operazione di trasformazione delle merci produca cascami o rottami di qualunque natura<sup>176</sup>, questi sono parificati ai fini doganali alle medesime merci destinate all'uso finale; viceversa, eventuali cascami o rottami derivanti da merci il cui uso finale ne preveda la distruzione, questi saranno automaticamente vincolati al regime di deposito doganale.

---

<sup>176</sup> Intendendosi con tale termine sia quei prodotti che la nomenclatura combinata qualifica come tali, oppure quelle merci o prodotti derivanti da un'operazione di trasformazione che siano dotati di scarso o nullo valore economico e che non possano essere utilizzati senza sottoporli ad ulteriori attività di trasformazione.

### 3.3.8. IL DEPOSITO DOGANALE

Il deposito doganale<sup>177</sup> è un regime speciale che permette il temporaneo stazionamento di merci non unionali presso appositi locali sorvegliati dall'Autorità doganale<sup>178</sup> in sospensione dal prelievo di dazi ed IVA e dall'applicazione delle misure di politica commerciale, escluse quelle che vietino o limitino l'accesso per determinate tipologie di merci, sinché non ne sia decisa la destinazione finale, la quale potrà essere l'immissione in libera pratica, il vincolo ad un diverso regime speciale, od ancora la riesportazione. I depositi doganali possono essere pubblici, liberamente utilizzabili da qualsivoglia operatore economico previa autorizzazione, ovvero privati, per i quali lo stoccaggio delle merci è riservato al concessionario di una licenza rilasciata a norma di legge. Nel caso di depositi doganali privati, il concessionario può in ogni caso stoccarvi anche merci di proprietà di altri soggetti, ad esempio affittando temporaneamente il deposito o parte di esso a terzi dietro corrispettivo<sup>179</sup>. In quest'ultimo caso si verificherà tuttavia una scissione fra il concessionario titolare della licenza del deposito privato ed il titolare del regime di deposito cui sono vincolate le merci.

Va sottolineato a scanso di equivoci come la gestione materiale dei depositi doganali pubblici possa in ogni caso essere effettuata anche da operatori privati debitamente autorizzati; la differenza rispetto al deposito privato è che nel deposito pubblico l'eventuale gestore privato si occuperà solo della gestione della struttura di

---

<sup>177</sup> Sul deposito doganale cfr. S. BUFFAGNI, *Deposito doganale*, in *Dazi e regimi doganali nell'Unione europea*, cit., p. 67 e ss.

<sup>178</sup> La concessione del regime di deposito doganale è accordata col rilascio di una decisione doganale in seguito alla presentazione di istanza da parte degli operatori economici tramite il sistema elettronico delle decisioni doganali CDS (*Customs Decision System*) all'Ufficio delle dogane competente per il luogo in cui è tenuta o è accessibile la contabilità del richiedente ai fini doganali ed in cui dovrà essere effettuata almeno una parte delle attività oggetto della decisione. Tale Ufficio, in presenza dei requisiti richiesti dalla normativa unionale, provvede al rilascio dell'autorizzazione entro 60 giorni dalla data di ricevimento della domanda. Si veda più nel dettaglio la Circolare ADM n. 1/D del 30 gennaio 2018.

<sup>179</sup> A norma dell'Art. 201 Reg. del. (UE) 2015/2446, la licenza di utilizzo di deposito doganale privato è concessa a condizione che le strutture di deposito non siano utilizzate ai fini della vendita al dettaglio delle merci vincolate al regime, tranne che nei seguenti casi: a) in esenzione dai dazi all'importazione ai viaggiatori in partenza od in arrivo da Paesi o territori non facenti parte del territorio doganale dell'Unione; b) in esenzione dai dazi all'importazione ai membri di organizzazioni internazionali; c) in esenzione dai dazi all'importazione a membri delle forze NATO; d) in esenzione dai dazi all'importazione nell'ambito di accordi diplomatici o consolari; e) nel caso di vendita a distanza, anche tramite mezzi telematici quali Internet.

deposito, utilizzabile liberamente dai titolari di merci autorizzati dall'autorità doganale, mentre per i depositi privati l'utilizzo dei locali di deposito da parte di soggetti distinti dal gestore sarà subordinato all'approvazione di quest'ultimo.

Il titolare del regime di deposito è tenuto a rispettare tutti gli obblighi di magazzinaggio notificatigli dall'autorità doganale in funzione della natura delle merci. Tale *onus* può essere o meno condiviso col concessionario della licenza di deposito (ovvero il gestore privato dello stesso) a seconda della natura del deposito. La rimozione delle merci dal deposito doganale può avvenire solo previa autorizzazione dell'autorità doganale; in caso di rimozioni non autorizzate il titolare del regime risponderà salva la prova liberatoria che il fatto sia stato cagionato da caso fortuito o forza maggiore. Anche in questo secondo caso si può avere o meno la responsabilità solidale del titolare dell'autorizzazione accanto al titolare del regime. Per i depositi doganali privati, il gestore del deposito ed il titolare del regime, se soggetti distinti, sono sempre corresponsabili per il mancato ottemperamento degli obblighi di magazzinaggio e la sottrazione non autorizzata di merci; il titolare dell'autorizzazione è sempre tenuto al mantenimento della contabilità di magazzino.

I depositi doganali pubblici si suddividono in tre sottotipi a seconda della previsione o meno di tale corresponsabilità. Nei depositi pubblici di tipo I il regime è analogo a quello appena illustrato per i depositi privati. Nei depositi pubblici di tipo II, la responsabilità ricade esclusivamente sul titolare del regime; per questi, la contabilità di magazzino è sostituita dalla semplice dichiarazione di vincolo delle merci al regime, debitamente conservata dall'autorità doganale. I depositi pubblici di tipo III, infine, sono gestiti direttamente dall'autorità doganale senza essere appaltati a privati; anche per questi la responsabilità di cui sopra graverà solo sul titolare del regime, mentre la contabilità di magazzino è tenuta direttamente dall'autorità doganale.

L'utilizzo di depositi doganali è normalmente riservato alle soli merci non unionali; esso può nondimeno essere accordato anche per il magazzinaggio di merci di natura unionale qualora ciò risponda a comprovate esigenze economiche e laddove la qual cosa non comprometta la vigilanza doganale. Il temporaneo stazionamento di merci unionali in deposito doganale non ne comporta tuttavia anche il vincolo automatico al regime di deposito né va a mutarne la posizione da unionale a non

unionale (cosa che, in caso contrario, andrebbe di fatto a coincidere con l'esportazione definitiva). Si tratta in altre parole della semplice facoltà in capo all'autorità doganale di utilizzare i locali pubblici normalmente adibiti a deposito doganale anche per l'assolvimento di altre funzioni qualora le circostanze economiche lo giustifichino, nell'ottica di uno sfruttamento più efficiente degli stessi.

Sempre a fronte di comprovate esigenze economiche, l'autorità doganale può parimenti autorizzare che la trasformazione di merci vincolate ai regimi di uso finale e perfezionamento attivo testé esaminati avvenga all'interno di un deposito doganale, anche qua senza che ciò vada ad inficiare lo specifico regime doganale cui le merci sono vincolate. Si attua dunque in questo caso una scissione fra il regime di deposito doganale ed il deposito stesso quale edificio nel quale lo stesso si svolge, che può dunque assolvere anche ad ulteriori funzioni di pubblica utilità<sup>180</sup>.

In materia sanzionatoria nazionale, mentre per i depositi doganali pubblici si applica la disciplina generale dell'Art. 303 TULD già esaminata in precedenza (cfr. *supra*), ai depositi privati si applica invece la normativa speciale enucleata all'Art. 308 TULD: se l'autorità doganale rileva differenze nella qualità delle merci depositate oppure un'eccedenza superiore alla soglia di tolleranza del 2%, il concessionario del magazzino è punito con una sanzione amministrativa che va dalla metà al triplo dei diritti di confine evasi, oltre naturalmente alla corresponsione degli stessi. Se la differenza nella quantità eccede il 20%, il concessionario è ulteriormente obbligato all'immediato sdoganamento di tutte le merci depositate a suo nome. In caso di recidiva, è prevista la pena accessoria della revoca della concessione del magazzino per la durata di un anno. In caso invece venga riscontrata la mancanza di colli rispetto a quanto riportato sui registri, l'ammontare della sanzione va dalle due alle dieci volte l'ammontare dei diritti di confine dovuti sui colli mancanti. Tali misure non valgono

---

<sup>180</sup> Accanto ai depositi doganali, si segnala l'ulteriore esistenza dei depositi fiscali e dei depositi IVA. I primi sono edifici utilizzabili dagli operatori economici per la fabbricazione, trasformazione, ricezione, spedizione o stoccaggio di prodotti sottoposti ad accisa che si avvalgano di un regime di sospensione della stessa alle condizioni stabilite dall'autorità competente, ai sensi della normativa di cui al c.d. Testo unico accise (D. lgs. 26 ottobre 1995, n. 504). I depositi IVA sono locali adibiti allo svolgimento delle medesime operazioni per beni unionali che circolino in un regime di sospensione dell'IVA (in genere, beni d'importazione che siano stati immessi in libera pratica ma non ancora importati definitivamente, come meglio illustrato *supra*); la corresponsione dell'IVA avverrà al momento dell'uscita dei beni dal deposito (es. per l'importazione definitiva). Per l'Italia, si veda in merito in particolare il D.L. 30 agosto 1993, n. 331.

nel caso in cui l'infrazione soddisfi gli estremi per il reato di contrabbando, in tal caso applicandosi le sanzioni penali espressamente previste e di cui già si è detto.

### 3.3.9. LA ZONA FRANCA

Giungendo infine alla zona franca, costituisce anch'essa un regime doganale speciale, rubricato agli Artt. 243 – 249 del CDU al medesimo Capo 3 ove rinveniamo anche il deposito doganale, che con essa condivide plurime somiglianze. Come per questo, innanzitutto, il CDU opera una scissione fra la zona franca in quanto spazio fisico delimitato e dotato di certe caratteristiche, ed il regime doganale di zona franca che nella prima ha luogo, senza che sussista l'automatica coincidenza fra l'uno e l'altro, come già illustrato nel capitolo precedente.

Sotto il profilo fisico, la zona franca, richiamando quanto anticipato nella prima parte di questo Capitolo, viene definita come un'area recintata, dotata di punti d'ingresso e di uscita sottoposti a vigilanza doganale, istituibile dagli Stati membri con disposizione di legge ordinaria previa notifica alla Commissione Europea, mentre l'approvazione della sua perimetrazione e l'attivazione della zona stessa rientrano nelle competenze proprie dell'autorità doganale nazionale<sup>181</sup>.

---

<sup>181</sup> In merito alla compatibilità delle zone franche con la disciplina unionale sugli aiuti di Stato giova innanzitutto richiamare la lettera dell'Art. 107 TFUE che ne delinea i principi cardine: « 1. Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza. 2. Sono compatibili con il mercato interno: a) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti; b) gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali; [...] 3. Possono considerarsi compatibili con il mercato interno: a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale; b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro; c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse; d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune; e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione». Gli aiuti di Stato possono essere di tipo positivo, ossia sovvenzioni, ovvero negativo, nella forma di sgravi ed esenzioni fiscali. Di primo acchito, le esenzioni daziarie e fiscali previste per le merci vincolate ad un regime di zona franca parrebbero rientrare in questa seconda fattispecie. Tuttavia, autorevole dottrina si è da tempo e più volte espressa in materia rifacendosi alla *factio juris* di extraterritorialità tributaria (extra-

Essa condivide col regime di deposito la possibilità di immettervi merci non unionali in completa esenzione da dazi, IVA ed altre misure di politica commerciale, senza che ciò ne muti la posizione doganale<sup>182</sup>. Come per il regime di deposito, le merci vincolate al regime di zona franca potranno essere in seguito immesse in libera pratica, riesportate, od ancora vincolate ad un successivo differente regime doganale<sup>183</sup>. L'esenzione tributaria e daziaria permane anche nel caso di spostamento delle merci fra diverse zone franche anche situate in più Stati membri.

Se per usufruire del deposito doganale si richiede come s'è detto l'espressa autorizzazione dell'autorità doganale, per la zona franca le merci si considerano vincolate a tale regime in seguito alla loro semplice introduzione *in situ* ed iscrizione delle stesse negli appositi registri contabili. Il vincolo al regime di zona franca si

---

doganali) sottostante all'esistenza stessa della zona franca e rinvenendo proprio in tale istituto la fonte della pacifica compatibilità delle stesse con le limitazioni al ricorso ad aiuti di Stato testé illustrate.

*In primis*, la mancata riscossione del dazio e del tributo discenderebbe non da una specifica decisione dello Stato bensì dalla mancata sussistenza dei presupposti stessi alla base di tale imposizione, vale a dire la presenza delle merci nel territorio doganale e fiscale dello stesso. *In secundis*, poiché tale esenzione è contestuale al permanere delle merci in zona franca od al più alla loro uscita verso l'estero o spostamento in altra zona franca, essa non sarebbe passibile di provocare distorsioni nel mercato interno, giacché all'immissione delle merci in quest'ultimo seguirebbe l'immediata riscossione del dazio, dell'IVA e delle eventuali accise, riportando dunque le merci in una condizione paritaria rispetto alle merci nazionali. In quest'ottica, le zone franche vanno a costituire una sorta di "area grigia" fra il mercato unico interno ed il mercato estero, completamente isolate dal primo ed incapaci di arrecarvi distorsioni. Cfr. sul punto C. BUCICCO, *Il fondamento*, cit., p. 114 e ss.; A. BERLINGUER, *Zone franche e zone economiche speciali*, cit.; sugli aiuti di Stato ed il diritto dell'Unione Europea in materia di concorrenza, cfr. *in multis* M. LIBERTINI, *Diritto della concorrenza dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2014.

<sup>182</sup> È tuttavia possibile *ex* Art. 243 co. 4 CDU che le merci in ingresso od in uscita da una zona franca siano sottoposte ad ispezioni doganali, così come gli individui ed i mezzi di trasporto che entrino od escano da tali zone, quantunque ciò non sia obbligatorio. Inoltre, *ex* Art. 245 CDU le merci introdotte in zona franca debbono comunque espletare le previste formalità doganali nei seguenti casi: a) se introdotte in zona franca direttamente dall'esterno del territorio doganale dell'Unione; b) se precedentemente vincolate ad un regime doganale appurantesi all'arrivo in zona franca; c) se il vincolo al regime di zona franca è finalizzato all'ottenimento di rimborsi o sgravi sui dazi all'importazione; d) in tutti i casi in cui altra normativa diversa da quella doganale preveda tali formalità

<sup>183</sup> In termini generali, nel caso di uscita di merci da una zona franca e loro successiva introduzione nel territorio doganale ovvero vincolo ad altro regime speciale, esse manterranno com'è pacifico il loro *status* di merci non unionali. Tuttavia, ai soli fini dell'applicazione di eventuali dazi all'esportazione (nella pratica, non adottati), licenze di esportazione o misure di controllo delle esportazioni, tali merci saranno eccezionalmente considerate quali merci unionali, onde evitare che il ricorso alla zona franca permetta l'elusione di tali norme, salvo che diversamente stabilito.



perfezione dunque contestualmente all'ingresso delle merci nella stessa, tranne qualora le merci fossero vincolate ad un precedente regime doganale non appurantesi al momento dell'ingresso in zona franca, ad esempio un regime di transito, per il quale la zona franca costituisca solo una tappa intermedia. Sempre in merito al transito, se esso ha termine proprio in una zona franca sarà possibile per il titolare vincolare immediatamente le merci ad un diverso regime successivo (es. il perfezionamento), con applicazione automatica del regime di zona franca qualora il titolare non si avvallesse di tale facoltà<sup>184</sup>.

L'introduzione delle merci in zona franca può aver materialmente luogo o direttamente per via marittima od aerea<sup>185</sup> oppure per via terrestre purché non si verifichi nel mentre l'attraversamento di altre porzioni di territorio doganale comunitario. Quest'ultima disposizione rende di fatto possibile l'istituzione di zone franche non ubicate presso porti od aeroporti internazionali solo ad immediato ridosso del confine territoriale con uno Stato non-UE od un territorio extradoganale<sup>186</sup>. Va sottolineato come le merci provenienti dall'estero restino in ogni caso soggette a vigilanza doganale e ad eventuali controlli per tutto il periodo del loro tragitto dal confine doganale alla zona franca stessa (ciò riguarda prevalentemente le merci destinate ad una zona franca portuale per il periodo intercorrente fra l'ingresso della nave nelle acque nazionali ed il suo arrivo in porto, pur trattandosi di una disposizione che nella prassi doganale trova scarsa applicazione).

---

<sup>184</sup> Circa la frequente affermazione secondo la quale fra le esenzioni previste dal vincolo delle merci al regime di zona franca figurerebbe anche l'assenza di controlli e dichiarazioni doganali, va sottolineato come ciò valga fattivamente solo per i casi diversi da quelli elencati all'Art. 245 CDU, fra i quali alla lettera a) spicca la provenienza delle merci dall'esterno del territorio doganale. Ciò, unitamente agli altri casi previsti (*videlicet*, b) il vincolo delle merci ad un precedente regime doganale concludentesi od appurantesi col vincolo al regime di zona franca; c) il vincolo al regime finalizzato all'ottenimento di uno sgravio o rimborso dal dazio all'importazione; d) altre previsioni di legge), fa sì che la previsione di assenza di controlli doganali si applichi fattualmente ad un numero invero esiguo di casi prospettabili, primo fra tutti il vincolo al regime di merci di provenienza unionale destinate all'esportazione.

<sup>185</sup> Va infatti rilevato come l'ingresso di un mezzo nelle acque territoriali o nello spazio aereo dell'Unione comporti la sola notifica del fatto all'autorità doganale, senza che da ciò scaturiscano immediatamente altre obbligazioni di natura doganale e tributaria.

<sup>186</sup> Da ciò consegue come, anche in seguito alla progressiva estensione della Comunità Economica Europea prima e dell'Unione Europea poi ad un sempre maggior numero di nuovi Stati membri, la quasi totalità delle zone franche attualmente esistenti in Stati non di frontiera siano giocoforza situate all'interno di scali portuali ed aeroportuali, risultando fattualmente impossibile una loro collocazione in altri punti territoriali senza che il loro utilizzo provochi la violazione di tale previsione normativa.

Il permanere delle merci tanto in zona franca quanto in un deposito doganale non è soggetto ad alcun limite temporale, fatta salva la facoltà per l'autorità doganale di stabilire un termine entro il quale il regime debba essere appurato per merci la cui natura sia tale da a cagionare danni alla salute umana ed animale od alla sicurezza ambientale in caso di stazionamento prolungato.

Analogamente al deposito, qualora sussistano condizioni economiche atte a giustificare la decisione, l'autorità doganale può autorizzare l'impiego della zona franca quale centro di stoccaggio anche di merci unionali senza che le stesse subiscano un mutamento nella propria posizione, purché queste siano debitamente iscritte ai registri contabili. È parimenti prevista la possibilità di uso, trasformazione anche di natura industriale e consumo di merci unionali in zona franca su autorizzazione, sempre senza che la qual cosa vincoli tali merci unionali al regime di zona franca o ne muti la posizione.

La normativa comunitaria prevede un numero di *favores* di cui le merci in zona franca possono beneficiare superiore rispetto a quelli visti per il deposito: le merci possono essere infatti soggette a manipolazioni usuali<sup>187</sup> senza previa autorizzazione,

---

<sup>187</sup> Le attività di manipolazione usuale consentite in zona franca, così come per i regimi di deposito e perfezionamento, sono quelle elencate all'Allegato 71-03 del Reg. del. (UE) n. 2015/2446, *videlicet*: a) ventilazione, esposizione, asciugatura, spolveratura, operazioni semplici di pulitura, riparazioni dell'imballaggio, riparazioni elementari di danni intervenuti nel corso del trasporto o durante il deposito, sempre che si tratti di operazioni semplici, applicazione o rimozione del rivestimento di protezione per il trasporto; b) ricostituzione delle merci dopo il trasporto; c) inventariazione, campionatura, cernita, vagliatura, filtraggio meccanico e pesatura delle merci; d) rimozione di parti danneggiate o contaminate; e) conservazione mediante pastorizzazione, sterilizzazione, irradiazione o aggiunta di conservanti; f) trattamento antiparassitario; d) trattamento antiruggine; g) qualsiasi trattamento mediante semplice aumento della temperatura, senza trattamenti ulteriori né processi di distillazione, oppure mediante semplice diminuzione della temperatura, anche se il procedimento in questione dà luogo a un cambiamento del codice NC delle merci; h) trattamento elettrostatico o stiratura dei tessili; i) trattamenti consistenti in spicciolatura e/o snocciolatura della frutta, taglio e frantumazione di frutta o di legumi secchi, reidratazione della frutta, oppure disidratazione della frutta, anche se il procedimento dà luogo a un cambiamento del codice NC; j) rimozione del sale, pulitura e gropponatura delle pelli; k) aggiunta di merci oppure aggiunta o sostituzione di parti accessorie, purché tale aggiunta o sostituzione sia relativamente modesta o abbia lo scopo di garantire la conformità con gli *standard* tecnici e non alteri la natura né migliori le prestazioni delle merci originali, anche se può dare luogo a un cambiamento del codice NC per le merci aggiunte o sostituite; l) diluizione o concentrazione di fluidi, senza trattamenti ulteriori né processi di distillazione, anche se ciò dà luogo a un cambiamento del codice NC; m) mescolatura di merci dello stesso tipo, con qualità differenti, mirante a ottenere una qualità costante o una qualità richiesta dal cliente, senza alterare la natura delle merci; n) mescolatura di oli da gas o oli combustibili non

nonché, su autorizzazione, venir vincolate già *in situ* ai regimi di perfezionamento attivo, uso finale ed ammissione temporanea. E' parimenti permesso l'utilizzo ed il consumo di merci non unionali in zona franca in esenzione dal dazio purché le stesse non siano soggette a dazi all'importazione o misure di politica commerciale od agricola in caso di loro ammissione temporanea od immissione in libera pratica<sup>188</sup>.

Particolarmente meritevole di attenzione è l'Art. 244 CDU, il quale dispone la possibilità di insediamento di qualsivoglia attività commerciale, industriale o di servizi in zona franca, previa notifica all'autorità doganale, la quale potrà purtuttavia imporre divieti o limitazioni tenendo conto della natura delle merci e delle attività in questione o delle esigenze di vigilanza doganale e di sicurezza. L'esercizio di attività siffatte in zona franca può essere del pari vietato ad individui che non offrano le necessarie garanzie di rispetto delle disposizioni doganali. È eziandio prevista la possibilità di costruzione di immobili in zona franca, sempre previa autorizzazione dell'autorità doganale. Per tali attività industriali e commerciali, così come per tutti i casi elencati in precedenza, è sempre ammessa la sostituzione delle merci in zona franca con merci unionali equivalenti, in maniera del tutto analoga a quanto visto per il perfezionamento attivo. Con ciò risulta superata la previgente normativa nazionale

---

contenenti biodiesel con oli da gas o oli combustibili contenenti biodiesel, mirante a ottenere una qualità costante o una qualità richiesta dal cliente, senza alterare la natura delle merci anche se ciò dà luogo a un cambiamento del codice NC; o) mescolatura di oli da gas o oli combustibili con biodiesel in modo che la miscela ottenuta contenga meno dello 0,5% di biodiesel in volume, e mescolatura di biodiesel con oli da gas o oli combustibili in modo che la miscela ottenuta contenga meno dello 0,5% di oli da gas o oli combustibili in volume; p) separazione o riduzione a misura delle merci, unicamente quando si tratti di operazioni semplici; q) imballaggio, disimballaggio, cambiamento d'imballaggio, travaso e semplice trasferimento in *container*, anche se ciò dà luogo a un cambiamento del codice NC; q) apposizione, rimozione e modifica di marchi, sigilli, etichette, cartellini segnaprezzo o altro segno distintivo analogo; r) prove, adeguamenti, regolazioni e predisposizione al funzionamento di macchine, congegni e veicoli, in particolare per accertarne la conformità con gli *standard* tecnici, unicamente quando si tratti di operazioni semplici; s) opacizzazione di raccordi per tubi per adattare le merci alle esigenze di determinati mercati; t) denaturazione, anche se il procedimento dà luogo a un cambiamento del codice NC; u) qualunque manipolazione usuale, diversa da quelle summenzionate, intesa a migliorare l'aspetto o la qualità commerciale delle merci importate o a prepararle per la distribuzione o la rivendita, purché queste operazioni non modifichino la natura, né migliorino la resa delle merci originarie.

<sup>188</sup> A norma dell'Art. 247 co. 2 CDU, nel caso di utilizzo o consumo di merci in zona franca nei casi esposti non è necessaria una dichiarazione in dogana per il regime di immissione in libera pratica o di ammissione temporanea salvo nei casi in cui le merci siano soggetti a contingenti o massimali tariffari.

del TULD, il quale, in merito all'esercizio di attività industriali e commerciali nei punti franchi, subordinava l'autorizzazione delle stesse a decreto del Presidente della Repubblica (Art. 166 co. 2 TULD).

L'insediamento di attività manifatturiere e di trasformazione industriale in zona franca destinate all'esportazione risulta particolarmente favorito dalla previsione circa il mantenimento della franchigia tributaria e daziaria anche per merci che siano trasferite fra diverse zone franche dell'Unione, permettendo così l'ulteriore suddivisione della filiera produttiva fra i diversi Stati membri in modo da sfruttare appieno i diversi vantaggi produttivi, specializzazioni e competenze offerti da ciascuno di essi<sup>189</sup>.

Quanto infine all'istituzione di zone franche nel nostro Paese, il combinato disposto degli Artt. 164 e 166 del TULD prevede che le stesse possano essere stabilite con atto avente forza di legge nelle principali città marittime d'Italia nonché in aree interne di rilevante importanza ai fini del traffico internazionale<sup>190</sup>.

---

<sup>189</sup> *Cfr.* sul punto C. BUCICCO, *Il fondamento, cit.*

<sup>190</sup> Alla data odierna, risultano attive in Italia tre zone franche doganali siffatte: il punto franco di Trieste, oggetto di questa trattazione e soggetto ad una disciplina speciale analizzata dettagliatamente al Cap. V, il punto franco di Venezia e la zona franca doganale di Portovesme nel comune sardo di Portoscuso (SU), queste ultime due interamente assoggettate alla normativa unionale.

## CAPITOLO IV

-

### IL PORTO FRANCO DI TRIESTE: GENESI STORICA

Fornita una panoramica dettagliata tanto della fenomenologia delle zone franche quanto degli istituti fondamentali del diritto doganale dell'Unione Europea in materia di importazioni, è ora possibile procedere ad una trattazione sistematica del Porto franco di Trieste che entro tali alvei s'innesta. Tuttavia, una piena comprensione della natura e dei molti aspetti peculiari propri di questo istituto non può prescindere da una breve disamina sulla sua genesi storica, inestricabilmente intrecciata alle travagliate vicende cui fu oggetto il capoluogo giuliano nella prima metà del secolo XX<sup>191</sup>.

L'istituzione del Porto franco risale al 1719, anno di emanazione della Patente del 18 marzo da parte dell'Imperatore Carlo VI d'Asburgo con la quale si dichiaravano porti franchi le due città di Trieste e Fiume, all'epoca come noto territori del Sacro Romano Impero<sup>192</sup>. Tale provvedimento rientrava nel quadro di un più ampio programma di sviluppo dei traffici commerciali dei domini asburgici perseguito dal

---

<sup>191</sup> Per una trattazione approfondita e minuziosa della storia della città di Trieste, vedasi per tutti E. APIH, *Trieste*, in *Storia delle città italiane*, Vol. 8, Laterza, Roma-Bari, 2015. Sulle vicende del porto di Trieste fra Trecento e Settecento, cfr. M. USBERGHI, *Navi e merci nella Trieste settecentesca – Prima parte*, in *Trasporti: diritto economia e politica*, n. 107, 2009, pp. 69-141; F. TRAMPUS, *Free Ports of the World*, cit., pp. 136-140.

<sup>192</sup> Giova ricordare come Trieste facesse parte dei territori del Sacro Romano Impero (SRI) sin dalla Resa di Graz del 1382, quando la città si sottomise alla casata asburgica venendo incorporata nel Ducato – ed in seguito Arciducato, dal 1453 – d'Austria. Allorché il Sacro Romano Impero fu dissolto ufficialmente nel 1806 quale conseguenza della Pace di Presburgo in seguito alla vittoria napoleonica sulla Terza Coalizione, la città passò sotto il dominio del neocostituito Impero d'Austria, dove godette dello stato di *Land* autonomo all'interno del Küstenland o Litorale austriaco, regione comprendente anche l'Istria ed il goriziano, sino al suo ufficiale passaggio all'Italia in seguito al Trattato di Rapallo del 1921. Sulla storia del Sacro Romano Impero, cfr. per tutti J. BRYCE, *Il Sacro Romano Impero*, ed. italiana a cura di P. MAZZERANGHI, D'Ettoris Editore, 2017; F. RAPP, *Le Saint-Empire romain germanique : d'Otton le Grand à Charles Quint*, Seuil, Parigi, 2003; G. H. WILSON, *From Reich to Revolution: German History, 1558-1806*, Londra, 2004. Sul successivo Impero d'Austria, cfr. A. WHEATCROFT, *Gli Asburgo. Incarnazione dell'Impero*, Laterza, Roma-Bari, 2002; J. BÉRENGER, *Histoire de l'Empire des Habsbourg: 1273 – 1918*, Fayard, Parigi, 1990.

sovrano in seguito alla Pace di Passarowitz<sup>193</sup> stipulata con l'Impero Ottomano l'anno precedente, incentrato sul miglioramento delle vie di comunicazione e caratterizzato da un'inedita apertura ed interesse per il commercio marittimo, in precedenza ampiamente negletto dalla politica asburgica<sup>194</sup>.

La Patente testé menzionata prevedeva dunque che:

«Noi Carlo VI, per la Dio grazia Imperatore eletto dei Romani, sempre Augusto, Re di Germania, Spagna, Ungheria, Boemia, Dalmazia, Croazia, Slavonia, Servia ecc. ecc., Arciduca d'Austria, Duca di Borgogna, Brabante, Milano, Stiria, Carintia, Carnio e Württemberg, Conte di Asburgo, Fiandra, Tirolo, Gorizia, Gradisca ecc. ecc. [...] abbiamo decretato quanto segue:  
[...]

III. *A tale oggetto dichiariamo clementissimamente colle presenti temporaneamente porti franchi le due nostre città sull'Adriatico, Trieste e Fiume, nelle quali tutti i trafficanti esteri che*

---

193 Col Trattato di pace di Passarowitz (l'odierna Požarevac, in Serbia) del 21 luglio 1718 giunse a conclusione la guerra del 1714-1718 combattuta fra Impero Ottomano e Serenissima Repubblica di Venezia, alla quale anche l'Impero d'Austria aveva partecipato entrando in guerra nel 1716 a fianco della seconda, con vittoria di questi. *In nuce* il Trattato sancì una serie di cambiamenti territoriali per i partecipanti in applicazione del generale principio dell'*uti possidetis*: l'Impero Ottomano dovette cedere all'Austria il Banato, la Serbia settentrionale compresa Belgrado, una striscia di territorio bosniaco a sud della Sava e la Valacchia Minore (Oltenia). Questi ultimi due territori sarebbero poi ritornati ai Turchi con il successivo trattato di Belgrado del 1739; Venezia dal canto suo dovette cedere ai Turchi gli ultimi possedimenti veneziani nell'isola di Creta e rinunciare alla Morea (l'odierno Peloponneso), conquistato appena vent'anni prima con la pace di Carlowitz, conservando tuttavia le Isole Ionie ed estendendo i propri domini in Dalmazia. A fianco di tali mutazioni territoriali vennero inoltre stretti in forza del trattato una serie di accordi commerciali che garantivano ai sudditi ottomani la libertà di commercio nei territori dell'Impero d'Austria. Proprio in virtù di questi ultimi scaturì l'inedito interesse asburgico a potenziare l'economia e i legami commerciali dei propri domini in particolare con l'Oriente. Sull'argomento cfr. M. HOCHEDLINGER, *Austria's Wars of Emergence: War, State and Society in the Habsburg Monarchy, 1683-1797*, Routledge, Londra-New York, 2015; C. INGRAO, N. SAMARDŽIĆ, J. PESALJ, *The Peace of Passarowitz, 1718*, West Lafayette: Purdue University Press, 2011.

<sup>194</sup> Si vedano ad esempio i paragrafi I e II della Patente: «I. *Accordiamo ampla abitanza e libero esercizio di commercio, di manifatture, di opifici, a tutti gli stranieri trafficanti, proprietari di navi, manifattori, ed altri artieri che per cagione di commercio desiderano e vogliono migrare e prendere fissa stanza nei paesi dell'Austria interiore [...] dove e come meglio loro piace, assicurando loro la protezione occorrente ai commerci ed alle industrie.* II. [...] *Ed è perciò che colle presenti concediamo facoltà a tutti i negozianti e mercatori di approdare nei nostri porti e fiumi, dell'Austria interiore e Stati ereditari senza qualsiasi Salvacondotto, senza qualsiasi licenza speciale e generale, tanto con navigli propri che con navigli noleggiati, caricati o vuoti, con qualunque siasi effetto, robe e cose mercantili, di farvi stazione e di ripartirne per dove vorranno.*» In merito alla mutata politica asburgica in materia di commercio, cfr. D. ROSSETTI, *Meditazione storico-analitica sulle franchigie della città e porto di Trieste nell'anno 949 fino all'anno 1814*, Tipografia Picotti, Venezia, 1815. Sullo sviluppo del commercio triestino in seguito alle riforme asburgiche, cfr. F. BABUDIERI, *La nascita dell'emporio marittimo e commerciale di Trieste*, Istituto grafico Basile, Genova, 1964.

*approderanno nei porti franchi potranno acquistare in grandissima parte di prima mano, e per conseguenza con grande loro guadagno, quegli effetti delle nostre provincie ereditarie, che prima dovevano provvedere di seconda, terza, quarta e quasi quinta mano, ed avranno facile occasione di trovare ulteriori acquisti.*

IV. [...] *Abbiamo concesso e portiamo a pubblica conoscenza le seguenti speciali libertà concesse ai detti due porti franchi di Trieste e di Fiume, cioè:*

1. *Ogni trafficante, capitano di nave, patrono, ed altri siffatti possono entrare liberamente senza impedimento, senza oneri, nei porti franchi, ed uscirne; comperare e vendere merci ed effetti, caricare e scaricare tanto personalmente che mediante agenti e fattori, come meglio e più comodo sembrerà loro; senza che per la loro stada, per l'arrivo o per la partenza abbiano a pagare qualcosa ai nostri ufficiali a titolo di protezione, e pel così detto Regale, e per altro titolo, qualunque nome possa avere; né dovranno pagare per titolo di introduzione (eccettuata la solita gabella tollerabile moderata secondo tariffa) più che mezzo per cento di Consolato, e di così detta gabella di Ammiragliato delle merci ed effetti venduti e permutati [...]*

2. *Le navi stazionate in ambedue i suddetti portifranchi, e le navi che viaggeranno sotto nostra bandiera e con nostra patente, goderanno della protezione e sicurezza imperiale e principesca assicurate colle anteriori patenti, contro ogni attentato, per modo che tratteremo la nave che esercitasse forza o si arroga giurisdizione, il capitano, il patrono, i marinai, siccome pirati, perseguiteremo a terrore i loro complici, celanti e fautori, li piglieremo insieme a tutte le loro navi e merci, e tutte le loro navi e merci predate e condotte in altri porti, per essere restituite queste alla parte danneggiata, e procureremo a questa indennità od altra conveniente soddisfazione.*

3. *Affinché ogni trafficante e negoziante nei suddetti portifranchi possa trovare la migliore sua convenienza in un modo o nell'altro, permettiamo ad essi negozianti tanto indigeni che stranieri di depositare le loro merci scaricate, negli empori camerale esistenti o futuri di Trieste e di Fiume, verso corresponsione di proporzionato affitto, e di lasciarli depositati nove mesi, e se nel frattempo gli empori si empissero di merci, di collocarle e depositarle in casa ivi prossima, ovvero in emporio privato, sotto due chiavi, una delle quali starà in mano del Console ivi residente, l'altra in mano del proprietario delle merci; e nè il Console, nè il proprietario prima dello scorrere dei nove mesi saranno tenuti di pagare gabella qualsiasi delle merci depositate. A tale oggetto vogliamo e clementissimamente permettiamo che siffatte merci vengano tassate dal Console o da un Consigliere del Tribunale Cambiario aggiuntivi negozianti, cioè il proprietario delle merci, ed altro della stessa nazione: ed in altro modo non sieno tassate le merci. E sarà del pari loro libero nei nostri stati di comperare le merci al prezzo più basso che potranno e di rivenderle ad altri negozianti esteri al prezzo più alto che sarà possibile, di introdurne secondo la disposizione di chi traffica, di venderle comodamente là da dove la nave ricaricata di altre merci vuole partire, o dove al patrono di nave si presenta occasione di navigare più oltre, ed il venditore non trova pronto il compratore; ma che peraltro sia sempre provveduto del necessario danaro.*

[...]<sup>195</sup>»

Come può evincersi dalla lettera della Patente dianzi illustrata, l'Imperatore graziosamente concedeva ampie libertà nei neo-costituiti porti franchi rispetto a quella che era la prassi protezionista e mercantilista del periodo: libertà di commercio; libero accesso al porto senza oneri d'ingresso, soggiorno od uscita né discriminazioni o restrizioni sulla base della nazionalità; libertà di acquisto diretto di merci nazionali austriache anche a commercianti stranieri (prima gioco forza costretti a servirsi di intermediari); diritto di caricazione e scaricazione delle merci senza corresponsione di oneri a titolo di protezione; riduzione dei numerosi dazi e gabelle dovuti per l'immissione di merci in territorio austriaco.

La Sez. 2 prevede la protezione statale («imperiale e principesca») per le navi straniere stazionate nei due porti franchi – oltre naturalmente a quelle battenti bandiera imperiale – contro chiunque avesse esercitato qualsivoglia forma di uso della forza nei confronti delle stesse, con la previsione di trattamento dei perpetratori alla stregua di pirati, nonché la garanzia di compensazione per i danneggiati. Ciò rientrava nel solco di altre patenti imperiali emesse negli anni precedenti per la salvaguardia della libera e sicura navigazione nell'Adriatico, affiancate da ulteriori accordi internazionali in tal senso stipulati fra Sacro Romano Impero, Repubblica di Venezia ed Impero Ottomano in seguito alla già menzionata Pace di Passarowitz.

Molto importante, come meglio emergerà in seguito, era la concessione fatta alla Sez. 3 del diritto di depositare merci in totale esenzione di dazi e tributi doganali per un periodo di nove mesi negli empori statali (o, nel caso i primi «*si empissero di merci*», in magazzini privati adibiti all'uopo) dei due porti. Si tratta questo di un primo accenno all'istituto del deposito franco, tanto statale quanto privato, di cui si è ampiamente trattato nel Capitolo II. Per coglierne appieno l'importanza, è d'uopo considerare quali fossero le coeve dinamiche del commercio internazionale, caratterizzato da ampie ed imprevedibili fluttuazioni nella domanda e nel valore delle merci, con la conseguenza che non di rado fra l'acquisto di una partita di mercanzie e la loro vendita potevano

---

<sup>195</sup> *Patente del 18 marzo 1719. Proclamazione dei porti franchi di Trieste e Fiume*. Traduzione di P. KANDLER in *Emporio e porto franco di Trieste*, Tipografia del Lloyd Austriaco, Trieste, 1864, in Archivio ASPT-ASTRA n. 1032; Dc-pFR;RL. Cfr. sul tema *La zona franca portuale di Trieste nel diritto doganale speciale e comunitario*, ASPT – ASTRA, Trieste, 1993, p. 18.



intercorrere diversi mesi, obbligando il mercante al deposito delle merci presso appositi magazzini nell'attesa di conoscere il momento ed il luogo più opportuni per la successiva rivendita del carico.

Riprendendo quanto visto nel Capitolo II, la facoltà di depositare temporaneamente le proprie merci in detti magazzini senza la corresponsione all'autorità dei dazi previsti per lo sbarco delle stesse da un lato garantiva ampi vantaggi pecuniari per i mercanti che decidessero di avvalersene, dall'altro creava il presupposto per l'acquisizione da parte di Trieste della natura di porto-emporio, ovvero di scalo destinato non solamente all'importazione ed esportazione delle merci ma ove ne avveniva anche la compravendita fra gli stessi mercanti, qualificandosi come vera e propria "piazza commerciale" *d'antan*.

Le franchigie di Trieste e Fiume, in principio solo temporanee come può evincersi dal testo, vennero confermate con la successiva Patente del 19 dicembre 1725, la quale prevedeva eziandio ulteriori misure a sostegno della crescita dei traffici nei due scali istriani, quali la realizzazione di nuove strutture di deposito e vantaggi addizionali per le merci in transito<sup>196</sup>. Successive modifiche ai regimi di Porto franco occorsero nel 1729 con le due patenti del 7 giugno e dell'11 novembre. La prima in particolare, oltre a confermare le precedenti patenti, riconosceva alle merci in transito per i due scali e dirette verso altri Stati del Sacro Romano Impero l'esenzione da qualsiasi dazio, imposta od ispezione doganale, esclusi i vari pedaggi confinali, laddove al contrario per le merci aventi come destinazione finale uno Stato estero nondimeno si sarebbe beneficiato della riduzione di un terzo dei dazi dovuti. Da ultimo, è meritevole di menzione una patente del 1731 che introduceva una franchigia daziaria per alcune merci specifiche, quali i vini del litorale o gli oli diretti in Boemia.

---

<sup>196</sup> La patente del 1725, al fine di favorire l'insediamento a Trieste, riconosceva ai mercanti la libertà da ogni restrizione personale, agevolazioni nella realizzazione di edifici e l'esenzione di dazi per i vini stranieri destinati al consumo personale nel porto. Era del pari contemplata l'edificazione di magazzini per la quarantena delle merci e di magazzini erariali per la loro custodia a fronte di corrispettivi ridotti. Le merci che facevano ingresso ed uscita via mare avrebbero transitato liberamente in esenzione del dazio, dovendo corrispondere il solo affitto per i magazzini, mentre i dazi per il transito e l'uscita via terra venivano ridotti di un terzo. Con la Patente l'imperatore s'impegnava altresì a ridurre significativamente i noli per i trasporti. Si prevedeva infine la realizzazione di strade e ponti che migliorassero i collegamenti fra Trieste ed i territori austriaci.

Va tuttavia rilevato come, a dispetto delle cospicue concessioni e libertà elargite dall'Augusto Imperatore, nella realtà dei fatti il Porto franco triestino si rivelò in un primo momento piuttosto fallimentare in termini di capacità di attrazione dei flussi commerciali. Sulle ragioni di questa cattiva *performance* gli storici hanno evidenziato da un lato come le franchigie dianzi illustrate avessero reale valenza solo per la rada ed i magazzini, non estendendosi al territorio dell'intera città, dall'altro la persistente inadeguatezza delle vie di comunicazione terrestri (a dispetto di quanto preconizzato dallo stesso Sovrano al punto II della patente del 1719<sup>197</sup>) che rendevano difficoltoso il collegamento dello scalo con le principali città austriache e dell'Impero.

