

SP

**SISTEMA
PENALE**

FASCICOLO

1/2020

COMITATO EDITORIALE Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervé Belluta, Michele Caianiello, Massimo Ceresa-Gastaldo, Adolfo Ceretti, Cristiano Cupelli, Francesco D'Alessandro, Angela Della Bella, Gian Paolo Demuro, Emilio Dolcini, Novella Galantini, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Antonio Gullo, Stefano Manacorda, Vittorio Manes, Luca Maserà, Anna Maria Maugeri, Melissa Miedico, Vincenzo Mongillo, Francesco Mucciarelli, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lucia Riscato, Marco Scoletta, Carlo Sotis, Costantino Visconti

COMITATO SCIENTIFICO Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Ennio Amodio, Gastone Andreazza, Ercole Aprile, Giuliano Balbi, Marta Bargis, Fabio Basile, Alessandra Bassi, Carlo Benussi, Alessandro Bernardi, Marta Bertolino, Rocco Blaiotta, Manfredi Bontempelli, Renato Bricchetti, David Brunelli, Carlo Brusco, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Lucio Camaldo, Stefano Canestrari, Giovanni Canzio, Francesco Caprioli, Matteo Caputo, Donato Castronuovo, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Francesco Centonze, Federico Consulich, Stefano Corbetta, Roberto Cornelli, Fabrizio D'Arcangelo, Marcello Daniele, Gaetano De Amicis, Cristina De Maglie, Alberto De Vita, Ombretta Di Giovine, Gabriella Di Paolo, Giandomenico Dodaro, Massimo Donini, Salvatore Dovere, Tomaso Emilio Epidendio, Luciano Eusebi, Riccardo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Giorgio Fidelbo, Carlo Fiorio, Roberto Flor, Luigi Foffani, Désirée Fondaroli, Gabriele Fornasari, Gabrio Forti, Piero Gaeta, Marco Gambardella, Alberto Gargani, Loredana Garlati, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Gaetano Insolera, Roberto E. Kistoris, Sergio Lorusso, Ernesto Lupo, Raffaello Magi, Vincenzo Maiello, Grazia Mannozi, Marco Mantovani, Marco Mantovani, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Maria Novella Masullo, Oliviero Mazza, Claudia Mazzucato, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Andrea Montagni, Gaetana Morgante, Lorenzo Natali, Renzo Orlandi, Luigi Orsi, Francesco Palazzo, Carlo Enrico Paliero, Lucia Parlato, Annamaria Peccioli, Chiara Perini, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Luca Pistorelli, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrocchio, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Maurizio Romanelli, Gioacchino Romeo, Alessandra Rossi, Carlo Ruga Riva, Francesca Ruggieri, Elisa Scaroina, Laura Scomparin, Nicola Selvaggi, Sergio Seminara, Paola Severino, Rosaria Sicurella, Piero Silvestri, Fabrizio Siracusano, Andrea Francesco Tripodi, Giulio Ubertis, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Daniela Vigoni, Stefano Zirulia

REDAZIONE Francesco Lazzeri (coordinatore), Alberto Aimi, Enrico Andolfatto, Enrico Basile, Silvia Bernardi, Carlo Bray, Pietro Chiaraviglio, Stefano Finocchiaro, Beatrice Fragasso, Alessandra Galluccio, Cecilia Pagella, Tommaso Trinchera, Maria Chiara Ubiali

Sistema penale (SP) è una rivista *online*, aggiornata quotidianamente e fascicolata mensilmente, ad accesso libero, pubblicata dal 18 novembre 2019.

La *Rivista*, realizzata con la collaborazione scientifica dell'Università degli Studi di Milano e dell'Università Bocconi di Milano, è edita da Progetto giustizia penale, associazione senza fine di lucro con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, dove pure hanno sede la direzione e la redazione centrale. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione.

La *Rivista* si uniforma agli standard internazionali definiti dal *Committee on Publication Ethics* (COPE) e fa proprie le relative linee guida.

I materiali pubblicati su *Sistema Penale* sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (salve le modifiche tecnicamente indispensabili).

Il testo completo della licenza è consultabile su <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Peer review I contributi che la direzione ritiene di destinare alla sezione "Articoli" del fascicolo mensile sono inviati a un revisore, individuato secondo criteri di rotazione tra i membri del Comitato scientifico, composto da esperti esterni alla direzione e al comitato editoriale. La scelta del revisore è effettuata garantendo l'assenza di conflitti di interesse. I contributi sono inviati ai revisori in forma anonima. La direzione, tramite la redazione, comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se la valutazione è positiva, il contributo è pubblicato. Se il revisore raccomanda modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se il revisore esprime parere negativo alla pubblicazione. La direzione si riserva la facoltà di pubblicare nella sezione "Altri contributi" una selezione di contributi diversi dagli articoli, non previamente sottoposti alla procedura di *peer review*. Di ciò è data notizia nella prima pagina della relativa sezione.

Di tutte le operazioni compiute nella procedura di *peer review* è conservata idonea documentazione presso la redazione.

Modalità di citazione Per la citazione dei contributi presenti nei fascicoli di *Sistema penale*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Sist. pen. (o SP)*, 1/2020, p. 5 ss.

ZONE FRANCHE E INFILTRAZIONI CRIMINALI: UNA SFIDA GLOBALE TRA MODELLI INTERNI VIRTUOSI E RECENTI STANDARD DI TUTELA SOVRANAZIONALI (*)

di Jacopo Della Torre

Negli ultimi decenni, sempre più Stati hanno perseguito lo scopo di promuovere la crescita economica mediante l'istituzione di "zone franche". La comunità internazionale ha, peraltro, progressivamente preso coscienza dei significativi rischi per la sicurezza che derivano da tali territori. Alcune free trade zones hanno, infatti, costituito terreno fertile per gruppi criminali, i quali hanno sfruttato la presenza di minori controlli doganali per sviluppare i loro traffici delittuosi. Il presente articolo ha l'obiettivo di indagare questo "volto oscuro" delle free zones lungo tre direttrici diverse. Nella prima parte, si compirà una ricostruzione di sintesi degli studi nei quali è stato denunciato il pericolo del radicarsi di fenomeni malavitosi nelle zone franche. La seconda ha ad oggetto il panorama italiano: si utilizzerà la complessa e tratteggiata realtà del porto franco di Trieste, al fine di verificare se l'ordinamento nostrano sia, dal canto suo, del tutto al riparo da criticità di tal tipo. L'ultima parte si concentrerà, infine, sui più recenti atti, adottati a livello sovranazionale, a seguito della progressiva presa di coscienza circa i problemi per la sicurezza europea (e non solo) che affliggono le free trade zones.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La progressiva presa di coscienza di un problema globale. – 3. Un esempio italiano: prevenzione e repressione dei reati nel porto franco di Trieste. – 4. *Segue.* Il complesso regime giuridico dello scalo giuliano. – 5. *Segue.* Disorientamenti esegetici in punto di esistenza di un limite alla giurisdizione italiana nel porto franco di Trieste. – 6. *Segue.* Le iniziative virtuose più recenti di contrasto alla criminalità nello scalo giuliano. – 7. La reazione sovranazionale all'emersione del problema delle infiltrazioni criminali nelle zone franche. – 8. Riflessioni conclusive.

(*) Il contributo è frutto del progetto di ricerca "Prevenzione e repressione dei reati nel porto franco di Trieste", svolto presso il Dipartimento IUSLIT dell'Università degli Studi di Trieste (tutor Prof. Mitja Gialuz). Si ringrazia l'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale per la preziosa collaborazione.

1. Premessa.

Negli ultimi decenni, sempre più Stati hanno istituito nei loro ordinamenti giuridici “zone franche”¹, ossia aree in cui «*any goods introduced are generally regarded, insofar as import duties and taxes are concerned, as being outside the Customs territory*»². Come si desume da molteplici studi³, la crescita quantitativa delle *free trade zones* ha avuto proporzioni davvero esponenziali: se, infatti, secondo le stime più accreditate, nel 1975 ne esistevano globalmente solo 79⁴, oggi se ne contano svariate migliaia⁵, dislocate in 135 Paesi attorno al mondo⁶.

È bene precisare fin da subito che neppure l’Unione europea è rimasta estranea a questo circolo espansivo: dall’esame della lista di *free zones*, progressivamente aggiornata dalla Commissione, è possibile affermare che, al giorno d’oggi, vi sono più di 70 di questi territori nella sola “piccola Europa”⁷. La gran maggioranza degli Stati UE

¹ Per un’introduzione al concetto *de quo*, cfr. A. DE CICCIO, voce «Zone franche» e «depositi franchi», in *Dig. disc. priv.*, Sez. comm., Agg. V, 2009, pp. 726 ss.; V. POLLERI, voce *Porti e punti franchi*, in *Nov. Dig. it.*, App. V, 1984, pp. 1117 ss.; nonché M. UDINA – G. CONETTI, voce *Zone franche*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXXVII, pp. 1 ss. Cfr. anche L. PISCITELLI, voce *Punti franchi*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVII, 1988, pp. 1145 ss., il quale ricorda che «negli ordinamenti moderni, con la locuzione “zona franca” vengono indicati alcuni istituti di diritto doganale, caratterizzati dall’applicazione ad un determinato ambito territoriale di un regime particolare di esenzione doganale, generalmente configurato come finzione giuridica di estraneità della porzione territoriale costituita in zona franca al territorio doganale dello Stato».