Il reale decollo di Trieste, che la porterà ad assurgere negli anni a principale porto dei domini asburgici, si ebbe sotto la figlia di Carlo VI, l'Imperatrice Maria Teresa d'Austria. Tra i vari provvedimenti presi dalla sovrana si annovera il Cesareo Regio Editto del 15 marzo 1748, con il quale l'Imperatrice confermava le precedenti franchigie e le ampliava, prevedendo l'esenzione completa anche dai dazi di transito nell'Impero per le merci nazionali provenienti da Trieste, mentre per le merci straniere che avessero assolto il dazio di consumo era previsto un rimborso parziale dello stesso in caso di riesportazione.

L'anno seguente, con la patente del 14 luglio 1749 videro la luce i passaporti franchi, documenti di accompagnamento delle merci che le avrebbero esentate dai dazi imperiali (ma non dai pedaggi, altrettanto frequenti) durante il transito attraverso l'Impero. Ma fu soprattutto l'introduzione del Regolamento Doganale del 18 ottobre 1766 con estensione della franchigia all'intero territorio cittadino, considerato ora estero ai fini doganali, a dare impulso alla crescita di Trieste ed alla sua evoluzione da semplice porto di transito a porto emporio cui si è accennato poc'anzi<sup>198</sup>. A queste innovazioni di natura squisitamente doganale si sommarono poi numerosi altri provvedimenti, quali l'istituzione di un Capitaniato per la gestione in sicurezza dei battelli in rada; importanti ampliamenti infrastrutturali tra cui la realizzazione del Molo

---

<sup>197</sup> «II. Abbiamo provveduto perché le strade regie sieno migliorate, regolate e disposte in modo che sieno atte a promuovere il commercio ed al trasporto delle mercanzie secondo gli usi e consuetudini mercantili, e verrà provveduto perché sieno fatte praticabili e sieno compiute quanto prima, e che vengano mantenute tali anche in futuro. [...]»

<sup>198</sup> Purtuttavia, il nuovo Regolamento vanificava alcuni dei privilegi precedentemente concessi da Carlo VI, che si provvide a ripristinare con la successiva patente del 27 aprile 1769. Sul punto cfr. D. ROSSETTI, *op.cit.*, p. 182.

Teresiano e del Molo San Carlo; il riconoscimento della libertà di culto che avrebbe promosso il fiorire di diverse minoranze etnico-religiose – greci, serbi, ebrei – particolarmente attive nel commercio internazionale<sup>199</sup>; l'istituzione della prima compagnia triestina di assicurazione marittima e di una scuola nautica; la riforma del Tribunale Mercantile ecc.

Gli esiti di questi massicci investimenti imperiali su Trieste non tardarono a manifestarsi: tra il 1750 ed il 1780 il volume dei traffici commerciali gravitanti sullo scalo giuliano triplicò, con oltre un quarto delle importazioni ed un quinto delle esportazioni austriache gravitanti su di esso. Ciò determinò anche una consistente crescita demografica, portando al raddoppio della popolazione nel giro di un cinquantennio.

La crescita dello scalo triestino proseguì indefessa per tutto l'Ottocento, in larga misura favorita dagli sconvolgimenti geopolitici prodotti dalle guerre napoleoniche, primo fra tutti la scomparsa della sua antica, acerrima rivale la Serenissima Repubblica di Venezia<sup>200</sup>. Sotto il profilo giuridico non vi furono particolari mutamenti sino al 1891, quando tramite la Legge n. 76 del 23 giugno si decretò la soppressione dei porti franchi di Trieste e Fiume, già preconizzata dalla precedente Legge n. 48 del 21 maggio 1887. Questi furono sostituiti dai punti franchi, ovvero determinate aree circoscritte del sedime portuale intercluse a mezzo di varchi sorvegliati e considerate esterne alla linea doganale austro-ungarica, ove l'introduzione, manipolazione, deposito ed

---

<sup>199</sup> La libertà religiosa per gli ebrei ("Israeliti") fu concessa nel 1747, quella per i greco-ortodossi nel 1751 ed infine nel 1755 quella per armeni e serbo-ortodossi.

<sup>200</sup> Nel corso della Campagna d'Italia del 1797 condotta dalle armate della Francia rivoluzionaria al comando di Napoleone Bonaparte, i territori veneziani furono invasi dalle truppe francesi che giunsero sino ai margini della Laguna. Al fine di evitare lo scontro coi francesi, che si sarebbe verosimilmente risolto con la totale sconfitta veneziana, nella seduta del 12 maggio 1797 il Doge Ludovico Manin e i magistrati deposero le insegne del comando mentre il Maggior Consiglio abdicò, dichiarando decaduta la Repubblica. Nel successivo Trattato di Campoformio del 17 ottobre 1797, Napoleone si spartì i territori conquistati con l'Arciducato d'Austria, che annetté *in toto* i territori veneziani (ad esclusione di Brescia e del suo contado), mantenendoli anche dopo la sconfitta di Napoleone, in quanto la Restaurazione degli Stati pre-napoleonici avvenuta col Congresso di Vienna del 1815 non riguardò fra gli altri la Serenissima. Sulla caduta di Venezia, cfr. G. DANDOLO, *La caduta della Repubblica di Venezia ed i suoi ultimi cinquant'anni*, Pietro Naratovich tipografo editore, Venezia, 1855; F. FRASCA, *Bonaparte dopo Campoformio. Lo smembramento della Repubblica di Venezia e i progetti francesi di espansione nel Mediterraneo*, in *Rivista marittima*, Ministero della Difesa, 2007, pp. 97-103. Sulle conseguenze della caduta di Venezia per i traffici commerciali triestini, cfr. F. BABUDIERI, *La funzione dell'emporio marittimo di Trieste nell'ambito della monarchia asburgica dell'Ottocento*, Giuffrè, Milano, 1980.

esportazione delle merci potevano avvenire senza l'imposizione di dazio alcuno od altro intervento dell'autorità doganale.

Le merci straniere ivi introdotte non si consideravano importate e potevano essere stoccate, manipolate e lavorate *sine die*, prevedendosi la riscossione del dazio solo ed esclusivamente allorché venissero movimentate oltre il varco doganale verso il resto dell'Impero (incluso il territorio cittadino). Ciò implicava che lo scarico delle merci via mare in un punto franco e la loro successiva ripartenza per lidi stranieri non avrebbe comportato alcuna imposizione daziaria. Analogamente, le merci nazionali, una volta oltrepassati i varchi, erano ritenute esportate e non potevano più essere reintrodotti nel territorio austro-ungarico se non previo adempimento delle necessarie obbligazioni doganali. Si tratta *icto oculi* di una formulazione già piuttosto dettagliata delle principali caratteristiche della zona franca dell'odierno diritto doganale comunitario, come si vedrà tuttora presenti nell'attuale regime del Porto franco triestino.

Si ritiene che tale evoluzione normativa avesse tratto la propria ispirazione dalla riforma del porto franco di Amburgo occorsa pochi anni prima nel 1888, ove la franchigia era stata ricondotta dall'intero territorio cittadino alla sola area portuale, quantunque un'importante differenza fra i punti franchi triestini e lo scalo sull'Elba era che per quest'ultimo la riforma della franchigia prevedeva la possibilità di installazione di attività industriali nell'area extra-doganale, per il momento non ancora contemplata per il porto giuliano.

La metamorfosi del Porto franco in punti franchi si rese necessaria in parte per la volontà dei due governi austriaco ed ungherese<sup>201</sup> di uniformare i regimi doganali

---

<sup>201</sup> In seguito alla sconfitta austriaca della Guerra austro-prussiana del 1866 (nei cui eventi bellici rientra anche la Terza guerra italiana d'indipendenza), l'Imperatore d'Austria Francesco Giuseppe fu costretto a cedere alle pressioni della nobiltà ungherese compiendo la riforma costituzionale del 12 giugno 1867 – passata alla storia col nome tedesco di *Ausgleich* (“compromesso”) – col quale la componente magiara dell'Impero si vedeva assurgere a condizioni di parità con quella austriaca. L'Impero si trovava così ad essere territorialmente scisso in due entità separate, la Cisleitania e la Transleitania, dotate di costituzioni, parlamenti e governi distinti, mantenendo tuttavia in comune le forze armate, gli esteri e le finanze, oltre naturalmente alla comune casa regnante asburgica; fu altresì istituita un'unione doganale fra le due entità. L'Impero Austriaco mutò dunque nell'Impero Austro-ungarico, denominazione che mantenne sino al suo collasso nel 1918. L'*Ausgleich* ebbe importantissime ripercussioni sulla storia di Trieste, che in seguito alla partizione territoriale divenne il porto più grande della parte austriaca della Duplice Monarchia. Sull'argomento, cfr. L. VALIANI, *La dissoluzione dell'Austria-Ungheria*, Il Saggiatore, Milano, 1996; M. CORNWALL (ed.), *The Last Years of Austria-*

vigenti nei diversi porti dell'Impero Austro-ungarico, con l'abolizione delle diverse franchigie preesistenti, dall'altro dall'evoluzione ed espansione sperimentata dal commercio internazionale negli anni della cosiddetta Prima globalizzazione tra la fine del diciannovesimo secolo e lo scoppio della Prima guerra mondiale. Per la città di Trieste il ruolo di porto-emporio quale piazza commerciale ove le merci erano compravendute *in loco* dai grandi mercanti andava perdendo importanza rispetto a quella di porto di transito, punto nevralgico della catena logistica di collegamento fra la produzione dei centri industriali dell'Impero ed i consumi delle grandi metropoli europee, che andava velocemente ramificandosi in quegli anni ad ogni angolo del globo terraqueo. Gli stessi protagonisti della scena economica triestina mutavano conseguentemente, coi grandi commercianti internazionali che cedettero il posto a spedizionieri, armatori, intermediari ed assicuratori.

I grandi investimenti infrastrutturali intrapresi dal governo austriaco per il potenziamento dello scalo sono una chiara riprova di ciò: l'inarrestabile espansione della rete ferroviaria europea, da molti considerata il simbolo della Seconda rivoluzione industriale che proprio in quegli anni andava dispiegando i propri successi<sup>202</sup>, raggiunse Trieste nel 1857, capolinea del troncone della Ferrovia Meridionale che collegava il porto alle città di Vienna, Lubiana e Graz, cui fecero seguito la ferrovia Pontebbana nel 1879 e la Ferrovia Transalpina nel 1906. Ancora, nel 1883 la Südbahn concludeva dopo quindici anni di lavori la costruzione del nuovo scalo, un complesso portuale moderno costituito da tre moli perfettamente collegati alla ferrovia. Al contempo, l'Azienda dei Magazzini Generali vinse nel 1880 la concessione venticinquennale per la costruzione e gestione di magazzini ed hangar. I risultati di questi ed altri investimenti non tardarono a manifestarsi: nel 1913, alla vigilia del Primo conflitto mondiale che ne avrebbe per sempre mutato le sorti, da Trieste transitava oltre la metà delle merci passanti per i porti austriaci, mentre circa

---

*Hungary: A Multi-National Experiment in Early Twentieth-Century Europe*, University of Exeter Press, Exeter, 1990.

<sup>202</sup> Sulla Seconda rivoluzione industriale, cfr. *in multis* S. BATTILOSSI, *Le rivoluzioni industriali*, Carocci, Roma, 2002; D. LANDES, *Prometeo liberato. Trasformazioni tecnologiche e sviluppo industriale nell'Europa occidentale dal 1750 ai giorni nostri*, Einaudi, Torino, 2000; T. DETTI – G. GOZZINI (ed.), *La rivoluzione industriale tra l'Europa e il mondo*, Mondadori, Milano, 2009.

il 60% della popolazione triestina trovava dal porto in via diretta od indiretta la propria fonte primaria di reddito<sup>203</sup>.

Con la sconfitta e dissoluzione dell'Impero Austro-ungarico nella Prima guerra mondiale il destino di Trieste rimase per qualche anno in una situazione di limbo. L'applicazione integrale delle clausole del Patto di Londra<sup>204</sup> – come richiesto dall'Italia durante la Conferenza di pace tenutasi a Parigi nel 1919 – fu infatti grandemente ostacolata dalla ferma presa di posizione del Presidente americano Wilson, che di tale trattato non era firmatario, e dalla reticenza degli Alleati a sostenerla, in particolare della Francia che non vedeva di buon occhio una Dalmazia italiana che avrebbe permesso al nostro Paese di controllare i traffici sul Danubio. L'arenarsi della questione in sede internazionale spinse il governo italiano ad

---

<sup>203</sup> Cfr. F. BABUDIERI, *L'importanza del porto di Trieste per l'economia della città e della monarchia asburgica da metà Ottocento all'inizio del Novecento*, in *Trieste economica*, Camera di Commercio, industria, artigianato e agricoltura di Trieste, Trieste, 1958. Va tuttavia rilevato come l'assenza di collegamenti ferroviari diretti con i territori settentrionali dell'Impero e con la Germania, all'epoca motore della crescita economica europea, impedirono allo scalo triestino di trarre pieno vantaggio dall'incremento dei traffici nel Mediterraneo apportato dall'apertura del Canale di Suez nel 1869. Cfr. anche G. BOTTERI, *Una storia europea di liberi commerci e traffici. Il porto franco di Trieste*, Libreria BFS, Trieste, 1988. Sullo sviluppo dei collegamenti ferroviari fra Trieste ed il resto dell'Impero, cfr. B. KREUZER, *The Port of Trieste and its Railway Connections in the Habsburg Monarchy: Economic Change and Infrastructure Problems, 1850-1918*, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, V Congreso de Historia Ferroviaria, Palma, 2009.

<sup>204</sup> Il Patto di Londra, sottoscritto dal Regno d'Italia e le Potenze della Triplice Intesa e fondamentale per l'entrata in guerra del primo a fianco delle seconde, prevedeva in caso di vittoria nel conflitto contro gli Imperi Centrali generose concessioni territoriali all'Italia a spese dell'Impero Austro-ungarico e di quello Ottomano. Limitatamente al primo, e senza addentrarci oltremodo nei dettagli dei singoli territori, all'Italia veniva sostanzialmente promessa l'annessione dei territori corrispondenti all'attuale Trentino-Alto Adige, all'Istria ed alla parte più occidentale della Dalmazia, territori questi ultimi multietnici a maggioranza italiana lungo la costa e slava nell'entroterra. Giova sottolineare come Wilson non sollevò al contrario particolari obiezioni in merito all'annessione italiana del territorio pressoché interamente di lingua tedesca dell'Alto Adige – rivendicato da questa per ragioni prettamente strategiche – alla luce del ruolo di “popoli oppressori” del quale erano accusati austriaci e magiari (sconfitti nella guerra) rispetto alle altre componenti etniche dell'ex-Impero. Sull'argomento, cfr. E. DI NOLFO, *Dalla Pace di Versailles alla Conferenza di Potsdam. 1919-1945*, in *Storia delle relazioni internazionali*, Vol. I, Laterza, Bari-Roma, 2015; C. BÄCHLER – C. FINK (ed.), *L'établissement des frontières en Europe après les deux guerres mondiales*, Berna, 1996; M. DOCKRILL, *Peace without Promise. Britain and the Peace Conferences, 1919-1923*, Londra, 1981; G. MERLICCO, *Between Old Austria and New Foes: Italy and the Yugoslav Project (1917-18)*, in *Istorijski Zapisi*, XCIV, Podgorica: Istorijski Institut Crne Gore, 2021, pp. 115-138; A. MITROVIĆ, *The Yugoslav Question, the First World War and the Peace Conference, 1914-1920*, in D. DJOKIC (ed.) *Yugoslavism: Histories of a Failed Idea, 1915-2015*, pp. 42-56, Londra, 2003; C. MOOS, *Südtirol im St. Germain-Kontext*, in G. GROTE-H. OBERMAIR (ED.) *A Land on the Threshold. South Tyrolean Transformations, 1915–2015*, pp. 27-39, Oxford-Berna-New York, 2017.

addivenire ad una trattativa diretta col neo-costituito Regno dei Serbi, Croati e Sloveni che pure nutriva pari rivendicazioni sui territori multietnici istriani e dalmati originariamente promessi all'Italia. I negoziati culminarono con la sigla del Trattato di Rapallo del 12 novembre 1920<sup>205</sup> col quale l'Italia annetté Trieste, l'ex-Contea di Gorizia e Gradisca, l'Istria ed alcuni comuni della Carniola, mentre al secondo furono assegnati i territori dalmati precedentemente rivendicati dall'Italia ad esclusione della provincia di Zara e delle Isole Quarnerine di Cherso e Lussino (cfr. Fig. 4.1 *infra*). Il Trattato prevedeva altresì la costituzione della città di Fiume a Stato libero, *corpus separatum* che sarà successivamente spartito tra i due col Trattato di Roma del 27 gennaio 1924.

Il 1920 vide dunque il definitivo passaggio di Trieste all'Italia<sup>206</sup>. Per quanto concernente il porto, il R.D. 15 settembre 1922, n. 1356 sancì il mantenimento *in toto* della previgente legislazione austriaca, in particolare in materia di punti franchi, in deroga alla disciplina doganale nazionale. L'Art. 11 della medesima stabiliva infatti che *«Sono mantenute tutte le disposizioni vigenti a favore dei punti franchi delle nuove province e quelle riguardanti i depositi doganali fuori dei punti franchi (magazzini di contamento), il credito doganale pel pagamento dei dazi e accessori, ed il cabotaggio. Le norme esecutive che potranno occorrere saranno stabilite con decreti del ministro delle finanze. Per quanto concerne l'istituto del credito doganale tali decreti saranno emanati di concerto col ministro del tesoro»*.

---

<sup>205</sup> Al Trattato di Rapallo del 1920 fu data attuazione per mezzo della L. 19 dicembre 1920, n. 1778 “Approvazione del Trattato di Rapallo concluso fra il Regno d'Italia e il Regno dei Serbi, Croati e Sloveni”. L'art. 3 di questa stabilisce in particolare che: *«Il governo del Re è autorizzato a pubblicare nei territori annessi lo statuto e le altre leggi del regno, e ad emanare le disposizioni necessarie per coordinarle con la legislazione vigente in quei territori, ed in particolare con le loro autonomie provinciali e comunali»*, autorizzazione peraltro già prevista dalla precedente L. 26 settembre 1920, n. 1322 di conversione del R.D.L. 6 ottobre 1919, n. 1804 “Approvazione del Trattato concluso fra l'Italia e l'Austria a San Germano e annessione al regno dei territori attribuiti all'Italia”, inattuabile a causa come si è detto della perdurante contesa territoriale fra Italia e Regno dei Serbi, Croati e Sloveni, risoltasi solo l'anno successivo. Si segnala come la L. 19 dicembre 1920, n. 1778 risulta oggi abrogata ai sensi dell'Allegato 1, n. 8979, del D.L. 22 dicembre 2008, n. 200 “Misure urgenti in materia di semplificazione normativa” convertito dalla L. 18 febbraio 2009, n. 9.

<sup>206</sup> Inizialmente i servizi civili ed il porto furono controllati dall'amministrazione militare per mezzo di un Segretario generale per gli affari civili, istituito dall'ordinanza del Comando Supremo del 19 novembre 1918. Successivamente, il D.L. 4 luglio 1919, n.108 istituì l'Ufficio centrale per le nuove province del regno ed i Commissari civili per le due Venezie, Trentina e Giulia, dotati di funzioni legislative, come stabilito dal R.D. 22 luglio 1920, n.1233.

Una prima disciplina organica in merito all'amministrazione dei punti franchi di Trieste (nonché di Fiume, assoggettata alla medesima normativa) si ebbe con l'adozione del D.M. 20 dicembre 1925 n. 1693, "Norme doganali per l'esercizio dei punti franchi di Fiume e di Trieste", riportato integralmente in Appendice.

Successivamente, la L. 2 dicembre 1928, n. 3115 di conversione di un precedente Regio Decreto-legge attribuiva lo *status* di porto franco a ben quattordici città costiere per un periodo di trent'anni, fra le quali la stessa Trieste. Tale decreto prevedeva altresì la possibilità di insediamento nei suddetti porti franchi di attività industriali, portando alla costituzione della Società anonima della zona industriale del porto di Trieste nel 1929. La successiva legge doganale n. 1424 del 1940 ribadiva ancora una volta l'extraterritorialità a fini doganali dei punti franchi triestini<sup>207</sup>.

Se di fatto la disciplina doganale del porto di Trieste non mutò nella sostanza nel periodo della sua (prima) parentesi italiana, il legislatore provvide al contrario ad una sostanziale riforma dell'amministrazione portuale, adeguandola alla realtà degli altri porti del Regno. Ad esempio, i vecchi Magazzini Generali austriaci, di precedente proprietà statale, furono inizialmente sostituiti da un provvisorio Comitato dei Magazzini Generali nel 1922, ed infine devoluti in gestione a titolo gratuito alla Società anonima dei Magazzini Generali fondata nel 1925.

Al di là della specifica normativa, sino al 1947 l'istituto del Porto franco triestino traeva come s'è visto la propria fonte giuridica, tanto sotto l'Austria quanto sotto l'Italia, nella legislazione nazionale dello Stato di appartenenza, elemento questo comune alla pressoché totalità dei porti franchi al mondo. La situazione mutò radicalmente, pervenendo ad un vero e proprio *unicum juridicum*, in seguito alla firma del Trattato di pace di Parigi del 10 febbraio 1947 fra l'Italia e le Potenze alleate, fra i cui diciassette allegati ben cinque riguardavano proprio i futuri assetti di Trieste<sup>208</sup>.

---

<sup>207</sup> Sugli sviluppi che interessarono il Porto franco nei primi anni del suo passaggio dall'Impero Austro-ungarico al Regno d'Italia, cfr. R. LONGOBARDI, *Le vicende dell'ordinamento portuale di Trieste*, in *Trasporti, diritto, economia e politica*, nn. 45-46, 1988.

<sup>208</sup> E cioè: l'Allegato VI – Statuto permanente del Territorio Libero di Trieste; l'Allegato VII – Strumento per il regime provvisorio del Territorio Libero di Trieste; l'Allegato VIII – Strumento relativo al Porto franco di Trieste; l'Allegato IX – Disposizioni tecniche relative al Territorio Libero di Trieste; l'Allegato X – Disposizioni economiche e finanziarie relative al Territorio Libero di Trieste.



Prima di procedere più a fondo nell'analisi del Trattato, il cui dettato continua a rivestire ancora oggi una rilevanza giuridica di primo piano, risulta doverosa una breve disamina storica sulla cosiddetta "Questione triestina". In seguito all'armistizio di Cassibile del 3 settembre 1943, il Governo provvisorio italiano aveva stretto accordi con gli Alleati demandando la definizione dei confini orientali del Regno d'Italia al termine del conflitto, in particolare relativamente al territorio della Venezia Giulia, abitato da nutrite minoranze slovene e croate e per questo concupita dalla Jugoslavia del Generale Josip Tito. Con l'evoluzione nei rapporti fra anglo-americani e sovietici fra il 1944 ed il '45 nel senso di una futura spartizione dell'Europa in sfere d'influenza a conflitto terminato, con l'intera area danubiano-balcanica assegnata all'URSS, Trieste acquisì un'importanza strategica cruciale, costituendo difatti un potenziale *pied-à-terre* nell'Adriatico per l'Unione Sovietica ed un avamposto logistico per controllare economicamente l'Austria, assetto questo non particolarmente gradito ad americani ed inglesi. La primavera del 1945 vide così prender forma la cosiddetta "corsa per Trieste", ovvero il tentativo da parte tanto delle armate anglo-americane in risalita da sud quanto di quelle jugoslave provenienti da oriente di giungere per prime alla liberazione di Trieste dalle truppe nazi-fasciste ed alla sua successiva occupazione, traguardo cruciale per il controllo e la successiva spartizione della regione<sup>209</sup>.

La corsa fu nel concreto vinta dai secondi, con l'ingresso delle truppe slovene e croate nel capoluogo giuliano il 1° maggio 1945, raggiunte tuttavia subito l'indomani dalla 2ª divisione neozelandese del generale Bernard Freyberg a combattimenti ancora in atto. Lo stesso presidio tedesco asserragliato nel castello di San Giusto decise di consegnarsi a questi ultimi. Come disse il premier britannico Winston Churchill, gli jugoslavi erano arrivati primi ma gli Alleati erano riusciti nondimeno ad infilare "un

---

<sup>209</sup> Sulla corsa per Trieste, cfr. G. COX, *La corsa per Trieste*, LEG, Gorizia, 1985; G. LA PERNA, *Pola, Istria, Fiume 1943-45. La lenta agonia di un lembo d'Italia*, Mursia, Milano, 1993; S. PETELIN, *La liberazione del litorale sloveno*, Pretori, Gorizia, 1999; G. VALDEVIT (ed.), *La crisi di Trieste. Maggio-giugno 1945. Una revisione storiografica*, Istituto regionale per la storia del movimento di liberazione nel Friuli-Venezia Giulia, Trieste 1995. Più in generale sulla questione triestina si rimanda a G. DI NOLFO, *op. cit.*; A.G. DE ROBERTIS, *Le grandi potenze e il confine giuliano. 1941-1947*, Laterza, Bari, 1983; G. VALDEVIT, *La questione di Trieste 1941-1954. Politica internazionale e contesto locale*, Angeli, Milano, 1986; G. VALDEVIT, *Il dilemma Trieste. Guerra e dopoguerra in uno scenario europeo*, Libreria Editrice Goriziana, Gorizia, 1999; R. PUPO, *Fra Italia e Jugoslavia. Saggi sulla questione di Trieste (1945-1954)*, Del Bianco, Udine, 1989; D. DE CASTRO, *La questione di Trieste - La questione politica e diplomatica dal 1943 al 1954*, Edizioni LINT, 1981.

piede nella porta”. A dispetto della dichiarazione del generale jugoslavo Dušan Kveder di completa annessione di Trieste e territori limitrofi alla Jugoslavia quale sua settima repubblica autonoma, l’Accordo di Belgrado del 9 giugno 1945 sottoscritto fra Jugoslavia e Potenze Alleate sanciva altresì un’area di occupazione militare congiunta delle quattro province di Trieste, Gorizia, Pola e Fiume (formalmente ancora sotto sovranità italiana), suddivise dalla cosiddetta Linea Morgan in due zone: una Zona A settentrionale sotto il comando anglo-americano estendentesi dall’entroterra di Duino sino a Punta Grossa più la città di Pola – comprendente dunque anche Trieste – ed una Zona B meridionale di occupazione jugoslava<sup>210</sup> (cfr. Fig. 4.2 *infra*)

Sin dal principio, la questione della futura sovranità su Trieste ed il suo porto, contesi fra Italia e Jugoslavia, fu uno degli scogli su cui s’incagliarono le successive trattative di pace. Fu il primo ministro provvisorio francese Georges Bidault a prospettare l’internazionalizzazione della regione quale possibile soluzione a tale nodo gordiano, proposta rapidamente avallata sia dagli anglo-americani quanto da Italia e Jugoslavia. Con l’Art. 21 del Trattato di Parigi del 1947 veniva dunque costituito il novello Territorio Libero di Trieste (spesso abbreviato con l’acronimo TLT), concepito quale Stato indipendente, neutrale e smilitarizzato, il cui governo sarebbe stato inizialmente soggetto ad uno Strumento per il regime provvisorio – previsto all’Allegato VII ed approvato dalla Risoluzione 16 del Consiglio di sicurezza dell’ONU – da sostituirsi in tempi congrui con lo Statuto permanente di cui all’Allegato VI, con successiva nomina dei principali organi di governo assoggettati alle decisioni del Consiglio di sicurezza, e l’elezione di un’assemblea costituente.<sup>211</sup>

---

<sup>210</sup> A scanso d’equivoci, è opportuno sottolineare come la zona d’occupazione militare non corrispondesse alla totalità dei territori giuliani precedentemente appartenuti al Regno d’Italia, stante l’Art. 11 del Trattato di pace che aveva già sancito la diretta annessione jugoslava di gran parte dell’altopiano carsico, dei territori istriani a sud del fiume Quieto\Mirna, di Zara e dell’isola di Pelagosa.

<sup>211</sup> Cfr. R. QUADRI, *Diritto Internazionale Pubblico*, Liguori, Palermo, 1966, p. 591: «[...] Una nuova figura di territorio internazionale era stata creata dal Trattato di pace con l’Italia: il Territorio Libero di Trieste, concepito per una notevole varietà di motivi fra i quali: risolvere il conflitto di pretese fra Italia e Jugoslavia in ordine a quella città, creare uno sbocco marittimo libero e comune ai vari Stati del retroterra, assicurare alla popolazione un regime imparziale e democratico; e non parliamo degli altri. Fu intorno al problema dello Statuto di Trieste che si polarizzò fundamentalmente l’attenzione della Conferenza di Parigi del 1946 e la Conferenza dei 4 Ministri degli Esteri di New York dello stesso anno. Da un lato si affermava la necessità di dare a Trieste uno stato internazionale caratterizzato dalla presenza di un organo internazionale (Governatore) dotato dei più vasti poteri in materia di ordine pubblico, polizia, tutela delle

Fattualmente, il TLT non vide mai la luce come Stato indipendente, permanendo sotto l'occupazione militare anglo-jugoslava entro i confini delle due zone summenzionate, con la conseguente mancata entrata in vigore dello Statuto permanente e la nomina degli organi di governo. La causa di questa inazione fu il rapido peggioramento dei rapporti fra Alleati ed Unione Sovietica che portò allo scoppio della Guerra fredda, con la repentina divisione dell'Europa in due blocchi contrapposti, separati dalla cosiddetta Cortina di ferro che proprio a Trieste trovava il suo estremo meridionale. Ciò si ripercosse direttamente sugli assetti del Territorio Libero, per il quale il Consiglio di sicurezza dell'ONU non riuscì mai a pervenire ad un accordo per la nomina degli organi di governo<sup>212</sup> - in ispecie del suo Governatore - a causa dei veti incrociati sovietici ed anglo-americani. Peraltro, furono proprio questi ultimi a ritenere preferibile il mantenimento ad oltranza del governo militare provvisorio proprio per consentire lo stazionamento di un contingente militare a ridosso del confine orientale con la Jugoslavia.

Per quanto concerne le vicende del porto triestino, come si è detto dal 15 settembre 1945 la città fu fatta rientrare nella Zona A occupata dalle truppe anglo-americane, che ne presero in consegna l'amministrazione civile col nome ufficiale di Governo Militare Alleato, rivestito di poteri normativi esercitati tramite l'emanazione

---

*libertà fondamentali (gruppo anglo-americano), dall'altro si intendeva fare del territorio libero uno Staterello pienamente o quasi autonomo (U.R.S.S.), senza tener conto del progetto jugoslavo che cercava di ottenere per via traversa una piena discrezione, a favore di questo Stato, nei limiti del Territorio stesso. Attraverso una serie di contrasti, che si cercò di attenuare con un Progetto di Statuto-compromesso dovuto alla Francia, il problema venne risolto a New York nel novembre 1946 con l'accettazione di uno Statuto Permanente del Territorio Libero di Trieste (Allegato VI) e di uno Strumento per il Regime del Territorio Libero di Trieste (Allegato VII) ai quali deve aggiungersi lo Strumento relativo al Porto franco di Trieste (Allegato VIII). Nello Statuto Permanente non era dubbia la configurazione del territorio libero quale territorio internazionale. [...]».*

<sup>212</sup> Ai sensi dell'Art. 11 dell'Allegato VI al Trattato di Parigi del 1947, mentre il potere legislativo del Territorio Libero di Trieste sarebbe stato esercitato da un'Assemblea popolare eletta a suffragio universale (Art. 12), la nomina del Governatore titolare del potere esecutivo sarebbe permasta in capo al Consiglio di Sicurezza, prefigurando il TLT come una sorta di "protettorato" dell'ONU (o meglio, delle Potenze vincitrici del secondo conflitto mondiale, dotate di seggio permanente e potere di veto in seno al Consiglio di Sicurezza), lettura rafforzata anche dalla clausola secondo la quale gli stessi cittadini del TLT non sarebbero stati eleggibili alla carica di Governatore: «1. Il Governatore sarà nominato dal Consiglio di Sicurezza, dopo che siano stati consultati i Governi della Jugoslavia e dell'Italia. Egli non dovrà essere né cittadino italiano, né cittadino jugoslavo, né cittadino del Territorio Libero. Egli sarà nominato per un periodo di cinque anni e potrà essere riconfermato in carica. [...] 3. Il Consiglio di Sicurezza, se riterrà che il Governatore sia venuto meno ai doveri della sua carica, potrà disporre la sospensione e, con le opportune garanzie di inchiesta e di difesa da parte del Governatore stesso, revocarlo dalla carica. [...]».

di ordini aventi natura tanto legislativa quanto amministrativa. Con due diversi ordini del 18 settembre venne appunto istituito il Comitato per il controllo del porto ed attribuitegli quelle funzioni in precedenza in capo alla Società dei Magazzini Generali<sup>213</sup>. Il Comitato veniva così insignito di competenza amministrativa sui punti franchi e sulla gestione commerciale degli impianti portuali. Tale ente fu tuttavia sciolto appena due anni dopo con un ordine del 1947 che ripristinava il Consiglio d'amministrazione dei Magazzini e ridefiniva contestualmente l'organizzazione amministrativa del porto, mantenuta anche dopo il successivo ritorno di Trieste all'Italia nel 1954.

In vista delle prime elezioni generali della Repubblica italiana del 18 aprile 1948, dal cui esito dipendevano non solo gli assetti nazionali ma anche e precipuamente lo schieramento dell'Italia in favore dell'uno o dell'altro blocco (oltre ai timori generali di una possibile nuova guerra civile in caso di vittoria netta del PCI – Partito comunista italiano – visti gli interessi in campo), il 20 marzo dello stesso anno Stati Uniti, Francia e Gran Bretagna con la Dichiarazione tripartita auspicavano il rientro dell'intero Territorio Libero sotto la piena sovranità italiana. Si trattava in realtà di una mossa perlopiù strategica, finalizzata a rafforzare la campagna elettorale della Democrazia Cristiana di Alcide De Gasperi mettendo in risalto le contraddizioni del PCI, costretto in politica estera ad anteporre i *desiderata* geostrategici di Mosca agli interessi nazionali italiani. Del resto, la stessa fattibilità che una simile proposta fosse concretamente attuata risultava sensibilmente ostacolata dalla ferma opposizione di Stalin e Tito al riguardo. Indubbiamente degno di menzione fu l'impegno formale preso dal governo italiano a conservare il libero uso del porto di Trieste contestualmente ad una sua ipotetica riacquisizione. Sempre in quegli anni, il Territorio Libero fu uno dei Paesi beneficiari del Piano Marshall, ricevendo oltre \$37,5 milioni di finanziamenti tra il 1948 ed il 1951<sup>214</sup>.

---

<sup>213</sup> La durata a tempo illimitato della Società sarà infatti confermata con l'ordine n. 127 dell'11 maggio 1946.

<sup>214</sup> Sul Piano Marshall in generale, cfr. G. BEHRMAN, *The Most Noble Adventure: The Marshall Plan and the Time When America Helped Save Europe*, New York Free Press, 2007; T. A. BAILEY, *The Marshall Plan Summer: An Eyewitness Report on Europe and the Russians in 1947*, Stanford: Hoover Institution Press, 1977; J. L. HARPER, *La Guerra Fredda, la Storia di un mondo in bilico*, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 98 e 305.

Lo stallo internazionale sulla spinosa Questione triestina trovò infine il suo punto di svolta nel 1954 con la firma del Memorandum d'intesa di Londra fra Italia e Jugoslavia<sup>215</sup> per mezzo del quale i due Stati firmatari giungevano ad un primo accordo circa il destino dell'amministrazione provvisoria del Territorio Libero<sup>216</sup>, col passaggio dell'amministrazione della Zona A dal Governo Militare Alleato all'Italia, mentre per la Zona B l'amministrazione militare jugoslava acquisiva anche competenze civili<sup>217</sup>. Il raggiungimento di tale accordo era stato permesso dai mutati equilibri internazionali avvenuti nel mentre, in particolare dalle tensioni e rivalità accumulate fra Tito e Stalin a seguito del tentativo da parte del primo di egemonizzazione dei partiti comunisti

---

<sup>215</sup> Trattandosi di un accordo concluso in forma semplificata, il Memorandum d'intesa di Londra fu immediatamente effettivo non richiedendosi ulteriore ratifica, ai sensi delle convenzioni internazionali vigenti all'epoca ed in seguito formalizzate agli Artt. 11 e 12 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati. Sul punto si veda anche la sentenza del TAR FVG 15 luglio 2013, n. 400, che ha ribadito l'efficacia del Memorandum anche in assenza di ratifica e stante l'immediata esecuzione che provvidero a darvi le istituzioni italiane.

<sup>216</sup> Territorio Libero che, è d'uopo rimarcarlo, non era mai stato realmente costituito come Stato sovrano, stante la mancata nomina degli organi di governo e la costituzione del Governo Militare Alleato. Dal punto di vista del diritto internazionale, la dottrina si è spesso interrogata circa l'effettivo *status* del TLT in particolare in merito a quale Stato ne avesse fattualmente la sovranità, in particolare alla luce dell'Art. 21 co. 2 del Trattato di pace di Parigi del 1947, per il quale «*La sovranità italiana sulla zona costituente il Territorio Libero di Trieste, così come esso è sopra definito, cesserà con l'entrata in vigore del presente Trattato*». Secondo una ricostruzione, con l'entrata in vigore del Trattato l'Italia avrebbe appunto rinunciato alla propria sovranità formale sul TLT, che sarebbe dunque *ipso facto* passata alla Jugoslavia ed agli anglo-americani limitatamente alle rispettive zone di occupazione militare. Secondo altra ricostruzione, la mancata nomina degli organi di governo per il TLT previsti dal Trattato stesso avrebbe inficiato il verificarsi della condizione di cui all'Art. 21 co. 2, col permanere di tale territorio sotto formale sovranità italiana ma soggetto ad occupazione militare in applicazione del principio *rebus sic stantibus* consacrato all'Art. 62 della succitata Convenzione di Vienna del 1969. Di primo acchito, parrebbe preferibile la prima ricostruzione, considerando che il terzo comma del medesimo Art. 21 prevedeva che la nomina degli organi di governo del TLT sarebbe in ogni caso avvenuta solo successivamente alla cessazione della sovranità italiana su tali territori, non costituendone dunque una precondizione. Sul punto, cfr. D. MALTESE, *Il ritorno di Trieste all'Italia, le diverse configurazioni giuridiche*, in *Il foro italiano*, 2004, pp. 119-124. Sul tema della sovranità nel diritto internazionale cfr. C. FOCARELLI, *Diritto internazionale*, pp. 37-72, Cedam, Milano, 2021; G. VISOKA, J. DOYLE, E. NEWMAN (ed.), *Routledge Handbook of State Recognition*, Routledge, Londra-New York, 2020; H. SPRUYT, *The Sovereign State and its Competitors*, Princeton University Press, Princeton, 1994. Più diffusamente sul TLT cfr. B. NOVAK, *Trieste 1941-1954: la lotta politica, etnica ed ideologica*, Mursia, Milano, 1996.

<sup>217</sup> Rispetto ai confini originari delle due zone di occupazione militare previste dal Trattato di Parigi del 1947, il Memorandum di Londra vide il ridisegnamento dei confini dei due comuni di Muggia e San Dorligo della Valle con la cessione di circa 11,5 km<sup>2</sup> di territorio in favore della Zona B, condizione posta dallo stesso Tito quale fondamentale per l'accettazione jugoslava dell'accordo.

dell'area balcanica, culminate con la definitiva rottura fra Jugoslavia e URSS e la successiva adesione della prima al Movimento dei Paesi non allineati (NAM). Particolarmente rilevante per la presente trattazione è l'Art. 5 del Memorandum, con il quale *“Il Governo italiano si impegna a mantenere il Porto franco a Trieste in armonia con le disposizioni degli articoli da 1 a 20 dell'Allegato VIII del Trattato di pace con l'Italia.”*

Se dunque tramontava definitivamente l'ipotesi di un Territorio Libero di Trieste quale Stato indipendente, veniva nondimeno mantenuto il Porto franco previsto dal Trattato di Parigi del 1947, l'onus della cui gestione veniva preso in capo dalla Repubblica Italiana. Proprio a tal riguardo, in sede di firma l'ambasciatore italiano a Londra S.E. Manlio Brosio accludeva una lettera rivolta al proprio omologo jugoslavo Vladimir Velebit con la quale s'invitava il di lui Governo a partecipare ad una conferenza internazionale, eventualmente estesa anche ad altri Paesi interessati, per accordarsi sulle misure che l'Italia avrebbe dovuto prendere *“allo scopo di assicurare il più ampio uso possibile del Porto franco in armonia con le necessità del commercio internazionale”*. Detta Conferenza si svolse a Roma l'anno successivo, nel 1955, e vide la partecipazione delle delegazioni austriaca, ungherese, svizzera e cecoslovacca, oltre ovviamente a quelle dei due Paesi promotori, nonché di un osservatore della Repubblica Federale Tedesca, a riprova della rilevanza internazionale mantenuta dallo scalo triestino<sup>218</sup>.

Come si è detto, il Memorandum di Londra riguardava solo l'amministrazione e non già la sovranità delle due zone di occupazione, ed in effetti la definitiva sistemazione del confine italo-jugoslavo doveva restare irrisolta per oltre un ventennio. Si dovette infatti attendere la conclusione del Trattato di Osimo nel 10 novembre il 1975, il quale abrogava il Memorandum di Londra e fissava infine il confine definitivo fra i due Paesi, col pieno riconoscimento della sovranità italiana sulla Zona A da parte della Jugoslavia a fronte della formale annessione della Zona B da parte di quest'ultima (salvo alcune minime variazioni confinali)<sup>219</sup>. Oltre al Trattato, ad Osimo i due Paesi siglarono altresì un importante Accordo per la cooperazione e lo sviluppo economico fra i due Paesi (normalmente noto come Accordo di Osimo, per differenziarlo dal predetto Trattato).

---

<sup>218</sup> Cfr. A. ZANZOTTERA – E. VERAZZI, *Il Porto franco di Trieste dal 1862 al 2012*, pp. 194-195, ASPT-ASTRA, Trieste, 2012.

<sup>219</sup> Cfr. sul punto D. MALTESE, *Accordi di Osimo e Memorandum di Londra*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 1, 1978, p. 18 e ss.