² La definizione è tratta dall’art. E.1/F1 del capitolo 2 dell’allegato D al Protocollo di emendamento della Convenzione internazionale del 18 maggio 1973 per la semplificazione e l’armonizzazione dei regimi doganali, concluso a Bruxelles il 26 giugno 1999, comunemente noto come “Convenzione di Kyoto riveduta” (sul punto v. A. VISKI – Q. MICHEL, *Free Zones and Strategic Trade Controls*, in *Strategic Trade Review*, 2016, p. 29). È bene, peraltro, chiarire che, al giorno d’oggi, esistono molteplici tipologie di “zone franche”, le quali differiscono in modo sostanziale a seconda del luogo in cui le stesse sono situate dal tipo di attività commerciali svolte al loro interno. Siffatta eterogeneità si riflette sul piano lessicale: se è vero, infatti, che la locuzione “zona franca” (a cui corrisponde, in lingua inglese, quella di *free trade zone*, oppure di *free zone*) è la più comune, nella letteratura internazionale vi sono molte altre espressioni con cui ci si riferisce a luoghi analoghi, quali, ad esempio, “porto franco” (*free port*), “export processing zone”, “special economic zone”, “industrial zone” (cfr., ad esempio, a riguardo, R. KORVER (*EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE*), *Money laundering and tax evasion risks in free ports*, Bruxelles, 2018, specialmente p. 12). Nella presente analisi si è scelto di preferire (e di utilizzare in modo sinonimico) le locuzioni “porti franchi”, “zone franche”, “free trade zones” e “free zones”, in quanto le stesse sono le più ricorrenti a livello eurounitario, trovando, oramai, un esplicito riconoscimento in plurimi atti di diritto derivato UE.

³ Cfr., per una sintesi a riguardo, K. OMI, “Extraterritoriality” of Free Zones: The Necessity for Enhanced Customs Involvement, in *WCO Research Paper*, n. 47, settembre 2019, p. 5.

⁴ Il dato è desumibile dallo studio della INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO), *Trade Union Manual on Export Processing Zones*, Ginevra, 2014, p. 4.

⁵ Secondo la stima proposta nello studio di THE ECONOMIST, *Special economic zones. Not so special*, in <https://www.economist.com/leaders/2015/04/04/not-so-special>, 4 aprile 2015, nel 2015 vi sarebbero state globalmente circa 4.300 zone franche.

⁶ V. FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF), *Money Laundering vulnerabilities of Free Trade Zones*, Parigi, 2010, p. 4.

⁷ La lista delle *free zones* dell’Unione è reperibile al seguente link: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/customs-procedures/what-is-importation/free-zones_en. Non va, peraltro, tralasciato che nella UE esistono molte migliaia di altri depositi soggetti a “procedure di immagazzinamento speciali” che «possono offrire lo stesso livello di segretezza e gli stessi vantaggi fiscali

possiede, invero, almeno una zona franca e un buon numero di ordinamenti – tra cui l'Italia – ne ha persino due o più⁸. Pertanto, anche nell'Unione europea, laddove le aree in questione trovano – a differenza di quanto accade altrove – una disciplina comune nel codice doganale eurounitario⁹, la scelta di non avvalersi di tali meccanismi rappresenta, nella prassi, l'eccezione rispetto alla norma.

Com'è facilmente intuibile, un successo tanto marcato trova le sue radici in precise ragioni di ordine economico. Le *free zones* sono diventate sempre più popolari perché capaci di attrarre cospicui investimenti, grazie alla promessa di un'eterogenea serie di benefici in favore di coloro che decidono di operare in questi territori¹⁰. Siffatte aree perseguono, invero, l'obiettivo di promuovere il commercio e la crescita economica eliminando, ad esempio, «le tariffe doganali, i contingenti e altre imposte e riducendo al minimo i requisiti burocratici, tra cui alcune procedure doganali e doveri di trasparenza»¹¹. Tenuto conto dei vantaggi assicurati dalle *free zones*, non c'è da stupirsi che le stesse diano lavoro a più di 66 milioni di persone attorno al globo¹² e siano in grado di generare «over USD 500 billion in direct trade-related value added»¹³, né che il Governo del Regno Unito abbia di recente annunciato di voler istituire fino a 10 nuovi porti franchi, come parte di un piano finalizzato ad affrontare le sfide economiche poste dalla Brexit¹⁴.

Ma vi è di più. Non va del pari tralasciato che, specie negli ultimi anni, hanno iniziato ad avere sempre maggiore successo anche tipologie peculiari di zone franche, destinate non al commercio di beni di largo consumo o alla trasformazione industriale, ma alla custodia o allo scambio di beni di lusso (opere d'arte, gioielli e oro), le quali garantiscono ai propri clienti oltre a un regime di tassazione di favore, anche cospicui

(indiretti)» (in questo senso, cfr. la risoluzione del Parlamento europeo, del 26 marzo 2019, sui reati finanziari, l'evasione fiscale e l'elusione fiscale, (2018/2121 (INI)), § 206).

⁸ Nell'elenco delle zone franche UE, aggiornato al 20 dicembre 2019, compaiono tre *zones* italiane, ossia il *free port* di Trieste, il punto franco di Venezia e la zona franca doganale di Portovesme.

⁹ Cfr. artt. 243 e ss. del regolamento (UE) 2013/952, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione, in *G.U.U.E.*, L. 269/1. Per una sintesi dell'evoluzione normativa eurounitaria in materia, anteriore al vigente codice doganale UE, cfr. A. DE CICCIO, voce «Zone franche» e «depositi franchi», cit., p. 727.

¹⁰ Per un'ampia analisi sul punto, cfr. *FIAS (WORLD BANK), Special economic zones: performance, lessons learned, and implications for zone development*, Washington, 2009, *passim*. Si veda, in proposito, anche l'efficace sintesi di W. DE JONG, *Establishing Free Zones for regional development*, in [www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130481/LDM_BRI\(2013\)130481_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130481/LDM_BRI(2013)130481_REV1_EN.pdf), p. 2.

¹¹ La citazione è tratta dall'allegato alla proposta di decisione del Consiglio, sulla posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione europea nel comitato sulla governance pubblica dell'OCSE e nel Consiglio dell'OCSE in merito al progetto di raccomandazione sul contrasto del commercio illecito: rafforzare la trasparenza nelle zone franche, COM (2019) 294 final, § 4.

¹² In questo senso, v. *INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO), Trade Union Manual on Export Processing Zones*, cit., p. 3.

¹³ Così si esprime, testualmente, lo studio dell'OECD – EUIPO, *Trade in Counterfeit Goods and Free Trade Zones*, Parigi, 2018, p. 16.

¹⁴ Si vedano, in proposito, i seguenti articoli: *Post-Brexit plans unveiled for 10 free ports*, in <https://www.bbc.com/news/49198825> e *Freeports are no panacea for risks of no-deal Brexit*, in <https://www.ft.com/content/715ec922-b92c-11e9-96bd-8e884d3ea203>.

benefici in termini di sicurezza e di segretezza¹⁵. A detta dell'*European Parliamentary Research Service (EPRS)*, la repentina ascesa di siffatto *genus* di *free ports* ha una spiegazione precisa: ciò si deve «*to the increasing crackdown by governments on bank secrecy and tax evasion*»¹⁶. In sostanza, l'introduzione del *Foreign Account Tax Compliance Act (FACTA)*, negli Stati Uniti, e della direttiva 2011/16/UE, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale¹⁷, a livello eurounitario, hanno reso «*hard for individuals to escape taxation on proceeds of funds held in bank accounts*»¹⁸; il che ha portato poi molti soggetti o imprese a investire in zone franche del lusso, quali, ad esempio, lo storico *free port* di Ginevra in Svizzera¹⁹, oppure quello, creato solo nel 2014, nel Granducato del Lussemburgo²⁰.

Ciò premesso, va precisato che il fenomeno delle *free trade zones* è caratterizzato non solo da innegabili luci, dati gli imponenti vantaggi in termini di crescita monetaria assicurati dalle stesse, ma anche da alcune significative ombre. Negli ultimi tempi, plurime ricerche²¹ hanno, invero, dimostrato che siffatti territori corrono il rischio di costituire terreno fertile per la commissione di diverse tipologie di reati e persino per le attività di gruppi criminali organizzati e terroristici, intenti a individuare nuovi modi per sviluppare i loro traffici delittuosi. La comunità internazionale ha così preso coscienza di come, in diversi Paesi, lo sviluppo repentino di queste aree non è stato

¹⁵ In tema, v., ampiamente, R. KORVER (*EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE*), *Money laundering and tax evasion risks in free ports*, cit., p. 13 s., nonché l'articolo ARTSY EDITORS, *The Role of Free ports in the Global Art Market*, in <https://www.artsy.net/article/artsy-editorial-freeports-operate-margins-global-art-market>, 14 luglio 2017.

¹⁶ Così, testualmente, R. KORVER (*EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE*), *Money laundering and tax evasion risks in free ports*, cit., p. 13.

¹⁷ In G.U.U.E., 11 marzo 2011, L 64/1.

¹⁸ R. KORVER (*EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE*), *Money laundering and tax evasion risks in free ports*, cit., p. 13.

¹⁹ Al riguardo, v. W. GOMPERTZ, *Geneva Free Port: The greatest art collection no-one can see*, in <https://www.bbc.com/news/entertainment-arts-38167501>.

²⁰ Cfr. J. RANKIN, *Inside the Luxembourg free port storing riches for the super-wealthy*, in <https://www.theguardian.com/business/2019/jul/06/inside-the-luxembourg-free-port-storing-riches-for-the-super-rich>, 6 luglio 2019.

²¹ Per una presentazione della questione, che verrà affrontata ampiamente nel § 2, cfr. C.R. FULLER, *Transparency in the Backbone of Global Supply Chains: Foreign Trade Zones*, in <https://rusi.org/commentary/transparency-backbone-global-supply-chains-foreign-trade-zones>, 16 ottobre 2019; I. CHASE – A. MOISEIENKO – A. REID, *Free Trade Zones and Financial Crime – A Faustian Bargain?*, in <https://rusi.org/commentary/free-trade-zones-and-financial-crime-faustian-bargain>, 5 novembre 2019; D. NEALE, *Free trade zones: a Pandora's box for illicit money*, in <https://gfintegrity.org/free-trade-zones-a-pandoras-box-for-illicit-money/>, 7 ottobre 2019; A. SHAH, *Free-Trade Zones Attract Criminals*, in <https://www.nytimes.com/2010/11/11/world/middleeast/11iht-m11mtrade.html>, 10 novembre 2010; P. STRYSKOWSKI – B. BELOW, *Free Trade Zones: A Free Ride for Counterfeiters?*, in <https://www.oecd.org/gov/risk/blog-free-trade-zones-a-free-ride-for-counterfeiters.pdf>; THE ECONOMIST, *The Global Illicit Trade Environment Index. A report by the Economist Intelligence Unit. Free trade zones. Five Case Studies*, 2018, in www.illicittradeindex.eiu.com/documents/EIU%20Global%20Illicit%20Trade%20Environment%20Index%202018%20-%20FTZ%20June%206%20FINAL.pdf, p. 4. In lingua italiana, v. R. GALULLO – A. MINCUZZI, *Porti franchi dell'Est Europa «buco nero» per riciclaggio ed evasione*, in <https://www.ilsole24ore.com/art/porti-franchi-dell-est-europa-buco-nero-riciclaggio-ed-evasione-AEMHw4aG>, 6 novembre 2018.

accompagnato dall'«adozione di norme e regolamenti atti a disciplinare una sorveglianza efficace delle attività nelle zone franche»²².

Il presente lavoro ha l'obiettivo di indagare proprio siffatto "volto oscuro" delle *free zones* lungo tre direttrici diverse.

Nella prima parte, si compirà una ricostruzione di sintesi degli studi nei quali è stato denunciato il pericolo del radicarsi di fenomeni criminali nelle zone franche²³. Un tanto permetterà di aumentare la consapevolezza – ancora relativamente bassa, specie nella letteratura italiana – sui rischi legati ai luoghi in questione e di fornire un quadro delle principali tipologie di reati che possono affliggerli, nonché delle cause che favoriscono tale fenomeno patologico.

La seconda ha ad oggetto il panorama italiano: si utilizzerà la complessa e tratatizia realtà del porto franco di Trieste quale esempio utile a far comprendere come, da un lato, pure nel nostro Paese le aree in esame vadano monitorate con grande attenzione, e, da un altro, le autorità interne abbiano intrapreso iniziative virtuose, per evitare che uno degli scali più importanti d'Europa, quale è quello giuliano, subisca infiltrazioni di organizzazioni malavitose²⁴.

L'ultima parte²⁵ si concentrerà, infine, sui più recenti atti, adottati a livello sovranazionale, a seguito della progressiva presa di coscienza circa le criticità che affliggono le *free trade zones*, e, in particolare, sulla raccomandazione dell'OCSE, approvata alla fine del 2019, sul contrasto del commercio illecito: rafforzare la trasparenza nelle zone franche²⁶. Come si avrà modo di vedere, il provvedimento *de quo*, avendo cristallizzato una serie organica di *standard*, volti a rendere le zone franche "a prova" di infiltrazioni criminali, pare aver fornito un deciso passo avanti nella giusta direzione. Lo stesso, infatti, è ispirato da un lodevole approccio sistematico ed equilibrato, che pare rappresentare il modo migliore per continuare a favorire lo sviluppo di aree strategiche per l'economia europea (e non solo), senza con ciò rinunciare all'idea di costruire, anche da questo punto di vista, un effettivo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

2. La progressiva presa di coscienza di un problema globale.

Se è vero che l'istituto giuridico della zona franca ha radici storiche assai lontane²⁷, va preso atto che è solo negli ultimi decenni che la consapevolezza circa i rischi,

²² In tal senso, v. la proposta di decisione del Consiglio UE, COM (2019) 294 final, § 3.

²³ Cfr., *infra* § 2.

²⁴ Si veda, *infra* §§ 3 – 6.

²⁵ Sul punto, v. *infra* § 7.

²⁶ Il rinvio va alla *OECD Recommendation on Countering Illicit Trade: Enhancing Transparency in Free Trade Zones*, del 21 ottobre 2019, reperibile online al seguente link: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0454>.

²⁷ Cfr., a riguardo, ampiamente, B. BRUNDU, *Zone franche: sviluppi e orientamenti geoeconomici. La Sardegna al centro del Mediterraneo*, Milano, 2017, pp. 13 ss.; F. TRAMPUS, *Free ports of the world*, Trieste, 1999, pp. 41 ss. Si vedano anche i documenti consultabili al seguente link: <https://www.helsinki.fi/en/researchgroups/a->

determinati da siffatte aree, è man mano aumentata. Come anticipato, questa svolta ha avuto luogo soprattutto grazie al compimento di un ventaglio sempre più ampio di ricerche, elaborate sotto l'egida di istituzioni sovranazionali.

A tal proposito, un ruolo pionieristico sul punto va riconosciuto alla *Caribbean Financial Action Task Force (CFATF)*, ovvero un'organizzazione intergovernativa di Stati, appartenenti al bacino caraibico, istituzionalmente deputata a combattere il riciclaggio di denaro e il terrorismo²⁸. Ci si riferisce, più precisamente, al fatto che, già nel 2001, la CFATF, dopo aver svolto uno studio preparatorio, dal quale era emerso che le zone franche, dislocate in quest'area geografica, erano «*especially vulnerable to misuse by criminals engaged in illicit trafficking of narcotics, other serious crimes, and related trade-based money laundering*», ha adottato delle linee guida *ad hoc*, con l'obiettivo di contrastare i fenomeni delittuosi in tali luoghi²⁹. Si tratta di un atto assai avanzato e ben concepito: l'idea di fondo alla base dello stesso, infatti, è quella – senz'altro condivisibile e sviluppata in seguito da molte altre organizzazioni sovranazionali – secondo cui il modo più efficace per approcciarsi al problema del propagarsi della criminalità nelle aree in esame è quella di migliorare la cooperazione sovranazionale tra Stati e di raggiungere un equilibrio «*between protecting and promoting the economic potential of Free Trade Zones, while at the same time providing effective preventative measures and all the tools required in order to effectively combat crime in them*»³⁰. Ed è proprio in ossequio a tale meritoria impostazione che la CFATF ha invitato i Paesi membri non a chiudere le *free zones*, ma a implementare una serie di misure specifiche, quali, ad esempio, l'introduzione di norme *ad hoc*, volte a contrastare il riciclaggio³¹, oppure intese a rendere le transazioni economiche, compiute in siffatti territori, più trasparenti e dunque controllabili dalle autorità di *law enforcement*³².

Non si è dovuto attendere molto affinché l'esempio della CFATF venisse seguito, non solo da altre organizzazioni sovranazionali americane³³ e dalla *International Trademark Association*³⁴, ma anche dalla *Financial Action Task Force (FATF)*, la quale, com'è noto, rappresenta un assai più ampio organismo inter-governativo, costituito nel 1989 in occasione di un vertice di Capi di Stato e di Governo del G7 di Parigi, con lo scopo di

global-history-of-free-ports.

²⁸ Per maggiori informazioni, si consulti il seguente link: <https://www.cfatf-gafic.org/>.

²⁹ Il rinvio va al documento CFATF, *Money Laundering Prevention Guidelines for CFATF Member Governments, Free Trade Zone Authorities, and Merchants*, del 29 marzo 2001, da cui è tratta anche la citazione testuale che precede.

³⁰ CFATF, *Money Laundering Prevention Guidelines for CFATF Member Governments, Free Trade Zone Authorities, and Merchants*, cit., *Background*, § 11.

³¹ Si vedano, in particolare, i paragrafi 1 (b); 3 e 4 delle *Conclusions and Recommendations* della CFATF, *Money Laundering Prevention Guidelines for CFATF Member Governments, Free Trade Zone Authorities, and Merchants*, cit.

³² Cfr. § 1 (e) delle *Conclusions and Recommendations* della CFATF, *Money Laundering Prevention Guidelines for CFATF Member Governments, Free Trade Zone Authorities, and Merchants*, cit.

³³ Il rinvio va, ad esempio, alle *Best Practices to Increase Security in Free Trade Zones in Ports and Tax Free Ports*, adottate dalla *Inter-American Drug Abuse Control Commission* dell'*Organization of American States*.