Fra gli elementi di maggiore interesse di tale Accordo figura la previsione – enucleata al relativo Protocollo – dell’istituzione di una Zona franca interstatale, ubicata sull’altopiano carsico tra i paesi di Banne, Opicina, Sesana e Basovizza, alla quale sarebbero state estese le medesime franchigie previste per i punti franchi di Trieste<sup>220</sup>. Questa andava a configurarsi come zona franca industriale, alla luce della tassonomia proposta al Capito II, essendovi consentiti l’accesso, il deposito, la permanenza, la compravendita, la manipolazione e la trasformazione delle merci anche a carattere industriale in esenzione dal dazio. Suo scopo precipuo sarebbe stato quello di «contribuire allo sviluppo industriale della città di Trieste e delle regioni di frontiera dei due Paesi ed incrementare l’occupazione delle popolazioni di queste regioni». Essa permetteva inoltre di risolvere l’annoso problema della carenza di spazi idonei all’installazione di attività industriali che aveva da sempre caratterizzato il capoluogo giuliano, assolvendo così all’ulteriore compito di attrarre nuovi capitali ed investimenti per la promozione della regione.

Tuttavia, il tratto peculiare di tale zona franca industriale di trovarsi a cavallo fra i territori di due Stati ove vigevano sistemi politico-economici diametralmente opposti avrebbe inevitabilmente dato adito a problematiche in merito alla legislazione applicabile alle imprese che vi si fossero insediate. Per risolvere tale questione, il Protocollo individuava due differenti criteri: per le materie relative ai rapporti di lavoro, fiscalità e diritti sui beni mobili avrebbe fatto fede la sede legale dell’impresa, mentre per quanto concernente i diritti sugli immobili e le materie residuali non contemplate dal Protocollo si sarebbe tenuto in considerazione il luogo geografico dello stabilimento per determinare la normativa nazionale di riferimento. Nel concreto, se ad esempio un’impresa italiana avesse aperto uno stabilimento nella porzione jugoslava della zona franca, gli eventuali operai jugoslavi che vi avessero trovato impiego sarebbero stati cioè interamente assoggettati alla legislazione italiana in materia di lavoro, mentre la legislazione jugoslava si sarebbe applicata agli immobili. Questo avrebbe peraltro determinato automaticamente una maggiore attrattività per

---

<sup>220</sup> Sulla zona franca industriale italo-jugoslava, cfr. E. ANTONINI, *Scelte e organizzazione degli insediamenti nelle zone franche industriali* in *Atti del quinto convegno scientifico Alpe Adria: problemi economici e giuridici derivanti dall’istituzione di zone franche industriali*, Industrie grafiche del Bianco, Trieste, 1977, p.41 e ss.; M. UDINA – G. CONETTI, *La zona franca italo-jugoslava*, UTET, Torino, 1987.

la parte italiana anche per gli investitori jugoslavi, i quali avrebbero così potuto beneficiare della piena proprietà dell'immobile e degli assetti produttivi garantita dal nostro ordinamento (mentre in quello jugoslavo questi sarebbero stati detenuti dallo Stato al 51%), seguitando invece ad applicarsi la più flessibile legislazione jugoslava in materia di rapporti di lavoro.

Relativamente al trattamento delle merci introdotte nella zona franca, queste sarebbero potute essere o meno sottoposte a controlli doganali: l'introduzione allo stato libero (ossia in assenza di controlli) era prevista per le merci provenienti da Paesi terzi, ovvero per le merci nazionali o nazionalizzate provenienti dal territorio doganale di Jugoslavia e Italia non dirette verso uno di questi due Paesi od un altro Paese CEE. Per l'Italia, in particolare, la mancata sottoposizione a controlli doganali avrebbe infatti comportato per i beni nazionali ivi introdotti l'acquisizione della *status* di merce estera ai fini della normativa comunitaria allora vigente, potendo queste essere riesportate liberamente solo verso paesi extra-CEE. Peraltro, il Protocollo prevedeva una peculiare disciplina per l'uscita delle merci dalla zona franca a seconda del Paese di destino: le norme applicabili ai punti franchi di Trieste si sarebbero infatti applicate alle merci in uscita dirette verso l'Italia od un altro Paese CEE, mentre per beni diretti verso la Jugoslavia o Paesi terzi si sarebbero applicate le rispettive norme doganali nazionali<sup>221</sup>.

Il Protocollo descriveva inoltre l'organizzazione della futura zona franca, contemplando l'istituzione di due organi misti con caratteristiche, natura e funzioni distinte: la Commissione ed il Comitato. La prima sarebbe stata un organismo di natura temporanea, da nominarsi entro due mesi dall'entrata in vigore dell'Accordo, formato da plenipotenziari italiani e jugoslavi incaricati di elaborare e stringere accordi in forma semplificata di natura tecnica fra i due Paesi. Detti accordi avrebbero avuto la funzione di definire più nel dettaglio il funzionamento della zona franca, in

---

<sup>221</sup> Il Protocollo sulla zona franca fu sottoposto al vaglio delle autorità della CEE, col Consiglio dei Ministri del 5-6 novembre 1975 che si pronunciò in senso favorevole, riconoscendone la conformità alla normativa comunitaria.



particolare in merito alla sua estensione territoriale ed alle categorie merceologiche il cui ingresso o lavorazione industriale sarebbero state vietate<sup>222</sup>.

Il Comitato avrebbe invece costituito un organo permanente, titolare dell'amministrazione della zona tramite provvedimenti con immediata applicazione in entrambi i territori nazionali interessati. Il Protocollo contemplava lo svolgimento da parte del Comitato di attività di studio e proposta e l'esercizio di funzioni esecutive, sia proprie che attribuitegli con delega dai rispettivi enti nazionali per la zona franca che i due Paesi avrebbero istituito. La durata della zona franca era fissata inizialmente in trent'anni dall'entrata in vigore dell'accordo, con la previsione di rinnovamento tacito ogni cinque anni.

Nonostante la dettagliata normativa appena illustrata, la zona franca carsica non vide mai concretamente la luce, scontrandosi con forti resistenze soprattutto in Italia da parte di movimenti ambientalisti, preoccupati per gli effetti "deturpanti" che l'istituzione di un'area industriale avrebbe avuto sull'ecosistema dell'altopiano, da sempre area spopolata e selvaggia<sup>223</sup>. In seguito al successivo avvio di accordi di cooperazione economica fra la CEE e la Jugoslavia negli anni successivi l'interesse per la zona franca andò rapidamente scemando, essendone largamente venuti meno i presupposti economici. Ogni residua possibilità di attuazione sfumò definitivamente con la dissoluzione della Jugoslavia nel 1991 ed il subentro a questa della Repubblica Slovena negli accordi localizzabili con l'Italia, non essendovi alcuna menzione in merito al Protocollo sulla zona franca nella dichiarazione di successione slovena del 31 luglio 1992 relativamente agli accordi internazionali mantenuti<sup>224</sup>.

Con il Memorandum di Londra prima ed il Trattato di Osimo poi si ebbe dunque il pieno ritorno di Trieste all'Italia dopo quasi trent'anni d'incertezza. Il breve *excursus*

<sup>222</sup> Cfr. G. CONETTI, *Profili di diritto internazionale pubblico e privato*, in *Atti del quinto convegno scientifico Alpe-Adria: problemi economici e giuridici derivanti dall'istituzione di zone franche industriali*, Industrie grafiche del Bianco, Trieste, 1976, p. 138 e ss.

<sup>223</sup> Cfr. sul punto L. GUSEL, *Aspetti economici ed ambientali della zona franca industriale*, in *Atti del quinto Convegno scientifico Alpe-Adria: problemi economici e giuridici derivanti dall'istituzione di zone franche industriali*, Industrie grafiche del Bianco, Trieste, 1977.

<sup>224</sup> Ciò nonostante, negli accordi di successione stipulati fra Slovenia ed Unione Europea era prevista la generica possibilità di istituzione di zone franche di confine fra questo Paese ed i Paesi UE limitrofi. Tale disposizione è completamente caduta in desuetudine con l'ingresso della Slovenia nell'UE nel 2004, che ha assoggettato interamente la facoltà di istituzione di zone franche da parte di questo Paese alla normativa comunitaria analizzata nel Capitolo II.

storico testé affrontato, oltre a meglio illustrare i contrapposti interessi geopolitici che gravitarono sul capoluogo giuliano ed il suo porto, ci permette sin d'ora di coglierne l'elemento di unicità nel panorama giuridico internazionale e comunitario, ovvero la sua fonte normativa: non già una norma di diritto interno come di consueto bensì una fonte pattizia di diritto internazionale. Ed anche qua, non un semplice accordo bilaterale ma il medesimo Trattato di pace col quale l'Italia negoziò la propria uscita dal Secondo conflitto mondiale.

Risulta nondimeno fondamentale presentare già in questa sede una disamina puntuale dei contenuti dell'Allegato VIII concernente il Porto franco<sup>225</sup> (riportato per intero all'Appendice di questo scritto), quale punto di riferimento per l'analisi di dettaglio di cui al successivo Capitolo V.

*In nuce*, l'Allegato prevede l'istituzione di un porto franco doganale entro i confini dei preesistenti punti franchi al 1939, finalizzato al libero utilizzo da parte del commercio internazionale ed in particolar modo dell'Italia, della Jugoslavia e degli Stati dell'Europa Centrale, per i quali lo scalo giuliano costituiva e costituisce tuttora la principale porta di accesso alle rotte commerciali marittime, come delineato al Capitolo I. L'accesso alle infrastrutture portuali deve avvenire a condizioni di libertà e non discriminazione, in particolar modo in relazione alla nazionalità delle navi, ed in assenza di restrizioni, fatte salve quelle eventualmente adottate dall'autorità statale per ragioni di tutela fito- e zoosanitaria e di pubblica salute (art. 14).

Non si prevede la riscossione di alcun dazio od altro gravame sulle merci importate, esportate od in transito attraverso il Porto franco che non costituisca corrispettivo per i servizi prestati, salvo al più per le merci aventi come origine o destinazione finale il Territorio Libero per le quali si potevano prevedere differenti disposizioni da parte dell'autorità governativa (art. 5). Restano impregiudicate la determinazione e riscossione dei diritti portuali e delle tariffe di utilizzo delle infrastrutture da parte dell'autorità competente (art. 9). L'art. 8 autorizza nondimeno

---

<sup>225</sup> La cui istituzione è succintamente richiamata all'Art. 34 dell'Allegato VI: «Verrà creato, nel Territorio Libero, un Porto franco, che sarà amministrato, in conformità delle disposizioni contenute nello Strumento internazionale redatto dal Consiglio dei Ministri degli Esteri, approvato dal Consiglio di Sicurezza ed allegato al presente Trattato (Allegato VIII). Il Governo del Territorio Libero dovrà adottare i provvedimenti legislativi necessari e prendere tutte le necessarie misure per dare esecuzione alle disposizioni di detto Strumento».

le ispezioni da parte dell'autorità doganale laddove necessario a garantire il rispetto dei regolamenti vigenti nonché al fine di prevenire il contrabbando.

Come si nota, si tratta di libertà daziarie molto più ampie di quelle tipiche della zona franca doganale analizzata nei capitoli precedenti, nella misura in cui non si prevedono diritti di confine solo per l'introduzione e lo stazionamento delle merci nel porto ma anche per il loro transito attraverso lo stesso verso Paesi terzi, proprio in virtù del ruolo di "sbocco libero sull'Adriatico" che Trieste doveva andare a costituire per i Paesi dell'Europa centro-orientale. La possibilità per l'autorità governativa nazionale del TLT di istituire misure di politica commerciale era dunque limitata alle sole merci destinate al Territorio stesso. Ciò verosimilmente al fine di consentire in ogni caso un certo margine di manovra e protezione finalizzato allo sviluppo di un'industria nazionale nel Territorio, regione uscita dagli eventi bellici devastata ed economicamente depressa. Particolarmente pregnante, come si avrà modo di osservare nel capitolo successivo, è il richiamo fatto dal primo comma all'Art. 1 alla diretta applicazione delle «*consuetudini vigenti negli altri porti franchi del mondo*» per quanto concernente l'amministrazione e l'accesso al porto.

Sempre a titolo di non discriminazione, l'art. 3 reca espresso divieto all'eventuale creazione di zone speciali sotto la giurisdizione esclusiva di uno Stato qualchessia, fatta salva la possibilità sancita al terzo comma di istituzione di punti di ormeggio riservati in via esclusiva a navi mercantili italiane o jugoslave, su richiesta dei Governi di detti Paesi e previa approvazione da parte della Commissione Internazionale<sup>226</sup>. Di pari interesse è il dettato dell'art. 16, il quale impone non solo alle autorità del Territorio Libero ma anche a tutti gli altri Stati di transito in relazione al traffico commerciale su rotaia da e per il Porto franco il divieto di imporre alcuna discriminazione in base alla provenienza delle merci, di riscossione di dazi o gravami esclusi i corrispettivi per i servizi prestati, e di qualunque altra forma di impedimento diretta od indiretta alla movimentazione delle merci, disposizione questa che, quantunque attualmente obsoleta, nondimeno prefigura in forma embrionale alcuni

---

<sup>226</sup> Eventualità questa mai concretizzatasi nella realtà ma ciò nondimeno rimarchevole soprattutto se letta nell'ottica di quella funzione di *buffer zone* e stabilizzatore nei rapporti, estremamente tesi all'epoca, fra Italia e Jugoslavia che il Territorio Libero di Trieste era chiamato fattualmente a rivestire.

dei capisaldi di numerosi trattati ed accordi in materia di libero commercio quali la CEE od il GATT che vedranno il proprio fiorire nei decenni successivi.

L'art. 2 prevede la costituzione ed amministrazione del Porto franco quale Ente pubblico dotato di personalità giuridica, in favore del quale sarebbe dovuto avvenire il conferimento a titolo gratuito di tutti i beni statali e parastatali di appartenenza italiana entro i confini dei previgenti punti franchi. L'art. 18 ne attribuiva l'amministrazione e la rappresentanza ad un Direttore di nomina governativa col beneplacito del Consiglio di Sicurezza, soggetto al vincolo di cittadinanza né italiana né jugoslava. Questi avrebbe provveduto alla nomina del restante personale dell'ente portuale, dando preferenza ai cittadini del Territorio Libero. Al Direttore si attribuivano vasti poteri in materia di amministrazione, funzionamento, mantenimento e sviluppo del porto, strumentalmente alle esigenze del commercio internazionale.

Il quarto comma dell'art. 3 prevede la possibilità di successivi allargamenti dell'area della franchigia, su proposta del Direttore del porto e con decisione del Governatore ottenuto il parere favorevole dell'Assemblea popolare, eventualità sulla cui rilevanza ci si soffermerà più diffusamente nel prossimo capitolo. Altrettanto rilevante è il dettato dell'art. 7, il quale pone in capo al Direttore del porto la facoltà di autorizzare nel futuro la lavorazione diretta delle merci in Porto franco tramite attività industriali; il secondo comma del medesimo articolo salvaguarda il diritto di esercitare tali attività per le imprese già esistenti prima dell'entrata in vigore del Trattato, fatta salva la possibilità per il Governo del Territorio Libero di autorizzarne appunto di nuove su proposta del Direttore del porto.

Come si è detto, la firma del Memorandum di Londra prevede l'assunzione in capo alla Repubblica Italiana dell'*onus internationale* di mantenimento del Porto franco come previsto dall'Allegato VIII limitatamente agli Articoli dall'1 al 20 e compatibilmente con la mancata realizzazione del Territorio Libero *mutatis mutandis*. Ciò comportò il subentro dell'autorità italiana agli organi governativi di quest'ultimo in ottemperanza alla consuetudine di diritto internazionale del *rebus sic stantibus*. Erano esclusi dal Memorandum i rimanenti articoli dal 21 al 26 concernenti in particolare: la creazione di una Commissione Internazionale che avrebbe avuto lo *status* di organizzazione internazionale ed avrebbe dovuto vigilare e sovrintendere al

funzionamento, uso, accesso ed amministrazione del Porto franco; la procedura per la risoluzione in sede internazionale di controversie fra Stati in merito all'accesso od utilizzo del Porto; la procedura di emendamento in sede internazionale dello stesso Allegato VIII, tutte previsioni cadute in desuetudine col completo ritorno di Trieste all'Italia.

Alle ore 10:00 del 26 ottobre 1954 le autorità civili italiane nella persona del Commissario generale per il territorio triestino Giovanni Palmara subentravano al Governo Militare Alleato. Un decreto del Presidente della Repubblica attribuiva a questi il giorno seguente il governo per l'amministrazione della zona ed i medesimi amplissimi poteri straordinari di legiferazione ed amministrazione in precedenza in capo alle forze d'occupazione.

Il Commissario Palmara provvide pochi mesi più tardi a dare esecuzione all'obbligo internazionale di mantenimento del Porto franco con l'adozione del Decreto commissariale 19 gennaio 1955, n. 29 (riportato in Appendice), che ne istituiva un primo regime normativo organico. Questo recepiva la sostanza dell'Allegato VIII sancendo il mantenimento del Porto franco, identificato coi punti franchi esistenti al 1939 ovvero il punto franco vecchio (moli da 0 a IV) ed il punto franco nuovo (moli V e VI), oltre allo scalo legnami di Servola ed al porto petroli di San Sabba, limitatamente questi alle tipologie merceologiche di rispettiva pertinenza. Tali punti franchi erano riconosciuti quali esterni alla linea doganale italiana, garantendone la piena libertà da qualsivoglia vincolo doganale per tutte le operazioni di caricazione, scaricazione, trasbordo, deposito, imballaggio, contrattazione, manipolazione e trasformazione anche a carattere industriale delle merci. Ciò con l'importante esclusione, tuttavia, delle merci soggette a monopolio statale, della saccarina, degli stupefacenti e delle merci contrabbandabili, per i quali restava in vigore il previgente Decreto ministeriale 20 dicembre 1925 n. 1683 "Norme doganali per l'esercizio dei Punti franchi di Fiume e Trieste", anche questo riportato in Appendice.

Si ribadivano i principi di libero accesso all'infrastruttura portuale e non discriminazione di navi e merci in base alla nazionalità già consacrati dall'Allegato VIII, oltre al libero accesso e circolazione nell'area dei punti franchi delle persone che vi esercitassero un'attività legittima, in osservanza delle leggi e regolamenti vigenti.

Era mantenuto il principio fondamentale dell'immissione e rispeditura delle merci nei e dai punti franchi senza corresponsione di alcun dazio, nonché la previsione di acquisizione dello *status* di definitiva esportazione per le merci nazionali che avessero varcato il confine dei punti franchi, salvo l'espletamento delle norme doganali previste per il mantenimento della nazionalità. Era parimenti conservato l'impegno internazionale già assunto all'Allegato VIII, art.16, di garantire il libero transito delle merci con qualunque mezzo da e per il Porto franco e gli Stati esteri senza la riscossione di dazi o corrispettivi o l'imposizione di norme doganali discriminatorie in materie di tariffe, servizi e norme sanitarie, con ciò prevenendo il rischio che l'Italia potesse vanificare la reale significatività del Porto franco per gli Stati terzi. Il succitato Decreto ministeriale 20 dicembre 1925 n. 1683 restava in vigore in via integrativa per tutte le materie aventi carattere residuale.

In merito alla gestione dei punti franchi, il Decreto si discostava dall'Allegato VIII nell'affidarli alla Società dei Magazzini Generali, laddove il secondo ne prevedeva al contrario l'affidamento ad un ente autonomo, fattualmente mai entrato in vigore come si avrà modo di vedere nel capitolo successivo. Erano altresì riconosciute all'Art. 8 le possibilità tanto di ampliamento del Porto franco quanto di autorizzazione all'impianto di nuove attività industriali sentito il Ministero delle Finanze e le altre Amministrazioni interessate.

Il successivo Decreto commissariale n. 53 del dicembre 1959 estese l'area della franchigia con l'istituzione di un nuovo punto franco all'interno della zona industriale di Zaule, prevedendovi espressamente la possibilità di svolgervi attività industriali. Gli stabilimenti che vi si fossero insediati avrebbero beneficiato di condizioni vantaggiose quali l'assenza di dazi sulle materie prime lavorate e costi ridotti sull'energia elettrica ed i combustibili. Trattandosi di un punto franco industriale, il Decreto regolava anche il trattamento dei prodotti realizzati, consentendone l'introduzione nel territorio doganale italiana previa autorizzazione ministeriale. Quanto all'amministrazione, questa era affidata all'Ente della zona industriale, del quale il provvedimento elencava le funzioni.

Con l'entrata in vigore dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in seguito alla L. cost. 31 gennaio 1963, n. 1, la figura del Commissario per il territorio di Trieste, già sensibilmente ridimensionata negli anni, fu interamente sostituita dal

Commissario di Governo per la Regione. L'Art. 70 dello Statuto regionale disponeva altresì l'intervento entro un anno da parte del legislatore nazionale per riformare l'organizzazione dello scalo, istituendovi l'Ente Autonomo del Porto di Trieste. Si trattava di un ente di diritto pubblico economico, sottoposto alla vigilanza del Ministero della Marina Mercantile ed istituito secondo lo schema seguito negli altri scali italiani, con l'attribuzione di ampi poteri in merito alla gestione ed amministrazione portuale, da svolgersi secondo i principi dell'imprenditorialità dell'azione e dell'autonomia patrimoniale, finanziaria, amministrativa e contabile e dell'ente. A questo era inoltre attribuita la titolarità dei punti franchi in sostituzione alla Società dei Magazzini Generali<sup>227</sup>.

Tale Ente autonomo del Porto rimase operativo fino al 1994 allorché si ebbe l'istituzione sull'intero territorio nazionale delle Autorità Portuali, che ne prevede la trasformazione nell'Autorità Portuale di Trieste, poi divenuta Autorità di sistema portuale (ADSP) del Mar Adriatico Orientale in seguito alla riforma operata dal D. lgs. 4 agosto 2016, n. 169 al fine di incrementare l'efficienza degli scali italiani e conformarne la disciplina alla normativa comunitaria.

---

<sup>227</sup> L. n. 589 del 1967, modificata dal D.P.R. 2 ottobre 1978, n. 714.

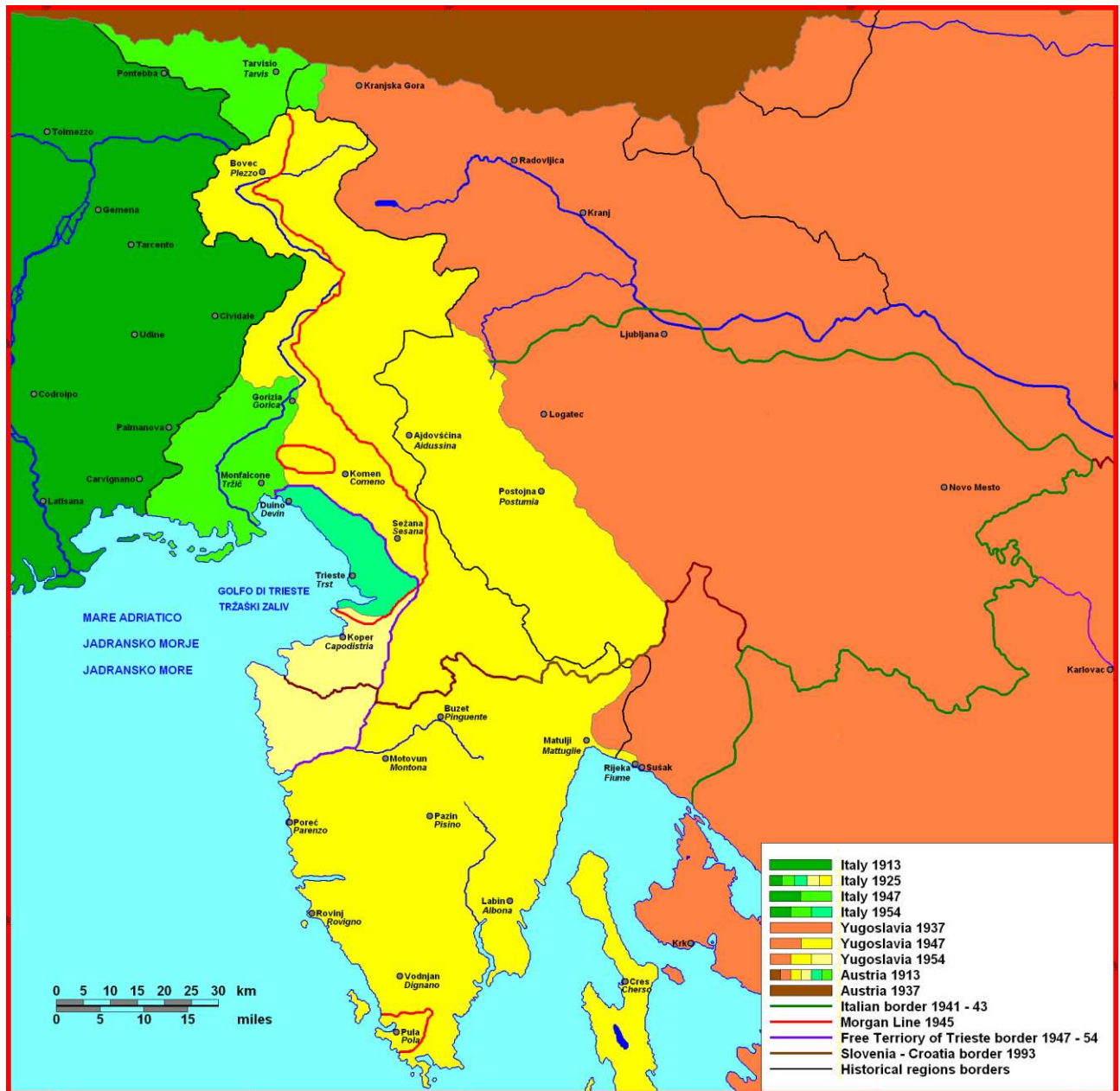


Figura 4.1: Variazioni nelle frontiere orientali dell'Italia con Austria e Jugoslavia dal 1925 al 1954.

(Fonte: Wikipedia)





Figura 4.2: Zone di occupazione britannica e jugoslava nel 1945.  
(Fonte: Wikipedia).

## CAPITOLO V

—

### IL PORTO FRANCO DI TRIESTE: ISTITUTI PRINCIPALI E FUNZIONAMENTO

SOMMARIO – 5.1 Sulla natura giuridica del Porto franco – 5.2 Sulla direzione ed amministrazione portuale – 5.3 Alcune considerazioni sui principi di libero transito e non onerosità – 5.4 Sul credito doganale triestino – 5.5 Sullo spostamento della franchigia e le problematiche a ciò connesse – 5.6 Sulle lavorazioni industriali in Porto franco

#### 5.1. SULLA NATURA GIURIDICA DEL PORTO FRANCO

Il lungo *excursus* affrontato al Capitolo precedente ci ha permesso non solo di meglio apprezzare la travagliata genesi del Porto franco ma ha altresì fornito una cornice storico-politica entro la quale inquadrarne e comprenderne pienamente la natura giuridica. Come si è visto, l'attuale regime del Porto franco è il prodotto di una lunga stratificazione normativa che affonda le proprie radici nella Patente di Carlo VI giungendo fino all'adozione del CDU in ambito comunitario in tempi recentissimi. Alla luce di quanto illustrato in precedenza, possiamo riassumerne compattamente la *hierachia fontium* come segue: *in primis*, la lettera dell'Allegato VIII al Trattato di pace di Parigi con le Potenze Alleate del 1947, limitatamente agli Artt. 1 – 20 richiamati dal Memorandum di Londra del 1954, cui il nostro Paese diede attuazione come si è detto col Decreto commissariale 19 gennaio 1955, n. 29; *in secundis*, la normativa comunitaria in materia doganale in materia di zone franche attualmente contenuta nel CDU e nei relativi atti delegati, in particolare agli Artt. 237 – 249 del primo in materia di zone franche e depositi franchi; *in tertiis*, con valore residuale, la normativa nazionale doganale del TULD. Ciò per quanto concerne lo specifico istituto dei punti franchi triestini; a questi si affianca infatti il consistente *corpus* normativo nazionale e comunitario in materia generale di gestione portuale, transito di merci ecc.

L'elemento più caratterizzante del Porto franco è dunque quello di rinvenire la propria fonte normativa primaria non già nella legislazione nazionale di un Paese membro nel rispetto della normativa comunitaria – com'è la norma per quasi tutte le altre zone franche dell'Unione Europea e com'era peraltro il caso per lo stesso Porto franco di Trieste prima del 1947 – bensì in un trattato internazionale, costituendo un vero e proprio *unicum juridicum* nel panorama comunitario.<sup>228</sup>

Tutto quanto appena affermato è la conclusione di un lungo processo di interpretazione normativa dipanatosi soprattutto negli anni '60 e '70 che ha permesso di fare chiarezza su numerosi aspetti in apparenza problematici in merito alla natura giuridica del Porto franco.<sup>229</sup> Un primo interrogativo ha riguardato il rapporto intercorrente proprio fra il Memorandum di Londra del 1954 ed il Trattato di Osimo del 1975, il quale all'Art. 7 afferma «*Alla data dell'entrata in vigore del presente Trattato il Memorandum d'intesa di Londra del 5 ottobre 1954 e i suoi allegati cessano di avere effetto nelle relazioni tra la Repubblica Italiana e la Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia. [...]*». Ciò di primo acchito parrebbe far venir meno l'impegno internazionale di mantenimento del Porto franco preso dall'Italia col Memorandum di Londra<sup>230</sup>; si tratta tuttavia di una conclusione pacificamente erronea.

Innanzitutto, occorre sottolineare come il Trattato di Osimo fosse un trattato bilaterale stretto fra Italia e Jugoslavia e vincolante solo fra queste, lasciando impregiudicati tutti gli impegni internazionali presi dall'Italia nei confronti degli altri Stati firmatari del Memorandum di Londra, ovvero Regno Unito e Stati Uniti. In tale ottica trova applicazione la disciplina dell'art. 41 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati<sup>231</sup>, per il quale «*Due o più parti di un trattato multilaterale possono*

---

<sup>228</sup> Così R. LONGOBARDI, *I Porto Marittimi nella legge 28 gennaio 1994*, n. 84, Torino, 1997, p. 147.

<sup>229</sup> Cfr. sul punto M. CAMPAILLA, *Il regime giuridico delle zone franche del porto di Trieste*, in *Dir. Trasp.*, 1998, I, p. 47 e ss.; R. LONGOBARDI, *Le vicende*, cit., pp. 80 e ss.

<sup>230</sup> Art. 5 Memorandum di Londra 1954: «*Il Governo italiano si impegna a mantenere il Porto franco di Trieste in armonia con le disposizioni degli articoli da a 1 a 20 dell'Allegato VIII del Trattato di pace con l'Italia*».

<sup>231</sup> Sulla possibile critica dell'anteriorità di molti degli accordi qui menzionati rispetto alla Convenzione di Vienna del 1969 e sull'irretroattività della stessa enunciata al suo art. 4, è tesi ormai pacificamente assodata che la stessa costituisca una semplice codificazione di consuetudini internazionali preesistenti. Sulla punto cfr. C. FOCARELLI, *op. cit.*, pp. 122 e ss. Sulla Convenzione di Vienna del 1969 più in generale, cfr. *in multis* A. AUST, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013; E. CANNIZZARO (ed.), *The Law of Treaties beyond the Vienna Convention*, Oxford University Press, Oxford, 2011; O. DÖRR

*concludere un accordo avente lo scopo di modificare il trattato soltanto nei loro reciproci rapporti: [...]*  
 b) *se la modifica in questione non è vietata dal trattato, a condizione che essa: i) non pregiudichi in alcun modo per le altre parti il godimento dei diritti derivanti dal trattato né l'adempimento dei loro obblighi; [...]*».

Non solo, ma il dettato dell'art. 1 co. 1 dell'Allegato VIII prevede specificamente il destino del Porto franco al servizio dell'intero commercio internazionale, con particolare ma certamente non esclusivo riferimento a quello proveniente dall'Italia, dalla Jugoslavia o dai Paesi dell'Europa Centrale, creando dunque dei diritti a favore di Stati terzi di cui risulta beneficiaria l'intera comunità internazionale con contestuale *onus* in capo all'Italia di mantenimento del Porto franco con tale finalità<sup>232</sup>. Troveranno dunque applicazione in questo caso gli artt. 36 e 37 della Convenzione di Vienna, in particolare il co. 2 del secondo, per il quale «*Nel caso in cui per uno Stato terzo sia nato un diritto in base all'articolo 36, tale diritto non potrà essere revocato o modificato dalle parti se non sarà stato accertato che detto diritto non avrebbe potuto essere revocato o modificato senza il consenso dello Stato terzo*».

Appare dunque palese come il Trattato di Osimo trovasse applicazione solo ed esclusivamente nei rapporti bilaterali fra Italia e Jugoslavia, non essendo dunque passibile di intaccare l'impegno *erga omnes* contratto dal nostro Paese nei confronti tanto degli altri Stati parte del Trattato di pace quanto del resto della comunità internazionale<sup>233</sup>. Che invece la portata di tale *onus* potesse essere drasticamente

---

– K SCHMALENBACH (ed.), *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*, Springer, Heidelberg, 2012.

<sup>232</sup> La dottrina internazionalista ha più volte rimarcato come in presenza di trattati internazionali che creino dei benefici a favore di Stati terzi questi non si configurino in realtà come veri e propri diritti soggettivi azionabili in giudizio, in ossequio alla consuetudine generale del *pacta tertiis neque nocent nec prosunt*. Ossia, nel caso in cui uno Stato parte del trattato violi o disconosca uno o più di tali vantaggi, gli eventuali Stati terzi beneficiari non potranno invocare il trattato né adire i competenti organi di giustizia internazionale per richiederne il rispetto, non essendo appunto realmente titolari di diritti ma solo destinatari di *favores* loro concessi dalle Parti del trattato. In tale ottica, laddove l'Allegato VIII impone all'Italia di destinare il Porto franco alle esigenze del commercio internazionale, qualora l'Italia venisse meno a tale obbligo solo uno degli altri (numerosi) firmatari del Trattato di Parigi del 1947 potrebbe convenirla dinanzi alla Corte Internazionale di Giustizia per esigerne il rispetto, e non già altri Stati terzi, per quanto economicamente interessati dal libero accesso allo scalo giuliano. Cfr. C. FOCARELLI, *op. cit.*, pp. 176-178.

<sup>233</sup> Cfr. G. CONETTI, *Il regime internazionale del Porto franco di Trieste*, Trieste, 1986, p. 8: «[...] Con il Memorandum d'intesa di Londra del 5 ottobre 1954 relativo al Territorio libero, il Trattato di pace del 1947 è stato modificato in maniera sicuramente opponibile *erga omnes*, sia agli Stati contraenti che ai terzi eventualmente beneficiari di sue disposizioni, sì che lo Stato italiano è divenuto internazionalmente

modificata dal Memorandum di Londra con l'abrogazione degli Artt. 21-26 – accordo anche in questo caso stipulato solo fra alcune delle parti dell'originale Trattato di pace<sup>234</sup> – ciò risulta perfettamente giustificato dall'applicazione del principio consuetudinario generale del *rebus sic stantibus* delineato all'Art. 62 della Convenzione di Vienna<sup>235</sup>. Tali disposizioni relative all'amministrazione del Porto franco erano infatti strettamente legate alla nascita del Territorio Libero di Trieste che proprio il Memorandum di Londra precludeva con la spartizione del suo territorio fra Italia e Jugoslavia, risultando pertanto caducate dal mutare della situazione di fatto.

Ma a ben guardare, si tratta di considerazioni di per sé superflue, alla luce della manifesta intenzione dei due Stati non soltanto di non abrogare il Porto franco bensì addirittura di estenderlo alla zona franca industriale carsica prevista dall'Accordo per la cooperazione e lo sviluppo economico (c.d. Accordo di Osimo) sottoscritto dagli stessi il medesimo giorno (cfr. *supra*). L'Accordo di Osimo deve essere considerato un tutt'uno con l'omonimo Trattato ai fini interpretativi di quest'ultimo, come peraltro sottolineato dall'art. 31 co. 2 Conv. Vienna 1969: «*Ai fini dell'interpretazione di un trattato, il contesto comprende, oltre al testo, preambolo e allegati inclusi: a) ogni accordo relativo al trattato e che sia intervenuto tra tutte le parti in occasione della sua conclusione; b) ogni strumento disposto da*

---

*responsabile, importando poco a questi fini, il titolo di Stato amministrante o di Stato sovrano o il momento in cui l'un titolo sia mutato nell'altro, per l'adempimento degli obblighi derivanti dal Trattato di pace con riguardo all'area della città e del porto di Trieste, su cui si veniva ad estendere la potestà di governo italiana in luogo del non costituito ordinamento del Territorio libero. [...]».*

<sup>234</sup> Il Memorandum di Londra fu sottoscritto come si è detto dai governi italiano, jugoslavo, inglese ed americano, mentre erano parte del Trattato di pace del 1947 oltre agli stati appena menzionati anche l'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche, la Cina nazionalista, la Francia, l'Australia, il Belgio, la Repubblica Sovietica Socialista di Bielorussia, il Brasile, il Canada, la Cecoslovacchia, l'Etiopia, la Grecia, l'India, i Paesi Bassi, la Nuova Zelanda, la Polonia, la Repubblica Sovietica Socialista d'Ucraina e l'Unione del Sud Africa.

<sup>235</sup> Art. 62 Conv. Vienna 1969: «*1. Un fondamentale mutamento di circostanze che si sia prodotto in relazione a quelle che esistevano al momento della conclusione di un trattato e che non era stato previsto dalle parti, non può essere invocato come motivo per porre termine al trattato o per ritirarsi da esso, a meno che: a) l'esistenza di tali circostanze non abbia costituito una base essenziale per il consenso delle parti ad essere vincolate dal trattato; e che b) tale cambiamento non abbia l'effetto di trasformare radicalmente il peso degli obblighi che restano da eseguire in base al trattato. 2. Un fondamentale mutamento di circostanze non può essere invocato come motivo per porre termine ad un trattato o per ritirarsi da questo: a) quando si tratti di un trattato che fissa una frontiera; o b) quando il fondamentale mutamento derivi da una violazione, da parte della parte che la invoca, o di un obbligo del trattato o di qualsiasi altro obbligo internazionale nei confronti di qualunque altro Stato che sia parte del trattato. 3. Se una parte può, in base ai paragrafi precedenti, invocare un fondamentale mutamento delle circostanze quale motivo per porre termine ad un trattato o per ritirarsi da questo, essa può anche invocarla soltanto per sospendere l'applicazione del trattato».*

*una o più parti in occasione della conclusione del trattato ed accettato dalle altre parti in quanto strumento relativo al trattato».*

Appurata dunque la piena conformità del Memorandum di Londra tanto al Trattato di pace del 1947 quanto al Trattato di Osimo del 1975, possiamo procedere ad analizzare il rapporto intercorrente fra tale disciplina e la normativa nazionale e comunitaria in materia doganale, in particolare sulle zone franche.

Sulla natura internazionale del Porto franco e sulla piena valenza delle disposizioni dell'Allegato VIII vi è sempre stato pieno accordo nella dottrina e giurisprudenza nazionali. Il succitato Decreto commissariale 19 gennaio 1955, n. 29 dava attuazione all'impegno sottoscritto col Memorandum di Londra, disponendo in particolare all'art. 1 il mantenimento del Porto franco individuato nell'insieme dei punti franchi ivi richiamati, e ribadendo all'art. 2 come *«Il Porto franco è aperto alle navi mercantili ed alle merci di tutti i Paesi che vi godranno delle franchigie e delle libertà conformi alle relative norme e consuetudini internazionali ed alle disposizioni del presente decreto».* Tale disciplina era fatta salva in seguito all'adozione del TULD nel 1973, affermando questo all'art. 169 che *«Per i punti franchi compresi nella zona del Porto franco di Trieste di cui all'Allegato VIII del trattato di pace fra l'Italia e le potenze alleate ed associate, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947 e reso esecutivo con decreto legislativo del capo provvisorio dello Stato 28 novembre 1947, n. 1430, restano ferme, in deroga a quanto stabilito nei precedenti articoli, le vigenti disposizioni più favorevoli»*, di talché evidenziandone pienamente la natura internazionale.

Tale ricostruzione ha trovato il pieno riconoscimento della giurisprudenza nazionale, pronunciatasi in plurime sentenze in tale direzione. In particolare, il Tribunale di Trieste, in una sentenza del 27 settembre 1979, aveva espressamente affermato che *«Per i punti franchi compresi nella zona del Porto franco di Trieste di cui all'Allegato VIII del trattato di pace fra l'Italia e le potenze alleate ed associate firmato a Parigi il 10.2.1947 e reso esecutivo con D.lvo 28.11.1947 n. 1430 è tuttora vigente la più favorevole normativa di cui al richiamato trattato».* In una successiva sentenza del 21 settembre 1989 lo stesso tribunale ribadì la natura extra-doganale dei punti franchi ma cionondimeno la loro piena appartenenza al territorio nazionale italiano. Ed ancora, la sentenza del 13 maggio 1997 relativa al noto caso *Crossbon*<sup>236</sup> riafferma che *«Ai punti franchi del porto*

---

<sup>236</sup> Sentenza 13 maggio 1997, in *Foro it.* 1998, I, p. 1318 e ss. con nota di D. MALTESE e in *Dir. trasp.*, 1998, III, p. 757-761. con nota di R. LONGOBARDI. La vicenda verteva sulla possibilità di svolgere attività di manipolazione delle merci site all'interno di un punto franco

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». Del medesimo tenore anche le successive sentenze del 18 dicembre 2004 e del 23 marzo 2005<sup>237</sup>.

Perfettamente concordi con tale ricostruzione anche gli organi di giustizia amministrativa: il parere del Consiglio di Stato datato 21 marzo 1996 ha infatti indicato quale fonte normativa primaria per il Porto franco di Trieste il D. lgs. C.P.S. 28 novembre 1947, n. 1430 recante esecuzione del Trattato di pace di Parigi, con la riaffermazione di ciò in una successiva sentenza del 2012<sup>238</sup>. Del medesimo avviso

---

del porto di Trieste. La Crossbow s.r.l., concessionaria di un magazzino demaniale marittimo ivi situato, aveva presentato ricorso *ex* Art. 700 c.p.c. al Tribunale di Trieste contro un provvedimento emesso dalla locale circoscrizione doganale col quale le si inibiva di svolgere le predette attività di manipolazione delle merci prima della loro uscita dal territorio comunitario, essendo le stesse vincolate al regime doganale dell’esportazione. Tali operazioni, vietate in base alla normativa comunitaria prevista per i punti franchi, erano invece ammesse dalla specifica disciplina prevista dall’Allegato VIII. Il Tribunale di Trieste riconosceva in merito che «nel Porto franco di Trieste sono in vigore disposizioni di legge speciali in base alle quali è consentito di svolgere operazioni di manipolazione delle merci ivi introdotte in libertà da ogni vincolo doganale. È conseguentemente vietato all’amministrazione doganale di porre in essere attività che possano ledere il diritto soggettivo di svolgere le suddette operazioni». A seguito di tale pronuncia, la Direzione Centrale dei servizi doganali del Ministero delle Finanze, con nota Prot. n. 4382 del 12 giugno 1997, invitava la Direzione Compartimentale delle Dogane di Trieste ad attenersi «nel caso di specie come in possibili analoghi casi che dovessero verificarsi, all’orientamento espresso dal Tribunale di Trieste, che ha ritenuto ancora vigente, per i Punti franchi di Trieste, la normativa speciale anteriore al Trattato di Roma». Sull’argomento, cfr. anche M. CAMPAILLA, *op. cit.*

<sup>237</sup> Cfr. Trib. Trieste, sent. 18 dicembre 2004, in *Dir. mar.* 2006, 4, p. 1285 e ss.: «[...] In base agli Art. 1-20 dell’Allegato del trattato di Parigi del 1947 al Memorandum di Londra del 1954 ed ai decreti del Commissario Generale del Governo n. 29 del 1955 e n. 53 del 1959 le zone franche del porto di Trieste devono essere considerate fuori dalla linea doganale ed in esse si possono compiere, in piena libertà e senza ingerenza alcuna da parte delle autorità doganali, tutte le operazioni relative allo sbarco, all’imbarco, al trasbordo di materiali e merci e al loro deposito, contrattazione, manipolazione e trasformazione anche di carattere industriale. [...]». Trib. Trieste, sent. 23 marzo 2005, in *Dir. mar.*, 2006, 4, p. 1297 e ss.: «[...] I punti franchi del porto di Trieste, tra cui il Punto Franco Nuovo, sono da considerarsi al di fuori della linea doganale ed in esse si possono compiere, in piena libertà e senza ingerenza alcuna, tutte le operazioni inerenti lo sbarco, l’imbarco, il trasbordo di materiale e merci, deposito e contrattazione, manipolazione e trasformazione, anche di carattere industriale e pertanto ad esse deve essere garantita completa libertà di transito senza alcuna discriminazione e senza percezione di dazi doganali o gravami, diversi da quelli applicati a titolo di corrispettivo di servizi prestati. [...]».

<sup>238</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sent. n. 2780 del 2012: «[...] Le limitazioni della sovranità dello Stato italiano – conseguenti alle vicende che hanno condotto alle pertinenti disposizioni del Trattato di Pace di Parigi, al Governo Militare Alleato ed al Memorandum di Intesa del 5 ottobre 1954 (che aveva constatato l’impossibilità di applicare concretamente le medesime disposizioni) – vanno considerate completamente superate a seguito del Trattato di Osimo del 1975 (divenuto efficace il 3 aprile 1977, al momento dello scambio degli strumenti di ratifica), con il quale l’Italia e la Jugoslavia hanno definitivamente disposto la

anche il TAR Lazio pronunciatosi sulla materia nel 2009, il TAR Trieste nel 2013 e la Commissione tributaria regionale per il Friuli-Venezia Giulia nel 2016<sup>239</sup>.

Da ultimo, la fonte internazionale del Porto franco era stata indicata dalla stessa Amministrazione doganale nel 1996, allorché la Direzione circoscrizionale delle dogane ebbe dichiarato in un provvedimento del 15 ottobre che: «[...] *Lo sbarco e l'imbarco delle merci nei Punti Franchi triestini avviene: - In completa libertà da ogni vincolo doganale (Art. 4 Decreto Commissario Generale del Governo per il territorio di Trieste n. 29 del 19/01/1955); - senza ingerenza alcuna delle Autorità doganali (Art. 11 Decreto ministeriale 20/12/1925)*». Si sottolineava inoltre come «*In correlazione alle sopra delineate libertà – di precipuo contenuto fiscale – notoriamente assistite da salvaguardia di carattere internazionale ex Allegato VIII al trattato di pace di Parigi del 10/02/1947 – è di tutta evidenza che, [...] in materia rimane precluso ogni diretto intervento della Autorità doganale, [...]*».

Se dunque nel panorama nazionale non appare esservi alcun dubbio circa la fonte normativa internazionale del Porto franco, più complessa e controversa è la questione circa la sua effettiva natura giuridica. Va innanzitutto rilevato come l'Allegato VIII configurasse espressamente il Porto franco all'Art. 2 quale «*ente pubblico del Territorio Libero, avente tutto gli attributi di una persona giuridica*» ed al quale sarebbero dovuti essere devoluti gratuitamente tutti i beni demaniali italiani statali e parastatali entro i confini definiti dal Trattato. Al contrario, nel testo del Memorandum di Londra scompare la locuzione “costituire” (*to establish*) in favore di “mantenere” (*to maintain*) il Porto franco in armonia con gli Artt. 1 – 20 dell'Allegato VIII. Tale mutamento lessicale si riflette perfettamente nell'Art. 1 del Decreto commissariale del 1955, che si apre infatti con le parole «*È mantenuto nel porto di Trieste il Porto franco, costituito dai seguenti punti franchi*

---

*spartizione dell'ex Territorio Libero di Trieste, salvo il rispetto di quanto previsto nel Trattato di Pace del 1947 e nel Trattato di Londra del 1974, per quanto riguarda il Porto franco. Tale rispetto, in particolare, oltre ovviamente gli interessi delle minoranze, riguarda la libertà di transito e di commercio, con peculiari franchigie e prerogative fiscali e doganali, ma non preclude l'esercizio dei poteri di pianificazione (da esercitare dagli organi nazionali, in applicazione delle disposizioni di rango costituzionale e legislativo). [...]*».

<sup>239</sup> Cfr. Commissione tributaria regionale per il Friuli-Venezia Giulia, sent. 4 aprile 2016, n. 118: «[...] *Il Porto franco di Trieste è un'area soggetta ad una specifica regolamentazione, che ha le sue radici nel Trattato di Parigi del 1947 e nei successivi provvedimenti di integrazione ed attuazione. L'intento di queste norme dunque era quello di creare una zona di libero scambio all'interno del Porto di Trieste, aperta ai traffici marittimi anche internazionali esonerandola dall'imposizione sulle merci dei dazi doganali o di altre tasse equivalenti. Emerge dunque un'esenzione dai dazi doganali e da qualunque altro gravame imposto sulle merci, allo scopo di favorire l'importazione e l'esportazione e l'incremento del volume di traffico del Porto stesso, la cui normativa speciale è destinata a prevalere rispetto alla normativa eventualmente contrastante. [...]*».



*esistenti nel 1939: [...]*», con ciò sancendo la definitiva rinunzia alla creazione di alcun ente *Free Port*.

Il fatto in sé non parve destare particolare scalpore sino agli anni '90 allorché prese piede in dottrina un'accesa diatriba vertente proprio sulla reale natura del Porto franco, sulla pretesa extraterritorialità *tout court* del suo territorio nonché sulla presenza o meno per l'Italia di un obbligo ancora vigente di costituzione dell'ente *Free Port*, così come previsto dal testo originale dell'Allegato VIII.<sup>240</sup>

Un primo orientamento, sostenuto da parte della dottrina<sup>241</sup>, rinveniva infatti in una lettura puntuale delle diverse previsioni dell'Allegato VIII il presupposto per l'inoppugnabile qualifica del Porto franco quale territorio internazionale, interamente avulso dalla sovranità italiana. Tale ricostruzione muoveva dalla constatazione che l'Allegato VIII indicava quale scopo precipuo al quale si destinava il Porto franco il completo servizio dello stesso alle esigenze del commercio internazionale, secondo i principi di libertà dei traffici, uguaglianza, non discriminazione e non onerosità. Per il perseguimento di tale obiettivo sarebbe risultata tuttavia indispensabile proprio l'indisponibilità oggettiva dei beni costituenti i punti franchi, che sarebbero dunque dovuti andare a costituire un vero e proprio territorio internazionale servente il libero commercio mondiale con vincolo permanente da parte dell'Italia, prevedendo l'espreso divieto di qualunque forma di controllo ed ingerenza da parte di quest'ultima.

Il fatto che l'Italia si fosse esclusivamente impegnata nel 1954 a “mantenere” il Porto franco non avrebbero infatti comportato l'automatica inefficacia delle previsioni dell'Allegato VIII in merito al trasferimento dei beni demaniali allo stesso in quanto strettamente funzionali alla sua piena attuazione alla luce della sua finalità di pubblico servizio. Si contestava in particolare la conformità della situazione vigente con l'art. 2 co. 2 dell'Allegato VIII, secondo il quale «*Tutti i beni italiani statali e parastatali entro i limiti del Porto franco, che, ai sensi delle disposizioni del presente Trattato, passeranno in proprietà al Territorio Libero, saranno trasferiti senza pagamento, al Porto franco*». Il fatto che il

---

<sup>240</sup> Sulla mancata attuazione dell'ente *Free Port*, cfr. D. MALTESE – E. VOLLI, *Il regime dei punti franchi del porto di Trieste*, in *Dir. mar.* 2000, pp. 1069 e ss.

<sup>241</sup> Cfr. A. QUERCI, *Il porto di Trieste come territorio internazionale*, in *Trasp.*, 1996, pp. 3 e ss. Del medesimo avviso F. TRAMPUS, *I porti franchi nel sistema del diritto marittimo generale*, cit.; F. TRAMPUS, *Limite di giurisdizione nel Porto franco di Trieste*, in *Trasp.*, 2000, n. 81, p. 153 e ss.

TLT non fosse mai stato posto in essere non avrebbe minimamente caducato l'obbligo di trasferimento dei beni demaniali a titolo gratuito al Porto franco cui l'Italia si era impegnata. Non avendo attuato tale disposizione, l'Italia avrebbe finito col "menomare" anziché "mantenere" il Porto franco alla luce della sua nuova funzione, contravvenendo dunque all'impegno preso.

Addirittura, la sovranità italiana sui punti franchi e sui beni demaniali costituentili sarebbe venuta meno già contestualmente alla firma del Trattato di pace, con la conseguente commissione di illecito internazionale da parte dell'Italia per il loro illegittimo mantenimento entro la propria sovranità e per la mancata sdemanializzazione ed internazionalizzazione di tali beni e territori.

Secondo altro orientamento<sup>242</sup>, che la necessaria sdemanializzazione dei punti franchi e loro costituzione a territorio internazionale – con completa rinuncia della sovranità italiana sugli stessi – risultasse un requisito imprescindibile per il mantenimento del Porto franco non sarebbe stato affatto tanto pacifico. Questa seconda ricostruzione faceva in particolare perno sull'espressione «*in armonia con le disposizioni degli Artt. 1 – 20 dell'Allegato VIII*» adottata dalla lettera dell'art. 5 del Memorandum di Londra, che avrebbe prefigurato come il mantenimento del Porto franco dovesse prender forma alla luce dello spirito generale dell'Allegato VIII e non su applicazione tassativa delle singole disposizioni, in particolare quelle del contestato art. 2 co. 2.

Col sottoscrivere il Memorandum di Londra si sarebbe cioè imposta all'Italia una semplice obbligazione di risultato, vale a dire quella di garantire la libertà e non onerosità dei traffici commerciali passanti per il Porto franco, senza con ciò espressamente indicarne i mezzi specifici preposti al raggiungimento. Fra questi certamente vi si potevano individuare la sdemanializzazione ed internazionalizzazione

---

<sup>242</sup> Cfr. D. MALTESE *Porto franco di Trieste e trattato di pace di Parigi*, intervento al convegno *Il porto di Trieste come territorio internazionale*, tenutosi a Trieste il 10 aprile 1996; B. CONFORTI, *L'attuale situazione giuridica del territorio di Trieste*, in *Riv. dir. internaz.* 1995, p. 579 e ss. «[...] Dal Memorandum di Londra non risultano posti limiti alla potestà di governo degli stati italiano e jugoslavo, in vista di una futura destinazione del territorio triestino nel suo complesso: gli unici limiti all'attività di governo attengono alla salvaguardia degli interessi delle minoranze nelle due zone (Art. 4 e all. II) e, per quanto riguarda lo Stato italiano, all'attuazione del regime di Porto franco a Trieste (Art. 5); limiti che (particolarmente il primo), lungi dall'escludere una stabile appartenenza dei territori in questione ai due Stati, sembrano implicarla. [...]».

dei punti franchi, ma anche interventi decisamente meno onerosi, quali quelli appunto messi in atto dal legislatore nazionale.

Un terzo orientamento ancora, quest'ultimo sostenuto dall'AIDIM – Associazione Italiana di Diritto Marittimo – di Trieste, si poneva su una posizione intermedia rispetto ai due precedenti, abbracciando sì la tesi in merito alla non necessaria rinuncia alla sovranità italiana sui punti franchi ma lo stesso ravvisando nella previsione di costituzione del Porto franco quale ente autonomo una vera e propria obbligazione di mezzi e non di semplice risultato, cui di fatto l'Italia non aveva ottemperato.

In seguito a tale dibattito, l'AIDIM, dopo aver analizzato approfonditamente la questione, propose alla Presidenza del Senato il disegno di legge n. 1626, depositato il 6 novembre 1996, proprio in merito all'istituzione dell'ente *Free Port* in completa attuazione dell'Art. 1 dell'Allegato VIII. Nonostante le adesioni di un folto gruppo di parlamentari, il disegno di legge non fu infine approvato, ma una sua breve disamina risulta nondimeno interessante. Esso prevedeva appunto l'istituzione dell'Ente Porto franco quale persona giuridica di diritto pubblico, dotato della disponibilità esclusiva dei beni demaniali dei punti franchi e *praesertim* con l'attribuzione di potestà normativa regolamentare esercitata dalla figura del Direttore, autonomia questa considerata quale garanzia essenziale per il conseguimento del fine imperativo di servire il commercio internazionale. Punto centrale del disegno di legge era la previsione della completa extra-doganalità dell'area del Porto franco e non la semplice *fiction juris* in merito, assimilandolo dunque alle altre due zone extradoganali italiane allora vigenti, ossia i comuni di Livigno e Campione d'Italia.<sup>243</sup>

Quantunque la diatriba dottrinale testé riportata sia stata di fatto priva di concreti sviluppi sul piano normativo, alcuni dei punti chiave da essa sollevati meritano lo stesso una breve disamina alla luce dei principi del diritto internazionale. Ciò relativamente non tanto alla tesi circa una possibile extraterritorialità dei punti franchi – sempre ampiamente confutata dal giudice nazionale<sup>244</sup> – quanto all'obbligo o meno di istituzione dell'ente *Free Port*. La questione a ben vedere è duplice: se da un lato

---

<sup>243</sup> Cfr. *Proposte di legge del Comitato regionale Friuli-Venezia Giulia dell'AIDIM sul Porto franco di Trieste*, in *Dir. mar.*, 1997, p. 906 e ss.

<sup>244</sup> Cfr. ad esempio Tribunale di Trieste, II sez. civ., sent. 21 settembre 1989, in *Riv. dir. int. priv. e proc.*, 1990, II, p. 984.

l'Italia fosse succeduta al TLT nell'obbligo di istituzione di tale ente – posto che il dettato dell'art. 2 dell'Allegato VIII imponeva all'Italia la sola cessione al secondo dei propri beni demaniali situati nei punti franchi, mentre sarebbe poi spettata al TLT l'effettiva istituzione dell'ente – e se dall'altro si potesse desumere la volontà delle parti di caducare tale obbligo al momento della firma del Memorandum di Londra.

Quanto al primo punto, la risposta è pacificamente affermativa: con la mancata costituzione del TLT e la riannessione della Zona A di occupazione inclusa la città di Trieste da parte dell'Italia, questa sarebbe succeduta al primo nell'obbligo internazionale di fonte pattizia di istituzione dell'ente. Ciò essendo l'Allegato VIII riconducibile al novero dei trattati c.d. localizzabili, ovvero riferiti ad aree territoriali ben definite, per i quali trova applicazione il principio consuetudinario del *res transit cum suo onere*, codificato all'art. 34 della Convenzione di Vienna del 1978 sulla successione degli Stati nei trattati: lo Stato che abbia acquisito la sovranità su di un territorio subentrerà al predecessore in tutti gli impegni presi da quest'ultimo riferibili a detto territorio<sup>245</sup>. Ciò a prescindere dal fatto che il TLT non fosse mai realmente giunto in esistenza come Stato a tutti gli effetti.

In merito alla seconda questione, se cioè il passaggio lessicale da «istituire» a «mantenere» prefigurasse l'abrogazione di tale obbligo, l'analisi diviene lievemente più complessa. Innanzitutto, il dettato dell'art. 5 del Memorandum di Londra è di per sé invero scarno, limitandosi a statuire che «*Il Governo italiano si impegna a mantenere il Porto franco a Trieste in armonia con le disposizioni degli articoli da 1 a 20 dell'Allegato VIII del Trattato di pace con l'Italia*». Trattandosi peraltro dell'unica previsione in merito al Porto franco,

---

<sup>245</sup> Tale Convenzione, a differenza di quella del 1969, ha trovato scarsa applicazione andando incontro ad un numero di ratifiche invero esiguo. Ciò nonpertanto, è tesi ampiamente accettata che il suo art. 34 – come altri – costituisca non una norma pattizia bensì la semplice codificazione di un principio consuetudinario generale dell'ordinamento internazionale. Un precedente interessante, assai affine al caso qui trattato, riguarda le zone franche istituite dal Regno di Sardegna nell'Alta Savoia e nel Paese di Gex in seguito al Trattato di Torino del 1816 sottoscritto fra tale Paese e la Confederazione Elvetica al fine di definire i rispettivi confini doganali. In seguito alla cessione dell'Alta Savoia alla Francia quale compenso per il sostegno prestato durante la Seconda guerra d'indipendenza contro l'Austria, come pattuito a mezzo degli Accordi di Plombières del 21 luglio 1858, si pose il problema se la prima fosse succeduta al Regno di Sardegna nell'*onus* di mantenimento di tali zone franche nei confronti appunto della Svizzera, Paese terzo rispetto alla Pace di Zurigo del 1859 con la quale tali trasferimenti territoriali erano stati sanciti. Adita in merito, la Corte permanente di giustizia internazionale con sentenza del 7 giugno 1932 diede parere affermativo. Cfr. sul punto N. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 89.

un'interpretazione tanto lessicale quanto sistemica di tale articolo in merito al nostro interrogativo risulta vieppiù anodina, dovendosi giocoforza applicare il criterio teleologico relativo alla volontà delle parti.

Come riportato dagli stessi protocolli aggiuntivi allegati al Memorandum, contestualmente alla firma l'Ambasciatore d'Italia a Londra S.E. Manlio Brosio scriveva all'Ambasciatore di Jugoslavia S.E. Vladimir Velebit per invitare il governo di questi, congiuntamente agli altri governi di Paesi interessati, «*ad una riunione in data prossima per consultarsi circa la elaborazione delle misure necessarie per applicare nel quadro della situazione esistente gli artt. da 1 a 20 dell'Allegato VIII del Trattato di Pace con l'Italia allo scopo di assicurare il più ampio uso possibile del Porto franco in armonia con le necessità del commercio internazionale*».

Detta riunione tenne a Roma dal 14 al 19 novembre 1955 – in un momento dunque successivo al decreto commissariale di recepimento dell'Allegato VIII – con la partecipazione oltre che dei governi italiano e jugoslavo anche di quelli della Repubblica Federale Tedesca, della Repubblica Federale Austriaca, della Confederazione Elvetica, della Repubblica Popolare d'Ungheria e della Repubblica Socialista Cecoslovacca. Non vi presero al contrario parte né gli Stati Uniti né il Regno Unito, gli altri due Stati parte al Memorandum di Londra. Tale conferenza internazionale verté prevalentemente proprio sulla legislazione adottata *ad interim* dall'Italia in merito al mantenimento del Porto franco di Trieste, nonché su tutte le questioni tecniche relative all'accesso ed utilizzazione del Porto in accordo con le esigenze del commercio internazionale.

Dagli atti finali della stessa emerge come le osservazioni dei partecipanti avessero riguardato esclusivamente aspetti pratici, nulla venendo eccepito in merito alla mancata costituzione dell'ente *Free Port* da parte del nostro Paese. Nonostante l'assenza di due dei quattro firmatari del Memorandum, l'esito della conferenza è dunque indicativo non solo della chiara volontà delle parti in tale direzione ma anche dell'assenza di obiezioni in merito dal lato della comunità internazionale, ivi rappresentata dai principali Stati storicamente interessati alla fruizione del Porto quale sbocco commerciale sull'Adriatico. Ciò in virtù del fatto che, istituendo l'Allegato

VIII dei vantaggi a favore di Stati terzi, le parti non avrebbero potuto modificarne le relative disposizioni in mancanza dell'assenso di questi.<sup>246</sup>

Appurato dunque non solo che i governi italiano e jugoslavo avevano inteso abrogare l'obbligo di creazione dell'ente *Free Port* in sede di firma del Memorandum ma anche che la comunità internazionale specialmente interessata nulla aveva avuto da obiettare, resta da chiarire se di tale facoltà fossero lecitamente dotati i quattro firmatari del Memorandum rispetto agli altri firmatari del Trattato di pace del 1947. Ancora una volta è dovuto il rimando alla Convenzione di Vienna del 1969, questa volta all'art. 41, per il quale « 1. Due o più parti di un trattato multilaterale possono concludere un accordo avente lo scopo di modificare il trattato soltanto nei loro reciproci rapporti: a) se la possibilità di una tale modifica è prevista dal trattato; o b) se la modifica in questione non è vietata dal trattato, a condizione che essa: i) non pregiudichi in alcun modo per le altre parti il godimento dei diritti derivanti dal trattato né l'adempimento dei loro obblighi; e ii) non verta su di una disposizione dalla quale non si possa derogare senza che vi sia una incompatibilità con effettiva realizzazione dell'oggetto e dello scopo del trattato. 2. A meno che, nel caso previsto dal comma a) del paragrafo 1, il trattato non preveda altrimenti, le parti in questione devono notificare alle altre parti la loro intenzione di concludere l'accordo e le modifiche che quest'ultimo reca al trattato».

Già solo la lettera di tale articolo permette *icto oculi* di propendere per la liceità di tale decisione: il Memorandum di Londra è infatti una modifica parziale del Trattato di pace, relativa solo ai rapporti specifici intercorrenti fra i quattro firmatari – Italia e Jugoslavia in quanto entrambi rivendicanti i territori destinati al TLT, Stati Uniti ed Inghilterra in quanto titolari delle forze di occupazione della Zona A – ai quali la prassi internazionale lasciava pertanto ampia libertà di giungere ad un diverso accomodamento in merito ai rispettivi interessi particolari. Ciò anzitutto non essendo tale modifica proibita dal Trattato di pace stesso né cagionando pregiudizio alcuno agli altri Stati parte. Ciò peraltro avvalorata la tesi secondo la quale la creazione dell'ente *Free Port* sarebbe stata solo uno dei possibili mezzi messi a disposizione dell'Italia per ottemperare alla reale obbligazione di risultato di garantire il libero accesso al Porto franco al servizio del commercio internazionale.

---

<sup>246</sup> Cfr. sul punto M. UDINA, *Aspetti giuridici di Trieste; gli Accordi di Londra del 1954*, in AA.VV., *Scritti sulla questione di Trieste*, Milano, 1969, p. 221 e ss.

Resta infine da vagliare la conformità di tale regime con l'ordinamento comunitario, in particolare con l'unione doganale istituita nel 1957 dal Trattato di Roma. Ciò acquista particolare rilievo alla luce della franchigia sensibilmente più liberale goduta dal Porto franco rispetto a quella prevista dalla normativa comunitaria in materia di zone franche<sup>247</sup>.

---

<sup>247</sup> Alcuni ulteriori elementi di difformità tra il regime giuridico del Porto franco di Trieste e la normativa doganale comunitaria riguardano il concetto stesso di porto franco e la natura giuridica della franchigia. In merito al primo punto, come si può apprezzare dalla breve disamina dei regimi doganali di cui al Cap. III, quella del “porto franco” è di per sé una fattispecie ignota tanto alla disciplina comunitaria del CDU quanto a quella nazionale del TULD, che conoscono entrambi esclusivamente le casistiche del deposito franco, della zona franca e, limitatamente all'ordinamento nazionale italiano, del punto franco. Peraltro, lo stesso Decreto commissariale 19 gennaio 1955, n. 29 all'Art. 1 identifica il Porto franco come il semplice insieme dei punti franchi allora esistenti nel 1939, ossia il c.d. “Porto franco vecchio” (moli da 0 a IV) ed il “Porto franco nuovo” (moli V e VI). Non solo, ma nemmeno il dettato dell'Allegato VIII contiene una definizione precisa di porto franco, limitandosi ad imporne l'istituzione al TLT e fare un breve richiamo “alle consuetudini vigenti negli altri porti franchi al mondo”. Con ciò, l'autore del Trattato di pace di Parigi del 1947 voleva chiaramente fare riferimento ad una fattispecie tipica del panorama internazionale e soprattutto europeo degli anni '40, che già sperimentava una pluralità di porti franchi siti nei principali scali del continente. Al riguardo, la giurisprudenza italiana di merito (cfr. TAR Trieste, sez. I, sent. 15 luglio 2013 n. 400) ha specificato come «*Quando si parla di porto franco in ogni caso il riferimento è necessariamente effettuato all'esistenza di un porto, marittimo o fluviale; ciò implica che la delimitazione deve riguardare o le zone portuali o perlomeno quelle ad esse collegate funzionalmente, tenendo presente che, nello sviluppo portuale moderno, legato più alla componente di traffico che a quella emporiale, le zone collegate possono trovarsi anche a notevole distanza dalla sponda del mare. [...] A una prima approssimazione, gli elementi decisivi ed essenziali (sufficienti e necessari) inclusi nella definizione di porto franco sono: la portualità, il legame quindi col mare, l'apertura al traffico internazionale, territoriale, la franchigia, cioè l'esenzione dai dazi, l'arrivo e partenza (e talvolta lavorazione) di merci*». Si può dunque concludere che i termini “porto franco” e “punti franchi” indichino pacificamente la medesima fattispecie, avendone fatto il legislatore un uso invero promiscuo.

In merito al secondo punto, ovvero la natura giuridica della franchigia, richiamando brevemente quanto visto nel Cap. III, nell'ordinamento doganale comunitario la zona franca rientra fra i regimi speciali cui può avvenire il vincolo delle merci, con la conseguenza che, in punta di diritto, la *fictione juris* di extraterritorialità od extradoganalità risulta attribuita alle merci stesse, col vincolo del loro mantenimento nell'area territoriale designata a zona franca configurantesi come obbligo giuridico collaterale, necessario al sottostare delle merci entro tale regime. Viceversa, nell'ordinamento giuridico del Porto franco l'extradoganalità è attribuita al territorio geografico dei punti franchi, che ai sensi dell'Art. 4 del Decreto commissariale 19 gennaio 1955, n. 29 sono appunto posti al di fuori della linea doganale, con l'applicazione dei benefici scaturenti dalla franchigia a tutte le merci site al loro interno. A dispetto del loro indiscusso interesse da un punto di vista teorico-giuridico, sul piano pratico si tratta tuttavia di considerazioni prive di particolare rilievo, posto che nel concreto gli effetti giuridici che apportano alle merci risultano pressoché identici. Sul punto, cfr. R. LOBIANCO, *Il Porto franco di Trieste: profili giuridici e recenti novità normative*, in *Dir. trasp.*, II-III, 2020, pp. 367-398.

Il Decreto commissariale 19 gennaio 1955, n. 29, all'Art. 4 statuisce infatti che «*Il "Porto franco" è considerato fuori della linea doganale ed in esso, salvo le limitazioni di cui all'articolo seguente, si possono compiere, in completa libertà da ogni vincolo doganale, tutte le operazioni inerenti allo sbarco, imbarco e trasbordo di materiali e merci; al loro deposito ed alla loro contrattazione, manipolazione e trasformazione anche di carattere industriale. Le merci estere introdotte nel "Porto franco" possono essere liberamente rispedite in transito previe le formalità strettamente necessarie a garantire la regolarità dei trasporti attraverso il territorio doganale per le spedizioni via terra e salva l'osservanza delle disposizioni relative al transito estranee al regime doganale di Porto franco. Le merci nazionali e nazionalizzate introdotte nel "Porto franco" sono considerate, agli effetti doganali, definitivamente esportate e sono assimilate alle merci estere, salvo che, a richiesta degli interessati, non siano assoggettate a vigilanza doganale per mantenerne la nazionalità*».

Ci limitiamo in questa sede a considerare esclusivamente i potenziali conflitti fra l'Allegato VIII, da cui discende il predetto Decreto commissariale, ed il Trattato di Roma dal quale al contrario discendono le direttive ed i regolamenti comunitari stabilenti una disciplina più limitante per le zone franche. Ancora una volta un primo punto di partenza ci viene dalla disciplina internazionale consuetudinaria formalizzata dalla Convenzione di Vienna del 1969. Si rileva in prima battuta come la materia ricada nell'ambito di applicazione del quarto comma dell'art. 30, il Trattato di pace di Parigi precedendo di ben dieci anni il Trattato di Roma ed essendo le parti del secondo un sottoinsieme di quelle del primo<sup>248</sup>. La disciplina generale dell'art. 30 prevede che in casi quali quello di specie, per gli Stati parte di un primo trattato multilaterale (il Trattato di pace di Parigi) che lo siano anche di un successivo trattato (il Trattato di Roma) seguirà a trovare applicazione il trattato anteriore solo nella misura in cui le sue disposizioni non confliggano con quelle del trattato posteriore.

Di primo acchito, parrebbe dunque prevalere la disciplina del Trattato di Roma rispetto a quella dell'Allegato VIII almeno a livello comunitario, restando totalmente impregiudicati i diritti attribuiti dal Trattato di pace agli Stati terzi non membri della CEE/UE. Tuttavia, il secondo comma del medesimo articolo richiama la comune prassi internazionale di inserimento nei trattati delle c.d. clausole di salvaguardia o *grandfathering* che permettono di subordinare le disposizioni del trattato cui sono

---

<sup>248</sup> Con l'importante eccezione della Repubblica Federale Tedesca, Stato successore della Germania nazista, parte del Trattato di Roma del 1957 ma non di quello di Parigi del 1947.



accluse a quelle di altri trattati precedenti. È tale proprio il caso del Trattato di Roma, che al suo art. 234 (confluito oggidi nell'art. 351 TFUE) stabilisce come «*Le disposizioni del presente Trattato non pregiudicano i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse, anteriormente all'entrata in vigore del Trattato stesso, tra uno o più Stati membri da una parte e uno o più Stati terzi dall'altra. Nella misura in cui tali convenzioni sono incompatibili col presente Trattato, lo Stato o gli Stati membri interessati ricorrono a tutti i mezzi atti ad eliminare le incompatibilità constatate. Ove occorra, gli Stati membri si forniranno reciproca assistenza per raggiungere tale scopo, assumendo eventualmente una comune linea di condotta*».

Con la summenzionata clausola di salvaguardia il Trattato di Roma intende dunque far salvi tutti i precedenti accordi internazionali stretti da uno o più Stati membri con Paesi terzi purché non incompatibili col contenuto del Trattato stesso. Peraltro, si specifica come in caso di incompatibilità sia lo Stato membro parte e non la Commissione a dover attivamente adoperarsi per l'eliminazione di tale conflitto. Si tratta quindi di appurare se sussista conflittualità fra la disciplina dell'Allegato VIII e le disposizioni del Trattato di Roma ed in generale della successiva disciplina comunitaria in materia di unione doganale e commercio internazionale.

In merito si è espressa più volte la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE), che ha specificato come l'applicazione dell'art. 234 vada interpretata nel senso di garantire il mantenimento di trattati precedenti al Trattato di Roma nella misura in cui questi conferiscano a Stati terzi vantaggi e benefici più generosi di quelli previsti dalla normativa comunitaria, mentre gli stessi saranno invece da considerarsi abrogati se al contrario prevedono l'introduzione di restrizioni esplicite od implicite al commercio internazionale incompatibili col principio di libera circolazione delle merci solennemente consacrata all'art. 3 del medesimo<sup>249</sup>.

---

<sup>249</sup> Cfr. CGUE, sent. 14 ottobre 1980, C-812/79, *Burgoa*: «[...] L'Art. 234 ha lo scopo di precisare, conformemente ai principi del diritto internazionale, che l'applicazione del trattato non pregiudica l'impegno dello stato membro di cui trattasi di rispettare i diritti degli stati terzi derivanti da una convenzione anteriore all'entrata in vigore del trattato o, eventualmente, all'adesione dello stato membro di cui trattasi, e di osservare gli obblighi corrispondenti. Esso verrebbe meno al suo scopo se non implicasse l'obbligo delle istituzioni della comunità di non ostacolare l'adempimento degli impegni degli stati membri derivanti da una convenzione anteriore. Cionondimeno, questo obbligo delle istituzioni comunitarie tende unicamente a consentire allo stato membro di cui trattasi di osservare gli impegni impostigli dalla convenzione anteriore senza con ciò vincolare la comunità nei confronti dello stato terzo interessato. [...]». CGUE, sent. 11 marzo 1986, C-121/85, *Conogate*: «[...] L'Art. 234 del Trattato deve essere interpretato nel senso che una convenzione stipulata anteriormente alla entrata in vigore del Trattato non può essere fatta valere per giustificare restrizioni del commercio fra Stati membri. Questa disposizione, infatti, la quale ha lo scopo di

Nel caso dell'Allegato VIII, non si ravviserebbe dunque la minima incompatibilità col Trattato di Roma ed i successivi sviluppi in materia di unione doganale, posto che il primo dispone come s'è visto l'istituzione di un regime ancor più libero e vantaggioso rispetto alla normativa comunitaria, rientrando dunque a pieno titolo nel campo d'applicazione dell'art. 234. Tale regime viene dunque fatto salvo per gli Stati terzi non comunitari *ex art. 234* ed automaticamente esteso anche agli altri Stati UE in applicazione del principio di uguaglianza e non discriminazione sul quale si reggono tanto il Trattato di Roma quanto l'Allegato VIII.

La piena compatibilità della disciplina dell'Allegato VIII come attuata dal Decreto commissariale del 1954 con l'ordinamento comunitario è stata peraltro ufficialmente confermata dagli organi comunitari in plurime occasioni. Ciò può desumersi anzitutto dal contegno tenuto dagli stessi in occasione della firma del Trattato di Osimo del 1975, il quale comportava non solo il mantenimento del Porto franco ma addirittura come si è detto un'estensione della sua franchigia alla mai attuata zona franca industriale carsica, in merito alla qual cosa non si ebbe alcuna obiezione in sede comunitaria<sup>250</sup>.

A ciò fecero seguito diverse prese di posizione ufficiali nella medesima direzione: dapprima nella dichiarazione inserita al processo verbale del Consiglio contestualmente all'adozione del Reg. (CEE) n. 2504/88 contenente una prima disciplina organica in materia di zone franche, ove si affermava che *«per quanto concerne i problemi relativi all'applicazione del presente regolamento al territorio della Repubblica Italiana, il Consiglio e la Commissione riconoscono, su comunicazione della delegazione italiana e in relazione con l'Art. 234 del Trattato che: 1. Il Porto franco di Trieste è stato istituito dall'Allegato VIII del Trattato di pace fra l'Italia e le potenze alleate e associate, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947, e ha formato oggetto del Memorandum di Londra del 5 ottobre 1954 [...]»*. Ed ancora, nella dichiarazione dell'anno successivo in occasione dell'adozione del Reg. (CEE) n. 1854/89 si ribadiva come *«il Consiglio e la Commissione ricordano la loro dichiarazione iscritta a processo verbale alla*

---

*garantire che l'applicazione del Trattato non pregiudichi né il rispetto dovuto ai diritti degli Stati terzi derivanti da una convenzione precedentemente stipulata con uno Stato membro, né l'osservanza degli obblighi derivanti da tale convenzione per detto Stato membro, riguarda unicamente i diritti e gli obblighi in atto fra Stati membri e Paesi terzi. [...]»*. Sull'argomento, cfr. in dottrina anche S. SALUZZO, *Accordi internazionali degli stati membri dell'Unione europea e stati terzi*, in AA.VV., *Memorie del dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Torino*, 6/2017, p. 128 e ss.

<sup>250</sup> Cfr. M. CAMPAILLA, *op. cit.*

*riunione del Consiglio in occasione dell'adozione da parte di quest'ultimo della direttiva 69/75 (CEE) del 4 marzo 1969, relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative regolamentari e amministrative riguardanti il regime delle zone franche [...] Essi riconoscono pertanto che, conformemente all'Art. 234 del Trattato, le disposizioni del presente regolamento lasciano impregiudicata l'esecuzione degli obblighi internazionali che l'Italia ha assunto prima dell'entrata in vigore del Trattato per quanto riguarda il particolare status economico di Trieste».*

Conseguenza diretta di tale assenza di incompatibilità fra i due regimi è che, mentre le altre zone franche comunitarie risultano integralmente assoggettate alla relativa normativa, per il Porto franco di Trieste prevarrà in caso di antinomia la disciplina internazionale dell'Allegato VIII come attuata dalla normativa nazionale. Questa, peraltro, si configurerebbe come *lex specialis* rispetto alla normativa comunitaria data la differente finalità delle due: mentre le zone franche di diritto comunitario servono esclusivamente gli interessi dell'Unione Europea e degli Stati membri in cui sono istituite, il Porto franco, secondo il dettato dell'Allegato VIII, è destinato al più ampio scopo di servire il commercio globale rivolgendosi dunque all'intera comunità internazionale.

Quest'orientamento di riconoscimento della supremazia dell'Allegato VIII rispetto alla normativa comunitaria è stato interessato in anni recenti da un sensibile mutamento di rotta, che ha visto gli organi comunitari farsi via via più critici in merito. Se alcuni interrogativi erano stati in un primo momento sollevati esclusivamente riguardo la possibilità di ampliamento del Porto franco ed estensione della franchigia oltre i punti individuati dal testo originale dell'Allegato VIII (cfr. *infra*) senza tuttavia mettere in dubbio la validità del regime nel suo complesso, a partire dal nuovo millennio la Commissione ha preso ad assumere posizioni tendenzialmente ostili in merito al regime speciale del Porto franco, auspicandone talora finanche l'abolizione in un'ottica di maggiore uniformità del territorio doganale comunitario.

Ad esempio, durante l'interrogazione E-0704/05 del 1° marzo 2005 in occasione dell'emanazione del CDA si richiese alla Commissione di chiarire la mancata menzione del Porto franco di Trieste fra le zone extra-doganali ivi enumerate. La Commissione replicò che l'uniformazione delle condizioni di concorrenza nell'Unione, tra gli obiettivi primari del riesame del codice doganale, avrebbe dovuto necessariamente comportare l'eliminazione di numerose norme speciali esistenti;

purtuttavia, quantunque fosse considerata auspicabile la soppressione del regime speciale del Porto franco in tale ottica uniformante, la Commissione riconosceva suo malgrado la propria impotenza a modificare gli obblighi scaturenti da accordi internazionali<sup>251</sup>.

Va peraltro rilevato come l'ipotetica abrogazione del regime speciale vigente nel Porto franco ed una sua riconduzione *in toto* entro il regime generale previsto dal CDU per le zone franche risulterebbe viepiù difficoltosa. Anzitutto, si è visto come in caso di manifeste incompatibilità fra l'ordinamento comunitario e i trattati stipulati anteriormente da uno Stato membro (incompatibilità insussistente per il caso di specie), sarebbe proprio lo Stato membro interessato, e non la Commissione, a dover agire in prima persona per risanare tale *vulnus*. Non solo, ma anche qualora nel nostro Paese si affermasse un (improbabile) consenso politico in merito all'abolizione del Porto franco, questa dovrebbe giocoforza passare per la porta angusta della rinegoziazione dell'intero Allegato VIII fra tutti i firmatari del Trattato di pace di Parigi del 1947, cimento alquanto arduo e dagli esiti verosimilmente fallimentari alla luce del ruolo centrale giuocato dallo scalo giuliano nel commercio fra Europa ed Asia, che vedrebbe alcuni di tali firmatari opporsi tenacemente a siffatta revisione.

## 5.2. SULLA DIREZIONE ED AMMINISTRAZIONE PORTUALE

Con la L. 9 luglio 1967, n. 589 fu istituito l'Ente autonomo del Porto di Trieste, persona giuridica di diritto pubblico soggetto alla vigilanza dell'allora Ministero della Marina Mercantile<sup>252</sup> con durata fissata in trent'anni, al quale erano devolute le

---

<sup>251</sup> In una seconda interrogazione del 2012 (E-006217/2012), l'allora Commissario europeo per la fiscalità, l'unione doganale, l'audit e la lotta antifrode Algirdas Šemeta affermò erroneamente (e piuttosto grossolanamente) come i diritti e gli obblighi derivanti dall'Allegato VIII fossero garantiti dall'applicazione al Porto franco della normativa comunitaria in materia di zone franche, con ciò apparentemente negando (od ignorando) il prevalere della norma internazionale su quella comunitaria, oltre ai differenti regimi previsti dalle due.

<sup>252</sup> Il Ministero della Marina Mercantile cessò formalmente di esistere nel 1993, quando con la Riforma Ciampi fu accorpato al Ministero dei Trasporti a mezzo della L. 24 dicembre 1993, n. 437, dando così origine al Ministero dei Trasporti e della Navigazione. Le originali competenze del primo in merito alla tutela dell'ambiente marino furono devolute al Ministero dell'Ambiente, mentre quelle relative alle attività di pesca ed acquacoltura al Ministero delle Risorse Agricole, Forestali ed Ambientali (oggi Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste). Il Ministero dei Trasporti e della Navigazione fu a sua volta

competenze amministrative sull'intero sedime portuale triestino della precedente Società dei Magazzini Generali<sup>253</sup>. L'Ente fu successivamente oggetto di riordino tramite il D.P.R. 2 ottobre 1978, n. 714, il quale all'Art. 6 faceva salve tutte le previgenti disposizioni speciali relative allo *status* giuridico, esercizio ed amministrazione dei punti franchi.

Con l'adozione della L. 28 gennaio 1994, n. 84, all'Ente autonomo del Porto subentrò l'Autorità portuale, divenuta successivamente Autorità di sistema portuale (ADSP) del Mar Adriatico Orientale in seguito alla riforma operata dal D. Lgs. 4 agosto 2016, n. 169. La prima all'Art. 6 co. 13 garantiva la specialità dell'ordinamento dei punti franchi triestini (nonché per tutti gli altri eventuali punti franchi istituiti in altri scali italiani), prevedendo l'emanazione di un successivo decreto da parte del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto col Ministro dell'Economia e delle Finanze e l'ADSP, che ne stabilisse il definitivo assetto organizzativo alla luce dei considerevoli mutamenti normativi avvenuti nel settore portuale<sup>254</sup>.

Si dovettero attendere quasi vent'anni perché tale decreto vedesse finalmente la luce nella forma del Decreto ministeriale 13 luglio 2017<sup>255</sup>, n. 368, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il quale ha infine delineato l'attuale assetto amministrativo vigente per i punti franchi triestini. Questi sono integralmente ricondotti sotto la giurisdizione dell'ADSP del Mar Adriatico Orientale che si vede

---

accorpato al Ministero dei Lavori Pubblici con la Riforma Bassanini del 1999 portando alla nascita dell'attuale Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT).