³⁴ Ci si riferisce alla *Board Resolution on The Role of Free Trade Zones and Free Ports in the Transshipment and Transit of Counterfeit Goods*, adottata l'8 novembre 2006.

contrastare il riciclaggio di denaro, il finanziamento al terrorismo, di cui fanno parte anche molti Paesi europei, tra cui l'Italia³⁵. Nel 2010 siffatta istituzione ha, invero, pubblicato il primo studio globale dedicato alla tematica del rischio di infiltrazioni criminali nelle *free trade zones*, ove si è denunciato che il pericolo *de quo*, lungi dall'essere tipico soltanto di economie meno sviluppate, assume, per contro, una preoccupante portata mondiale³⁶. Il *report* della FAFT ha, in estrema sintesi, individuato una serie di vulnerabilità diffuse³⁷, che rendono le zone franche di molti Paesi particolarmente esposte agli interessi di gruppi criminali organizzati (anche di matrice terroristica), tra cui spicca il fatto che le autorità doganali e di polizia svolgano generalmente all'interno di siffatti territori controlli assai meno penetranti rispetto a quanto di norma accade al di fuori di essi³⁸. Se si somma a tale lacuna concernente il regime dei controlli, la scarsa trasparenza delle transazioni economiche concluse in alcune *free zones*³⁹, acuita dal fatto che spesso non si è a conoscenza di chi sia il titolare effettivo dei beni ivi introdotti, nonché la mancanza di efficaci sistemi di coordinamento tra autorità operanti dentro e fuori alle stesse⁴⁰, non stupisce che la ricerca della FAFT abbia confermato che le aree in esame sono particolarmente permeabili a molteplici forme di reati, quali, ed esempio, il riciclaggio di denaro, il traffico di esseri umani e quello di droghe, il contrabbando (in particolare di sigarette), la produzione o vendita di beni contraffatti e la commissione di vari delitti o frodi tributarie⁴¹.

Com'era prevedibile, la presa d'atto di quanto fosse alta la probabilità che le *free zones* potessero fungere da poli di attrazione per consorterie criminali e terroristiche ha portato pure altri enti sovranazionali, tra cui l'*International Chamber of Commerce (ICC)*⁴² e la *World Customs Organization (WCO)*⁴³, a incrementare i loro sforzi con riguardo alla tematica *de qua*.

Le nuove ricerche compiute da tali istituzioni (o sotto l'egida delle stesse) hanno, peraltro, confermato i timori della FAFT. Le stesse, infatti, hanno ribadito, non solo che la problematica della criminalità nelle zone franche ha una dimensione globale⁴⁴, ma

³⁵ Per maggiori informazioni, cfr. <https://www.fatf-gafi.org/about/>.

³⁶ Cfr. FAFT, *Money Laundering vulnerabilities of Free Trade Zones*, cit., p. 5, ove si afferma che «*the misuse of free trade zones impacts all jurisdictions including those without FTZs of their own, because goods can originate from or be transhipped through FTZs not subject to adequate export controls*».

³⁷ Si veda, in particolare, FAFT, *Money Laundering vulnerabilities of Free Trade Zones*, cit., pp. 15 ss.

³⁸ In proposito, v. FAFT, *Money Laundering vulnerabilities of Free Trade Zones*, cit., p. 16.

³⁹ Sul punto, v. FAFT, *Money Laundering vulnerabilities of Free Trade Zones*, cit., p. 16.

⁴⁰ Cfr. FAFT, *Money Laundering vulnerabilities of Free Trade Zones*, cit., p. 17.

⁴¹ Si veda, in particolare, FAFT, *Money Laundering vulnerabilities of Free Trade Zones*, cit., pp. 17 ss.

⁴² Il rinvio va a ICC, *Controlling the Zone: Balancing facilitation and control to combat illicit trade in the world's Free Trade Zones*, Parigi, 2013.

⁴³ Si veda, ad esempio, il recentissimo studio, compiuto sotto l'egida dell'Organizzazione mondiale delle dogane, di K. OMI, «*Extraterritoriality*» of Free Zones: *The Necessity for Enhanced Customs Involvement*, cit. In verità, già nel 2006, la WORLD CUSTOMS ORGANIZATION aveva adottato delle *Guidelines on Controlling Free Zones, Goods in Transit/Transshipment and Obligations on service Providers in Relation to Intellectual Property Rights Infringements*.

⁴⁴ Si vedano, rispettivamente, ICC, *Controlling the Zone: Balancing facilitation and control to combat illicit trade in the world's Free Trade Zones*, cit., p. 30 e K. OMI, «*Extraterritoriality*» of Free Zones: *The Necessity for Enhanced Customs Involvement*, cit., p. 11 s. Cfr., a riguardo, per alcuni interessanti dati, concernenti i Paesi europei,

anche che tale fenomeno è facilitato in particolare dalla carenza di controlli al loro interno. A tal proposito, si è più precisamente affermato che l'ambiente operativo di molte *free zones* non disporrebbe di una sorveglianza adeguata a causa della diffusa convinzione per cui siffatti luoghi si situerebbero al di fuori della giurisdizione del territorio nazionale⁴⁵. In sostanza, la regola generale – cristallizzata pure nella Convenzione di Kyoto riveduta (RKC) – che stabilisce che i beni inseriti nelle *free trade zones* sono considerati all'esterno del territorio doganale, unicamente a determinati fini tributari, non è stata in molti casi applicata in modo corretto⁴⁶. I luoghi in esame, infatti, al posto di essere intesi quali spazi in cui vige un mero regime fiscale di favore, sono stati spesso considerati luoghi del tutto "extraterritoriali"⁴⁷ («*outside of the nation, and [...] not subject to national Customs or Customs laws*»⁴⁸), il che ha prodotto poi a cascata l'idea secondo cui le autorità doganali e di polizia nazionali non sarebbero autorizzate a operare normalmente in seno alle zone franche neppure per prevenire e reprimere la criminalità.

Per di più, gli studi in questione hanno denunciato che un'ulteriore grave criticità andrebbe individuata nella carenza di norme sovranazionali vincolanti, volte a prevenire o contrastare la commissione di reati nei luoghi in esame⁴⁹. A quest'ultimo riguardo, è bene, infatti, precisare che solo alcuni trattati – come la storica Convenzione ONU sul narcotraffico⁵⁰ – hanno avuto, nel tempo, la lungimiranza di contemplare regole *ad hoc*, finalizzate a contrastare lo svolgimento di attività delittuose all'interno delle zone franche⁵¹. Come se non bastasse, vi è poi l'ulteriore problema per cui il più importante trattato internazionale, adottato dall'Organizzazione mondiale delle dogane,

THE ECONOMIST, *The Global Illicit Trade Environment Index. A report by the Economist Intelligence Unit. Europe*, 2018, p. 14 s.

⁴⁵ In proposito, v., in particolare, ICC, *Controlling the Zone: Balancing facilitation and control to combat illicit trade in the world's Free Trade Zones*, cit., p. 2. Cfr. anche, assai chiaramente, in proposito l'allegato alla proposta di decisione del Consiglio, COM (2019) 294 final, § 12.

⁴⁶ Al riguardo, si veda l'ampia analisi di K. OMI, "Extraterritoriality" of Free Zones: *The Necessity for Enhanced Customs Involvement*, cit., p. 20 s.

⁴⁷ Cfr. K. OMI, "Extraterritoriality" of Free Zones: *The Necessity for Enhanced Customs Involvement*, cit., *passim*. La tesi tradizionale dell'extraterritorialità dei porti franchi si può ritrovare espressa in F. TRAMPUS, *I Porti franchi nel sistema del diritto marittimo generale*, in *Trasporti. Diritto, economia, politica*, 2000, p. 142, laddove l'Autrice afferma che «i Porti franchi possono essere definiti [...] zone extraterritoriali [...], in quanto essi non sono sottoposti alle leggi dello Stato territoriale per quanto riguarda i dazi, i controlli sulla provenienza, destinazione, natura delle merci, le imposte sul reddito e sul valore aggiunto, le tasse locali e le spese non operative, il tasso di cambio estero, le barriere commerciali bancarie, le regole di lavoro, le leggi sull'attività industriale ed altre leggi economiche».

⁴⁸ Così, efficacemente, ICC, *Controlling the Zone: Balancing facilitation and control to combat illicit trade in the world's Free Trade Zones*, cit., p. 2.

⁴⁹ Sul punto, v., in particolare, K. OMI, "Extraterritoriality" of Free Zones: *The Necessity for Enhanced Customs Involvement*, cit., p. 17 s.

⁵⁰ Il rinvio va all'art. 18 della Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope, conclusa a Vienna il 20 dicembre 1988, ove si afferma, tra l'altro, che le Parti contraenti si obbligano ad applicare nelle zone franche e nei porti franchi «misure che non saranno meno severe di quelle che applicano nelle altre Parti del loro territorio».

⁵¹ Cfr. ancora K. OMI, "Extraterritoriality" of Free Zones: *The Necessity for Enhanced Customs Involvement*, cit., p. 17 s.

anche al fine di rendere più sicure le *free trade zones*, ossia la più volte citata Convenzione di Kyoto riveduta, colloca le norme sulle zone franche unicamente in un allegato⁵², il quale è stato effettivamente adottato soltanto da una minima parte dei Paesi che hanno aderito, invece, al *corpus* generale di tale strumento⁵³.

Ciò posto, va ora precisato che la tematica delle infiltrazioni criminali nelle zone franche è stata oggetto – specie nell’ultimo quinquennio – di sempre maggiori attenzioni pure a livello europeo. A tal proposito, è opportuno ricordare, in prima battuta, un importante studio del 2018, stilato di concerto tra l’Ufficio dell’Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO) e l’OCSE, volto a individuare il rapporto tra il commercio di prodotti contraffatti e le zone franche⁵⁴. Ebbene, siffatta relazione ha chiarito che le normative meno rigide vigenti nelle *free zones* e i controlli doganali poco accurati fanno sì che effettivamente «maggiore è il ruolo delle zone franche nell’economia di un paese (quantificato in base al numero sia delle stesse sia delle persone che vi lavorano) e più ingente è il valore dei prodotti contraffatti che tale paese esporta»⁵⁵. Merita, peraltro, precisare che il *report de quo* non si è limitato a compiere tale considerazione di ordine generale, ma, avvalendosi di dati relativi a *free zones* ubicate in tutto il mondo e a sequestri operati dalle autorità doganali a livello internazionale, ha fornito una stima precisa della relazione tra contraffazione e i territori in esame. A detta dell’EUIPO e dell’OCSE⁵⁶, l’istituzione di una «zona franca nell’economia di un paese è associata a un aumento del 5,9% del valore dei prodotti contraffatti che tale paese esporta»⁵⁷ e «un aumento dell’1% nel numero di imprese attive nelle zone franche determina un incremento dello 0,29% del valore delle esportazioni di prodotti contraffatti»⁵⁸. Si ritiene, in sostanza, che «alcune zone franche siano importanti snodi di smistamento di merci illecite che sono state rietichettate e reimballate per nascondere il punto di origine e infiltrarsi nella filiera legale»⁵⁹. Alla luce di questi dati allarmanti, è evidente come le zone franche contribuiscano in modo significativo a incrementare il mercato del falso, il

⁵² Il rinvio va, più precisamente, al già citato capitolo 2 dell’allegato specifico D alla “Convenzione di Kyoto riveduta”.

⁵³ A riguardo, v. ICC, *Controlling the Zone: Balancing facilitation and control to combat illicit trade in the world’s Free Trade Zones*, cit., p. 11.

⁵⁴ Ci si riferisce, più precisamente, all’ampio studio dell’OECD – EUIPO, *Trade in Counterfeit Goods and Free Trade Zones*, cit., *passim*. Si vedano anche le seguenti analisi: OECD – EUIPO, *Trends in Trade in Counterfeit and Pirated Goods*, Parigi, 2019, p. 20 s.; OECD – EUIPO, *Why Do Countries Export Fakes? The role of Governance Frameworks, Enforcement and Socio-economic Factors*, Parigi, 2018, pp. 30 ss. e OECD – EUIPO, *Mapping the Real Routes of Trade in Fake Goods*, Parigi, 2017, pp. 19 ss.

⁵⁵ Così, testualmente, si esprime il comunicato stampa del 15 marzo 2018 dell’EUIPO, intitolato *Commercio di prodotti contraffatti e zone franche*, in https://euiipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document_library/observatory/documents/reports/Trade_in_Counterfeit_Goods_and_Free_Trade_Zones/press_release_it.pdf.

⁵⁶ Cfr. OECD – EUIPO, *Trade in Counterfeit Goods and Free Trade Zones*, cit., p. 13.

⁵⁷ La citazione è tratta dal comunicato stampa del 15 marzo 2018 dell’EUIPO, intitolato *Commercio di prodotti contraffatti e zone franche*, cit.

⁵⁸ In questo senso, v. EUIPO, *Commercio di prodotti contraffatti e zone franche*, in www.euiipo.europa.eu.

⁵⁹ La citazione è desunta dall’allegato alla proposta di decisione del Consiglio, COM (2019) 294 final, § 6.

quale, secondo un ulteriore studio dell'EUIPO/OCSE, nel 2016 ha raggiunto un valore di 121 miliardi di euro nella sola UE⁶⁰.

Ma vi è di più. Nel 2018 anche l'*European Parliamentary Research Service* ha pubblicato un ampio studio, dedicato al recente fenomeno, a cui si è già fatto riferimento, dei porti franchi del lusso, in cui vengono collocati beni di valore, quali, ad esempio, opere d'arte di più varia provenienza⁶¹. Ebbene, senza che ci si possa dilungare sul punto in questa sede, va preso atto di come siffatta analisi abbia confermato che pure tale tipologia di *free zones* corra il rischio di essere sfruttata da organizzazioni criminali; e ciò in particolare a causa della grande opacità che caratterizza siffatti luoghi, in cui è assai complesso conoscere persino chi sia il reale proprietario dei beni stoccati, nonché della difficoltà, ancora non superata nonostante gli sforzi delle istituzioni europee⁶², nazionali⁶³ e dei principali operatori del settore⁶⁴, nell'implementarvi un'efficace disciplina antiriciclaggio⁶⁵. A conclusioni analoghe sono peraltro giunte numerose altre ricerche⁶⁶, tra cui, in particolare, un *report* dell'UNESCO, laddove si è affermato che «*there is a high risk that the free ports are used by art dealers to store works of art from thefts, lootings or illicit excavations for resale in the black market when things have cooled down, even many years later*»⁶⁷. Per comprendere il perché si sia giunti a tali conclusioni, basti

⁶⁰ OECD – EUIPO, *Trends in Trade in Counterfeit and Pirated Goods*, cit., p. 11.

⁶¹ Ci si riferisce al più volte citato *report* di R. KORVER (EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE), *Money laundering and tax evasion risks in free ports*, cit., *passim*.

⁶² Il rinvio va, in particolare, alla quinta direttiva antiriciclaggio (ossia la direttiva 2018/843/UE, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE, in *G.U.U.E.*, 19 giugno 2018, L 156/43), che, come si vedrà *infra* § 7, contiene una previsione in materia di porti franchi.

⁶³ Ad esempio, sia la Svizzera, sia il Lussemburgo, hanno potenziato la loro disciplina antiriciclaggio negli ultimi anni con riguardo ai *free ports*: cfr., in proposito, EUROPEAN COMMISSION, *Illicit trade in cultural goods in Europe. Characteristics, criminal justice responses and an analysis of the applicability of technologies in the combat against the trade*, Bruxelles, 2019, p. 99. Per un'ampia analisi della legislazione svizzera sul punto, cfr. K.L. STEINER, *Dealing with Laundering in the Swiss Art Market: New Legislation and its Threats to Honest Traders*, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, 2017, pp. 351 ss., con riguardo al Lussemburgo, cfr., invece, R. KORVER (EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE), *Money laundering and tax evasion risks in free ports*, cit., pp. 27 ss.

⁶⁴ È d'uopo ricordare che l'organizzazione RESPONSIBLE ART MARKET, per sensibilizzare gli operatori del settore dell'arte, ha stilato delle *Guidelines on combatting Money Laundering and Terrorist Financing*, reperibili online al seguente link: responsibleartmarket.org/guidelines/guidelines-on-combatting-money-laundering-and-terrorist-financing.

⁶⁵ Sul punto, v. R. KORVER (EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE), *Money laundering and tax evasion risks in free ports*, cit., p. 38.

⁶⁶ Cfr., ad esempio, EUROPEAN COMMISSION, *Illicit trade in cultural goods in Europe*, cit., p. 98 ss., nonché C. MILMO, *Treasures "hidden" in free ports at risk of being used to fund Isis*, in <https://inews.co.uk/news/treasures-worth-billions-hidden-free-ports-fund-isis-532597>, 6 settembre 2019; J. PLENDERLEITH, *How the art market helps fund terrorism*, in <https://www.int-comp.org/insight/2019/october/how-the-art-market-helps-fund-terrorism/>, 28 ottobre 2019.

⁶⁷ Ci si riferisce a ICPRC (UNESCO), *Free Ports and risks of illicit trafficking of cultural property*, ICPRC/16/20.COM/12, Parigi, luglio 2016, in http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/2_FC_free_port_working_document_Final_EN_revclean.pdf, p. 2.

ricordare che, negli ultimi anni, sono state effettivamente ritrovate all'interno di *free ports* un gran numero di opere d'arte di inestimabile valore di provenienza illecita⁶⁸. Valga un esempio per tutti: risale al dicembre del 2016 il sequestro nel porto franco di Ginevra di un novero di cimeli archeologici, trafugati da siti archeologici della Siria, della Libia e dello Yemen⁶⁹, il quale avrebbe, secondo un recente articolo, fornito una dimostrazione concreta di un collegamento «*between the art industry and terrorist groups*»⁷⁰, la cui esistenza era stata denunciata apertamente pure dal Ministro delle finanze francese Sapin pochi mesi prima⁷¹.