<sup>253</sup> Da non confondersi con l'ente *Free Port* di cui si è parlato in precedenza, il quale avrebbe dovuto riguardare i soli punti franchi, separati dal resto del sedime portuale, ed essere dotato di completa potestà anche legislativa relativamente agli stessi ed entro i limiti posti dalla Costituzione.

<sup>254</sup> Sulle ADSP e l'amministrazione portuale in generale, cfr. più nel dettaglio A. LEFEBVRE D'OVIDIO – G. PESCATORE – L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Giuffrè Francis Lefebvre, Roma-Milano, 2019, pp. 125-188; F. MANGANARO, *Il porto da "bene demaniale" ad "azienda"*, in *Dir. econ.*, 2008, p. 257 e ss.; A. ANTONINI, *Le responsabilità nella gestione delle infrastrutture della navigazione marittima ed aerea*, in *Dir. trasp.*, 2016, pp. 129-148; S. M. CARBONE – F. MUNARI, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Giuffrè, Milano, 2006.

<sup>255</sup> Un primo tentativo di riorganizzazione dell'amministrazione dei punti franchi si era avuto in realtà già nel 1997 col Decreto Burlando, non approvato in larga misura anche a causa di contrasti fra il Ministero dei Trasporti e quello dell'Industria in merito al potere di ampliamento dell'area della franchigia: il primo infatti indicava nel Commissario del Governo presso la Regione Friuli-Venezia Giulia il titolare di tale facoltà, mentre il secondo l'attribuiva al proprio ministro. Sul punto cfr. R. LOBIANCO, *op. cit.* p. 374.

insignita del duplice ruolo di gestore e promotore del Porto franco in un'ottica prettamente dinamica e non di mera preservazione statica degli assetti esistenti.

Essa infatti è tenuta ad elaborare, adottare ed attuare la pianificazione gestionale del Porto Franco al fine di promuovere la crescita dell'economia e dei trasporti marittimi, dei flussi di traffico delle merci e del tessuto socio-economico ed ambientale del territorio. Tale pianificazione deve avvenire *ex Art. 4 co. 2 reg. cit.* attraverso l'elaborazione di piani triennali, approvati dal Comitato di gestione, che individuino le strategie di sviluppo economico e logistico del Porto franco, in particolare relativamente alla sua accessibilità, all'erogazione di servizi d'interesse generale, alle opere pubbliche a ciò necessarie, al dragaggio dei fondali ed ai servizi pubblici locali d'interesse economico generale. L'ADSP provvede inoltre direttamente al rilascio delle autorizzazioni relative al transito degli automezzi di nazionalità estera provenienti o destinati al Porto franco.

A tal fine, l'ADSP è tenuta alla leale collaborazione con l'ADM, la Guardia di Finanza e l'Autorità Marittima, fornendo loro tutte le informazioni concernenti i titolari di concessioni ed attività all'interno dei punti franchi che queste dovessero richiedere, nonché eventualmente fornendo loro l'utilizzo a titolo gratuito delle infrastrutture portuali che risultassero necessarie allo svolgimento dei propri compiti istituzionali.

Sempre al fine di favorire lo sviluppo socio-economico del Porto franco, l'ADSP è tenuta a fornire assistenza tecnica ai privati che intendano effettuare investimenti nei punti franchi, nonché a render pubblici secondo i vigenti criteri di trasparenza tutte le ordinanze ed i regolamenti vigenti nel Porto franco, e gli ammontari dei canoni, diritti, tariffe, tasse marittime ed altre imposizioni<sup>256</sup>.

Centrale in tale amministrazione risulta il ruolo del Presidente dell'ADSP, il quale in merito alla gestione dei punti franchi si vede insignito di un novero di poteri ben più ampio di quelli già spettantigli in base alla predetta L. 28 gennaio 1994, n. 84. Le competenze di questi sono enucleate agli Artt. 3 – 5 del Decreto summenzionato, ricomprendendo in particolare:

---

<sup>256</sup> Ciò risulta peraltro in ottemperanza all'Art. 12 dell'Allegato VIII, per il quale «*Le norme e regolamenti in vigore nel Porto franco e le tariffe dei diritti e delle tasse percepite nel Porto franco devono essere rese pubbliche*».

- a) L'amministrazione delle aree e dei beni del demanio marittimo ricadenti all'interno del territorio dei punti franchi, a norma delle vigenti disposizioni di legge e del Codice della Navigazione<sup>257</sup>;
- b) La concessione di autorizzazioni ed eventuali limitazioni alla manipolazione di merci site nei punti franchi, nel rispetto dei limiti posti dalla normativa doganale e dei poteri dell'ADM (cfr. *infra*);
- c) L'autorizzazione all'installazione di attività produttive di beni e servizi nei punti franchi ed eventuali limitazioni, di concerto con l'ADM;
- d) La determinazione dei canoni di concessione delle aree demaniali e delle banchine e delle aree demaniali marittime a scopo turistico-ricreativo;
- e) La regolamentazione dell'accesso ai punti franchi e dei rispettivi orari di apertura, di concerto con l'ADM;
- f) L'istituzione di un servizio di vigilanza ai varchi doganali, secondo appositi piani predisposti in merito alla *security* portuale;
- g) L'individuazione di aree destinate a specifiche attività portuali in un'ottica di razionalizzazione ed efficientamento dell'attività portuale;
- h) Il coordinamento delle attività svolte dalle diverse pubbliche amministrazioni relative ai punti franchi;
- i) L'esecuzione delle opere pubbliche eventualmente richieste dall'ADM o da altre pubbliche amministrazioni nell'area dei punti franchi;

Il Presidente dell'ADSP è del pari incaricato di promuovere lo sviluppo industriale e commerciale dei punti franchi e la formazione professionale locale, in particolare favorendo l'inserimento lavorativo dei giovani in imprese italiane che operino sui mercati esteri. Egli è inoltre il garante del principio di libero accesso ai punti franchi da parte dei vettori ferroviari, oltre ad essere insignito del compito di promozione e sviluppo dei collegamenti ferroviari, potendosi per ciò avvalere dell'ausilio di società strumentali.

In caso di «rilevanti necessità del commercio internazionale o di rispetto degli obblighi internazionalmente assunti dallo Stato italiano», al Presidente è infine

---

<sup>257</sup> In particolare, si fa qui riferimento agli Artt. 36 – 55 e 68 Cod. Nav. ed alle relative norme attuative.

conferito il potere di modificare l'estensione territoriale del Porto franco (cfr. *infra*), previo parere della Regione Friuli-Venezia Giulia e dei comuni interessati e comunque sempre in conformità con le disposizioni dell'Allegato VIII.

### 5.3. ALCUNE CONSIDERAZIONI SUI PRINCIPI DEL LIBERO TRANSITO E DELLA NON ONEROSITÀ

Come si può evincere chiaramente dalla lettura dell'Allegato VIII e del Decreto commissariale 19 gennaio 1955, n. 29, uno dei pilastri fondamentali sui quali si regge il Porto franco è quello del libero transito delle merci. L'art. 16 del primo recita infatti testualmente: «1. *Il Territorio Libero e gli Stati, i cui territori sono attraversati da merci trasportate per ferrovia tra il Porto franco e gli Stati che esso serve, assicureranno alle merci stesse libertà di transito, in conformità delle consuete convenzioni doganali, senza alcuna discriminazione e senza percezione di dazi doganali o gravami; che non siano quelli applicati in corrispettivo di servizi prestati.*

2. *Il Territorio Libero e gli Stati che assumono le obbligazioni nascenti dal presente Strumento, sul territorio dei quali detto traffico transiterà in una direzione o nell'altra, faranno tutto quanto sarà in loro potere per provvedere i mezzi più adeguati che sia possibile, sotto ogni rispetto, per assicurare la rapidità ed il buon andamento di detto traffico ad un costo ragionevole. Essi inoltre non applicheranno, per quanto concerne il movimento delle merci a destinazione od in provenienza dal Porto franco, alcuna misura discriminatoria in materia di tariffe, servizi, dogane, regolamenti sanitari, di polizia o di ogni altra natura.*

3. *Gli Stati che si assumono le obbligazioni nascenti dal presente Strumento, non adotteranno alcuna misura in materia di regolamenti o di tariffe che possa deviare artificialmente il traffico del Porto franco a favore di altri porti marittimi. I provvedimenti adottati dal Governo jugoslavo per provvedere al traffico diretto ai porti della Jugoslavia meridionale, non saranno considerati come misure miranti a deviare artificialmente il traffico».*

Tale principio è attuato dal Decreto commissariale all'Art. 2 – «*Il "Porto franco" è aperto alle navi mercantili ed alle merci di tutti i paesi, che vi godranno delle franchigie e libertà conformi alle relative norme e consuetudini internazionali ed alle disposizioni del presente decreto.*»; all'Art. 6 – «*Le navi mercantili e le merci di tutti i Paesi sono ammesse a fruire degli impianti e dei servizi del "Porto franco" nonché delle franchigie doganali, previste dall'articolo 2, senza alcuna discriminazione relativa alla bandiera delle navi od all'origine, destinazione o proprietà delle merci*



*anche in ordine alla percezione dei diritti portuali e dei corrispettivi dei servizi. Non è ammessa la creazione nel "Porto franco" di zone speciali riservate in modo esclusivo ad uno Stato.» ; ed all'Art. 7 – « È assicurata, conformemente alle convenzioni ed agli impegni internazionali, la libertà di transito alle merci trasportate per ferrovia o per altri mezzi di trasporto per via ordinaria tra il "Porto franco" e gli Stati esteri o viceversa senza che vengano riscossi né dazi doganali né tasse di effetto equivalente, ad eccezione dei diritti che rappresentano il corrispettivo dei servizi prestati. Non sarà adottata, nei riguardi delle merci a destinazione ed in provenienza dal "Porto franco", alcuna misura discriminatoria in materia di tariffe, di servizi e di norme doganali e sanitarie».*

Tale concetto si estrinseca dunque nel divieto di applicare discriminazioni basate esclusivamente sull'origine nazionale delle merci, nel divieto di prelievo di dazi o gravami diversi dai corrispettivi per i servizi portuali e doganali non solo per l'entrata e l'uscita delle merci dai punti franchi ma anche per il loro transito su rotaia verso i Paesi di destino, e nel libero accesso al Porto franco ed alle sue infrastrutture a navi battenti qualsiasi bandiera.

Si tratta di principi al giorno d'oggi largamente incorporati non solo nel funzionamento dell'unione doganale e del mercato unico alla base dell'Unione Europea ma anche in numerose convenzioni in materia di commercio internazionale di cui la stessa è parte<sup>258</sup>. Ciò nondimeno, la portata dell'obbligo internazionale di rispetto dei principi di libero transito e non onerosità in capo all'Italia ha avuto alcuni riflessi del tutto peculiari sull'ordinamento giuridico del Porto franco, portando all'adozione di una serie di misure più favorevoli rispetto a quelle vigenti negli altri scali nazionali. Ciò non ha mancato di suscitare critiche da parte delle amministrazioni portuali di questi ultimi per tale disparità di trattamento, critiche senza dubbio motivate in un'ottica di equa concorrenza fra gli scali ma purtuttavia lo stesso irricevibili a causa dell'*onus* internazionale dal quale discendono.

Giova anzitutto richiamare come già negli anni '80 lo Stato italiano avesse concluso specifici accordi internazionali con l'Austria e l'Ungheria proprio in materia

---

<sup>258</sup> Fra le principali, ci limitiamo a menzionare la Convenzione di Barcellona del 1921 sulla libertà del transito, la Convenzione di Ginevra del 1923 sul regime internazionale dei porti marittimi, la Convenzione di New York del 1965 sui diritti degli Stati senza sbocco sul mare, la Convenzione UNCLOS di Montego Bay del 1982 sulla legge del mare, ed il GATT del 1947. Va peraltro rilevato come già il precedente Trattato di pace di Saint-Germain-en-Laye con l'Austria del 1919 contenesse almeno in forma embrionale un primo abbozzo di tale principio di libero transito, nella misura in cui si riconosceva comunque all'Austria, Paese sconfitto, la piena libertà di accesso ai punti franchi.

di libero transito. In particolare, l'accordo italo-austriaco del 4 ottobre 1985, riconosceva alle merci movimentate tra il Porto franco di Trieste ed il territorio di detto Paese la piena libertà di transito, facendo salve le sole misure restrittive finalizzate alla tutela dell'ordine, della sicurezza e della salute pubbliche (Art. 1); esso prevedeva inoltre una riduzione del 20% della tassa erariale alle merci da e per l'Austria rispetto alle aliquote vigenti (Art. 3)<sup>259</sup> e conteneva inoltre specifiche previsioni finalizzate a migliorare i collegamenti ferroviari fra Trieste e l'Austria ed a favorire una maggiore utilizzazione del Porto da parte di imprese austriache e ad attrarre investimenti austriaci.

Inoltre, l'Art. 16 co. 1 dell'Allegato VIII dispone la specifica applicazione del principio del libero transito al trasporto merci da e verso il Porto franco su rotaia, imponendo agli Stati parte ed al Territorio Libero di Trieste di assicurarne il passaggio in modo libero, uguale e non oneroso. Da ciò consegue il diritto per tutti i vettori ferroviari di libero accesso ai punti franchi, come confermato nel summenzionato decreto ministeriale del 2017 che individua nel Presidente dell'ADSP proprio il garante di tale libertà (art. 3 *reg. cit.*) attribuendogli come si è visto il compito di favorire lo sviluppo dei servizi ferroviari.

Uno tra gli aspetti più interessanti relativi all'applicazione dei principi di libero transito e non onerosità riguarda la determinazione degli ammontari di tasse e diritti portuali: per il solo scalo triestino il legislatore ha disposto infatti una disciplina *ad hoc*, appositamente definita per decreto, stabilente sia il numero delle imposte e diritti riscuotibili per le operazioni portuali locali sia il loro importo<sup>260</sup> (D.M. 5 settembre 1989, n. 339, "Regolamento concernente la definizione delle modalità di applicazione

---

<sup>259</sup> Per gli oli minerali da e per l'Austria è previsto un differente sistema, più complesso, con la previsione di un'ulteriore riduzione anche della tassa portuale oltre che di quella erariale, proprio in virtù del succitato accordo internazionale tra Italia ed Austria del 4 ottobre 1985.

<sup>260</sup> D.L. 13 Marzo 1988, n. 69 "Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti", convertito dalla L. 13 maggio 1988, n. 53. L'srt. 3 co. 2 recita infatti: « *Al fine di tener conto del ruolo internazionale del Porto franco di Trieste, in armonia con la funzione statutaria fissata dall'allegato VIII del trattato di pace di Parigi del 10 febbraio 1947 [...] l'aumento di cui al comma 1 non si applica altresì in detto scalo. Le modalità di applicazione di tutte le tasse e diritti marittimi vigenti per navi, merci e passeggeri nel porto di Trieste saranno definite con decreto del Ministro della marina mercantile, di concerto con il Ministro delle finanze, in esecuzione dei principi stabiliti dal suddetto allegato.*».

delle tasse e dei diritti marittimi vigenti per navi, merci e passeggeri nel Porto franco di Trieste”).

Un’interessante vicenda sotto tale aspetto si ebbe in seguito alla promulgazione della L. 6 agosto 1991, n. 255, relativa al potenziamento dell’organico del personale militare delle Capitaneria di porto, il cui art. 7, al fine di reperire le risorse necessarie a finanziare le assunzioni ivi previste, prevedeva un aumento del 150% di tutte le tasse e i diritti marittimi vigenti negli scali italiani a decorrere dal 1° gennaio 1993<sup>261</sup>. Ci si chiese sin dal principio se tale incremento tributario riguardasse anche il Porto di Trieste. Sul punto intervenne il Ministero della Marina Mercantile, che nella Circolare ministeriale 1° febbraio 1993, n. 520663, chiarì come per i punti franchi di Trieste tale aumento non trovasse applicazione relativamente però alla sola tassa erariale; restavano al contrario impregiudicati gli aumenti previsti per la tassa e sovrattassa di ancoraggio e per la tassa portuale, in quanto il predetto decreto ministeriale del 1989 all’Art. 9 ne computava gli ammontari in percentuale del valore delle aliquote previste negli altri scali<sup>262</sup>.

A ciò rispose l’Ente Autonomo del Porto di Trieste con una nota datata 17 novembre 1993, prot. 7811: questi, oltre a sottolineare la fonte delle condizioni più vantaggiose godute dallo scalo giuliano in vista della destinazione prettamente estera delle merci in transito (oltre l’80%) ed a ribadire i principi di piena eguaglianza di trattamento e di non discriminazione per le navi e le merci di tutti i Paesi, contestava il persistere degli aumenti tributari previsti. In particolare, l’amministrazione portuale propugnava una tesi in favore di un’interpretazione del rimando operato dall’art. 9 del D.M. 5 settembre 1989, n. 339 alla L. 13 maggio 1988, n. 69 come statico e riferito esclusivamente agli ammontari previsti nel pristino testo del 1988 di tale legge, indipendentemente da eventuali modifiche successive<sup>263</sup>.

---

<sup>261</sup> Ad eccezione della tassa di stazionamento, che rimase invariata.

<sup>262</sup> Il testo originale dell’art. 9 D.M. 5 settembre 1989, n. 339 recitava infatti ai primi due commi: «1. La tassa portuale sulle merci sbarcate e imbarcate nel Porto franco di cui alla legge 9 febbraio 1963, n. 82, titolo II, capo III, e successive modifiche, si applica secondo i criteri stabiliti dalle vigenti disposizioni di legge. 2. La tassa portuale si applica agli olii minerali e loro derivati nella misura vigente ridotta di un terzo, ma non può essere inferiore a 180 lire per tonnellata».

<sup>263</sup> La nota affermava infatti come: «[...] In tal senso il disposto dell’Art.9 del sopracitato decreto, lì dove stabilisce che le tasse portuali nella zona franca sono applicate secondo le “vigenti disposizioni”, deve intendersi che la misura del tributo è stata fissata alla data del decreto stesso, a similitudine di quanto previsto per le tasse erariali, anche se per quest’ultime ne è stata determinata una misura diversa dalle “vigenti disposizioni”. Ogni diversa definizione del tributo, sia nella misura che nelle modalità di applicazione, deve

Oltre a tali questioni, si mettevano in evidenza anche le importanti conseguenze pratiche dell'applicazione automatica di tali aumenti tributari per la concorrenza esistente fra Trieste ed i porti rivali di Marsiglia, Rijeka, Rotterdam ed Amburgo per il traffico merci diretto all'Europa centrale, nella misura in cui «*Il vantaggio tariffario marginale, conseguito nel tempo dal Terminal petrolifero di Trieste, sugli altri porti concorrenti è stato dal 1° gennaio di quest'anno, con l'entrata in vigore della legge 6 agosto 1991, n. 255 di fatto eliminato con l'applicazione della tassa portuale maggiorata, ripercuotendosi negativamente sui traffici con una sensibile riduzione dello sbarco di petrolio che a fine anno dovrebbe raggiungere 1,8 milioni di tonnellate*».

La questione, che sino a questo punto sembrava incidere esclusivamente sulla semplice concorrenza fra scali, assunse rapidamente una rilevanza internazionale allorché i governi tedesco ed austriaco sollecitarono poco tempo dopo per vie diplomatiche la disapplicazione della L. 6 agosto 1991, n. 255 relativamente al Porto franco, paventando in caso contrario la commissione di illecito internazionale da parte italiana. I due governi infatti sostenevano che un incremento tributario di tale consistenza avrebbe assunto una natura palesemente fiscale anziché limitarsi a costituire un semplice corrispettivo per i servizi prestati, con ciò violando il succitato principio di non onerosità consacrato dall'Art. 16 dell'Allegato VIII.

Seguì a stretto giro una proposta di regolamento ministeriale modificativo, sottoposto alla valutazione del Consiglio di Stato che si espresse in Adunanza Generale con il già citato parere del 21 marzo 1996, di accoglimento della tesi tedesca ed austriaca. Anche la magistratura si pronunciò in favore di tale ricostruzione,

---

*essere oggetto di apposita norma così come stabilito dall'Art.3, punto 2, del decreto-legge 13 marzo 1988 n.69, coordinato con la legge di conversione 13 maggio 1988 n.153. Una diversa interpretazione andrebbe contro la natura del regime per il Porto franco che è speciale anche per la misura delle tasse e dei diritti ivi applicabili, in quanto ciò è voluto espressamente dalla legge 153/88, riservando la materia in questione all'intervento di appositi decreti ministeriali. In essi la specialità del regime può anche essere determinata, nei suoi concreti contenuti, con riferimento a normative già poste, ma certo non soppressa con automatica equiparazione a ogni regime generale futuro; essa resta ancorata al rinvio materiale operato con riferimento ad un dato contenuto di atti normativi precedenti, ma sue modifiche sono operabili, secondo una corretta tecnica legislativa, solo con nuovi atti normativi specificatamente intesi ad intervenire nel regime speciale, non potendosi presumere nel legislatore generale la volontà implicita di derogare anche al regime speciale, né nella disciplina speciale la volontà di perdere tale carattere in un momento successivo. Una siffatta interpretazione renderebbe privi di certezza i livelli di imposizione applicabili nel Porto franco di Trieste nei confronti degli operatori esteri, nel cui interesse è disposto il regime più favorevole del Porto franco anche sotto il profilo della fissazione e della misura dei diritti connessi al transito, ed in fatto farebbe perdere a tale regime, se equiparato automaticamente a quello generale nazionale, la sua riconduzione ad atti normativi appositamente disposti in attuazione di principi di fonte internazionale [...]».*

rimarcando come le tasse portuali di sbarco così aumentate costituissero a tutti gli effetti un'infrangimento dei vincoli internazionali. La questione si risolse infine con l'adozione del D.M. 11 aprile 1996, n. 372 che ovviava al problema modificando il contestato Art. 9 del D.M. 5 settembre 1989, n. 339 con la previsione di ammontari fissi e sensibilmente inferiori per le tasse portuali vigenti nei punti franchi.

Peraltro, una conseguenza diretta di tale difformità regolamentare è il differente meccanismo di adeguamento dei tributi portuali per i punti franchi di Trieste rispetto agli altri scali nazionali introdotto dal D.P.R. 28 maggio 2009, n. 107. Mentre per questi ultimi le tasse portuali sono indicizzate al 75% del FOI<sup>264</sup>, per Trieste viene al contrario applicato un incremento del 100% rispetto a tale indice, con lo scopo dichiarato proprio di riequilibrare gli eccessivi vantaggi attribuiti a quest'ultimo dai differenti schemi tributari dianzi analizzati, che potrebbero in assenza di correttivi facilmente distorcere eccessivamente la concorrenza a vantaggio di quest'ultimo<sup>265</sup>.

Un'altra importante eccezione regolamentare direttamente connessa al libero transito riguarda l'esenzione per il porto di Trieste dai diritti fissi sulla circolazione dei veicoli istituiti dalla L. 28 dicembre 1959, n. 1146, di cui al D.M. 20 gennaio 1960. Tali diritti non trovano infatti applicazione per i rimorchi o gli autoveicoli che siano temporaneamente importati per effettuare trasporti internazionali da e per il porto di Trieste se appartenenti a persone stabilmente residenti all'estero.

Sempre in merito di trasporto internazionale di merci su strada, un altro decreto ministeriale del 23 gennaio 1982 ne ha altresì disposto la liberalizzazione per le tratte attraverso il territorio italiano aventi come punto di partenza il porto di Trieste e destinazione i varchi doganali del Brennero, Gorizia, Tarvisio o Ferneti, e

---

<sup>264</sup> L'indice nazionale per i prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, computato periodicamente dall'ISTAT.

<sup>265</sup> D.P.R. 28 maggio 2009, n. 107, art. 4: « 1. [...] Si provvede all'adeguamento dell'ammontare delle tasse e dei diritti marittimi come disciplinati nella vigente legislazione e nel presente regolamento, sulla base dei parametri di cui al comma 2. 2. [...] Per gli anni successivi al 2011, l'adeguamento viene effettuato annualmente in ragione del 75 per cento del tasso ufficiale d'inflazione. 3. Ferme restando le disposizioni dell'Accordo tra Italia ed Austria del 4 ottobre 1985 per l'utilizzazione del porto di Trieste, ratificato con legge 6 marzo 1987, n. 110, al fine di riequilibrare il rapporto differenziale tra la misura della tassazione da applicarsi al Porto franco di Trieste e quella relativa alla generalità dei porti nazionali ed evitare possibili distorsioni di concorrenza, alle operazioni commerciali che si svolgono presso i punti franchi di detto porto si applicano i criteri di adeguamento di cui al comma 2, prendendo tuttavia a base il 100 per cento del tasso ufficiale d'inflazione».

viceversa<sup>266</sup>. L'importanza di tale previsione può essere compresa appieno solo facendo una breve digressione sull'attuale regime vigente in sede comunitaria per l'autotrasporto internazionale di merci fra Paesi membri, disciplinato dal Reg. (CE) n. 1072/2009, il quale prevede un regime difforme a seconda della provenienza degli autotrasportatori.

Il trasporto internazionale di merci fra Paesi membri per conto terzi richiede infatti per gli autotrasportatori comunitari il semplice possesso di una licenza europea di durata decennale, rilasciata dallo Stato membro di appartenenza ed in particolare senza la previsioni di limitazioni numeriche al numero delle stesse<sup>267</sup>. Viceversa, per gli autotrasportatori provenienti da Paesi terzi vige il c.d. sistema delle quote, con la previsione di un numero limitato di autorizzazioni rilasciate dallo Stato membro di transito, in base a specifici accordi bilaterali fra questo e lo Stato non membro di nazionalità del trasportatore, a condizioni di reciprocità.

Con la liberalizzazione apportata dal predetto D.M. 23 gennaio 1982, tale sistema di quote di fatto non si applica al traffico merci avente luogo fra i punti franchi di Trieste ed i varchi doganali summenzionati, purché la medesima facoltà sia stata riconosciuta agli autotrasportatori italiani a condizioni di reciprocità dallo Stato di nazionalità del vettore extra-UE per le merci provenienti o dirette allo scalo triestino. Ciò risulta di considerevole beneficio in particolar modo per i traffici con la Turchia, alla luce del numero ridotto di permessi di transito normalmente messi a disposizione dallo Stato italiano a favore di vettori turchi.

In altri termini, qualsiasi autotrasportatore proveniente da un Paese terzo potrà trasportare merci su strada attraverso il territorio italiano lungo il predetto tragitto a fronte del semplice rilascio di un permesso – in origine dalla motorizzazione civile, dal 2017 fra le competenze dell'ADSP – non soggetto a quote numeriche. Tale permesso indicherà il percorso da effettuarsi (in genere su autostrada) ed il tempo strettamente necessario per l'effettuazione del trasporto, comunque mai superiore alle ventiquattr'ore a decorre dall'apposizione del visto da parte dell'autorità doganale. Gli

---

<sup>266</sup> Tale disciplina innovativa fu dapprima introdotta in via sperimentale per un anno dal precedente D.M. 17 gennaio 1981, con la previsione di immediata interruzione in caso di comprovato contrasto con gli interessi economici italiani, e successivamente confermata *sine die* dal D.M. 23 gennaio 1982.

<sup>267</sup> Cfr. art. 1 *reg. cit.*

autotrasportatori che ne beneficino dovranno custodire il documento a bordo sino all'uscita dal territorio nazionale italiano od all'imbarco in porto e non potranno effettuare ritardi o deviazioni, con la previsione di sanzioni in caso contrario (ovvero diffida e temporanea sospensione della possibilità di continuare ad accedere al regime di transito liberalizzato).

Da ultimo, una questione che ha assunto considerevole rilievo negli ultimi anni riguarda la necessità di istituzione di corridoi doganali di collegamento fra i diversi punti franchi, problematica divenuta assai pressante a seguito della recente espansione dell'area di franchigia a zone retroportuali, che contestualmente all'evoluzione assunta della portualità hanno assunto un'importanza sempre crescente come centri logistici e deposito e stoccaggio.

Nel caso di punti franchi non contigui, un operatore economico che volesse spostare merci non unionali fra gli stessi si ritroverebbe inevitabilmente a transitare per il territorio doganale italiano. Unica possibile soluzione risulterebbe il vincolo delle merci ad un regime di transito, cosa che tuttavia comporterebbe considerevoli aggravii non solo burocratici ma anche economici, essendo previsto per tale regime speciale, come illustrato nel Cap. III, l'obbligo di costituzione di una garanzia pari al valore dell'obbligazione doganale da corrispondersi se le merci fossero immesse in libera pratica. In tale ottica si segnala l'avvio di numerose iniziative e tavoli di consultazione negli ultimi anni fra l'ADSP e l'ADM proprio in merito alla creazione di corridoi doganali che permettano tale trasferimento di merci fra punti franchi in assenza di dazi o controlli doganali ovviando così a tale disservizio<sup>268</sup>.

---

<sup>268</sup> Si segnala ad esempio il progetto Fer-net, che prevedeva appunto la creazione di un corridoio doganale controllato tra l'Interporto di Ferneti ed i punti franchi del porto, con i benefici che deriverebbero dalla collocazione del *gate* d'ingresso sull'altopiano carsico in termini di decongestionamento e accelerazione dei traffici, unitamente al monitoraggio informatico delle merci. L'attivazione di corridoi controllati è inoltre contemplata anche dall'art 87 delle disposizioni di servizio del 2017. Infine, l'inserimento della creazione di corridoi doganali risulta fra gli obiettivi primari del Tavolo Permanente tra ADSP ed ADM, istituito con l'intesa siglata fra queste nell'ottobre 2020. Ad oggi tali iniziative non risultano tuttavia aver ancora portato a sviluppi concreti. Si segnala invece l'annunciata apertura nel 2023 di un Corridoio doganale europeo – ad ora primo ed unico caso nel panorama logistico e doganale unionale – fra il Molo VIII dello scalo triestino e l'interporto di Furnitz, situato in territorio austriaco nei pressi della cittadina di Villach. Le merci potranno transitare dunque dal Molo VIII a Furnitz in completa assenza di controlli doganali, che avverranno solo a destino su responsabilità delle autorità doganali austriache, con conseguente notevole risparmio nei tempi di percorrenza delle merci. Resteranno in capo all'ADM solo i controlli

#### 5.4. SUL CREDITO DOGANALE TRIESTINO

Fra gli istituti caratteristici del porto di Trieste non può non essere menzionato brevemente anche quello del credito doganale triestino (*rectius*, “concessione del pagamento posticipato dei diritti doganali”), il quale – come suggerito dal nome stesso – costituisce un ulteriore fattore di difformità ed eccezionalità dello scalo giuliano rispetto agli altri porti italiani<sup>269</sup>.

In estrema sintesi, si tratta della facoltà concessa dal legislatore nazionale agli operatori economici che importino merci da Trieste – non solo via mare ma anche via terra – di avvalersi di una dilazione del pagamento dei dazi dovuti per un periodo di 180 giorni, ad un tasso d’interesse agevolato fissato con apposito provvedimento ministeriale. La fonte normativa di tale *favor* è il D.M. 18 giugno 1923, n. 7202 del Ministero delle Finanze, tutt’oggi ancora vigente con piccole modificazioni.

Questo prevede altresì all’art. 4 il decadere di tale facoltà per imprese che abbiano riportato condanne per contrabbando doganale o per gravi contravvenzioni doganali e sulle quali siano pervenute informazioni sfavorevoli in merito alla loro solidità e capacità economica. Qualora ad imprese siffatte fosse già stata concessa la dilazione, quest’ultima può essere revocata *ex art.* 9, revoca del pari prevista anche per i casi di cessazione, sospensione o ritardo nei pagamenti da parte del beneficiario. Sempre l’art. 9 prevede la piena corresponsione della somma accreditata entro tre giorni dalla notifica.

È altresì prevista all’art. 7 la costituzione per il richiedente di apposita garanzia a copertura dell’intero ammontare accreditato, interessi inclusi, nella forma di deposito in contanti o titoli ovvero tramite fidejussione. In caso di mora debitoria, l’art. 8 prevede un interesse moratorio del 5% da liquidarsi a giorni. Infine, l’art. 11 statuisce per il doganiere l’obbligo di iscrizione delle bollette doganali d’importazione costituenti oggetto di accreditamento in un apposito registro di credito.

---

obbligatori in materia ad es. di sicurezza e sanità. Sul punto, cfr. *Corridoio doganale Trieste-Villaco: si parte a gennaio* su *Adriaports.com*, 22 novembre 2022, e *A Trieste il primo corridoio doganale internazionale d’Europa* su *Shippingitaly.it.*, 30 novembre 2022.

<sup>269</sup> Sull’argomento, cfr più compiutamente F. TRAMPUS, *L’istituto del credito doganale per il territorio di Trieste*, in *Trasp.*, n. 96, 2005, pp. 69-90, e E. LENZONI MILLI, *op. cit.*, pp. 128-133.



Tale istituto acquisisce particolare rilievo se raffrontato al regime generale del differito doganale (*rectius*, “concessione del pagamento periodico e differito dei diritti doganali”) enucleato agli artt. 78, 79, 80 ed 87 del TULD, come modificati dall’art. 5 della successiva L. 25 luglio 2000, n. 213 rispetto al quale il credito doganale triestino costituisce *lex specialis*. Secondo tale regime generale, al doganalista è concessa la facoltà di richiedere all’ufficio doganale competente – secondo le condizioni di cui ai summenzionati articoli del TULD – una dilazione del pagamento delle somme dovute per l’importazione definitiva di merci nel territorio doganale italiano per la durata massima di 30 giorni relativamente ai dazi ed altre imposizioni di natura comunitaria e di 90 giorni per quelle relative alla fiscalità nazionale.

Tale dilazione è concessa dietro costituzione di apposita cauzione a quanti effettuino operazioni doganali con carattere di continuità. Tale concessione può essere revocata in qualsiasi momento dall’ADM in presenza di fondati timori circa la reale capacità del concessionario di onorare il debito, nel qual caso quest’ultimo sarà tenuto entro cinque giorni dalla notifica della revoca a ripagare il debito ovvero a prestare un’adeguata garanzia.

L’istituto del credito doganale triestino rinviene ancora una volta le proprie origini nel diritto internazionale pattizio, nello specifico nel testo del Memorandum di Londra del 1954 dove l’Italia come s’è detto s’impegnava al mantenimento del Porto franco, ivi inclusa la speciale disciplina del credito doganale. Quantunque ciò non risultasse esplicitamente dalla lettera del Memorandum né fosse minimamente menzionato dal precedente Allegato VIII, il legislatore italiano ha ritenuto tale istituto strumentale e strettamente connesso al buon funzionamento del Porto franco e dunque all’assolvimento dell’*onus* internazionale contratto.

Tale ricostruzione, unitamente alla sua conformità all’ordinamento doganale comunitario ed all’applicabilità della succitata clausola di garanzia di cui all’Art. 234 del Trattato CEE (*hodie*, Art. 351 TFUE), è stata confermata dagli organi comunitari contestualmente all’adozione del Reg. (CEE) n. 1854/89, senza essere ad oggi mai contestata<sup>270</sup>.

---

<sup>270</sup> Ciò è quanto emerge dalla Nota del Ministero delle Finanze dell’11 gennaio 1991, n. 3722/3522 “Regolamento (CEE) n.1854/89 del Consiglio delle CC.EE. in data 14.6.1989. Regime speciale più favorevole del pagamento differito in vigore a Trieste”, indirizzata al Compartimento doganale di Trieste, ove si specificava come «*In relazione al Regolamento*

Le origini del credito doganale triestino sono fatte risalire alla precedente normativa nazionale dell'Impero Austro-ungarico, il cui Ministero delle Finanze lo aveva introdotto inizialmente nel 1856 in via sperimentale nelle principali città dell'Impero (fra le quali la stessa Trieste) e successivamente in forma definitiva all'intero territorio nazionale nel 1862.

L'istituto fu in seguito disciplinato dal legislatore austro-ungarico più compiutamente con la Legge 13 febbraio 1906 sulla determinazione delle tariffe daziarie, il cui art. XVIII statuiva che *«Dietro domanda delle parti e verso corrispondente cauzione, il dazio e le tasse accessorie, comprese le imposte di consumo, le tasse di licenza, le addizionali al dazio o all'imposta di consumo, potranno venir accreditate fino a sei mesi sotto le modalità da stabilirsi in via di ordinanza, verso pagamento dell'interesse nell'ammontare, che sarà fissato ogni volta di comune accordo dai Ministeri delle finanze rispettivi. [...] L'obbligo di pagare interessi di mora del 5 per cento subentra: a) se la tassa accreditata non viene versata nel giorno della scadenza, cominciando dal giorno successivo a quello della scadenza; b) in caso di disbrigo con certificato di scorta senza obbligo di presentazione, se il pagamento delle tasse non ha luogo entro il termine espresso nel certificato di scorta, cominciando dal giorno successivo all'espriro di questo termine; c) se una merce disbrigata nella procedura di prenotazione non viene riesportata entro il termine fissato, cominciando dal giorno successivo all'espriro di questo termine, salvo il pagamento degli interessi menzionati nell'alinea 1 per le tasse dovute sulle merci, che non furono esportate durante il termine di prenotazione. Però l'obbligo al pagamento di interessi non subentra in nessun caso, quando le tasse dovute siano pienamente assicurate con cauzione in contanti. Si potrà decampare dalla riscossione degli interessi di mora nel capo indicato sub c, se la trascuranza del termine fu cagionata da infortunio o forza maggiore senza propria colpa del detentore del certificato di prenotazione».*

Con le L. 26 febbraio 1920, n. 1322 e L. 19 dicembre 1920, n. 1778 il Regno d'Italia rendeva esecutivi il Trattato di pace di Saint-Germain-en-Laye con l'Austria

---

*comunitario in oggetto [...] si ritiene di far presente che la dilazione di pagamento di cui al Regolamento anzidetto (denominata "credito doganale" nella normativa in vigore a Trieste fin dal 1906) non pregiudica la disciplina giuridica vigente per Trieste nella soggetta materia. Tale disciplina si rende, infatti, applicabile in conseguenza degli obblighi internazionali conclusi anteriormente al Trattato di Roma e trova conferma nell'iscrizione a verbale di apposita dichiarazione fatta in occasione dell'adozione del citato Regolamento con riferimento all'art.10 del Regolamento stesso». Seguiva poi il testa della dichiarazione ufficiale degli organi comunitari previamente richiamata: «Il Consiglio e la Commissione [...] riconoscono pertanto che, conformemente all'articolo 234 del trattato, le disposizioni del presente regolamento lasciano impregiudicata l'esecuzione degli obblighi internazionali che l'Italia ha assunto prima dell'entrata in vigore del trattato per quanto riguarda il particolare status economico di Trieste».*

del 10 settembre 1919 ed il Trattato di Rapallo col Regno dei Serbi, Croati e Sloveni del 12 novembre 1920; entrambe tali norme attuative specificavano come «*Il governo del Re è autorizzato a pubblicare nei territori annessi lo statuto e le altre leggi del regno, e ad emanare le disposizioni necessarie per coordinarle con la legislazione vigente in quei territori, ed in particolare con le loro autonomie provinciali e comunali*»<sup>271</sup>.

Nel caso del credito doganale, l'art. 11 del R.D. 15 settembre 1922, n. 1356 “Estensione alle nuove provincie della legge e del regolamento doganale vigenti nel regno” disponeva per l'appunto che «*Sono mantenute tutte le disposizioni vigenti a favore dei punti franchi delle nuove provincie e quelle riguardanti i depositi doganali fuori dei punti franchi (magazzini di contamento), il credito doganale pel pagamento dei dazi e accessori, ed il cabotaggio. Le norme esecutive che potranno occorrere saranno stabilite con decreti del ministro delle finanze. Per quanto concerne l'istituto del credito doganale tali decreti saranno emanati di concerto col ministro del tesoro*». Circa un anno dopo l'allora Ministro delle Finanze Alberto De' Stefani emanò il predetto D.M. 18 giugno 1923, n. 7202, pervenendo all'assetto attuale. Peraltro, tale Decreto fissava inizialmente il saggio d'interesse del credito doganale triestino al 4,5%<sup>272</sup>.

Per quanto concerne invece la permanenza di tale disciplina speciale nell'ordinamento nazionale in seguito all'adozione del TULD nel 1973, questa fu confermata dal Consiglio di Stato in due successive pronunce, in entrambe le quali si rilevava come in assenza di una specifica norma che statuisse l'abrogazione della *lex specialis* del R.D. 15 settembre 1922, n. 1356, questa dovesse esser considerata ancora perfettamente vigente anche nel contesto della nuova legislazione doganale nazionale<sup>273</sup>.

---

<sup>271</sup> Peraltro, oltre al credito doganale, si statuì nei territori ex-austriaci di recente annessione il mantenimento di un altro importante istituto dell'ordinamento dell'Impero, ovvero il diritto tavolare, tuttora vigente. In merito, si rimanda a O. MENEGUS – L. BATTISTELLA, *Guida pratica al sistema tavolare*, Giuffrè, Milano, 2012; M. CUCCARO, *Lineamenti di diritto tavolare*, Giuffrè, Milano, 2010.

<sup>272</sup> A ciò fece seguito la Circolare n. 193 del 5 luglio 1923 della Direzione Superiore della dogana di Trieste, contenente le norme esecutive per l'istituto del credito doganale. La stessa raccomandava peraltro la «*massima circospezione*» da parte dei contabili doganali nell'accettazione delle garanzie presentate a copertura degli ammontari accreditati, temendosi frodi e truffe contestuali all'introduzione del nuovo istituto.

<sup>273</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, Sent. 19 aprile 1977 e Consiglio di Stato, sez. VI, Sent. 13 gennaio 1978, n. 64. La permastata vigenza della norma in seno all'ordinamento nazionale è stata in seguito confermata da numerosi atti normativi che ne hanno fatto esplicito riferimento, tra i quali il D.L. 12 luglio 1991, n. 202 successivamente convertito con

In merito alle specifiche differenze fra i due regimi, al di là di aspetti minori di carattere tecnico, queste afferiscono fondamentalmente a due aree: la diversa durata del periodo dilatorio, molto più liberale (180 giorni) per il credito doganale triestino rispetto a quanto disposto nella disciplina generale del TULD (come si è detto, 30 giorni per l'imposta daziaria e 90 giorni per quella relativa alla fiscalità nazionale), ed il diverso metodo di computazione del tasso d'interesse applicabile. Mentre il saggio del differito doganale è infatti stabilito semestralmente con Decreto del Ministro delle Finanze in base al rendimento netto dei buoni ordinari del Tesoro italiani con scadenza a tre mesi, quello del credito doganale triestino viene al contrario fissato di volta in volta tramite un decreto *ad hoc* del medesimo Ministro di concerto col Ministro del Tesoro, in assenza tanto di uno specifico limite temporale relativo alla sua durata e successiva riformulazione quanto di alcuna specifica previsione in merito ai parametri finanziari cui tale tasso d'interesse debba essere rapportato<sup>274</sup>.