Giunti a questo punto, non stupirà sapere che, nell'estate del 2019, la Commissione europea abbia scelto di far rientrare le zone franche all'interno di un novero di nuovi settori particolarmente critici, da monitorare con grande attenzione nei prossimi anni, a causa dei rischi che gli stessi determinano per la sicurezza dell'UE⁷². A detta dell'istituzione *de qua*, infatti, «*weaknesses continue to be found in several FTZs and some have been used in a series of organised crimes, including [...] narcotics trafficking; the illegal ivory trade; people-smuggling; and counterfeiting*»⁷³. Per di più, le organizzazioni criminali ivi operanti sarebbero – secondo la valutazione dei rischi operata dall'organo *de quo* – particolarmente insidiose, in quanto spesso dedite alla commissione di una pluralità contestuale di reati, tra cui «*VAT fraud, corruption and money-laundering*»⁷⁴. Tenuto conto di ciò, ben si comprende perché la Commissione sia giunta alla conclusione per cui, a oggi, il pericolo che i *free ports* siano utilizzati al fine di finanziare il terrorismo o per riciclare denaro si attesti a un livello, rispettivamente, significativo⁷⁵ e molto significativo⁷⁶.

⁶⁸ Per alcuni esempi, cfr. ICPRPC (UNESCO), *Free Ports and risks of illicit trafficking of cultural property*, cit., p. 3.

⁶⁹ A riguardo, v. H. AGERHOLM, *Stolen artifacts from Palmyra and Yemen seized in Geneva*, in <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/stolen-artifacts-palmyra-yemen-geneva-unesco-switzerland-a7454001.html>, 4 dicembre 2016 e *Looted Palmyra relics seized by Swiss authorities at Geneva ports*, in <https://www.theguardian.com/world/2016/dec/03/looted-palmyra-relics-seized-by-swiss-authorities-at-geneva-ports>.

⁷⁰ Il rinvio va a J. PLENDERLEITH, *How the art market helps fund terrorism*, cit.

⁷¹ Si veda, in proposito, il seguente articolo: *Stolen art sold in 'free ports' is funding terrorism – Sapin*, in www.rfi.fr/en/france/20161007-stolen-art-sold-free-ports-funding-terrorism-sapin, 7 ottobre 2016.

⁷² Il riferimento va alla relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, sulla valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che incidono sul mercato interno e sono connessi ad attività transfrontaliere, del 24 luglio 2019, COM (2019) 370 final, § 2.1.6.1.2.

⁷³ La citazione è tratta dal COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *Accompanying the document, Report from the Commission to the European Parliament and the Council, on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities*, del 24 luglio 2019, SWD (2019) 650 final, p. 243 s. Nello stesso senso, cfr. EUROPOL – EUIPO, *2017 Situation Report on Counterfeiting and Piracy in the European Union*, 2017, p. 25.

⁷⁴ Così, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, SWD (2019) 650 final, cit., p. 244.

⁷⁵ Cfr. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, SWD (2019) 650 final, cit., p. 247.

⁷⁶ Si veda ancora COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, SWD (2019) 650 final, cit., p. 247.

3. Un esempio italiano: prevenzione e repressione dei reati nel porto franco di Trieste.

Dopo aver ricostruito il percorso attraverso il quale la comunità internazionale ha preso coscienza dei rischi per la sicurezza causati dalle *free trade zones*, pare ora giunto il momento di compiere uno *step* ulteriore, verificando se l'ordinamento italiano sia, dal canto suo, del tutto al riparo da pericoli di tal tipo. Come si è accennato, l'analisi qui compiuta si soffermerà, in particolare, sulla realtà del porto franco di Trieste⁷⁷ e dimostrerà lo sforzo compiuto di recente dall'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale e da altri enti pubblici⁷⁸, per rendere lo scalo quanto più possibile immune dallo sviluppo di attività di rilevanza penale. Prima di affrontare il merito dell'analisi, pare peraltro indispensabile ripercorrere, sia pur per sommi capi, la stratificata disciplina che regola lo scalo giuliano⁷⁹, la quale presenta peculiarità tali da rendere altrimenti il discorso difficilmente intellegibile.

4. Segue. Il complesso regime giuridico dello scalo giuliano.

Il porto franco di Trieste è uno dei più antichi d'Europa⁸⁰: esso è, invero, stato istituito più di tre secoli orsono, tramite una patente dell'imperatore Carlo VI d'Asburgo del 18 marzo 1719⁸¹. Se, peraltro, in un primo momento l'intero scalo giuliano si era visto attribuire tale regime di favore (e nell'epoca teresiana persino tutta Trieste assunse la qualifica di "città franca"⁸²), va ricordato che nel 1891, il porto franco subì una decisa ristrutturazione, venendo incorporato nel territorio doganale dell'impero, salvo per alcuni suoi punti, che mantennero la qualifica originaria di aree extradoganali⁸³. In sostanza, da tale data in poi (e ciò vale ancora oggi) con l'espressione "porto franco di

⁷⁷ Un'ampia bibliografia concernente il porto franco di Trieste si può trovare in E. VOLLI, *Porto Franco di Trieste e concessioni demaniali: esistenza del Territorio Libero di Trieste*, in *Il diritto marittimo*, 2013, pp. 927-929.

⁷⁸ Si veda, *infra* § 6.

⁷⁹ Un'ampia raccolta della disciplina speciale, concernente il porto franco di Trieste, si può ritrovare nei seguenti volumi: A. ZANZOTTERA – E. VERAZZI (a cura di), *Il porto franco di Trieste dal 1862 al 2012. L'evoluzione normativa da porto franco dell'impero austro-ungarico a porto franco internazionale*, Trieste, 2012 e ID., *Il porto franco di Trieste dal 2012 al 2019. L'evoluzione normativa del porto franco internazionale*, Trieste, 2019.

⁸⁰ Si vedano, al riguardo, M. UDINA – G. CONETTI, voce *Zone franche*, cit., p. 1, nonché B. BRUNDU, *Zone franche: sviluppi e orientamenti geoeconomici*, cit., p. 16, nota 7.

⁸¹ Il documento è pubblicato in A. ZANZOTTERA – E. VERAZZI (a cura di), *Il porto franco di Trieste dal 1862 al 2012*, cit., pp. 2-5. Un'ampia ricostruzione diacronica, concernente il porto franco di Trieste, può essere ritrovata in: F. LODATO, *Il porto franco di Trieste dalla pace di Parigi al Memorandum di Londra (1947-1954): il ruolo politico-economico del porto franco nella questione di Trieste*, in F.A. QUERCI – F. TRAMPUS – F. LODATO, *Internazionalità e storicità del porto franco di Trieste*, Trieste, 2001, pp. 194 ss. e F. TRAMPUS, *Free Ports of the World*, cit., pp. 140 ss. Più di recente, cfr. la pregevole sentenza del T.A.R. F.V.G., sez. I, 15 luglio 2013, n. 400, in *DeJure*.

⁸² Si veda, a riguardo, F. TRAMPUS, *Free Ports of the World*, cit., p. 142.

⁸³ Il rinvio va alla legge imperiale 23 giugno 1891 (B.L.I. Nro. 76), colla quale in esecuzione della legge 30 aprile 1889 (B.L.I. Nro. 63) si prendono le disposizioni più precise, concernenti l'incorporazione del territorio del porto franco di Trieste nel territorio doganale austro-ungarico, pubblicata in A. ZANZOTTERA – E. VERAZZI (a cura di), *Il porto franco di Trieste dal 1862 al 2012*, cit., pp. 34 ss.

Trieste” non ci si può più riferire all’intero scalo giuliano, ma, al contrario, unicamente alla sommatoria di una serie di punti franchi⁸⁴, dislocati in aree diverse della città.

Dopo l’annessione di Trieste all’Italia, conseguente alla fine del primo conflitto mondiale, la situazione giuridica del *free port* non subì particolari modifiche: un regio decreto del 1922⁸⁵ mantenne, infatti, espressamente in vigore le norme previgenti in tema di punti franchi. Una svolta si ebbe nel 1925, allorquando venne emanato il decreto ministeriale n. 1693⁸⁶, recante norme doganali per l’esercizio dei punti franchi di Trieste, le quali sono per lo più ancora oggi in vigore⁸⁷. Merita rilevare che tale decreto assimilò in modo espresso i punti franchi triestini a un’area «extradoganale»: essi vennero considerati, infatti, «fuori dalla linea doganale». Per di più, l’art. 11 dell’atto in esame cristallizzò un divieto generale – passibile di alcune eccezioni – di ingerenza delle autorità doganali nei punti franchi⁸⁸, sul quale si avrà modo di tornare in seguito⁸⁹, in ragione delle problematiche che lo stesso ha suscitato in giurisprudenza.

Al termine della seconda guerra mondiale, lo *status* speciale del porto di Trieste «non solo venne salvaguardato, ma trovò anche espressa tutela all’interno di fonti di rango internazionale»⁹⁰. Di esso si occupò, *in primis*, il Trattato di pace tra l’Italia e le potenze vincitrici, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947⁹¹. È, del resto, noto che, il trattato in questione, al fine di risolvere l’intricata “questione giuliana”⁹² tra Italia e Jugoslavia, pensò non solo di dar vita al Territorio Libero di Trieste⁹³, ossia a «uno Stato

⁸⁴ Sul concetto di “punto franco”, cfr. L. PISCITELLI, voce *Punti franchi*, cit., p. 1149 s.

⁸⁵ Cfr. regio decreto 15 settembre 1922, n. 1356, estensione alle nuove province della legge e del regolamento doganale vigenti nel regno, pubblicato in A. ZANZOTTERA – E. VERAZZI (a cura di), *Il porto franco di Trieste dal 1862 al 2012*, cit., pp. 104 ss.

⁸⁶ Ci si riferisce, più precisamente, al decreto del Ministero delle Finanze 20 dicembre 1925, n. 1693, recante norme doganali per l’esercizio dei Punti franchi di Fiume e di Trieste, in A. ZANZOTTERA – E. VERAZZI (a cura di), *Il porto franco di Trieste dal 1862 al 2012*, cit., pp. 119 ss.

⁸⁷ In questo senso, v. T.A.R. F.V.G., sez. I, 15 luglio 2013, n. 400, cit., § 8.2.

⁸⁸ Sul quale cfr. T.A.R. F.V.G., sez. I, 15 luglio 2013, n. 400, cit., § 34.2, ove si precisa che tale regola comporta che «il controllo sulle merci in entrata e uscita si svolge solo ai valichi, salvo [...] specifiche eccezioni dovute a motivi [di] sicurezza e di ordine pubblico. Correlativamente tutte le merci estere introdotte nel porto franco possono essere liberamente rispedite in transito».

⁸⁹ V., *infra* § 5.

⁹⁰ Cfr. A. VETTOREL, *Porto franco di Trieste: il Decreto n. 368/2017 e i vantaggi per le imprese*, in <http://home.ilfisco.it>.

⁹¹ In proposito, v. M. UDINA, *Scritti sulla questione di Trieste*, Milano, 1969, pp. 183 ss., nonché l’ampia analisi storica di F. LODATO, *Il porto franco di Trieste dalla pace di Parigi al Memorandum di Londra (1947-1954)*, cit., pp. 284 ss.

⁹² Sulla quale cfr., per tutti, in chiave storica, R. PUPO, *Trieste '45*, Roma – Bari, 3^a ed., 2017, *passim*, G. SLUGA, *The Problem of Trieste and the Italo-Yugoslav Border. Difference, Identity, and Sovereignty in Twentieth-Century Europe*, New York, 2001, *passim*; nonché D. DE CASTRO, *La questione di Trieste. L’azione politica e diplomatica italiana dal 1943 al 1954*, 2 voll., Trieste, 1981, *passim*. In chiave internazionalistica, cfr., invece, M. UDINA, *Scritti sulla questione di Trieste*, cit., *passim*.

⁹³ Sul quale, cfr., oltre alle opere citate alla nota precedente, M. UDINA, *Die Durchführung der Abkommen über Triest*, in *Völkerrechts*, 1956, pp. 455 ss.; H. KELSEN, *The Free Territory of Trieste under the United Nations*, in *The Year Book of World Affairs*, 1950, pp. 174 ss.; J.L. KUNZ, *The Free Territory of Trieste*, in *The Western Political Quarterly*, 1948, pp. 99 ss.

indipendente garantito dal consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite»⁹⁴, ma anche di favorire l'economia di tale nuova entità "cuscinetto" tramite l'istituzione (*rectius* il mantenimento) di un porto franco a Trieste, ricomprendente al suo interno i punti franchi, entro i loro confini del 1939. Per quanto qui rileva, va precisato che il *free port* triestino venne direttamente disciplinato dall'allegato VIII del Trattato di pace⁹⁵, di cui, in questa sede, interessano due norme in particolare. Da un lato, l'art. 4, il quale statuisce, in generale che, salvo diversamente stabilito, tutte le leggi ed i regolamenti in vigore nel Territorio libero di Trieste si sarebbero dovute applicare alle persone e ai beni entro i confini del Porto Franco, nonché, da un altro lato, l'art. 8, secondo cui «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 [...] per la prevenzione del contrabbando». Come si avrà modo di ribadire⁹⁶, tali disposizioni – in parte ancora vigenti – rivestono un ruolo chiave per la presente analisi: in forza di esse si devono, infatti, da sempre ritenere consentiti nei punti franchi triestini tutti i controlli necessari alla prevenzione e alla repressione dei reati, non essendosi mai voluto rendere tale area una "terra di nessuno", sottratta alle norme e alla giurisdizione penale dell'ordinamento incaricato della sua amministrazione.

Ciò posto, conviene ora ricordare che, a causa del mutamento della situazione politica internazionale, il Territorio libero di Trieste non riuscì mai a funzionare concretamente⁹⁷. Com'è noto, infatti, l'area prevista dal Trattato di pace del 1947 continuò ad essere divisa in due zone, amministrate, rispettivamente, da un Governo militare anglo-americano e da un Governo militare jugoslavo, fino a quando il trattato internazionale del 1954, noto come "Memorandum di Londra"⁹⁸, «accertò e sancì la fine – o meglio l'impossibilità di venire ad esistenza – del Territorio libero di Trieste»⁹⁹ e suddivise tra l'Italia e la Jugoslavia i luoghi prima occupati.

L'abbandono dell'idea di dar vita a tale soggetto internazionale non determinò, però, la caducazione delle previsioni del Trattato di Pace concernenti il porto franco: l'art. 5 del Memorandum di Londra dispose, infatti, che «*the Italian Government undertakes to maintain the Free Port at Trieste in general accordance with the provisions of Articles 1-20 of*

⁹⁴ Questa è l'opinione del T.A.R. F.V.G., sez. I, 15 luglio 2013, n. 400, cit., § 10.3. Pare utile ricordare che, in dottrina, vi era chi autorevolmente negava carattere statuale al Territorio libero: cfr., in proposito, M. UDINA, *Scritti sulla questione di Trieste*, cit., pp. 53 (ove si afferma che «la comunità territoriale triestina potrà [...] considerarsi un nuovo soggetto di diritto internazionale, pur non avendo carattere statuale») e 129, nota 1.

⁹⁵ Il testo dello stesso si può trovare pubblicato in A. ZANZOTTERA – E. VERAZZI (a cura di), *Il porto franco di Trieste dal 1862 al 2012*, cit., pp. 157 ss. Per un'ampia analisi a riguardo, cfr. M. UDINA, *Scritti sulla questione di Trieste*, cit., pp. 181 ss.

⁹⁶ Cfr., *infra* § 5.

⁹⁷ Si vedano, a riguardo, M. UDINA, *Scritti sulla questione di Trieste*, cit., p. 224, nonché D. MALTESE, *Il ritorno di Trieste all'Italia: le diverse configurazioni giuridiche (nel cinquantenario del «memorandum» di Londra)*, in *Foro it.*, 2004, c. 120 e, ancora, ID., *Accordi di Osimo e Memorandum di Londra*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 1978, pp. 18 ss.

⁹⁸ Sul quale, cfr., ampiamente, nella letteratura giuridica, D. MALTESE, *Accordi di Osimo e Memorandum di Londra*, cit., pp. 23 ss.; M. UDINA, *Scritti sulla questione di Trieste*, cit., pp. 213 ss., nonché F. LODATO, *Il porto franco di Trieste dalla pace di Parigi al Memorandum di Londra (1947-1954)*, cit., pp. 305 ss.

⁹⁹ Così, testualmente, T.A.R. F.V.G., sez. I, 15 luglio 2013, n. 400, cit., § 12.

*Annex VIII of the Italian Peace Treaty*¹⁰⁰. In sostanza, nel momento in cui con il Trattato del 1954 si decise di (ri)affidare la città giuliana all'Italia, si scelse comunque di obbligare il Governo nostrano a mantenere in vita il porto franco. Peraltro, posto che le norme del Trattato di Parigi del 1947 facevano plurimi riferimenti letterali al Territorio libero di Trieste, non fu possibile richiamarle nella loro interezza, ma si rese indispensabile adattare alla nuova realtà giuridica, il che avvenne tramite la specificazione per cui l'Italia è tenuta a disciplinare il *free port* soltanto «*in general accordance*» alle previsioni degli articoli da 1 a 20 del più volte citato allegato VIII¹⁰¹. Un tanto sta, invero, a significare che le regole in questione non sono rimaste in vigore nella loro interezza, dovendo essere interpretate «alla luce della conformità attenuata derivante dal testo del Memorandum»¹⁰² di Londra. Di conseguenza, dopo il 1954 tutti i riferimenti contenuti negli articoli dell'allegato VIII al Territorio libero di Trieste – compresi quelli contenuti nei citati artt. 4 e 8 – vanno «riferiti ai corrispondenti organi dello Stato italiano»¹⁰³. Per di più, proprio il fatto che l'Italia sia tenuta a regolare il porto franco soltanto “*in general accordance*” (e dunque “in armonia”) rispetto alle disposizioni dell'Trattato di pace pare aver attribuito al nostro Paese un certo margine di manovra nello stabilire la disciplina di dettaglio dello scalo giuliano: ciò che è importante al fine di rispettare gli obblighi internazionali è, infatti, da un lato, che venga mantenuto il regime di franchigia doganale e, da un altro lato, che siano comunque rispettati i principi generali stabiliti nell'allegato VIII più volte citato. In definitiva, a seguito del Memorandum di Londra, la gestione del *free port* ha potuto essere in concreto determinata dalla normativa interna italiana, la quale comunque non può contrastare con i punti fondanti della parte del Trattato di pace, dedicata allo scalo giuliano.