Ciò implica che mentre il tasso d'interesse per il differito doganale sia soggetto a periodici aggiustamenti automatici in base alle condizioni prevalenti sui mercati finanziari, quello del credito doganale triestino richiede ogni volta un apposito intervento da parte del Ministero competente, col risultato di ingenerare occasionalmente situazioni di forte sperequazione nella competitività dello scalo giuliano rispetto agli altri porti nazionali in caso di inerzia da parte di questi.

Un caso significativo si ebbe nei primi anni '2000, allorché in seguito ad una generale riduzione del tasso d'interesse dei BOT a tre mesi il D.M. del 14 novembre 2003 vi adeguava conformemente il saggio del differito doganale all'1,74% annuo, mentre per il solo scalo triestino – al quale come si è detto tale norma non era

---

modificazioni dalla L. 12 luglio 1991, n. 202 e dalla Circolare 7 agosto 1991 del Ministero delle Finanze (Prot. 5499/2/VIII). La fonte di tale istituto in un *onus* internazionale e non già in un semplice *favor* concesso dal legislatore nazionale allo scalo giuliano era stata del pari rilevata nel 1997 dall'allora Segretario Generale dell'Autorità Portuale Dott.ssa Marina Monassi. in merito ad una proposta dell'ADM di circoscrivere il credito doganale triestino alle sole merci immesse via mare quando non di abolirlo del tutto riconducendolo alla disciplina generale del differito doganale. La stessa sottolineò peraltro l'importanza strategica di tale istituto per il porto di Trieste rispetto non tanto agli altri scali nazionali quanto precipuamente ai vicini porti di Koper (Capodistria) in Slovenia e Rijeka (Fiume) in Croazia, capaci di offrire tariffe più convenienti avvalendosi del locale costo del lavoro significativamente inferiore. Sul punto cfr. F. TRAMPUS, *L'istituto, cit.*, p. 75.

<sup>274</sup> Basti pensare, come rilevato da F. TRAMPUS, *L'istituto, cit.* p. 73, che il Decreto ministeriale del 1940 che fissava tale tasso al 6% rimase in vigore per ben 37 anni consecutivi.

applicabile – seguitava ad applicarsi il tasso annuo del 2,5% fissato dall'ultimo decreto ministeriale in materia, risalente al 26 maggio 1999. Tale situazione determinò una forte perdita di competitività di Trieste rispetto agli altri scali nazionali, con considerevoli danni economici per gli operatori.

Per ovviare alla situazione, il Ministro dell'Economia e delle Finanze intervenne con Decreto del 3 dicembre 2004 che introduceva per la prima volta un meccanismo di adeguamento automatico del tasso applicabile al credito doganale triestino, fissandolo al 50% del tasso EURIBOR a sei mesi<sup>275</sup>. Se ciò nell'immediato ebbe l'effetto di ripristinare la competitività di Trieste, nel 2017, quando in conseguenza delle massicce politiche monetarie espansive messe in atto dalla BCE a sostegno dell'eurozona l'EURIBOR divenne negativo nel dicembre 2016 (-0,217%), l'ADM stabilì con comunicazione del 31 gennaio 2017 il temporaneo azzeramento del tasso applicabile al credito doganale triestino, in attesa dei dovuti chiarimenti da parte del MEF. Tale situazione inedita di tasso d'interesse nullo andava ad elargire agli operatori gravitanti su Trieste un vantaggio finanziario manifestamente sproporzionato nella misura in cui questi potevano avvalersi della già più liberale concessione dilatoria ad un costo nullo, peraltro al prezzo di cospicui ammanchi nelle già dissestate finanze pubbliche italiane.

L'ADM dal canto suo tentò inizialmente di intervenire di concerto col MEF applicando essa stessa alle dilazioni concesse tra il 1° luglio ed il 31 dicembre 2018 allo 0% il tasso previsto per il differito doganale, pari allo 0,2%. Ciò non mancò di sollevare le proteste degli operatori economici che adirono il TAR del Friuli-Venezia Giulia contestando il provvedimento di attuazione dell'ADM di quest'ultimo provvedimento ed impugnando tutti gli atti connessi, sulla base del fatto che il D.M.

---

<sup>275</sup> Il tasso EURIBOR (*Euro Interbank Offered Rate*) è il tasso interbancario di riferimento computato dalla EMMI (*European Money Markets Institute*) su base giornaliera come media dei tassi d'interesse ai quali le banche primarie attive nel mercato monetario dell'euro, sia nell'eurozona che nel resto del mondo, offrono depositi interbancari a termine denominati in euro ad altre banche primarie. Per banca primaria s'intende un istituto di credito con elevata affidabilità per i depositi a breve termine, capace di prestare a tassi di interesse competitivi, normalmente attiva in strumenti di mercato monetario denominati in euro e con accesso alle operazioni di mercato aperto dell'Eurosistema. La nascita dell'EURIBOR è coincisa con quella dell'euro, andando a sostituire i diversi tassi di mercato monetario precedentemente in uso nei singoli Paesi (es. per l'Italia ha sostituito il precedente tasso RIBOR). Il tasso è semplicemente calcolato come la media aritmetica dei tassi forniti dalle banche di riferimento con esclusione del 15% più alto e del 15% più basso dei tassi ricevuti.

3 dicembre 2004 non prevedeva che in caso di EURIBOR negativo trovasse applicazione il tasso applicabile al differito doganale. I ricorrenti contestavano dunque all'ADM l'abuso di potere in merito a tali decisioni, non essendo questa in grado di modificare *sua sponte* l'ammontare del tasso d'interesse. Il giudice amministrativo accolse la tesi dei ricorrenti con sentenza del 22 maggio 2019 e sottolineò la necessità per gli organi competenti di delineare parametri certi o quantomeno prevedibili per il calcolo del tasso applicato al periodo di dilazione.

L'*impasse* fu finalmente risolta quando il MEF, con Decreto del 15 maggio 2019, rilevò *«la necessità di applicare un tasso di interesse positivo per i diritti doganali ammessi al pagamento posticipato presso la dogana di Trieste, in modo da evitare un arricchimento senza causa dell'operatore che beneficia di tale facilitazione di pagamento ed evitare, nel contempo, l'insorgere di oneri a carico della finanza pubblica»* e provvide a modificare la disciplina del precedente decreto istituendo un tetto inferiore al saggio triestino pari allo 0,1% dell'EURIBOR se questo fosse risultato inferiore a tale soglia. Al contempo, al fine di evitare che in caso di futuri rialzi dei tassi la situazione venisse nuovamente a capovolgersi stavolta a danno di Trieste, si prevedeva che qualora il tasso applicabile negli altri porti nazionali per il differito doganale fosse più vantaggioso trovasse applicazione proprio quest'ultimo. Per quanto riguardava le dilazioni concesse tra il 2016 ed il 2019 al tasso dello 0%, il Decreto vi applicava retroattivamente il tasso forfettario dello 0,05%.

## **5.5. SULLO SPOSTAMENTO DELLA FRANCHIGIA E LE PROBLEMATICHE A CIÒ CONNESSE**

Una questione ampiamente dibattuta in passato in materia di Porto franco riguardava la possibilità che la franchigia potesse nel tempo essere soggetta a modifiche in merito alle porzioni territoriali dello scalo da essa interessate. Che l'area della franchigia si potesse ampliare emerge pacificamente dalla semplice lettura dell'art. 3 co. 4 dell'Allegato VIII – *«Nel caso in cui sia necessario di allargare l'area del Porto franco, ciò potrà farsi su proposta del Direttore del Porto franco, con decisione del Consiglio di Governo e con l'approvazione dell'Assemblea popolare»* – nonché dell'art. 16 del Decreto commissariale 19 gennaio 1955, n. 29 – *«L'area del "Porto franco" potrà essere estesa, qualora ciò sia ritenuto necessario nell'interesse del traffico e dello sviluppo economico del porto»*, e risulta

peraltro avallata dalla semplice presenza di vari punti franchi di successiva istituzione rispetto a quelli del 1939<sup>276</sup>.

La liceità dell'estensione dell'area della franchigia è stata da sempre accettata pressoché unanimemente dalla dottrina, che si è piuttosto interrogata sulla natura dell'atto pubblico che potesse porla in essere. In particolare, con riferimento all'estensione del Porto franco avvenuta nell'aprile del 1992 su Decreto del Commissario di Governo nella Regione Friuli-Venezia Giulia, taluni autori contestarono la validità di tale atto amministrativo, sostenendo che l'ampliamento della franchigia potesse aver luogo solo tramite un atto di natura legislativa, tale essendo il rango della fonte che aveva istituito i punti franchi. Secondo tale tesi, solo al Parlamento sarebbe dunque spettata l'adozione di uno strumento di legge disponente tale estensione, non competendo la qual cosa all'esecutivo, né nella persona del Ministro competente né in quella del Commissario di Governo<sup>277</sup>.

Nonostante l'indiscussa autorevolezza dei suoi promotori, questa tesi fu largamente confutata dal resto della dottrina, non rinvenendosi nella lettera dell'Allegato VIII alcuna previsione che designasse tale potere come di esclusiva pertinenza dell'organo legislativo del TLT. Esso era al contrario attribuito espressamente al Direttore del Porto franco, esponente dell'esecutivo, cui sarebbe succeduto *mutatis mutandis* il Commissario di Governo italiano per la Regione. Con ciò naturalmente senza escludere che tale potere di ampliamento appartenesse anche, ma non esclusivamente, al Parlamento.

Questa seconda ricostruzione si basava su considerazioni di natura teleologica, secondo le quali un *iter* snello per l'ampliamento della franchigia di diretta competenza dell'esecutivo avrebbe ottemperato alla necessità di far prontamente fronte alle mutevoli esigenze del commercio internazionale, attribuendo tale facoltà al soggetto – il Direttore del Porto franco per l'appunto – che più di tutti avrebbe avuto accesso

---

<sup>276</sup> Lo stesso Decreto commissariale 19 gennaio 1955, n. 29 all'Art. 15 contestualmente al mantenimento del Porto franco prevedeva infatti già l'istituzione di due nuovi punti franchi – lo scalo legnami di Servola ed il porto petroli di San Sabba – estendendovi *in toto* la franchigia, pur lasciandone la gestione all'Amministrazione ferroviaria per il primo ed alla Capitaneria di porto per il secondo. Successivamente, fu istituito nel 1970 il nuovo punto franco industriale, mentre nel 1992 si ebbe l'estensione della franchigia all'area degli stabilimenti Meccanici VM.

<sup>277</sup> Cfr. D. MALTESE, *Zone franche, demanio portuale e vincoli del trattato di pace*, in *Dir. mar.* 2008, 4, pp. 1511-1517.

alle informazioni pertinenti in merito. Tale interpretazione era del resto avvalorata dalla semplice constatazione che il Governo militare alleato (che avendo partecipato alla stipula del Trattato di pace si presumeva agisse in conformità dello stesso) aveva esso stesso provveduto ad istituire dei nuovi punti franchi – il punto franco legnami di Prosecco ed il punto franco dell'ex-Arsenale – che il Decreto commissariale del 1955 non aveva tuttavia mantenuto <sup>278</sup>.

Va del pari sottolineato come nemmeno vi siano mai stati dubbi sul fatto che l'ampliamento della franchigia potesse concretizzarsi tanto nella forma di un'estensione dei punti franchi già esistenti alle aree contigue quanto nell'istituzione di nuovi punti franchi in differenti zone della città.

Più complesso risultava invece il dilemma se, così come l'area della franchigia poteva essere ampliata per venir incontro alle esigenze del commercio internazionale, la stessa potesse parimenti esser ridotta od ancora spostata. In merito alla riduzione, questa di primo acchito non risultava menzionata dalle principali fonti normative relative al Porto franco, seppur nemmeno espressamente vietata. Non potendosi dunque applicare il criterio letterale, era necessario ricorrere ancora una volta ad un'interpretazione teleologica, sempre basata sulle finalità dichiarate del Porto franco di servire il commercio internazionale.

Sul punto si espresse il TAR Friuli-Venezia Giulia, il quale nella Sentenza 15 luglio 2013, n. 400 rilevava come, sebbene dalla lettura dell'Allegato VIII potesse desumersi in linea di principio che lo Stato italiano non potesse deliberatamente ed unilateralmente contrarre l'area della franchigia oltre i confini dei punti franchi del 1939, ciononpertanto tale divieto non fosse da interpretarsi in senso assoluto bensì in conformità al principio consuetudinario del *rebus sic stantibus*. In altre parole, si

---

<sup>278</sup> In merito a tale questione, gli organi comunitari ebbero modo di pronunciarsi in una sola occasione, allorché nella Relazione dei servizi della Commissione n. 95-7-2 del 17 aprile 1996 si contestava la validità della franchigia a tutti i punti franchi istituiti dopo il 1939, abbracciando un'interpretazione del Porto franco in senso assolutamente statico, tesi peraltro abbastanza discutibile in quanto ampiamente confutata come si è visto dalla stessa lettera dell'Allegato VIII. La questione fu sottolineata anche dalla Corte dei conti, che interpellata sul tema nel suo Rapporto del 9 gennaio 1997 sollevava dei dubbi in merito alla validità della clausola di salvaguardia del Trattato di Roma anche per i punti franchi istituiti dopo la nascita della CEE. Al di là di questi due sporadici interventi, la conformità dell'estensione della franchigia ai punti franchi istituiti dopo l'adesione dell'Italia alla CEE nel 1957 non risulta essere stata più sollevata. Cfr. sul punto anche D. MALTESE, *I punti franchi di Trieste. Attuali problematiche, prospettive di soluzione e interrogativi irrisolti*, in *Il foro Italiano*, 1998, 1, p.1324 e ss.



prefigurava l'effettiva possibilità di riduzione dell'area della franchigia se ciò fosse stato richiesto da un mutamento sostanziale nelle condizioni nel commercio internazionale.

Quanto invece allo spostamento dell'area della franchigia da un punto all'altro della città, la medesima sentenza lo riteneva in principio ammissibile, nella misura in cui lo stesso poteva essere ricondotto alla combinazione di un'estensione della franchigia (in principio sempre permessa) con la creazione di un nuovo punto franco, insieme ad una contestuale riduzione della stessa (questa purtuttavia permessa solo da un avvenuto mutamento nella situazione di fatto) con la soppressione di un precedente punto franco divenuto obsoleto.

In merito, la dottrina era in precedenza giunta a medesime conclusioni ma sulla base di un diverso ragionamento incentrato sul principio consuetudinario dell'impossibilità od eccessiva onerosità sopravvenuta, enucleato agli artt. 61 e 62 della già richiamata Convenzione di Vienna del 1969<sup>279</sup>. Secondo tale ricostruzione, qualora un mutamento nelle condizioni del commercio internazionale avesse reso uno o più punti franchi del 1939 fattualmente inadatti al loro scopo prefissato – o ne avesse reso il mantenimento eccessivamente oneroso per lo Stato italiano a fronte degli effettivi vantaggi economici per il commercio internazionale – si sarebbe automaticamente prodotto l'automatico venir meno dell'obbligo di mantenerli.

---

<sup>279</sup> Conv. Vienna 1969, Art. 61: «1. Una parte può invocare l'impossibilità di dare esecuzione ad un trattato come motivo per porvi fine o per ritirarsene qualora tale impossibilità risulti dalla sparizione o dalla definitiva distruzione di un oggetto indispensabile all'esecuzione del trattato in questione. Quando l'impossibilità è temporanea essa può essere invocata soltanto come motivo per sospendere l'applicazione del trattato. 2. L'impossibilità di dare esecuzione ad un trattato non può essere invocata da una parte come motivo per porre fine al trattato, per ritirarsene o per sospendere l'applicazione se tale impossibilità deriva da una violazione commessa dalla parte che la invoca, sia di un obbligo del trattato che di ogni altro obbligo internazionale nei confronti di ogni altra parte del trattato stesso».

Art. 62: «1. Un fondamentale mutamento di circostanze che si sia prodotto in relazione a quelle che esistevano al momento della conclusione di un trattato e che non era stato previsto dalle parti, non può essere invocato come motivo per porre termine al trattato o per ritirarsi da esso, a meno che: a) l'esistenza di tali circostanze non abbia costituito una base essenziale per il consenso delle parti ad essere vincolate dal trattato; e che b) tale cambiamento non abbia l'effetto di trasformare radicalmente il peso degli obblighi che restano da eseguire in base al trattato. 2. Un fondamentale mutamento di circostanze non può essere invocato come motivo per porre termine ad un trattato o per ritirarsi da questo: a) quando si tratti di un trattato che fissa una frontiera; o b) quando il fondamentale mutamento derivi da una violazione, da parte della parte che la invoca, o di un obbligo del trattato o di qualsiasi altro obbligo internazionale nei confronti di qualunque altro Stato che sia parte del trattato. 3. Se una parte può, in base ai paragrafi precedenti, invocare un fondamentale mutamento delle circostanze quale motivo per porre termine ad un trattato o per ritirarsi da questo, essa può anche invocarla soltanto per sospendere l'applicazione del trattato».

Tali considerazioni circa la riduzione e lo spostamento della franchigia appaiono tutt'altro che oziose se lette alla luce della problematica riqualificazione del Porto Vecchio, che nei primi anni Duemila fu proprio al centro di un accesissimo dibattito. Si trattava infatti di un'area particolarmente estesa (circa 617.000 m<sup>2</sup>), comprensiva di banchine, moli, magazzini ed *hangar* collocati a breve distanza dal centro cittadino, che nel tempo era divenuta pressoché inservibile ai fini del traffico marittimo, riducendosi in uno stato di semi-abbandono. Ciò a causa di una serie di criticità strutturali: la ridotta profondità del fondale, che impediva alle navi di grosso pescaggio di accedere in sicurezza alle banchine; la presenza esclusivamente di magazzini ed *hangar* coperti in muratura, incompatibili col trasporto a mezzo *container* divenuto negli anni la forma prevalente del trasporto merci gravitante su Trieste; l'esiguità dei collegamenti dell'area alla rete ferroviaria e l'inadeguatezza di quelli con la rete viaria, rendendone fattualmente impossibile il raggiungimento da parte degli autotrasportatori senza che ciò si ripercuotesse sensibilmente sulla viabilità cittadina e sui tempi di percorrenza.

Proposte di rilancio del Porto Vecchio erano state avanzate sin dagli anni Settanta, senza tuttavia tradursi in iniziative concrete. Gli ostacoli principali alla riqualificazione della zona non erano tanto di natura materiale o finanziaria bensì giuridica. Una prima problematica riguardava proprio la destinazione dell'area a punto franco, col conseguente vincolo di sua destinazione principale al servizio dei traffici marittimi. In questo caso, la presenza della franchigia era divenuta un ostacolo alla promozione della zona anziché un vantaggio: il vincolo di destinazione faceva sì che l'insediamento nel Porto Vecchio di attività non direttamente connesse al traffico marittimo internazionale sarebbe risultato nella commissione di illecito internazionale da parte dell'Italia, con conseguenze potenzialmente nefaste.

Al contempo, come si è detto, l'evolversi delle condizioni materiali alle quali il commercio marittimo si svolgeva aveva reso tale area completamente inservibile a quest'ultimo, rendendola inadatta all'insediamento di attività legate ai traffici marittimi anche solo di natura terziaria stante la sua notevole distanza dagli altri punti franchi normalmente utilizzati. Si andava così a creare un circolo vizioso che impossibilitava la riqualificazione della zona fintantoché vi fosse permasta la franchigia.

A ciò si aggiungeva anche il timore, sollevato da certi autori, che pure l'inazione stessa dello Stato italiano al recupero della zona potesse configurarsi come illecito

internazionale, stante il predetto obbligo per l'Italia di mantenimento del Porto franco. Impegno da leggersi appunto non nel senso statico di preservazione ma in quello dinamico di gestione attiva dei punti franchi al fine di metterli nelle condizioni più adatte per poter servire i traffici marittimi; impegno che nel caso del Porto Vecchio non era stato palesemente assolto<sup>280</sup>.

Da ultimo, l'area del Porto Vecchio rientrava proprio fra quei confini “minimi” del Porto franco indicati dall'Allegato VIII e dal Decreto commissariale del 1955 per i quali la possibilità che lo Stato italiano vi abrogasse unilateralmente la franchigia era ampiamente contestata. Non solo, ma anche qualora la *vexata quaestio* della rimozione della franchigia dall'area avesse trovato una soluzione positiva, ci si sarebbe in ogni caso incagliati nell'ulteriore scoglio dell'appartenenza della zona e degli stabili al demanio marittimo, con loro conseguente impiegatezza verso finalità esclusivamente riconducibili ai pubblici usi del mare.

Dei due, il problema del permanere della franchigia appariva *icto oculi* quello maggiormente spinoso data la sua fonte internazionale anziché nazionale. Sul punto si aprì un vivace dibattito dottrinale in merito alle possibili soluzioni. Taluni autori<sup>281</sup> indicavano la soluzione del problema nella semplice rimozione della franchigia e suo spostamento ad altre aree più idonee come pienamente giustificati dal mutare delle circostanze. Il fatto che l'Allegato VIII indicasse espressamente l'area del Porto Vecchio fra i confini del Porto franco sarebbe scaturita dall'idoneità della zona *tunc* a servire adeguatamente i traffici; lo scemare di tale idoneità in seguito all'evoluzione tecnica dei trasporti le avrebbe fatto perdere tale intrinseco valore, portando il vincolo di destinazione a cadere *nunc* in desuetudine. I sostenitori di tale tesi in questo caso suggerivano una risoluzione della questione tramite vie diplomatiche, con la conclusione di un accordo in forma semplificata<sup>282</sup> fra gli Stati parte Trattato di pace

---

<sup>280</sup> Cfr. D. MALTESE, *I punti franchi*, cit.

<sup>281</sup> Cfr. D. MALTESE – E. VOLLI, *op. cit.* A supporto della propria tesi, gli autori richiamavano peraltro la soppressione della zona franca di Batumi in Georgia, istituita con il Trattato di Berlino del 1897, in seguito al venir meno della strada carovaniere ivi transitante.

<sup>282</sup> Un accordo in forma semplificata nel diritto internazionale è un accordo internazionale, in genere afferente a materie tecniche, rientranti fra le competenze di politica estera dell'esecutivo e non soggette a scrutinio parlamentare, che si ritiene concluso contestualmente alla semplice firma da parte dei rappresentanti degli Stati parte, senza dover passare per le successive fasi di ratifica e di scambio o deposito delle medesime. Al riguardo, l'art. 12 co. 1 Conv. Vienna 1969 dispone che «*Il consenso di uno Stato ad essere vincolato da un*

di Parigi che accertasse la sopravvenuta impossibilità e sancisse il venir meno dell'obbligo italiano di mantenimento della franchigia nell'area interessata.

Talaltri<sup>283</sup> non ravvisarono invece l'automatica obsolescenza della franchigia del Porto Vecchio. Al contrario, questi ritennero che la franchigia seguitasse a sussistere ma che fosse nondimeno possibile destinare quest'area ad un più vasto novero di attività e funzioni rispetto a quelle "classiche" di stoccaggio, carica e scarica portuali delle merci. Alla luce della radicale evoluzione di molti porti franchi al mondo da semplici luoghi di movimentazione, deposito ed eventualmente trasformazione delle merci a veri e propri centri logistici integrati (cfr. Capitolo II), le "esigenze del commercio internazionale" avrebbero benissimo potuto ricomprendere anche l'erogazione di vari servizi (finanziari, legali, consulenziali, di *marketing* ecc.) connessi a queste nuove forme di portualità. Il vincolo dell'area a punto franco sarebbe stato dunque da interpretarsi in senso evolutivo: considerando che l'Art. 1 dell'Allegato VIII faceva espresso riferimento alle «*consuetudini vigenti negli altri porti franchi al mondo*», si sarebbe potuto rilanciare la zona favorendovi l'insediamento di imprese attive in tali settori, oppure ancora privilegiandone l'aspetto emporiale con la compravendita diretta delle merci *in situ* in assenza di franchigia<sup>284</sup>, il tutto senza dover necessariamente passare per la spinosa questione di uno spostamento di questa. Non solo, ma poiché l'allora Codice doganale aggiornato riconosceva espressamente la possibilità di insediamento di attività di servizi in zona franca, proprio la loro assenza di fatto andava a creare una situazione meno favorevole per gli operatori economici che si servissero di Trieste rispetto ad altri porti franchi comunitari, ingenerando un *vulnus* che lo Stato italiano avrebbe dovuto rimuovere prontamente.

---

*trattato viene espresso con la firma del rappresentante di tale Stato: a) quando il trattato prevede che la firma abbia tale effetto; b) quando sia stato accertato che gli Stati che hanno partecipato ai negoziati avevano convenuto che la firma avrebbe avuto tale effetto; o c) quando l'intenzione dello Stato di dare tale effetto alla firma risulti dai pieni poteri del suo rappresentante o sia stata espressa nel corso dei negoziati». Cfr. in merito C. FOCARELLI, *op. cit.*, pp. 166-167.*

<sup>283</sup> Cfr. F. QUERCI, *Il porto vecchio: infrastruttura necessaria per la liberalizzazione del commercio marittimo internazionale*, in *Trasp.*, 1995, n. 68, p. 71 e ss.; F. TRAMPUS, *Riqualificazione dell'area storica e la questione del punto franco*, in A. CAIROLI (ed.), *Il Porto di Trieste tra riqualificazione dell'area storica e logistica intermodale*, Italo Svevo ed., Trieste, 2004, pp. 52-53; S. AMADEO, *I vincoli del porto vecchio*, in *Il piccolo di Trieste*, 16 giugno 2008, p. 7.

<sup>284</sup> Possibilità questa già prevista dallo stesso Allegato VIII. Sulle consuetudini nei porti franchi nel mondo cfr. F. TRAMPUS, *Free ports of the world*, *cit.*; F. TRAMPUS, *I porti franchi nel sistema del diritto marittimo generale*, *cit.*; A. M. MIATELLO, *Les zones franches, les institutions similaires et le droit communautaire*, in *Riv. dir. eur.*, 1982, pp. 124 e ss.

Altra parte ancora della dottrina riconduceva intrinsecamente il permanere della franchigia alla presenza effettiva delle merci nei punti franchi, per cui nella misura in cui le seconde risultavano da tempo del tutto assenti dal Porto Vecchio se ne desumeva automaticamente l'obsolescenza e superfluità della prima, con la possibilità da parte della direzione portuale di provvedere *sic et simpliciter* alla sua sospensione (almeno sinché non si fossero presentate le condizioni adatte al suo ripristino) e spostamento in altra area più acconcia<sup>285</sup>.

In merito si espresse anche il TAR Friuli-Venezia Giulia con la già citata Sentenza 15 luglio 2013, n. 400<sup>286</sup>. Ritornando più nel dettaglio a quest'ultima, il giudice amministrativo confermava la ricostruzione già avanzata negli anni precedenti dalla dottrina circa la non immutabilità dell'area del Porto franco e la necessaria interpretazione dell'obbligo internazionale di mantenimento di quest'ultimo in senso evolutivo e funzionale alle evoluzioni nel contempo occorse alle dinamiche del commercio marittimo internazionale. In tal senso, la possibilità che l'area franchigia non fosse solo estesa o sospesa – come già più volte accaduto in passato – ma anche ridotta o spostata appariva perfettamente giustificata, purché ciò avvenisse al fine di meglio servire le predette esigenze commerciali. Si rilevava inoltre come il fatto che lo spostamento o riduzione della franchigia assolvesse anche ad altre finalità non strettamente legate al commercio – in particolare alle esigenze urbanistiche della città – non inficiasse sulla liceità dell'operazione, purché tali finalità secondarie non si rivelassero all'esame dei fatti come l'unica ragione per la quale si era avuta tale modifica dell'area di franchigia.

Il giudice amministrativo identificava inoltre altre due fondamentali condizioni: in caso di riduzione della franchigia, ciò non poteva naturalmente avvenire *ad libitum*, essendo in ogni caso lo Stato italiano tenuto a mantenere almeno una porzione di

---

<sup>285</sup> Cfr. S. FASANO, *La riscoperta del porto franco di Trieste*, Luglio Editore, Trieste, 2016, p. 71. Peraltro, la sospensione della franchigia, talora *sine die*, si era in passato già avuta per diverse porzioni di punti franchi, pur senza mai avere la completa soppressione di questi ultimi. Si vedano in tal senso i Decreti commissariali n. 212 del 1984, n. 42 del 1986, n. 19 del 1988, n. 52 del 1992, n. 151 del 1999, n. 600 del 2001, n. 601 del 2001, n. 327 del 2003, n. 68, 114 e 250 del 2004, n. 250 del 2005, n. 107 del 2007, n. 161 e 205 del 2009, n. 1 del 2010, n. 16 e 171 del 2011, n. 8 e 231 del 2012, nonché il decreto dell'ADSP n. 1538 del 2018, solo per citarne i principali.

<sup>286</sup> Cfr. TAR Friuli-Venezia Giulia, sez. I, Sent. 15 luglio 2013, n. 400, con nota di F. G. IBBA, in *Dir. nav.*, 2014, p. 1028-1070.

sedime portuale destinato a Porto franco; per quanto riguardava il suo spostamento, si sottolineava la possibilità che ciò andasse a beneficio anche di altre zone della provincia di Trieste o addirittura della Regione Friuli-Venezia Giulia – stante la sempre maggiore diffusione dei retroporti nel panorama internazionale – purché tale area risultasse in ogni caso strettamente riconnessa alla portualità, ad esempio per quanto poteva concernere la trasformazione di merci o la logistica.

In merito alla questione specifica del Porto Vecchio, il TAR accoglieva la ricostruzione che vedeva la franchigia come strettamente riconnessa alla presenza materiale di merci nel punto franco, nutrendo forti perplessità in merito alla sua reale necessità per un'area dove le operazioni portuali si fossero nel concreto da tempo pressoché interrotte. Tale situazione fattuale da sola avrebbe giustificato l'intervento dello Stato italiano a rinunciare alla franchigia per quell'area, divenuta ormai palesemente inadatta a servire i suoi scopi prefissati, provvedendo a spostarla in altra località meglio attrezzata.

A tal fine, il giudice amministrativo individuava nel Commissario di Governo per la Regione nell'esercizio delle proprie funzioni amministrative la figura rivestita dei poteri atti a statuire la riduzione o spostamento della franchigia, su iniziativa o con il coinvolgimento dell'Autorità Portuale, con ciò confutando la summenzionata ricostruzione operata da parte della dottrina che invece demandava al solo legislatore nazionale tale potere.

Se dunque la giurisprudenza amministrativa si era espressa favorevolmente in merito al superamento dello scoglio posto dal vincolo internazionale, restava quello relativo alla natura demaniale del Porto Vecchio<sup>287</sup>, che in quanto area portuale

---

<sup>287</sup> Si richiama brevemente come i beni pubblici – configurabili sia nel senso soggettivo di beni appartenenti ad enti pubblici, sia in senso oggettivo nel senso di beni atti a soddisfare pubblici interessi – dividonsi in beni demaniali e beni del patrimonio dello Stato. I beni demaniali, di natura esclusivamente immobile, distinguonsi ulteriormente fra beni del demanio naturale (o necessario) ed artificiale (od accidentale). Al demanio naturale appartengono: il lido del mare, le spiagge, le rade, i porti, i fiumi, i torrenti, i laghi, le altre acque pubbliche, le opere di difesa nazionale. Nel demanio artificiale rientrano invece, se di proprietà dello Stato: strade, autostrade, ferrovie, aeroporti, acquedotti, immobili di riconosciuto interesse storico o artistico, cimiteri, mercati pubblici, le raccolte di musei, pinacoteche, archivi e biblioteche, e tutti gli altri beni riconosciuti tali dalla legge (art. 822 c.c.). *Ex* art. 822 c.c., i beni demaniali sono inalienabili, risultano assoggettati a specifiche norme proprie del diritto amministrativo e possono formare oggetto di diritti verso terzi solo in conformità alle leggi specifiche (es. in seguito a concessioni a privati concesse a norma di legge). Appartengono al patrimonio dello Stato tutti gli altri beni di pubblica proprietà non

risultava *res extra commercium*, impossibilitata a formare oggetto di negozi di diritto privato o di possesso. Oltre a rientrare nel demanio necessario o naturale, ovvero nel novero di quei beni che appartengono allo Stato *ex natura sua* dal momento in cui giungono ad esistenza *ex art. 822 c.c.*, trattandosi di un'area portuale esso ricadeva ulteriormente nel demanio marittimo ai sensi dell'art. 28 cod. nav., risultando vincolato al perseguimento dei pubblici usi del mare<sup>288</sup>. Si trattava in altri termini di appurare, una volta che la franchigia vi fosse stata rimossa, a quali attività economiche potesse esser destinata l'area per il suo recupero, in particolare se la stessa potesse lecitamente ospitare quelle attività riconducibili alla c.d. portualità "allargata"<sup>289</sup>.

Lo svolgimento di dette attività era già stato previsto dalla Variante al Piano Regolatore approvata nel 2007 dal Comitato Portuale e dal Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia proprio al fine di promuovere lo sviluppo delle aree portuali, col *caveat* che tali attività risultassero solo accessorie e complementari rispetto all'attività principale del porto, che doveva rimanere essere quella commerciale di traffico delle merci. Anche il TAR Trieste nella precedente sentenza si era espresso sulla liceità di tale soluzione; in particolare, aveva evidenziato come l'insediamento di tali attività accessorie potesse aver luogo anche in presenza della franchigia stante la constatazione della loro presenza in diversi altri porti franchi al mondo, purché di fatto queste non finissero per costituire l'attività prevalente svolgentesi in Porto franco, cosa che al contrario avrebbe prefigurato una palese violazione del vincolo internazionale. Peraltro, si trattava di una condizione questa di ardua realizzazione, a fronte della protratta assenza di traffici nell'area interessata.

---

elencati in precedenza; a differenza di quelli demaniali, questi sono normalmente assoggettati alle norme del Codice civile. Si dividono ulteriormente in beni del patrimonio disponibile – normalmente alienabile a privati – ed indisponibile, per i quali l'alienazione può avvenire solo in seguito ad un atto avente forza di legge che li sottragga alla loro destinazione pubblica. Questi ultimi sono: le foreste iscritte al demanio forestale, le miniere, le cave e le torbiere, i beni in dotazione della Presidenza della Repubblica, le caserme, gli armamenti, gli aeromobili militari e le navi da guerra, gli edifici destinati a sede di uffici pubblici con i loro arredi, e tutti gli altri beni destinati ad un pubblico servizio. *Ex art. 826 c.c.*, tutti i beni di interesse artistico, storico, archeologico o paleontologico rinvenute nel sottosuolo italiano da chiunque sono automaticamente iscritti al patrimonio indisponibile dello Stato.

<sup>288</sup> Intendendosi con questa espressione la destinazione dell'area allo sviluppo dei traffici terra-mare e mare-terra, ed al ricovero delle navi. Cfr. D. MALTESE, *Demanio portuale e pubblici usi del mare*, in *Dir. Mar.*, 2002, p. 1509 e ss.

<sup>289</sup> Ovvero attività di natura ad esempio turistica, ricreativa, di ristorazione, universitaria, scientifica ecc. comunque in qualche misura riconducibili all'attività portuale.

Anche la dottrina<sup>290</sup> era giunta in precedenza a simili conclusioni, propendendo per una visione molto ampia della nozione di “pubblico uso del mare” e ricomprendendovi non solo attività strettamente economiche ma anche quelle diportistiche, turistiche, culturali ed industriali, purché in qualche maniera riconnesse al mare. Purtuttavia, qualora l’area del Porto Vecchio fosse stata affidata in concessione per il perseguimento di dette attività, si incorreva in ogni caso nel rischio concreto che il giudice potesse in futuro non ravvisare nell’attività svolta tale necessaria strumentalità ai pubblici usi del mare, annullando la concessione stessa con ingenti ricadute economiche sul potenziale concessionario e rendendo l’affare meno appetibile agli investitori.

La miglior soluzione sarebbe dunque stata l’adozione di un provvedimento di completa sdemanializzazione del Porto Vecchio, con la conseguente rimozione *in toto* delle restrizioni circa la sua possibile riconversione<sup>291</sup>. Tale possibilità era peraltro già prevista in un Decreto presidenziale del 1978 sul riordino dell’Ente Autonomo, seppur per un periodo limitato di soli sei mesi<sup>292</sup>.

Tale intricata questione si è infine risolta con la promulgazione della Legge di Stabilità del 2015 (L. 23 dicembre 2014, n. 190), la quale dedica i commi 618, 619 e 620 dell’art. 1 proprio alla questione dello spostamento della franchigia dall’area del

---

<sup>290</sup> Cfr. D. MALTESE, *Demanio portuale, cit.*, p. 1509.

<sup>291</sup> In merito alla sdemanializzazione di un bene pubblico, il procedimento da seguirsi si differenzia a seconda che si tratti o meno di un bene parte del demanio marittimo ed idrico. Per beni demaniali non marittimi si applica infatti la disciplina generale del Codice civile (art. 829 c.c.), la quale prevede che la sdemanializzazione avvenga tramite un apposito atto della pubblica amministrazione competente. È ampiamente assodata in dottrina ed in giurisprudenza la funzione meramente ricognitiva di una situazione di fatto inerente a tale atto di sdemanializzazione, essendo ammissibile l’ipotesi di sdemanializzazione tacita qualora il bene oggetto sia diventato concretamente inidoneo a servire i pubblici interessi o non sia a ciò più destinato. Tale circostanza può anche essere dedotta dal comportamento concludente adottato dalla pubblica amministrazione rispetto a tale bene, che risulti incompatibile con la sua conservazione ai fini del pubblico utilizzo. Nel caso di beni rientranti nel demanio marittimo ed idrico, il Codice della navigazione all’art. 35 prevede invece che la sdemanializzazione abbia luogo tramite espresso decreto del Ministro dei Trasporti di concerto col Ministro delle Finanze, accertata l’avvenuta inidoneità del bene a servire i pubblici utilizzi riconnessi con l’elemento acqueo. A differenza del demanio “generale”, è ampiamente escluso in giurisprudenza che si possa avere sdemanializzazione tacita di beni demaniali marittimi ed idrici, assumendo perciò tale decreto una funzione invero costitutiva e non solamente dichiarativa. Cfr. Corte Cass., Sent. 10 marzo 2020, n. 6715; S. PRETE, *Forma della sdemanializzazione nel diritto marittimo*, in *Il notariato*, 2000, 4, p. 319 e ss.

<sup>292</sup> Cfr. S. FASANO, *op. cit.*, p. 74.



Porto Vecchio ed alla sdemanializzazione di questo, dettandone la relativa procedura ed esiti previsti. In particolare, il comma 618 individua nel Commissario di Governo della Regione Friuli-Venezia Giulia la figura rivestita del potere di spostamento della franchigia verso «*altre zone opportunamente individuate, funzionalmente e logisticamente legate alle attività portuali*», d'intesa col Presidente della Regione ed il Sindaco di Trieste.

In seguito all'avvenuto spostamento della franchigia, l'Art. 619 prevedeva l'immediata sdemanializzazione degli edifici presenti nell'area del Porto Vecchio e loro assegnazione al patrimonio disponibile del Comune di Trieste, il quale avrebbe successivamente provveduto alla loro riassegnazione alle finalità previste dai piani urbanistici, alienandoli nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria in materia e devolvendone gli introiti all'Autorità Portuale. Questa avrebbe successivamente impiegato tali risorse per finanziare interventi infrastrutturali di potenziamento dei rimanenti punti franchi e di quelli di nuova individuazione sui quali sarebbe andata ad insistere la franchigia.

Era tuttavia preservata l'appartenenza demaniale delle banchine, dell'Adriaterminal e della fascia costiera, i cui confini sarebbero stati successivamente delimitati dal Presidente dell'Autorità Portuale di concerto col Presidente della Regione ed il Sindaco della città. Lo stesso avrebbe successivamente provveduto all'emanazione di un regolamento in merito al loro utilizzo. Erano del pari fatti salvi i diritti e gli obblighi derivanti da contratti di concessione di durata superiore ai quattro anni afferenti ai beni da sdemanializzare, da convertirsi in diritti d'uso in favore del concessionario per la durata residua della concessione.

Lo spostamento della franchigia ha dunque avuto luogo l'anno successivo a mezzo del Decreto Commissariale 26 gennaio 2016, n. 5. Le nuove aree destinate a Porto franco sono state individuate nel terminal Teseco, nel canale navigabile, nell'estrazione doganale di Prosecco, nell'area dell'Interporto di Ferneti e nell'area di Noghere, quest'ultima destinata ad ospitare attività industriali<sup>293</sup>.

Con la successiva Legge di Bilancio del 2018 (L. 27 dicembre 2017, n. 205), le competenze in capo al Commissario di Governo in merito allo spostamento della

---

<sup>293</sup> In merito a quest'ultima, l'Allegato 1 del predetto decreto commissariale specifica come «*La destinazione industriale deve riguardare merci destinate ai mercati extracomunitari per godere dei vantaggi del Punto Franco triestino. Le merci che subiscono in quest'area lavorazioni superiori al 50% del valore possono acquisire la denominazione "Made in Italy"*».

franchigia furono trasferite al Presidente dell'ADSP, in conformità al predetto Decreto ministeriale del 2017 che demandava a tale figura il generale potere di estensione e spostamento della franchigia. Lo stesso nel 2018 ha provveduto ad ampliarla ulteriormente estendendola all'area di Bagnoli di precedente proprietà dell'impresa Wärtsilä, acquistata da Interporto S.p.a. l'anno precedente. Si è così creato il nuovo punto franco di Freeste, una vasta area retroportuale di oltre 240.000 m<sup>2</sup> in località Bagnoli della Rosandra - Boljunec, nel Comune di San Dorligo della Valle - Dolina, destinata ad ospitare società erogatrici di servizi legati alla movimentazione delle merci, quali il *packaging* e lo stoccaggio delle merci, ma anche di attività agro-alimentari destinate all'esportazione.

Per quanto concerne invece la riqualificazione del Porto Vecchio, la gestione dei beni sdemanializzati è stata attribuita al consorzio Urban Sustainable System (URSUS), costituito il 28 maggio 2021 dall'ADSP, Comune di Trieste e Regione FVG, in ottemperanza alla Variante del Piano Regolatore comunale<sup>294</sup>.

## 5.6. SULLE LAVORAZIONI INDUSTRIALI IN PORTO FRANCO

Come già brevemente accennato al Cap. IV, la possibilità di sottoporre le merci in Porto franco a trasformazioni industriali era già prevista tanto all'art. 7 dell'Allegato VIII quanto all'art. 4 del Decreto commissariale del 1955. Come si è discusso diffusamente nel Cap. II, le lavorazioni industriali in zona franca costituiscono una delle principali direttrici lungo le quali va realizzandosi la diffusa trasformazione di molti dei principali porti franchi al mondo da semplici centri di stoccaggio ad aree industriali altamente produttive finalizzate alle esportazioni<sup>295</sup>.

---

<sup>294</sup> Quest'ultima prevede un sistema misto legato ai vecchi magazzini, per i quali si prevede una pluralità di possibili destinazioni, inclusa l'industria *hi-tech* e la destinazione residenziale (fino al 70%); un sistema dei moli, legato allo sviluppo dell'Adria Terminal; un sistema scientifico, museale e congressuale; ed infine un sistema ludico-sportivo.

<sup>295</sup> A scanso di equivoci e contrariamente a quanto talora affermato, va sottolineato come la possibilità di installazione di attività industriali e di manipolazione e trasformazione delle merci in zona franca non costituisca uno speciale *favor* del Porto franco di Trieste ma sia normalmente previsto anche per le altre zone franche unionali *ex art. 244 co. 2 CDU*: «*Fatta salva la normativa doganale, in una zona franca è consentita qualsiasi attività industriale, commerciale o di servizi. L'esercizio di tali attività è preventivamente notificato alle autorità doganali*». Si trattava tuttavia certamente di una novità rispetto al regime molto più restrittivo del TULD, il quale all'art. 153, disapplicato in quanto superato dalla normativa comunitaria, prevedeva che le sole

Richiamando brevemente quanto già ampiamente discusso in precedenza, i vantaggi per l'operatore economico che decidesse d'avvalersi di tale facoltà sarebbero molteplici<sup>296</sup>: l'assenza di dazi ed imposizioni fiscali sulle materie prime e semilavorati esteri oggetto delle lavorazioni; il costo inferiore dell'acqua corrente e dell'elettricità dovuti all'assenza di accise; la possibilità di far acquistare alle merci l'origine unionale ed il marchio *Made in Italy* rispettando le regole d'origine previste dalla normativa comunitaria ed internazionale; la possibilità di stoccare materie prime e prodotti lavorati in zona franca senza limiti di tempo né costi addizionali. Tutto ciò si tradurrebbe in una sensibile diminuzione dei costi di produzione delle merci, determinando un netto vantaggio competitivo rispetto ai prodotti concorrenti realizzati nel territorio doganale.

Naturalmente, il vantaggio risulterebbe massimizzato per produzioni industriali destinate all'immediata esportazione dal Porto franco verso mercati extra-UE. In caso contrario, ovvero per le lavorazioni di prodotti destinati al mercato unico, si dovrebbero infatti corrispondere i diritti confinali e fiscali previsti per l'immissione delle merci nel territorio doganale, in modo da non distorcere eccessivamente la concorrenza creando vantaggi eccessivi per i produttori in Porto franco. Cionondimeno, le imprese potrebbero lo stesso avvalersi del credito doganale triestino per differire nel tempo tali pagamenti a condizioni più vantaggiose rispetto agli altri scali italiani, e resterebbero comunque impregiudicati i costi di produzione inferiori dovuti all'assenza di accise sull'energia.

L'attuale disciplina vigente relativa alle trasformazioni industriali in Porto franco è contenuta nella Nota ADM n. 709/RU del 12 gennaio 2017. Questa in particolare all'art. 20 statuisce come «*nei PP.FF. [punti franchi] è ammessa qualsiasi attività di natura industriale o commerciale o prestazione di servizi purché subordinata al riconoscimento della contabilità di magazzino ed all'eventuale adozione delle misure di vigilanza doganale od altre misure speciali previste per specifiche tipologie di merci od attività*»<sup>297</sup>. L'installazione di attività di

---

manipolazioni usuali potessero aver luogo nei depositi doganali, dettate questo recepito dal previgente D.P.R. 30 dicembre 1969, n. 1133, art. 24.

<sup>296</sup> Per maggiori approfondimenti sull'argomento, cfr. E. LENZONI MILLI, *op. cit.* pp. 121-127.

<sup>297</sup> Con la nuova normativa sembrerebbe essersi ormai superato il precedente discrimine operato dall'autorità doganale ed ampiamente contestato in dottrina che riteneva le lavorazioni industriali autorizzabili solo entro il Punto franco industriale, mentre per tutti gli altri punti franchi le merci sarebbero state sottoponibili esclusivamente a manipolazioni

lavorazione o trasformazione industriale nei Punti franchi è soggetta alla previa autorizzazione tanto dell'ADSP quanto dell'autorità doganale, ai sensi dell'art. 25 *reg. cit.*, mentre per le manipolazioni usuali è richiesta l'autorizzazione solo della prima *ex art. 24*<sup>298</sup>, oltretutto alla luce del più generale dettato del Decreto ministeriale 13 luglio 2017, n. 368 di cui si è già parlato.

I requisiti oggettivi e soggettivi richiesti per il rilascio di tale autorizzazione sono enucleati agli artt. 26 e 27. In particolare, il richiedente dovrà:

- a) essere stabilito o identificato nel territorio dell'UE;
- b) offrire tutte le garanzie richieste per l'ordinato svolgimento delle operazioni;
- c) dimostrare la propria diligente osservanza degli obblighi doganali, ovvero: assenza di infrazioni gravi o ripetute della legislazione doganale o fiscale ed assenza di precedenti per reati gravi in relazione all'attività economica svolta nei tre anni antecedenti alla domanda<sup>299</sup>;
- d) rispettare la normativa antimafia;
- e) dimostrare la propria solvibilità finanziaria per i tre anni anteriori alla presentazione della domanda;

---

usuali, distinzione questa apparentemente priva di alcuna base giuridica. Sul punto, si veda più diffusamente R. LOBIANCO, *op. cit.*

<sup>298</sup> La Nota n. 709/RU non fornisce una definizione specifica di “lavorazioni industriali” e “manipolazioni usuali”, rifacendosi alle definizioni generali contenute nel CDU ed Atti delegati, cui si è già accennato nel Cap. III. È in ogni caso fornita per entrambe una lista non esaustiva delle principali operazioni che si presumono rientrare nell'una o nell'altra categoria. Per le manipolazioni usuali, l'art. 48 richiama sostanzialmente alcune delle principali attività fra quelle elencate all'Allegato 71-03 del Reg. del. (UE) n. 2015/2446 cui si è già accennato (cfr. Cap III). Come esempio delle più comuni lavorazioni industriali, l'art. 49 *reg. cit.* enumera: il montaggio, l'assemblaggio, l'adattamento ad altre merci, la trasformazione delle merci, la distruzione di merci, la riparazione compreso il loro riadattamento e messa a punto, l'utilizzo di merci che non si trovano nei prodotti trasformati ma che ne permettono o facilitano l'ottenimento, anche se scompaiono totalmente o parzialmente nel processo di lavorazione.

<sup>299</sup> L'ADM ha più volte specificato nelle proprie circolari e disposizioni come per infrazione grave s'intenda l'aver commesso un delitto per il quale sia intervenuta una condanna, anche a titolo non definitivo, previsto dalla normativa doganale, fiscale o da ogni altra legge la cui applicazione sia di competenza dell'ADM. Sono altresì considerate infrazioni gravi: i delitti non colposi previsti nei titoli II, V, VII e VIII, capo II, del Libro secondo del Codice penale; le violazioni previste dagli artt. 216 e 217 del R.D. 16 marzo 1942, n. 267; qualsiasi violazione per la quale sia stata irrogata a titolo definitivo la sanzione amministrativa prevista dall'art. 295 *bis* del D.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43; l'aver definito in via agevolata le suddette violazioni amministrative, ai sensi dell'art. 16 co. 3, del D.lgs. 18 dicembre 1997, n. 472. Per infrazioni reiterate si intende invece l'aver commesso più violazioni di natura amministrativa in materia doganale e/o fiscale e di ogni altra legge la cui applicazione sia demandata alle dogane, compromettendo così il rapporto di fiducia con l'autorità doganale.

- f) possedere un efficace sistema di gestione delle scritture commerciali;
- g) possedere scritture ed utilizzare procedure adeguate che consentano all'Autorità doganale di effettuare i dovuti controlli doganali.

L'art. 22 co. 6 prevede tra gli elementi ostativi per il rifiuto dell'autorizzazione la precedente condanna del richiedente per reati gravi connessi alla propria attività economica ovvero la pendenza di una procedura fallimentare.

Il titolare dell'autorizzazione potrà svolgere tutte le attività di trasformazione e manipolazione delle merci indicate nella stessa, nei limiti ed alle condizioni ivi specificati (art. 50 *reg. cit.*) e nel rispetto dei disciplinari di servizio rilasciati e periodicamente aggiornati dall'ufficio doganale di Trieste.

Nei punti franchi è espressamente vietata la vendita al minuto delle merci, con l'importante eccezione di bevande e generi alimentari distribuite da esercizi autorizzati; l'autorità doganale può del pari vietare o limitare l'esercizio delle attività autorizzate in ragione della natura delle merci trattate o per esigenze di controlli doganali. *Ex art. 21 reg. cit.* è parimenti prevista la facoltà tanto per l'ADM quanto per l'ADSP di interdire l'esercizio di attività industriali a soggetti che non offrano le necessarie garanzie alla corretta applicazione della normativa.

L'art. 51 prevede infine una differenziazione nel regime applicabile a seconda che le lavorazioni abbiano per oggetto beni destinati al mercato unico (inclusa l'Italia stessa) o Paesi terzi. Per i primi, se le merci impiegate sono in parte o del tutto di origine non unionale, le lavorazioni saranno effettuate sotto tassativa vigilanza doganale e ad ogni materia prima utilizzata saranno sempre applicati i prelievi fiscali e daziari e le altre misure di politica commerciale previste sulla base della loro origine, come riconosciuta all'atto di introduzione nei punti franchi. Se, viceversa, le lavorazioni hanno ad oggetto esclusivamente merci unionali, queste saranno introdotte tramite applicazione della procedura generica prevista per l'ingresso di merci nei punti franchi ed assoggettate a vigilanza doganale. Su richiesta degli interessati ed in base a comprovate esigenze, le merci così realizzate potranno conservare la propria origine unionale purché anche la lavorazione sia sottoposta a vigilanza doganale.

Nel caso invece di lavorazioni destinate a Paesi extra-UE si prevede al contrario un regime molto più blando: se le materie utilizzate sono di origine o provenienza non unionale e non viene richiesta alcuna agevolazione tariffaria od attestazione d'origine, la lavorazione delle stesse può avvenire in completa assenza di vigilanza doganale e senza corresponsione di dazi e tributi. Nel caso invece in cui alcune o tutte le merci impiegate siano unionali, se al momento della loro introduzione nei punti franchi è stata presentata una dichiarazione di esportazione a norma di legge, esse saranno equiparate a merci terze e non assoggettate a vigilanza doganale, salvo che l'interessato ne faccia richiesta. Se la dichiarazione non è stata invece presentata, le merci unionali potranno conservare la propria origine solo previa sottoposizione a vigilanza doganale e saranno oggetto di dichiarazione di esportazione al momento della spedizione finale del prodotto finito verso il mercato estero di destino.

Va in ogni caso segnalato come le lavorazioni industriali in Porto franco restino ad oggi una potenzialità in larga misura inespressa, vuoi per la persistente incertezza normativa che le ha ammantate sino a pochi anni or sono, vuoi per lo scarso interesse dimostrato sinora dagli stessi imprenditori, a conferma di un *trend* da tempo affermatosi di progressiva deindustrializzazione del capoluogo giuliano in favore di attività economiche legate esclusivamente ai servizi<sup>300</sup>.

---

<sup>300</sup> È recentissima la notizia dell'autorizzazione alle lavorazioni industriali in Porto franco concessa dall'ADM alla multinazionale British American Tobacco (BAT) nel novembre 2022, impresa operante a Bagnoli della Rosandra (TS), nell'area industriale del porto gestito dal Coselag (Consorzio di sviluppo economico locale dell'area giuliana) e che costituisce di fatto la prima attività industriale autorizzata dall'entrata in vigore del nuovo regolamento. Cfr. Z. SARACINO, *Porto di Trieste: Agenzia Dogane riconosce il punto franco per la BAT*, in *Triestenews*, 27 novembre 2022.

## APPENDICE NORMATIVA

### ALLEGATO VIII AL TRATTATO DI PACE DI PARIGI FRA L'ITALIA E LE POTENZE ALLEATE DEL 1947 STRUMENTO RELATIVO AL PORTO FRANCO DI TRIESTE

#### *Articolo 1*

1. Per assicurare che il porto ed i mezzi di transito di Trieste possano essere utilizzati in condizioni di eguaglianza da tutto il commercio internazionale e dalla Jugoslavia, l'Italia e gli Stati dell'Europa Centrale, secondo le consuetudini vigenti negli altri porti franchi del mondo:

(a) sarà creato nel Territorio Libero di Trieste un Porto franco doganale, entro i limiti fissati o previsti dall'Articolo 3 del presente Strumento;

(b) le merci in transito per il Porto franco di Trieste godranno libertà di transito, ai sensi dell'Articolo 16 del presente Strumento.

2. Il regime internazionale del Porto franco sarà regolato dalle disposizioni del presente Strumento.

#### *Articolo 2*

1. Il Porto franco sarà costituito e amministrato come un Ente pubblico del Territorio Libero, avente tutti gli attributi di una persona giuridica ed operante in conformità delle disposizioni del presente Strumento.

2. Tutti i beni italiani statali e parastatali entro i limiti del Porto franco, che, ai sensi delle disposizioni del presente Trattato, passeranno in proprietà al Territorio Libero, saranno trasferiti senza pagamento, al Porto franco.

#### *Articolo 3*

1. La zona del Porto franco comprenderà il territorio e gli impianti delle zone franche del Porto di Trieste, entro i loro confini del 1939.

2. La creazione di zone speciali nel Porto franco sotto la giurisdizione esclusiva di uno Stato qualunque è incompatibile con la figura del Territorio Libero e del Porto franco

3. Allo scopo tuttavia di soddisfare le speciali esigenze della navigazione jugoslava e italiana nel mare Adriatico, il Direttore del Porto franco, a richiesta del Governo jugoslavo o di quello italiano, e su conforme parere della Commissione Internazionale prevista al successivo Articolo 21, potrà riservare a favore delle navi mercantili battenti bandiera di uno o dell'altro dei due Stati, l'uso esclusivo di punti d'ormeggio in determinate parti della zona del Porto franco .

4. Nel caso in cui sia necessario di allargare l'area del Porto franco, ciò potrà farsi su proposta del Direttore del Porto franco, con decisione del Consiglio di Governo e con l'approvazione dell'Assemblea popolare.

#### *Articolo 4*

Salvo che non sia diversamente stabilito dal presente Strumento, le leggi ed i regolamenti in vigore nel Territorio Libero si applicheranno alle persone e ai beni entro i confini del Porto franco e le autorità incaricate di assicurare la loro osservanza nel Territorio Libero, eserciteranno le proprie funzioni entro i confini del Porto franco.

*Articolo 5*

1. Le navi mercantili e le merci di tutti i paesi godranno senza restrizione del diritto di accesso al Porto franco per il carico e la discarica sia di merci in transito, che di merci destinate al Territorio Libero o da esso provenienti.
2. Le autorità del Territorio Libero non percepiranno sulle merci in importazione, in esportazione od in transito attraverso il Porto franco né dazi doganali, né altri gravami, che non siano in corrispettivo di servizi prestati.
3. Per quanto si riferisce tuttavia alle merci importate attraverso il Porto franco, per essere consumate entro il Territorio Libero od alle merci esportate dal Territorio Libero attraverso il Porto franco, saranno applicate le relative leggi e regolamenti in vigore nel Territorio Libero.

*Articolo 6*

Il deposito, il magazzinaggio, la verifica, la cernita delle merci, l'imballaggio ed il riimballaggio e le operazioni consimili, che era costume per il passato di svolgere nelle zone franche del Porto di Trieste, saranno autorizzate nel Porto franco, in conformità dei regolamenti generali emanati dal Direttore del Porto franco.

*Articolo 7*

1. Il Direttore del Porto franco potrà anche autorizzare in Porto franco la lavorazione delle merci.
2. L'esercizio di attività industriali sarà consentito in Porto franco soltanto a quelle imprese che esistevano nelle zone franche del porto di Trieste prima dell'entrata in vigore del presente Strumento. Su proposta del Direttore del Porto franco, il Consiglio di Governo può consentire che vengano stabilite nuove imprese industriali entro i confini del Porto franco.

*Articolo 8*

Le autorità del Territorio Libero saranno autorizzate a procedere ad ispezioni in Porto franco nella misura che sarà necessaria per far rispettare i regolamenti doganali o gli altri regolamenti del Territorio Libero, per la prevenzione del contrabbando.

*Articolo 9*

1. Le autorità del Territorio Libero saranno autorizzate a determinare ed a percepire i diritti portuali nel Porto franco.
2. Il Direttore del Porto franco determinerà la tariffa per l'uso delle installazioni e dei servizi del Porto franco. Tale tariffa dovrà essere mantenuta ad un livello ragionevole ed essere in funzione del costo di funzionamento, di amministrazione, di manutenzione e di sviluppo del Porto franco.

*Articolo 10*

Nel determinare e percepire nel Porto franco i diritti portuali e le altre tasse di cui al precedente Articolo 9, come nel disporre dei mezzi e dei servizi del Porto franco, non sarà ammessa alcuna discriminazione, basata sulla bandiera delle navi, oppure sulla proprietà delle merci o su qualsiasi altro motivo.

*Articolo 11*

L'entrata e l'uscita di tutte le persone in e dal Porto franco sarà sottoposta a quelle norme che verranno stabilite dalle autorità del Territorio Libero. Tali norme tuttavia saranno formulate in modo da non intralciare eccessivamente l'entrata e l'uscita dal Porto



franco dei cittadini di qualunque Stato, i quali esercitino un'attività legittima nella zona del Porto franco.

*Articolo 12*

Le norme e regolamenti in vigore nel Porto franco e le tariffe dei diritti e delle tasse percepite nel Porto franco devono essere rese pubbliche.

*Articolo 13*

Il cabotaggio ed il traffico costiero entro il Territorio Libero saranno esercitati in conformità delle norme emanate dalle autorità del Territorio Libero, le disposizioni del presente Strumento non dovendo considerarsi come implicanti alcuna restrizione al riguardo per le predette autorità.

*Articolo 14*

Nell'ambito del Porto franco i provvedimenti sanitari e le disposizioni relative alla lotta contro le malattie degli animali e delle piante, per quanto concerne le navi da passeggeri e da carico, saranno applicate dalle autorità del Territorio Libero.

*Articolo 15*

Le autorità del Territorio Libero saranno tenute a fornire al Porto franco l'acqua, il gas, la luce e l'energia elettrica, i mezzi di comunicazione, i mezzi per il drenaggio ed altri servizi pubblici ed a assicurare i servizi di polizia e la protezione contro gli incendi.

*Articolo 16*

1. Il Territorio Libero e gli Stati, i cui territori sono attraversati da merci trasportate per ferrovia tra il Porto franco e gli Stati che esso serve, assicureranno alle merci stesse libertà di transito, in conformità delle consuete convenzioni doganali, senza alcuna discriminazione e senza percezione di dazi doganali o gravami; che non siano quelli applicati in corrispettivo di servizi prestati.

2. Il Territorio Libero e gli Stati che assumono le obbligazioni nascenti dal presente Strumento, sul territorio dei quali detto traffico transiterà in una direzione o nell'altra, faranno tutto quanto sarà in loro potere per provvedere i mezzi più adeguati che sia possibile, sotto ogni rispetto, per assicurare la rapidità ed il buon andamento di detto traffico ad un costo ragionevole. Essi inoltre non applicheranno, per quanto concerne il movimento delle merci a destinazione od in provenienza dal Porto franco, alcuna misura discriminatoria in materia di tariffe, servizi, dogane, regolamenti sanitari, di polizia o di ogni altra natura.

3. Gli Stati che si assumono le obbligazioni nascenti dal presente Strumento, non adotteranno alcuna misura in materia di regolamenti o di tariffe che possa deviare artificialmente il traffico del Porto franco a favore di altri porti marittimi. I provvedimenti adottati dal Governo jugoslavo per provvedere al traffico diretto ai porti della Jugoslavia meridionale, non saranno considerati come misure miranti a deviare artificialmente il traffico.

*Articolo 17*

Il Territorio Libero e gli Stati che assumono le obbligazioni nascenti dal presente Strumento, concederanno, nei loro rispettivi territori ed in modo tale da escludere qualsiasi discriminazione, libertà di comunicazioni postali, telegrafiche e telefoniche, in conformità delle consuete convenzioni internazionali, tra la zona del Porto franco e qualsiasi altro paese, e ciò per ogni comunicazione che provenga dalla zona del Porto franco o sia ad essa destinata.

*Articolo 18*

1. Il Porto franco sarà amministrato da un Direttore del Porto franco, che ne avrà la legale rappresentanza, in quanto persona giuridica. Il Consiglio di Governo sottoporrà al Governatore un elenco di candidati idonei per il posto di Direttore del Porto franco. Il Governatore nominerà il Direttore, scegliendolo tra i candidati a lui segnalati, dopo essersi consultato con il Consiglio di Governo. In caso di disaccordo, la questione sarà riferita al Consiglio di Sicurezza. Il Governatore può anche licenziare il Direttore, dietro raccomandazione della Commissione Internazionale o del Consiglio di Governo.
2. Il Direttore non sarà né un cittadino jugoslavo, né un cittadino italiano.
3. Tutti gli altri impiegati del Porto franco saranno nominati dal Direttore. Nella nomina degli impiegati, dovrà essere data preferenza ai cittadini del Territorio Libero.

*Articolo 19*

Il Direttore del Porto Libero, compatibilmente con le disposizioni del presente Strumento, adotterà tutte le misure ragionevoli e necessarie per l'amministrazione, il funzionamento, la manutenzione e lo sviluppo del Porto franco, come un porto efficiente ed idoneo a far prontamente fronte a tutto il traffico relativo. In particolare, egli sarà responsabile dell'esecuzione dei lavori portuali di ogni tipo nel Porto franco, dirigerà il funzionamento delle installazioni e degli altri impianti portuali, determinerà, conformemente alle leggi del Territorio Libero, le condizioni di lavoro nel Porto franco e sopravedrà alla osservanza inoltre nel Porto franco, delle ordinanze e dei regolamenti emanati dalle autorità del Territorio Libero in materia di navigazione.

*Articolo 20*

1. Il Direttore del Porto franco emanerà quelle norme e quei regolamenti che riterrà necessari nell'esercizio delle sue funzioni, quali sono stabilite dall'Articolo che precede.
2. Il bilancio preventivo autonomo del Porto franco verrà approntato dal Direttore e sarà approvato e amministrato in conformità delle leggi che saranno stabilite dall'Assemblea popolare del Territorio Libero.
3. Il Direttore del Porto franco sottoporrà un rapporto annuale sul funzionamento del Porto franco al Governatore e al Consiglio di Governo del Territorio Libero. Una copia del rapporto dovrà essere inviata alla Commissione Internazionale.

*Articolo 21*

1. Sarà creata una Commissione Internazionale del Porto franco, in appresso designata "La Commissione Internazionale", composta di un rappresentante del Territorio Libero e di un rappresentante di ognuno dei seguenti Stati: Francia, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche, Stati Uniti d'America, Repubblica Federale Popolare di Jugoslavia, Italia, Cecoslovacchia, Polonia, Svizzera, Austria e Ungheria, a condizione che ognuno di detti Stati abbia assunto le obbligazioni di cui al presente Strumento.
2. Il rappresentante del Territorio Libero sarà Presidente permanente della Commissione Internazionale. In caso di parità di voti, prevarrà il voto espresso dal Presidente.

*Articolo 22*

La Commissione Internazionale avrà la sua sede in Porto franco. I suoi uffici e le sue attività saranno sottratte alla giurisdizione locale. I membri e i funzionari della Commissione Internazionale godranno nel Territorio Libero di quei privilegi ed immunità che saranno necessarie per il libero esercizio delle loro funzioni. La Commissione Internazionale organizzerà il proprio Segretariato, stabilirà la procedura di funzionamento e

determinerà il proprio bilancio. Le spese comuni della Commissione Internazionale saranno ripartite tra gli Stati membri, in una maniera equa, secondo le proporzioni da essi accettate in seno alla Commissione Internazionale stessa.

*Articolo 23*

La Commissione Internazionale avrà il diritto di procedere ad inchieste ed a studi su tutte le questioni concernenti il funzionamento, l'utilizzazione e l'amministrazione del Porto franco o gli aspetti tecnici del transito tra il Porto franco e gli Stati ch'esso serve, compresa l'unificazione dei metodi seguiti per lo smistamento del traffico. La Commissione Internazionale agirà, sia di propria iniziativa, sia quando siffatte questioni siano portate alla sua attenzione da qualunque Stato, o dal Territorio Libero, o dal Direttore del Porto Franco. La Commissione Internazionale comunicherà le sue vedute o raccomandazioni al riguardo allo Stato od agli Stati interessati, od al Territorio Libero, od al Direttore del Porto franco. Tali raccomandazioni saranno prese in considerazione e saranno adottati gli opportuni provvedimenti. Nel caso in cui tuttavia il Territorio Libero, o lo Stato, o gli Stati interessati ritengano che detti provvedimenti siano incompatibili con le disposizioni del presente Strumento, la questione potrà essere regolata, a richiesta del Territorio Libero, o di uno qualunque degli Stati interessati, secondo la procedura prevista all'Articolo 24.

*Articolo 24*

Ogni controversia relativa all'interpretazione o all'esecuzione del presente Strumento, che non sia regolata mediante negoziati diretti, dovrà, a meno che le parti non convengano di adottare un altro sistema per il regolamento della controversia stessa, essere sottoposta a richiesta di una o dell'altra parte, a una Commissione composta di un rappresentante di ciascuna delle parti e di un terzo membro, scelto di comune accordo tra le parti, fra cittadini di un terzo paese. Se nello spazio di un mese le due parti non riescano a mettersi d'accordo sulla designazione del terzo membro, il Segretario Generale delle Nazioni Unite sarà invitato a procedere alla designazione. Le decisioni della maggioranza dei membri della Commissione costituirà la decisione della Commissione e dovrà essere accettata dalle parti come definitiva e obbligatoria.

*Articolo 25*

Potranno presentarsi al Consiglio di Sicurezza da parte del Consiglio di Governo del Territorio Libero, o da tre o più Stati rappresentati nella Commissione Internazionale, proposte di emendamenti al presente Strumento. Ogni emendamento approvato dal Consiglio di Sicurezza entrerà in vigore alla data stabilita dal Consiglio stesso.

*Articolo 26*

Ai fini del presente Strumento, uno Stato sarà considerato aver assunto le obbligazioni nascenti dallo Strumento stesso, se esso sia parte contraente del Trattato di Pace con l'Italia o se esso abbia notificato al Governo della Repubblica francese l'assunzione da parte sua di dette obbligazioni.

## DECRETO COMMISSARIALE DEL 19 GENNAIO 1955, N.29 (Bollettino Ufficiale del 21 gennaio 1955 n.3)

Il Commissario Generale del Governo italiano per il territorio di Trieste  
Visto il D.P.R. 27 ottobre 19541 ed in virtù dei poteri conferitigli;

Decreta:

### Titolo I – Porto franco: suoi limiti e franchigia

#### *Articolo 1*

È mantenuto nel porto di Trieste il “Porto franco” costituito dai seguenti punti franchi esistenti nel 1939:

- 1) Punto franco vecchio coi moli da 0 a IV;
- 2) Punto franco nuovo coi moli V e VI.

#### *Articolo 2*

Il “Porto franco” è aperto alle navi mercantili ed alle merci di tutti i paesi, che vi godranno delle franchigie e libertà conformi alle relative norme e consuetudini internazionali ed alle disposizioni del presente decreto.

#### *Articolo 3*

Le persone di qualunque nazionalità che esplicano nelle zone del Porto franco un’attività legittima potranno liberamente circolare all’entrata ed all’uscita del “Porto franco” salva l’osservanza delle leggi e dei regolamenti.

### Titolo II - Regime doganale

#### *Articolo 4*

Il “Porto franco” è considerato fuori della linea doganale ed in esso, salvo le limitazioni di cui all’articolo seguente, si possono compiere, in completa libertà da ogni vincolo doganale, tutte le operazioni inerenti allo sbarco, imbarco e trasbordo di materiali e merci; al loro deposito ed alla loro contrattazione, manipolazione e trasformazione anche di carattere industriale.

Le merci estere introdotte nel “Porto franco” possono essere liberamente rispedite in transito previa le formalità strettamente necessarie a garantire la regolarità dei trasporti attraverso il territorio doganale per le spedizioni via terra e salva l’osservanza delle disposizioni relative al transito estranee al regime doganale di Porto franco.

Le merci nazionali e nazionalizzate introdotte nel “Porto franco” sono considerate, agli effetti doganali, definitivamente esportate e sono assimilate alle merci estere, salvo che, a richiesta degli interessati, non siano assoggettate a vigilanza doganale per mantenerne la nazionalità.

#### *Articolo 5*

Il carattere extraterritoriale del “Porto franco” non si estende:

- a) alle merci estere, quando ne sia fatto uso e consumo nell’ambito del “Porto franco”;
- b) ai materiali di impianto, di esercizio e di arredamento.

Il movimento, il deposito e la manipolazione, nell’ambito del “Porto franco”, dei generi di monopolio, della saccarina, degli stupefacenti e delle merci facilmente contrabbandabili continuano ad essere regolati dalle disposizioni dell’articolo 7 del decreto ministeriale 20 dicembre 19253, relativo alle norme doganali per l’esercizio dei punti franchi di Trieste.

*Articolo 6*

Le navi mercantili e le merci di tutti i Paesi sono ammesse a fruire degli impianti e dei servizi del “Porto franco” nonché delle franchigie doganali, previste dall’articolo 2, senza alcuna discriminazione relativa alla bandiera delle navi od all’origine, destinazione o proprietà delle merci anche in ordine alla percezione dei diritti portuali e dei corrispettivi dei servizi. Non è ammessa la creazione nel “Porto franco” di zone speciali riservate in modo esclusivo ad uno Stato.

*Articolo 7*

È assicurata, conformemente alle convenzioni ed agli impegni internazionali, la libertà di transito alle merci trasportate per ferrovia o per altri mezzi di trasporto per via ordinaria tra il “Porto franco” e gli Stati esteri o viceversa senza che vengano riscossi né dazi doganali né tasse di effetto equivalente, ad eccezione dei diritti che rappresentano il corrispettivo dei servizi prestati.

Non sarà adottata, nei riguardi delle merci a destinazione ed in provenienza dal “Porto franco”, alcuna misura discriminatoria in materia di tariffe, di servizi e di norme doganali e sanitarie.

*Articolo 8*

È confermato l’esercizio nel “Porto franco” delle attività esistenti alla data del presente decreto. Il loro ampliamento e l’impianto di nuove attività industriali è subordinato a speciale autorizzazione da concedersi, sentito il Ministero delle Finanze e le altre Amministrazioni interessate.

*Articolo 9*

Per quanto non sia previsto in materia doganale dal presente decreto, si applicano le norme doganali per l’esercizio dei punti franchi di Trieste, approvate con decreto ministeriale 20 dicembre 1925.

*Articolo 10*

Il “Porto franco” è amministrato dai Magazzini Generali di Trieste.

*Articolo 11*

I regolamenti generali e speciali in vigore nel “Porto franco” e le tariffe dei diritti e delle tasse da percepire nel medesimo debbono essere approvati e pubblicati nei modi di legge.

*Articolo 12*

I servizi pubblici nell’ambito del “Porto franco” saranno assicurati in base alle norme in vigore.

*Articolo 13*

I servizi di posta e telecomunicazioni da e per il “Porto franco” godranno delle libertà previste dalle convenzioni internazionali.

*Articolo 14*

Per quanto riguarda il servizio ferroviario nell’interno del “Porto franco”, interverranno particolari intese fra le Ferrovie dello Stato e gli Enti interessati al fine di assicurare la maggiore economicità e speditezza nell’eseguire le operazioni inerenti al detto servizio.

*Articolo 15*

Le norme di cui ai precedenti articoli si applicano anche allo Scalo Legnami di Servola ed al Porto Petroli di San Sabba, considerati pure fuori della linea doganale ed esercitati limitatamente per i legnami, il primo, e per gli oli minerali ed affini il secondo. Essi continuano ad essere affidati rispettivamente alla Amministrazione ferroviaria ed alla Capitaneria di Porto.

*Articolo 16*

L'area del "Porto franco" potrà essere estesa, qualora ciò sia ritenuto necessario nell'interesse del traffico e dello sviluppo economico del porto.

*Articolo 17*

Per tutto quanto non è previsto dal presente decreto si applicano le leggi e le altre norme vigenti.

*Articolo 18*

Il presente decreto entra in vigore il giorno della sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale.

Trieste, 19 gennaio 1955

*Il Commissario Generale del Governo: dott. Giovanni Palmara*

**DECRETO MINISTERIALE 20 DICEMBRE 1925 N.1693**  
**NORME DOGANALI PER L'ESERCIZIO**  
**DEI PUNTI FRANCHI DI FIUME E DI TRIESTE**

Anno 1926 – Vol. LXVI – 16

**Ministero delle Finanze Direzione Generale delle Dogane e Imposte Indirette**

Roma, addì 30 gennaio 1926

Bollettino Ufficiale – Dazi di consumo  
No. 1693 – Div. II a  
No. 16

Il Ministro delle Finanze

Visti gli articoli 11 del R. decreto 15 settembre 1922, No.1356 e 4 C) del R. decreto 24 febbraio 1924, No.225, che autorizzarono il mantenimento dei Punti franchi di Trieste e di Fiume;

Ritenuta la necessità di adottare le norme per l'esercizio di detti istituti nei riguardi doganali;

Determina:

è approvato l'unito testo di norme doganali per l'esercizio dei Punti franchi di Trieste e di Fiume.

Dato a Roma, addì 20 dicembre 1925

*Il Ministro: Volpi*

**Norme doganali per i punti franchi di Trieste e di Fiume**

*Articolo 1*

I Punti franchi di Trieste (Porto Vittorio Emanuele III e Porto Emanuele Filiberto Duca d'Aosta) e il Punto franco di Fiume sono considerati fuori della linea doganale.

Le merci estere che vi sono introdotte si considerano definitivamente uscite dallo Stato e rimangono a libera disposizione del commercio, salvo le limitazioni di cui agli articoli seguenti.

Le merci nazionali o nazionalizzate si considerano definitivamente esportate e sono assimilate a tutti gli effetti alle merci estere, salvo che non siasi provveduto a mantenere la nazionalità nei casi e nei modi indicati all'art. 10.

*Articolo 2*

Il carattere extra-doganale dei Punti franchi non si estende al consumo od all'uso:

- a) dei materiali d'impianto e di esercizio di pubbliche e private aziende;
- b) dei materiali di ogni specie per costruzioni edilizie;
- c) degli arredamenti di uffici e di abitazioni.

*Articolo 3*

I generi di cui al precedente articolo devono essere nazionali o nazionalizzati. Su quelli nazionali che, esclusivamente agli indicati scopi, siano introdotti nei Punti franchi, non si applica diritto di statistica.

I generi nazionali o nazionalizzati dovranno essere iscritti in libri d'inventario od in registri speciali di carico e scarico preventivamente vidimati dalla dogana e dovranno essere corredati dalle relative bollette doganali.

Le merci ed i materiali sopravanzati al consumo e non più adoperati nei Punti franchi possono essere reintrodotti in franchigia, nel territorio doganale, senza riguardo al tempo trascorso dall'avvenuto sdoganamento o dalla eseguita esportazione e senza pagamento del diritto di statistica.

*Articolo 4*

Spetta al Capo della circoscrizione doganale di stabilire, d'accordo col Comando della R. Guardia di Finanza ed osservare le modalità prescritte dall'art.5 del regolamento doganale, quali varchi dei Punti franchi debbono essere lasciati aperti al transito delle persone, delle vetture e dei veicoli vuoti; quali siano da destinarsi al passaggio delle merci in entrata ed uscita e l'orario di apertura e chiusura dei varchi stessi.

Per le visite che fosse necessario di eseguire sulle persone debbono osservarsi le prescrizioni dell'art.46, ultimo comma, del regolamento doganale

*Articolo 5*

È vietato l'ingresso nei Punti franchi ai venditori ambulanti.

Su richiesta del Capo della circoscrizione doganale le Amministrazioni dei Punti franchi e le Amministrazioni di tutte le Aziende che nei Punti franchi esercitano industrie o depositi di merci sono tenute a sospendere dal servizio i propri impiegati, addetti o lavoratori, che siano incorsi nel reato di contrabbando.

Il provvedimento potrà avere carattere temporaneo o definitivo a seconda dell'importanza del reato commesso.

*Articolo 6*

È vietata nei Punti franchi la vendita al minuto delle merci.

Per le merci vendute per provviste di bordo è in facoltà dell'Amministrazione finanziaria di adottare speciali misure di controllo allo scopo di assicurarne la iscrizione a manifesto ed il suggellamento e di impedire il consumo di provviste estere durante la permanenza dei bastimenti nel porto dello Stato.

L'Amministrazione dei Punti franchi ha facoltà di concedere, col consenso del Capo della circoscrizione doganale, che siano istituiti nei Punti franchi esercizi per distribuzione di viveri e di bevande nel numero strettamente necessario in rapporto al movimento portuale.

Le concessioni saranno revocate in caso di frodi o di abusi.

Gli esercizi di cui ai presente articolo sono assoggettati alla vigilanza della R. Guardia di Finanza, allo scopo di assicurare l'adempimento delle prescrizioni contenute nell'art.3.

*Articolo 7*

Nei Punti franchi e nei magazzini ivi esistenti possono essere sbarcate ed introdotte tutte le merci di qualsiasi provenienza, che vi sono ammesse dai regolamenti speciali delle Amministrazioni che le gestiscono.

Sono però escluse dai depositi comuni e devono essere immesse in appositi magazzini, che dalla dogana siano riconosciuti idonei per la sicura custodia e la vigilanza, le seguenti merci:

- a) i generi di monopolio dello Stato;



- b) le armi portatili e le loro parti;
- c) le carte da giuoco, gli articoli d'oreficeria, i bastoni o mazze di appoggio, gli ombrelli e i paracqua;
- d) gli oggetti di qualunque materia ridotti a indumenti personali, come gli abiti, la biancheria, i cappelli, le cravatte, i fazzoletti staccati, i guanti e le calzature;
- e) la saccarina e i prodotti saccarinati, gli alcaloidi e loro sali compresi gli stupefacenti, i prodotti sintetici per medicina e per fotografia e le preparazioni farmaceutiche confezionate come specialità medicinali;
- f) gli articoli tascabili. Spetta alla Direzione superiore della dogana di decidere quali oggetti siano da comprendere fra gli articoli tascabili, tenuto conto delle speciali condizioni dei Punti franchi, dell'entità del dazio relativo a tali articoli e della facilità di clandestina introduzione.

La consistenza di questi speciali depositi deve risultare da appositi registri di carico e scarico esattamente tenuti dal concessionario ed ispezionabili dagli agenti dell'Amministrazione finanziaria.

La Dogana tiene una seconda chiave dei magazzini ed esercita su di essi la vigilanza di cui agli art.52 della Legge doganale e 241 del relativo regolamento.

#### *Articolo 8*

Il movimento delle merci indicato nell'articolo precedente fuori dei magazzini appositamente destinati alla loro custodia e fino acché le merci stesse non siano immesse in consumo, o rispedite in transito o effettivamente riesportate, è sottoposto anche nei Punti franchi alle prescrizioni contenute nella legge doganale e nel relativo regolamento in ordine alla vigilanza che è da esercitarsi sulle merci estere.

Rimangono ugualmente applicabili le disposizioni delle leggi e dei regolamenti sulle privative dello Stato in ordine agli arrivi, allo sbarco, imbarchi, trasbordo, all'esportazione, riesportazione ed al transito dei generi di monopolio.

La lavorazione dei tabacchi in foglie (cernita) vi è consentita sotto sorveglianza delle speciali misure di controllo stabilite dal Ministero delle finanze.

#### *Articolo 9*

La prova dell'origine e della provenienza delle merci depositate nei Punti franchi, quando sia richiesto per la concessione di speciali agevolazioni è data nei modi prescritti dalle disposizioni in vigore sui certificati d'origine.

È tuttavia ammesso, per le merci trattenute nei depositi e destinate a essere rispedite in più riprese o ad essere successivamente ripartite tra più destinatari od acquirenti, che l'origine sia comprovata all'atto della loro ammissione in deposito.

In questo caso il Capo della circoscrizione doganale è autorizzato a rilasciare per le spedizioni successive le attestazioni di origine che saranno necessarie, a condizione peraltro che il richiedente dimostri in base ai libri magazzino preventivamente vidimati dalla dogana, e, se occorre, con l'esame delle corrispondenze commerciali, che la merce per la quale l'attestazione è domandata fa parte effettivamente della originaria spedizione.

Analoghe attestazioni possono essere rilasciate per l'ammissione al trattamento di favore delle merci lavorate, trasformate o prodotte nei Punti franchi, a condizione che la dogana sia posta in grado di accertare l'origine da paese ammesso al trattamento della nazione più favorita di tutte le materie impiegate nella lavorazione.

Agli effetti delle disposizioni del presente articolo le Amministrazioni dei Punti franchi forniranno a richiesta delle dogane le opportune informazioni circa la provenienza delle merci.

*Articolo 10*

Di regola le merci nazionali o nazionalizzate non sono ammesse nei Punti franchi se non in seguito a regolare operazione doganale di uscita.

Possono però esservi introdotte senza che perdano la propria nazionalità, le merci nazionali o nazionalizzate che siano destinate ad essere rispedite in cabotaggio od in esportazione e quelle sbarcate da bastimenti in cabotaggio, a condizione che siano sottoposte a continua vigilanza doganale.

Ove però la loro giacenza nei magazzini di primo sbarco o sui carri ferroviari avesse a prolungarsi oltre il terzo giorno senza che sia eseguita l'operazione d'imbarco, di reingresso o di esportazione, le merci debbono essere introdotte in appositi magazzini approvati dalla dogana di cui l'amministrazione del Punto franco abbia diretta gestione.

A questi magazzini sono applicabili le disposizioni della legge e del regolamento doganale relative ai depositi doganali privati, compreso l'obbligo di dar cauzione se le merci depositate sono soggette a dazio di esportazione.

Salvo i casi previsti dal presente articolo non sono ammesse per i Punti franchi le operazioni di semplice deposito nei magazzini anzidetti e di circolazione per merci nazionali o nazionalizzate se non con speciale autorizzazione del Capo della Circostrizione.

*Articolo 11*

Salvo la vigilanza che è da esercitarsi sulle operazioni d'imbarco e sbarco delle merci nazionali o nazionalizzate e delle merci soggette alle speciali prescrizioni degli articoli 7 ed 8, lo sbarco e l'imbarco delle merci nei Punti franchi avviene senza ingerenza delle autorità doganali.

Rimane fermo, però, l'obbligo dei capitani di essere muniti del manifesto di carico tanto in arrivo che in partenza, come rimangono applicabili anche ai bastimenti approdati nei Punti franchi e che ne partono, le disposizioni degli articoli 24 e 32 della legge doganale vigente.

Tuttavia, agli effetti dell'art.32 ultimo comma della legge stessa e dell'art.139 del relativo regolamento, l'obbligo di rendere conto delle merci manifestate, si considera adempiuto da parte del capitano quando venga dimostrato l'avvenuto sbarco, o trasbordo, nel recinto del Punto franco delle merci che dal manifesto di arrivo risultino non destinate a rimanere a bordo.

All'uopo la dogana avrà sempre diritto di eseguire i riscontri opportuni sulle operazioni anzidette e le amministrazioni esercenti i Punti franchi si presteranno a fornire alla dogana le notizie che hanno sul movimento delle suddette merci.

Agli effetti delle disposizioni di cui sopra i bastimenti provenienti dai Punti franchi di Trieste e di Fiume sono considerati presso gli altri porti del Regno come provenienti direttamente dall'estero, tenuta presente in ogni caso la disposizione dell'art.25, 1° comma della legge doganale.

*Articolo 12*

Il movimento dei bastimenti mercantili fra i Punti franchi e il porto doganale avviene senza formalità doganali salvo, quando occorra per lo sbarco o il trasbordo, la presentazione degli estratti di manifesto a norma degli articoli 7 e 13 del regolamento doganale.

*Articolo 13*

Il movimento delle merci tra i Punti franchi e tra questi e le acque del porto doganale - eseguito per via mare con barche d'alleggio o con barche a remi od a motore - è soggetto al riscontro dei posti della R. Guardia di Finanza che sono istituiti per la vigilanza sulla linea di delimitazione delle acque stesse.

Le merci trasportate debbono essere coperte da regolari bollette rilasciate dagli uffici doganali istituiti nell'interno del Punto franco, per le merci in uscita da questo, o da bollette rilasciate dagli uffici del porto doganale per le merci che dal porto doganale sono destinate ai Punti franchi.

Ove, per la natura del carico o per altri motivi il riscontro a bordo di detti natanti non fosse possibile ed agevole, si provvederà anche con scorte.

In eccezione alla disposizione sancita dall'ultimo comma dell'art.36 della legge doganale, la spedizione di merci estere dai Punti franchi potrà effettuarsi anche su bastimenti di portata inferiore alle 30 tonnellate, sotto l'osservanza delle norme e condizioni da stabilirsi dal Ministero delle Finanze.

#### *Articolo 14*

L'entrata delle merci nei Punti franchi e la loro uscita sono permesse per via di terra soltanto per i varchi a ciò destinati e previo regolare compimento delle operazioni doganali. Queste operazioni sono di regola compiute dagli uffici doganali istituiti lungo la linea di confine ed in prossimità dei varchi.

È fatta eccezione per le merci spedite a mezzo ferrovia ed a carro completo le quali, quando siano da assoggettarsi a verifica, devono essere presentate agli uffici doganali esistenti nell'interno dei Punti franchi.

In questo caso i carri ferroviari in partenza piombati dopo la verifica doganale, proseguono per il varco di uscita ove se ne effettua il riscontro.

Quelli in arrivo, proseguono vincolati a dogana fino all'ufficio interno che è incaricato del compimento della relativa operazione.

È data facoltà al Capo della Circostrizione doganale di stabilire quali altre operazioni di verifica oltre quelle suindicate possono essere compiute nell'interno del Punto franco, sia nei magazzini privati sia sulle banchine sia negli spazi e magazzini comuni, tenuto conto della regolarità con cui le operazioni stesse possono esservi eseguite.

In ogni caso, le merci, devono essere sorvegliate dalla R. Guardia di Finanza dall'inizio delle operazioni fino alla loro uscita dai varchi, ovvero fino all'imbarco, se trattasi di merci estere da spedire in cabotaggio dopo la loro nazionalizzazione.

#### *Articolo 15*

Le Amministrazioni dei Punti franchi sono tenute:

- a) a mantenere in buono stato la cinta doganale, ed a eseguire tutte le opere che fossero richieste dall'Amministrazione finanziaria per il sicuro esercizio della vigilanza;
- b) a fornire gratuitamente i locali necessari per gli uffici doganali ed i Corpi di guardia ed a provvedere per la loro ordinaria manutenzione;
- c) a fornire il personale di partita e gli attrezzi necessari per il compimento di operazioni doganali che fossero loro affidate dagli interessati o di quelle che sono eseguite nei magazzini di cui hanno la diretta gestione o che, infine, siano richieste per regolare, nell'interesse del servizio generale, il movimento mercantile.

È fatto pure obbligo alle stesse Amministrazioni di notificare al Capo della circostrizione doganale e al competente Comando della R. Guardia di finanza le persone alle quali abbiano concesso in affitto spazi, locali o magazzini entro il recinto franco, l'ubicazione di essi o l'uso al quale sono ordinariamente destinati.

#### *Articolo 16*

È data facoltà agli agenti dell'Amministrazione finanziaria di entrare nei magazzini comuni, nei magazzini privati o negli altri esercizi di qualsiasi specie, esistenti nei Punti franchi, allo scopo di eseguire accertamenti sulle merci depositate od ispezionare i libri ed

altri registri di affari, usando in ogni caso, tutti i possibili riguardi per le necessità del movimento commerciale.

Per le perquisizioni che fossero da eseguire valgano le prescrizioni dell'art.78 della Legge doganale.

#### *Articolo 17*

In rapporto allo speciale regime dei Punti franchi sono particolarmente considerate in contrabbando ai sensi della Legge doganale, le merci estere:

- a) soggette a speciale vincolo di deposito che si trovassero fuori dei magazzini di cui all'art.7;
- b) immesse in consumo nel recinto dei Punti franchi o trovate negli spacci o esercizi di cui all'art.6;
- c) immesse nei magazzini riservati al deposito delle merci nazionali;
- d) estratte dai Punti franchi senza essere presentate alla dogana, e prima che ne sia stata rilasciata la bolletta;
- e) nascoste nei colli o in mezzo ad altri generi presentati per la verifica o nei veicoli, in modo da far presumere il proposito di sottrarle alla visita doganale.

#### *Articolo 18*

Le presenti norme in quanto si riferiscono alla vigilanza, alle penalità ed al movimento esterno delle merci sono applicabili agli altri Punti franchi di Trieste, e cioè al Punto franco dello Scalo Legnami di Servola ed al Punto franco di S. Sabba, considerati pure come fuori della linea doganale ed esercitati limitatamente per il legame, il primo, e per gli oli minerali ed affini, il secondo.

#### *Articolo 19*

Nei casi non previsti dalle presenti norme saranno applicate le disposizioni della vigente legge doganale e del relativo regolamento.

Spetta ai Direttori Capi delle circoscrizioni doganali, osservare le istruzioni ricevute dal Ministero delle Finanze, di dettare le disposizioni particolari per l'esecuzione dei servizi doganali nei Punti franchi in applicazione delle presenti norme ed in relazione alle condizioni locali ed alle attribuzioni dei singoli uffici doganali istituiti per tali servizi.

Constatandosi inconvenienti od abusi doganali nei Punti franchi i predetti Direttori dovranno farne sollecita denuncia ai Ministero delle Finanze per l'adozione di quelle maggiori discipline e cautele, sia temporanee o permanenti, che saranno necessarie a tutelare gli interessi erariali.

### **Articoli tascabili Direzione Superiore della Dogana di Trieste**

Prot.8124 del 31 luglio 1926  
Prot.2480 del 19 febbraio 1934  
Prot.4699 del 23 marzo 1942  
Prot.2077 del 24 febbraio 1950

Gli oggetti da comprendere fra gli articoli tascabili, a norma dell'art.7 lettera f, sono a norma di circolari della Direzione Superiore della Dogana di Trieste:

- Aghi; Ami da pesca; Apparecchi elettrici tascabili; Apparecchi radiotelegrafici o radiotelefonici;

- Binocoli e monocoli; Bottoni; Bretelle;
- Coltelli da tasca o temperini; Compassi; Corde per strumenti musicali;
- Essenze e profumerie;
- Fermagli per oggetti da vestiario; Fiori finti; Fornimenti di orologeria; Frutta finta;
- Ganci; Giarrettiere;
- Lamette per rasoi di sicurezza; Lenti lavorate;
- Macchine fotografiche; Mercerie e balocchi;
- Occhiali e armature da occhiali; Occhielli; Ombrelli; Orologi da tasca e casse da orologi da tasca;
- Parti di macchine da scrivere; Pellicole per fotografia; Penne da scrivere; Pettini e forcelle da testa; Piume da ornamento;
- Rasoi;
- Sali di metalli rari, di argento, di oro e di platino; Spilli e spilloni; Strumenti musicali di piccole dimensioni; Strumenti scientifici di piccole dimensioni;
- Tappeti di ogni specie e di qualsiasi dimensione; Timbri;
- Ventagli.

Sono da considerarsi tascabili, anche se non compresi nell'elenco, tutti gli oggetti e generi il cui possesso possa essere giustificato dal loro uso sulla persona.

## BIBLIOGRAFIA

### DOCUMENTI DI ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI, ENTI UFFICIALI ED ASSOCIAZIONI

AIDIM (Associazione italiana di diritto marittimo), *Proposte di legge del Comitato regionale Friuli-Venezia Giulia dell'AIDIM sul porto franco di Trieste*, in *Dir. mar.*, 1997, p. 906 e ss.

ASPT-ASTRA (Associazione spedizionieri del Porto di Trieste), *Patente del 18 marzo 1719. Proclamazione dei porti franchi di Trieste e Fiume*. Traduzione di P. KANDLER in *Emporio e porto franco di Trieste*, Tipografia del Lloyd Austriaco, Trieste, 1864, in *Archivio ASPT-ASTRA* n. 1032; Dc-pFR;RL.

ASPT – ASTRA, *La zona franca portuale di Trieste nel diritto doganale speciale e comunitario*, Trieste, 1993.

Autorità Portuale di Trieste, *Il Porto di Trieste. Promotional kit*, Trieste, 2014.

Autorità di Sistema Portuale del Mar Adriatico Orientale, *Trieste. Your Free Port in the Heart of Europe*, Trieste, 2019.

Commissione Europea, *Eurostat Regional Yearbook 2022*, Bruxelles, 2023.

Commissione Europea, DG TAXUD, *Transit Manual*, Bruxelles, 2021.

CNSD (Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali), *Note critiche sull'Articolo 303 TULD*, Roma, 2014.

CNSD, *Autore mediato, buona fede ed Articolo 303 TULD*, Roma, 2012.

OECD, *OECD Observer*, N. 275, Parigi, 2009.

The World Bank Group, *Special Economic Zones. An operational review of their impacts*, Washington, 2017.

UNCTAD, *UNCTAD's World Investment Report 2019 (WIR 2019)*, Ginevra, 2019.

UNIDO, *Industrial Estates: Principles and Practice*, Vienna, 1997.

## DOTTRINA

- R. ADAM – A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2020.
- S. AMADEO, *I vincoli del porto vecchio*, in *Il piccolo di Trieste*, 16 giugno 2008, p. 7.
- A. ANTONINI, *Le responsabilità nella gestione delle infrastrutture della navigazione marittima ed aerea*, in *Dir. trasp.*, 2016, pp. 129-148.
- E. ANTONINI, *Scelte e organizzazione degli insediamenti nelle zone franche industriali in Atti del quinto convegno scientifico Alpe Adria: problemi economici e giuridici derivanti dall'istituzione di zone franche industriali*, Industrie grafiche del Bianco, Trieste, 1977, p.41 e ss.
- E. APIH, *Trieste*, in *Storia delle città italiane*, Vol. 8, Laterza, Roma-Bari, 2015.
- G. ARDIZZONE, *Dogana e dazi doganali*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1989, 1.
- S. ARMELLA, *Diritto doganale dell'Unione europea*, Hoepli, Milano, 2017.
- R. ASARIOTIS, *Climate Change Impacts on Seaports: A Growing Threat to Sustainable Trade and Development*, UNCTAD, Newsletter no. 90, Article no. 75, 2021.
- A. AUST, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013.
- F. BABUDIERI, *La nascita dell'emporio marittimo e commerciale di Trieste*, Istituto grafico Basile, Genova, 1964.
- F. BABUDIERI, *La funzione dell'emporio marittimo di Trieste nell'ambito della monarchia asburgica dell'Ottocento*, Giuffrè, Milano, 1980.
- F. BABUDIERI, *L'importanza del porto di Trieste per l'economia della città e della monarchia asburgica da metà Ottocento all'inizio del Novecento*, in *Trieste economica*, Camera di Commercio, industria, artigianato e agricoltura di Trieste, Trieste, 1958.
- C. BÄCHLER – C. FINK (ed.), *L'établissement des frontières en Europe après les deux guerres mondiales*, Berna, 1996.
- T. A. BAILEY, *The Marshall Plan Summer: An Eyewitness Report on Europe and the Russians in 1947*, Stanford: Hoover Institution Press, 1977.

- P. BARABINO, *Le zone franche urbane alla ricerca di una politica urbana europea*, in *Riv. dir. tribut.*, 2015, n. 4, p. 323 e ss.
- L. BARONI, *Il regime IVA per il commercio «intracomunitario: i principali rilievi normativi e giurisprudenziali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2014, p. 775 e ss.
- S. BATTILOSSI, *Le rivoluzioni industriali*, Carocci, Roma, 2002.
- A. BECKER, A. K. Y. NG, D. MCEVOY, J. MULLET, *Implications of Climate Change for Shipping: Ports and Supply Chain*, University of Rhode Island, Marine Affairs Faculty Publications, 2017.
- G. BEHRMAN, *The Most Noble Adventure: The Marshall Plan and the Time When America Helped Save Europe*, New York Free Press, 2007.
- P. BELLANTE, *Il sistema doganale*, Giappichelli, Torino, p. 1029.
- J. BERENGER, *Histoire de l'Empire des Habsbourg: 1273 – 1918*, Fayard, Parigi, 1990.
- E. BERGAMINI, *Le scelte in materia di reti transeuropee di trasporto: modalità di formazione, valore giuridico e prospettive*, in *Diritto del commercio internazionale*, 3\4, 2006, pp. 653-671.
- A. BERLINGUER, *Portualità e ZES: verso un modello italiano*, in *Porti, retroporti e zone economiche speciali*, Giappichelli, Torino, p. 53 e ss.
- A. BERLINGUER, *Zone franche e zone economiche speciali al servizio di porti ed aeroporti*, in *Porti, retroporti e zone economiche speciali*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 11 e ss.
- N. BILOTTA, *L'iniziativa Belt and Road della Cina in Italia: un'analisi della cooperazione finanziaria*, Istituto Affari Internazionali, 2021.
- J.M.F. BLANCHARD, *Belt and Road Initiative (BRI) Blues: Powering BRI Research Back on Track to Avoid Choppy Seas*, in *Journal of Chinese Political Science*, n. 26, pp. 235-255, 2021.
- G. BOCCARDO, *Dizionario della economia politica e del commercio, Vol. 2*, Sebastiano Franco e figli comp. Editori, Torino, 1858.
- P. BORIA, *Diritto tributario europeo*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2017.



- F. BOST, *Special Economic Zones: Methodological Issues and Definition*, in *Transnational Corporations. Investment and Development*, vol. 26, 2019, n. 2, p. 141 ss.
- G. BOTTERI, *Una storia europea di liberi commerci e traffici. Il porto franco di Trieste*, Libreria BFS, Trieste, 1988.
- J. BRYCE, *Il Sacro Romano Impero*, ed. italiana a cura di P. MAZZERANGHI, D'Ettoris Editore, 2017.
- C. BUCICCO, *Il fondamento giuridico delle zone franche urbane e l'equivoco con le zone franche di diritto doganale*, in *Dir. Prat. Trib. Int.*, 2008, p. 105 ss.
- C. BUCICCO, *L'applicazione del principio di proporzionalità alle sanzioni tributarie*, in *Dir. Prat. Trib. Int.*, 3, 2020.
- S. BUFFAGNI, *Deposito doganale*, in E. VARESE (ed.), *Dazi e regimi doganali nell'unione europea*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 67 e ss.
- P. CAI, *Understanding China's Belt and Road Initiative (BRI)*, Lowy Institute, 2017.
- M. CAMPAILLA, *Il regime giuridico delle zone franche del porto di Trieste*, in *Dir. Trasp.*, 1998, I, p. 47 e ss.
- E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea*, Giappichelli, Torino, 2018.
- E. CANNIZZARO (ed.), *The Law of Treaties beyond the Vienna Convention*, Oxford University Press, Oxford, 2011.
- L. CARACCILOLO – L. DI MURO, *La vera storia dei cinesi a Trieste. Intervista a Zeno D'Agostino*, in *Limes n. 10\2020: L'Italia e il mare, cit.*, pp. 147-154.
- S. M. CARBONE – F. MUNARI, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Giuffrè, Milano, 2006.
- A. CAROLI, M. COCIANCICH, M. DELLA PUPPA, *Il porto di Trieste e la sua localizzazione geo-strategica nel bacino mediterraneo*, Edizioni Italo Svevo, Trieste, 2003, p. 87 e ss.
- X. CHEN, *Change and Continuity in Special Economic Zones: A Reassessment and Lessons from China*, in *Transnational Corporations*, vol. 26, n. 2, 2019, p. 49 ss.
- M. P. CHITI – G. GRECO (ed.), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2007.

- J.L. CLERGERIE – A. GRUBER – P. RAMBAUD, *Droit institutionnel et matériel de l'Union européenne*, Parigi, 2018.
- V. COMITO, *I paradisi fiscali degli assiri*, pubblicato il 1° agosto 2018, in *Il Nuovo Manifesto*, Società Coop. Editrice, Roma.
- G. CONETTI, *Profili di diritto internazionale pubblico e privato*, in *Atti del quinto convegno scientifico Alpe-Adria: problemi economici e giuridici derivanti dall'istituzione di zone franche industriali*, Industrie grafiche del Bianco, Trieste, 1976, p. 138 e ss.
- G. CONETTI, *Il regime internazionale del Porto franco di Trieste*, Trieste, 1986.
- B. CONFORTI, *L'attuale situazione giuridica del territorio di Trieste*, in *Riv. dir. internaz.* 1995, p. 579 e ss.
- M. CORNWALL (ed.), *The Last Years of Austria-Hungary: A Multi-National Experiment in Early Twentieth-Century Europe*, University of Exeter Press, Exeter, 1990.
- G. COX, *La corsa per Trieste*, LEG, Gorizia, 1985.
- P. CRAIG – G. DE BÚRCA, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford, 2015.
- M. CUCCARO, *Lineamenti di diritto tavolare*, Giuffrè, Milano, 2010.
- G. CUSCITO, *Le vie della seta non portano in Italia*, in *Limes n. 10\2020: L'Italia e il mare, cit.*, pp. 281-286.
- D. D'AMELIO, *Dal Dragone all'Aquila: il porto di Trieste parla di nuovo tedesco*, in *Limes n. 10\2020: L'Italia e il mare, cit.*, pp. 129-145.
- M. D'AMICO, *La disciplina delle zone franche. Parte prima: la normativa comunitaria*, in *Dir. com. scambi internaz.*, 2011, 3, p. 555 e ss.
- M. D'AMICO, *Le Zone Economiche Speciali, una straordinaria opportunità per il rilancio dell'economia in Italia*, Editoriale Scientifica S.r.l. e Passerino Editore, Napoli, 2017.
- G. DANDOLO, *La caduta della Repubblica di Venezia ed i suoi ultimi cinquant'anni*, Pietro Naratovich tipografo editore, Venezia, 1855.
- L. DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Giuffrè, 2016, p 21 e ss.

- L. DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019.
- D. DE CASTRO, *La questione di Trieste - La questione politica e diplomatica dal 1943 al 1954*, Edizioni LINT, 1981.
- A. DE CICCIO, «Zone franche» e «Depositi franchi», in *Digesto*, IV ed., p. 727.
- A.G. DE ROBERTIS, *Le grandi potenze e il confine giuliano. 1941-1947*, Laterza, Bari, 1983.
- L. DEL FEDERICO, *Le garanzie dello Statuto in tema di illecito tributario*, in G. MARONGIU (ed.), *Lo Statuto dei diritti dei contribuenti*, pp. 33 – 46, Giappichelli, Torino, 2004.
- F. DELLE CHIANE – F. MANCA, *Adempimenti IVA e doganali nei rapporti con l'estero*, Cedam, Milano, 2017, p. 49 e ss.
- T. DETTI – G. GOZZINI (ed.), *La rivoluzione industriale tra l'Europa e il mondo*, Mondadori, Milano, 2009.
- E. DI NOLFO, *Dalla Pace di Versailles alla Conferenza di Potsdam. 1919-1945*, in *Storia delle relazioni internazionali*, Vol. I, Laterza, Bari-Roma, 2015.
- P. DI PALMA - E. LANZI, *Dalle Zone Economiche Speciali (ZES) alla Port Authority*, in *Diritto e politica dei trasporti*, I/2018, pp. 80- 95.
- M. DOCKRILL, *Peace without Promise. Britain and the Peace Conferences, 1919-1923*, Londra, 1981.
- O. DÖRR – K SCHMALENBACH (ed.), *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*, Springer, Heidelberg, 2012.
- M. FABIO, *La zona franca doganale di tipo II: opportunità per semplificare il rapporto internazionale*, in *Fiscalità Internazionale*, n. 12, 2013, p. 31 e ss.
- M. FABIO, *Manuale di diritto e pratica doganale*, Cedam, Milano, 2017.
- S. FASANO, *La riscoperta del porto franco di Trieste*, Luglio Editore, Trieste, 2016.
- C. FOCARELLI, *Diritto internazionale*, Cedam, Milano, 2021
- F. FORAMITI, *I vantaggi del porto franco*, Venezia, 1829, p. 6 e ss.

- F. FRASCA, *Bonaparte dopo Campoformio. Lo smembramento della Repubblica di Venezia e i progetti francesi di espansione nel Mediterraneo*, in *Rivista marittima*, Ministero della Difesa, 2007, pp. 97-103.
- M. FRIGO, *Politica comunitaria dei trasporti, sicurezza e attuazione dello « spazio ferroviario europeo »*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 1, 2007, pp. 203-220.
- A. FRUSCIONE, *La dogana nei secoli*, in *Il Doganalista*, n. 4/2013, p. 3 e ss.
- F. GHIRETTI, *L'iniziativa Belt and Road in Italia: i porti di Genova e Trieste*, Istituto Affari Internazionali, 2021.
- O. GIANNETTI – A. GIORDANO, *Il mar Mediterraneo. Scenari geo-strategici della portualità italiana nel quadrante Mediterraneo-Mar Nero*, Assoporti, 2018, pp. 10 e ss.
- M. GIUA – F. STELLA – A. FEDERICO (ed.), *Le accise non armonizzate. Le imposte indirette sulla produzione e sui consumi*, ed. Eutekne, Torino, 2014.
- A. M GUERRA MARTINS, *Manual de Direito da União Europeia – Após o Tratado de Lisboa*, Coimbra, 2019.
- L. GUSEL, *Aspetti economici ed ambientali della zona franca industriale*, in *Atti del quinto Convegno scientifico Alpe-Adria: problemi economici e giuridici derivanti dall'istituzione di zone franche industriali*, Industrie grafiche del Bianco, Trieste, 1977.
- A. HARATSCH – C. KÖNIG – M. PECHSTEIN – T. FUCHS, *Europarecht*, Tubinga, 2020.
- J. L. HARPER, *La Guerra Fredda, la Storia di un mondo in bilico*, Il Mulino, Bologna, 2013.
- J. HOROWITZ, *A Forgotten Italian Port Could Become a Chinese Gateway to Europe*, in *New York Times*, 18 marzo 2019.
- J. HASEBROEK, *Trade and Politics in Ancient Greece*, Londra, 1965.
- M. HOCHEDLINGER, *Austria's Wars of Emergence: War, State and Society in the Habsburg Monarchy. 1683-1797*, Routledge, Londra-New York, 2015.
- C. INGRAO, N. SAMARDŽIĆ, J. PESALJ, *The Peace of Passarowitz, 1718*, West Lafayette: Purdue University Press, 2011.

- A. IODICE, *L'istituzione del porto franco in un Mediterraneo senza frontiere*, in *Politics. Rivista di Studi Politici* 1/2016, p. 19 e ss.
- C. IZAGUIRRE, I. J. LOSADA, P. CAMUS, J. L. VIGH, V. STENEK, *Climate Change Risk to Global Ports Operations*, in *Nature Climate Change*, 11, pp. 14-20, 2021.
- L. JONES – J. ZENG, *Understanding China's Belt and Road Initiative: Beyond "Grand Strategy" to a State Transformation Analysis*, in *Third World Quarterly*, n. 40, pp. 1415-1439, 2019.
- C. KADDOUS – F. PICOD, *Traité sur l'Union européenne. Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, Berna-Bruxelles-Parigi, 2020.
- B. KREUZER, *The Port of Trieste and its Railway Connections in the Habsburg Monarchy: Economic Change and Infrastructure Problems, 1850-1918*, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, V Congreso de Historia Ferroviaria, Palma, 2009.
- G. LA PERNA, *Pola, Istria, Fiume 1943-45. La lenta agonia di un lembo d'Italia*, Mursia, Milano, 1993.
- K.P.Y. LAI – S. LIN – J.D. SIDAWAY, *Financing the Belt and Road Initiative (BRI): Research Agendas Beyond the "Debt Trap" Discourse*, in *Eurasian Geography and Economics*, n. 61, pp. 109-124, 2020.
- D. LANDES, *Prometeo liberato. Trasformazioni tecnologiche e sviluppo industriale nell'Europa occidentale dal 1750 ai giorni nostri*, Einaudi, Torino, 2000.
- M. T. LARSEN, *The Old Assyrian City-State and its Colonies*, in *Mesopotamia*, n. 4, Copenhagen, 1976.
- A. LAVISSIÈRE – J. P. RODRIGUE, *Free ports: towards a network of trade gateways*, in *Journal of shipping and Trade*, 2017, p 6 e ss.
- A. LEFEBVRE D'OVIDIO – G. PESCATORE – L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Giuffrè Francis Lefebvre, Roma-Milano, 2019, pp. 125-188.
- E. LENZONI MILLI, *Il porto franco di Trieste*, Università degli studi di Udine, Tesi dottorale, 2020.
- M. LIBERTINI, *Diritto della concorrenza dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2014.

- R. LOBIANCO, *Il porto franco di Trieste: profili giuridici e recenti novità normative*, in *Dir. trasp.*, II-III, 2020, pp. 367-398.
- R. LONGOBARDI, *Le vicende dell'ordinamento portuale di Trieste*, in *Trasporti, diritto, economia e politica*, nn. 45-46, 1988.
- R. LONGOBARDI, *I Porto Marittimi nella legge 28 gennaio 1994*, n. 84, Torino, 1997.
- G. LUCHENA, *Coesione economica, sociale e territoriale: le zone franche urbane tra diritto europeo e ordinamento nazionale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016, p 289 e ss.
- D. MALTESE, *Il ritorno di Trieste all'Italia, le diverse configurazioni giuridiche*, in *Il foro italiano*, 2004, pp. 119-124.
- D. MALTESE, *Zone franche, demanio portuale e vincoli del trattato di pace*, in *Dir. mar.* 2008, 4, pp. 1511-1517.
- D. MALTESE, *Demanio portuale e pubblici usi del mare*, in *Dir. Mar.*, 2002, p. 1509 e ss.
- D. MALTESE, *I punti franchi di Trieste. Attuali problematiche, prospettive di soluzione e interrogativi irrisolti*, in *Il foro Italiano*, 1998, 1, p.1324 e ss.
- D. MALTESE, *Accordi di Osimo e Memorandum di Londra*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 1, 1978, p. 18 e ss.
- D. MALTESE *Porto franco di Trieste e trattato di pace di Parigi*, intervento al convegno *Il porto di Trieste come territorio internazionale*, tenutosi a Trieste il 10 aprile 1996.
- D. MALTESE – E. VOLLI, *Il regime dei punti franchi del porto di Trieste*, in *Dir. mar.* 2000, pp. 1069 e ss.
- F. MANGANARO, *Il porto da "bene demaniale" ad "azienda"*, in *Dir. econ.*, 2008, p. 257 e ss.
- P.S.R.F. MATHIJSEN, *A Guide to European Union Law: As Amended by the Treaty of Lisbon*, Londra, 2014.
- O. MENEGUS – L. BATTISTELLA, *Guida pratica al sistema tavoloare*, Giuffrè, Milano, 2012.

- G. MERLICCO, *Between Old Austria and New Foes: Italy and the Yugoslav Project (1917-18)*, in *Istorijski Zapisi*, XCIV, Podgorica: Istorijski Institut Crne Gore, 2021, pp. 115-138.
- A. M. MIATELLO, *Les zones franches, les institutions similaires et le droit communautaire*, in *Riv. dir. eur.*, 1982, pp. 124 e ss.
- A. MIGNONE, *Porto di Salerno: dalla fiera franca di San Matteo alle ZES*, in *Porto e interporto*, Luglio 2018, p. 62 e ss.
- A. MIGNONE, *La riforma portuale di Federico II*, La Nuova Mezzina, Molfetta, 2017.
- M. MINGEY – A. KRATZ, *China's Belt and Road: Down but Not Out*, in *Rhodium Group Notes*, 4 gennaio 2021.
- A. MITROVIĆ, *The Yugoslav Question, the First World War and the Peace Conference, 1914-1920*, in D. DJOKIC (ed.) *Yugoslavism: Histories of a Failed Idea, 1915-2015*, pp. 42-56, Londra, 2003.
- C. MOOS, *Südtirol im St. Germain-Kontext*, in G. GROTE-H. OBERMAIR (ED.) *A Land on the Threshold. South Tyrolean Transformations, 1915–2015*, pp. 27-39, Oxford-Berna-New York, 2017.
- R. NARULA - J. ZHAN, *Using special economic zones to facilitate development: policy implications*, in *Transnational corporations*, Vol. 26, 2019, n. 2, p. 2 e ss.
- K. NAYDENOV – M. IVANOV, *The Role of Free Economic Zones for the Development of the Regional Economy*, International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences and Arts, 2018, p. 553 e ss.
- A. NICALI, *Storia delle dogane. Profili storici della politica doganale italiana*, Ministero delle Finanze, Roma, 1997.
- B. NOVAK, *Trieste 1941-1954: la lotta politica, etnica ed ideologica*, Mursia, Milano, 1996.
- K. OMI, “Extraterritoriality” of Free Zones: The Necessity for Enhanced Customs Involvement, WCO Working Paper, 2019.
- T. PADOVANI (ed.), *Leggi penali complementari*, Giuffrè, Milano, 2007.

- P. PALOMBO, *Trattato de' tributi, delle monete e del governo politico della sanità*, Napoli, 1743.
- S. PETELIN, *La liberazione del litorale sloveno*, Pretori, Gorizia, 1999.
- L. PICOTTI, *Il golden power nel settore dei trasporti: profili teorici e pratici*, in *Dir. trasp.*, I, 2022, pp. 31-50.
- S. PILOTTO, *Quel freno americano sulla Nuova Via della Seta*, in *Il Piccolo*, 18 marzo 2019.
- S. PILOTTO, *L'alleanza con Amburgo può riportare Trieste agli antichi fasti*, in *Il Piccolo*, 2 ottobre 2020.
- S. PILOTTO, *Lo sviluppo della Cina: il doppio senso di marcia di una grande occasione*, in *Il Piccolo*, 9 aprile 2015.
- L. PISCITELLI, *Punti franchi*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 1147.
- F. PITTALUGA, *Il regime fiscale e sanzionatorio del tabacco e degli altri prodotti da fumo*, su *Altalex.com*, 26/06/2021.
- A. POGGI - M. TONARELLI, *Il codice doganale ossia il regolamento delle dogane 11 settembre 1862 spiegato e commentato all'appoggio delle Istruzioni, Decreti e Decisioni Ufficiali per l'avvocato*, Torino, 1864.
- POLIBIO, *Storie*, XXX.
- R. PUPO, *Fra Italia e Jugoslavia. Saggi sulla questione di Trieste (1945-1954)*, Del Bianco, Udine, 1989.
- S. PRETE, *La nuova missione dei porti tra logistica, servizi e connessioni: il caso Taranto*, in E. BERLINGUER (ed.), *Porti, retroporti e zone economiche speciali*, Giappichelli, Torino, p. 211 e ss.
- S. PRETE, *Forma della sdemanializzazione nel diritto marittimo*, in *Il notariato*, 2000, 4, p. 319 e ss.
- R. QUADRI, *Diritto Internazionale Pubblico*, Liguori, Palermo, 1966.
- A. QUERCI, *Il porto di Trieste come territorio internazionale*, in *Trasp.*, 1996, pp. 3 e ss.



- F. QUERCI, *Il porto vecchio: infrastruttura necessaria per la liberalizzazione del commercio marittimo internazionale*, in *Trasp.*, 1995, n. 68, p. 71 e ss.
- F. RAPP, *Le Saint-Empire romain germanique : d'Otton le Grand à Charles Quint*, Seuil, Parigi, 2003.
- N. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2016.
- D. ROSSETTI, *Meditazione storico-analitica sulle franchigie della città e porto di Trieste nell'anno 949 fino all'anno 1814*, Tipografia Picotti, Venezia, 1815.
- J. ROUX, *Droit général de l'Union européenne*, Parigi, 2019.
- S. SALUZZO, *Accordi internazionali degli stati membri dell'Unione europea e stati terzi*, in AA.VV., *Memorie del dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Torino*, 6/2017, p. 128 e ss.
- J. SAVARY DES BRUSLONS, *Port franc* (voce), in *Dictionnaire universel de commerce: contenant tout ce qui concerne le commerce qui se fait dans les quatre parties du monde*, ed. 1744.
- H. SICHELSCHMIDT, *The EU Programme « Trans-European Networks » - A Critical Assessment*, in *Transport Policy*, 1999, 6, pp. 169-181.
- L. SISTO, *Senza una regia unica per l'economia del mare l'Italia affonda*, in *Limes n. 10\2020: L'Italia e il mare*, GEDI, Torino, 2020, pp. 99-106.
- H. SPRUYT, *The Sovereign State and its Competitors*, Princeton University Press, Princeton, 1994.
- V. TERMINI, *Energy and European Institutions*, in S. SICCOSSI – G. L. TOSATO (eds.), *The European Union in the 21st Century: Perspectives from the Lisbon Treaty*, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 2009.
- F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario, Vol. II*, UTET, Torino, 2009.
- J. THORNTON, *Le guerre macedoniche*, Carocci, Roma, 2014.
- F. TRAMPUS, *Free Ports in the World*, EUT, Trieste, 1999.
- F. TRAMPUS, *L'istituto del credito doganale per il territorio di Trieste*, in *Trasp.*, n. 96, 2005, pp. 69-90.

- F. TRAMPUS, *Challenges, Threats and New Opportunities for the World's Free Zones*, in *Dir. Trasp.*, 2003, n. 89, p. 59 ss.
- F. TRAMPUS, *The role of Free Trade Zones in the Development of Multimodal Corridor Synergies*, in F. A. QUERCI (ed.), *Multimodal Corridors: Free Zones Synergies Inwards, Forward and Finishing Industrial Processing, Commodity Exchanges*, EUT, Trieste, 2006, p. 64 e ss.
- F. TRAMPUS, *I porti franchi nel sistema del diritto marittimo generale*, in *Trasp.*, 2000, p. 141 e ss.
- F. TRAMPUS, *Limite di giurisdizione nel porto franco di Trieste*, in *Trasp.*, 2000, n. 81, p. 153 e ss.
- F. TRAMPUS, *Riqualificazione dell'area storica e la questione del punto franco*, in A. CAIROLI (ed.), *Il Porto di Trieste tra riqualificazione dell'area storica e logistica intermodale*, Italo Svevo ed., Trieste, 2004, pp. 52-53.
- L. TROVÒ – F. TONEATTO, *La liberalizzazione dei servizi aerei*, in R. LOBIANCO (ed.), *Compendio di diritto aeronautico*, Giuffrè, Milano, 2021, pp. 135-167.
- M. UDINA, *Aspetti giuridici di Trieste; gli Accordi di Londra del 1954*, in AA.VV., *Scritti sulla questione di Trieste*, Milano, 1969, p. 221 e ss.
- M. UDINA – G. CONETTI, *La zona franca italo-jugoslava*, UTET, Torino, 1987.
- L. UGOLINI, *Il ravvedimento operoso in dogana*, in *Corr. trib.*, 4, 2017, p. 271 e ss.
- A. F. URICCHIO, *Zone economiche speciali e fiscalità portuale tra incentivi fiscali e modelli di prelievo*, in A. BERLINGUER (ed.), *Porti, retroporti e zone economiche speciali*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 75 e ss.
- M. USBERGHI, *Navi e merci nella Trieste settecentesca – Prima parte*, in *Trasporti: diritto economia e politica*, n. 107, 2009, pp. 69-141.
- L. VALIANI, *La dissoluzione dell'Austria-Ungheria*, Il Saggiatore, Milano, 1996.
- G. VALDEVIT (ed.), *La crisi di Trieste. Maggio-giugno 1945. Una revisione storiografica*, Istituto regionale per la storia del movimento di liberazione nel Friuli-Venezia Giulia, Trieste 1995.
- G. VALDEVIT, *La questione di Trieste 1941-1954. Politica internazionale e contesto locale*, Angeli, Milano, 1986.

- G. VALDEVIT, *Il dilemma Trieste. Guerra e dopoguerra in uno scenario europeo*, Libreria Editrice Goriziana, Gorizia, 1999.
- E. VARESE, *Dazi e regimi doganali nell'unione europea*, Giappichelli, Torino, 2012.
- C. VERRIGNI, *Le accise nel mercato unico europeo*, in *Riv. dir. fin.*, 2, 2007, p. 251 e ss.
- G. VISOKA, J. DOYLE, E. NEWMAN (ed.), *Routledge Handbook of State Recognition*, Routledge, Londra-New York, 2020.
- D. WEBB – I. JOZEPA, *Government Policy on Freeports*, House of Commons Library, Londra, 2022.
- A. WHEATCROFT, *Gli Asburgo. Incarnazione dell'Impero*, Laterza, Roma-Bari, 2002.
- T. WILSON – E. GRIFFITH, *Unleash the North*, in *IPA Review*, Agosto 2010, p. 38 e ss.
- G. H. WILSON, *From Reich to Revolution: German History, 1558-1806*, Londra, 2004.
- A. ZANZOTTERA – E. VERAZZI, *Il porto franco di Trieste dal 1862 al 2012*, pp. 194-195, ASPT-ASTRA, Trieste, 2012.
- Z. SARACINO, *Porto di Trieste: Agenzia Dogane riconosce il punto franco per la BAT*, in *Triestenews*, 27 novembre 2022.
- D.Z. ZENG, *China's Special Economic Zones and Industrial Clusters: Success and Challenges*, Lincoln Institute of Land Policy Working Paper, 2012.
- D.Z. ZENG, *Global Experiences of Special Economic Zones with Focus on China and Africa: Policy Insights*, in *Journal of International Commerce, Economics and Policy*, 2016, vol. 7, n. 3.
- J. ZILLER, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2013.
- D. ZUCAL, *Il reato di contrabbando: profili applicativi e difesa del contribuente*, in *Novità Fiscali*, 8, 2021, pp. 441-447.
- D. ZUCAL, *I reati tributari tra i presupposti per la responsabilità amministrativa degli enti*, in *Novità Fiscali*, 12, 2020, pp. 776-771.

## GIURISPRUDENZA

CGUE 10 dicembre 1968, C-7/68, *Commissione c. Italia*.

CGUE 23 novembre 1978, C-7/78, *Regina c. Ernest George Thompson, Brian Albert Johnson e Colin Alex Norman Woodiwiss*.

CGUE, sent. 14 ottobre 1980, C-812/79, *Burgoa*.

CGUE, sent. 11 marzo 1986, C-121/85, *Conegate*

CGUE, sent. 5 maggio 1982, C-15/81, *Schul*.

CGUE 25 febbraio 1988, C-299/86, *Rainer Drexler*.

CGUE 9 luglio 1992, C-2/90, *Commissione c. Regno del Belgio*.

CGUE, 26 ottobre 1995, C-36/94, *Siesse c. Director de Alcantara*.

CGUE 26 novembre 1996, C-157/94, *Commissione c. Regno dei Paesi Bassi*.

CGUE 17 maggio 2001, C-322/99 e C-323/99 *Fischer e Brandestein*.

CGUE 17 luglio 2014, C-272/13, *Equoland*.

Consiglio di Stato, sez. VI, sent. 64/1978.

Consiglio di Stato, sez. IV, sent. n. 1195/2005.

Consiglio di Stato, sent. n. 2780/2012.

Corte Cass. Civ., Sez. II, sent. n. 5885/1982.

Corte Cass. sent. n. 1630/1997.

Corte Cass. sent. n. 75/1998.

Corte Cass., sez. trib., sent. n. 12333/2001.

Corte Cass. sent. n. 14107/2003.

Corte Cass., sez. V, sent. n. 21355/2003.

Corte Cass. Civ., Sez. II, sent. n. 20869/2004.

Corte Cass. Civ., Sez. II, sent. n. 23621/2006.

Corte Cass. sent. n. 13610/2007.

Corte Cass., sez. trib., sent. 19-21 maggio 2010 nn. da 12262 a 12581.

Corte Cass. sent. n. 10982/2009.

Corte Cass. sent. n. 7885/2011.

Corte Cass., sez. V, sent. n. 33213/2014.

Corte Cass. sent. n. 46471/2014.

Corte Cass. sent. n. 9455/2018.

Corte Cass. sent. n. 23674/2019.

Corte Cass. sent. n. 19233/2019.

Corte Cass. sent. n. 19887/2019.

Corte Cass. sent. n. 7951/2019.

Corte Cass., sent. n. 6715/2020.

Corte Cost. sent. 21-29 dicembre 1976, n. 259.

Corte. Cost. sent. 14-19 gennaio 1987, n. 2.

Corte. Cost. sent. 9-10 gennaio 1997, n. 2.

Commissione Tributaria Provinciale di Lecco, sent. n. 81/2008.

Commissione Tributaria Regionale di Milano, sent. n. 46/2009.

Commissione Tributaria Provinciale di Napoli, sent. n. 203/2010.

Commissione Tributaria Provinciale di Livorno, sent. n. 186/2011.

Commissione Tributaria Regionale per il Friuli-Venezia Giulia, sent. n. 118/2016.

TAR Friuli-Venezia Giulia, sez. I, sent. 15 luglio 2013 n. 400, con nota di F. G. IBBA, in *Dir. nav.*, 2014, p. 1028-1070.

Tribunale di Trieste, II sez. civ., sent. 21 settembre 1989, in *Riv. dir. int. priv. e proc.*, 1990, II, p. 984.

Trib. Trieste, sent. 13 maggio 1997, con nota di R. LONGOBARDI, in *Dir. Trasp.*, III, 1998, pp. 757-761.

Trib. Milano, sent. n. 6233/2004.

Trib. Trieste, sent. 18 dicembre 2004, in *Dir. mar.* 2006, 4, p. 1285 e ss.

Trib. Trieste, sent. 23 marzo 2005, in *Dir. mar.*, 2006, 4, p. 1297 e ss.