Le autorità nazionali non hanno, peraltro, tardato ad agire: con il decreto del 19 gennaio 1955, n. 29 il Commissario generale del Governo italiano per il territorio di Trieste¹⁰⁴ diede attuazione a quanto previsto nel Memorandum di Londra, stabilendo che «è mantenuto nel porto di Trieste il “Porto Franco” costituito dai [...] punti franchi esistenti nel 1939»¹⁰⁵. Non va tralasciato che l'art. 5 dell'atto *de quo* attribuì espressamente alla *free zone* triestina «carattere extraterritoriale»¹⁰⁶, utilizzando una locuzione diversa rispetto a quella “classica” di “area extradoganale”, che compariva in altri atti, come, ad esempio, il citato decreto ministeriale del 1925. Merita, peraltro, precisare fin da subito che – come si desume dal contesto complessivo del provvedimento – il termine “extraterritoriale” pare essere stato qui utilizzato al solo fine di indicare un luogo in cui vige uno speciale regime doganale di favore (ossia quale sinonimo di “extraterritorialità doganale”) e non per riferirsi a un'area sottratta alla giurisdizione dello Stato. Una tale

¹⁰⁰ Nel volume di A. ZANZOTTERA – E. VERAZZI (a cura di), *Il porto franco di Trieste dal 1862 al 2012*, cit., il testo del Memorandum è pubblicato, in lingua italiana, a pp. 181 ss.

¹⁰¹ In proposito, cfr., ampiamente, T.A.R. F.V.G., sez. I, 15 luglio 2013, n. 400, cit., § 17.2.

¹⁰² Così, T.A.R. F.V.G., sez. I, 15 luglio 2013, n. 400, cit., § 17.3.

¹⁰³ Cfr., ancora, T.A.R. F.V.G., sez. I, 15 luglio 2013, n. 400, cit., § 17.4.

¹⁰⁴ Ci si riferisce al decreto commissariale del 19 gennaio 1955, n. 29, Porto franco di Trieste, pubblicato in A. ZANZOTTERA – E. VERAZZI (a cura di), *Il porto franco di Trieste dal 1862 al 2012*, cit., p. 189 s.

¹⁰⁵ Così recita l'art. 1 dell'atto *de quo*.

¹⁰⁶ Cfr. A. ZANZOTTERA – E. VERAZZI (a cura di), *Il porto franco di Trieste dal 1862 al 2012*, cit., p. 189.

lettura si rende, del resto, necessaria onde rendere compatibile la disciplina interna con uno dei principi fondanti, cristallizzato all'art. 4 dell'allegato VIII al Trattato di Parigi, ossia la previsione per cui tutte le leggi ed i regolamenti in vigore nell'ordinamento a cui è affidata l'amministrazione del porto franco vanno applicate entro lo stesso, salve specifiche deroghe. Per di più, il fatto che il decreto del 1955 sia incorso *in parte qua* in un mero "infortunio linguistico" trova una precisa conferma nella constatazione per cui, nel successivo decreto del 23 dicembre 1959, n. 53, con cui venne istituito un nuovo punto franco nel comprensorio industriale del porto di Trieste, il Commissario generale del Governo sia tornato sui suoi passi, adoperando la locuzione classica di zona "extradoganale"¹⁰⁷. Ciò non toglie, peraltro, che l'utilizzo di concetti tanto ambigui, quali proprio quello di "extraterritorialità", abbia contribuito al sorgere di alcuni equivoci giuridici, solo con fatica risolti dalla giurisprudenza, in punto di esistenza o meno di un limite alla giurisdizione italiana nel *free port* giuliano.

Giunti a questo punto, è d'uopo chiarire che la normativa speciale concernente i punti franchi di Trieste è stata poi sempre salvaguardata, sia dalla sopravvenuta disciplina interna¹⁰⁸, sia dai successivi accordi internazionali stipulati dall'Italia, tra cui vanno menzionati non solo quelli che hanno definitivamente regolato i confini con la Jugoslavia – ovvero in particolare il Trattato di Osimo¹⁰⁹ –, ma anche i provvedimenti di diritto primario o derivato CE (oggi UE)¹¹⁰.

Per quanto concerne il rapporto tra disciplina concernente le zone franche di Trieste e la normativa comunitaria prima ed eurounitaria poi, viene in particolare in rilievo l'articolo 234 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea, oggi corrispondente all'art. 351 TFUE, laddove sono fatti salvi i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni, concluse anteriormente al 1 gennaio 1958 (o, comunque, prima dell'adesione all'UE), da uno o più Stati membri con uno o più Paesi terzi. In virtù di questa regola, si comprende, invero, come l'adesione dell'Italia alla CEE/CE/UE non abbia inciso sugli obblighi internazionali che, in virtù del Trattato di pace di Parigi del

¹⁰⁷ Si veda l'art. 4 del decreto commissariale 23 dicembre 1959, n. 53, istituzione di un Punto Franco nel comprensorio del Porto Industriale di Trieste.

¹⁰⁸ Il rinvio va, in particolare, all'art. 169 del testo unico in materia doganale, d.p.r. 23 gennaio 1973, n. 43; all'art. 12 della l. 29 gennaio 1994, n. 84, riordino della legislazione in materia portuale legge porti 1994 e, infine, al recente decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 13 luglio 2017, recante l'organizzazione amministrativa per la gestione dei punti franchi compresi nella zona del porto franco di Trieste. Per un commento dell'importante atto da ultimo citato, cfr. A. VETTOREL, *Porto franco di Trieste*, cit.

¹⁰⁹ Il Trattato di Osimo, siglato il 10 novembre 1975, tra l'Italia e la Jugoslavia, nonché la legge 14 marzo 1977, n. 73 di ratifica ed esecuzione dello stesso, si possono trovare pubblicati in A. ZANZOTTERA – E. VERAZZI (a cura di), *Il porto franco di Trieste dal 1862 al 2012*, cit., pp. 246 ss. In merito a tale convenzione cfr., per tutti, M. UDINA, *Gli accordi di Osimo. Lineamenti introduttivi e testi annotati*, Trieste, 1979, *passim*, nonché, più di recente, D. D'AMELIO, *Il dibattito pubblico sul trattato di Osimo fra ragion di Stato e protesta locale*, in *Qualestoria*, 2013, n. 2, pp. 83 ss., a cui si rinvia anche per gli ampi riferimenti bibliografici. Per quanto qui rileva, è d'uopo ricordare che se è vero che il Trattato di Osimo abrogò il Memorandum di Londra del 1954 nelle relazioni tra la Repubblica italiana e la Jugoslavia, lo stesso non produsse alcun effetto sul regime del porto franco di Trieste: in questo senso, cfr., di recente, T.A.R. F.V.G., sez. I, 15 luglio 2013, n. 400, cit., § 23, nonché T.A.R. F.V.G., sez. I, 28 ottobre 2013, n. 530, in *DeJure*, § 15.4.

¹¹⁰ In proposito, cfr. l'ampia analisi compiuta dal T.A.R. F.V.G., sez. I, 15 luglio 2013, n. 400, cit., §§ 19 ss.

1947 e del Memorandum di Londra del 1954, incombono sul nostro Paese con riguardo al porto franco di Trieste¹¹¹. Senza contare poi che sono state le stesse istituzioni UE ad aver, a più riprese, escluso in modo espresso che sussistano elementi di incompatibilità tra il diritto europeo e la normativa sovranazionale che disciplina il *free port* di Trieste¹¹². Non stupisce, pertanto, che i punti franchi triestini siano da sempre stati inseriti nell'elenco delle *free zones* dell'Unione, le quali – è bene precisarlo – non sono per il diritto UE (così come per la Convenzione di Kyoto riveduta) aree situate all'esterno della linea doganale, ma soltanto luoghi in cui vige un regime doganale speciale¹¹³. In altri termini, secondo una ricostruzione fatta propria anche dalla giustizia amministrativa, l'Unione europea, pur riconoscendo il carattere peculiare del porto franco di Trieste, sembrerebbe ricomprendere – a oggi – quest'ultimo nel territorio doganale UE, non classificandolo quale zona extradoganale in senso stretto (né tantomeno extraterritoriale)¹¹⁴.

Per sintetizzare, il regime dei punti franchi triestini è, a tutt'oggi, caratterizzato da «una triplice fonte giuridica»¹¹⁵: a) internazionale (articoli da 1 a 20 del Trattato di pace del 1947, per come richiamati e delimitati dal Memorandum di Londra); b) eurounitaria (da coordinarsi con gli obblighi assunti dall'Italia prima di aderire alla CEE); c) interna (tra cui, in particolare, vanno ricordati il decreto ministeriale n. 1693 del 1925 e il decreto del Commissario generale del Governo n. 29 del 1955, nonché l'assai recente decreto ministeriale 13 luglio 2017, recante l'organizzazione amministrativa per la gestione della *free zone* giuliana).

5. Segue. Disorientamenti esegetici in punto di esistenza di un limite alla giurisdizione italiana nel porto franco di Trieste.

Nella prima parte del presente lavoro¹¹⁶, si è avuto modo di osservare come molteplici studi abbiano denunciato il fatto che le zone franche siano, a tutt'oggi, particolarmente suscettibili di subire infiltrazioni criminali a causa, da un lato, del diffuso fraintendimento per cui tali aree sarebbero «al di fuori della giurisdizione di un

¹¹¹ Così, T.A.R. F.V.G., sez. I, 15 luglio 2013, n. 400, cit., § 19.1.

¹¹² Si vedano, a riguardo, le riserve fatte valere dal Governo italiano nella negoziazione di una nutrita serie di atti UE (e accettate dalle istituzioni eurounitarie), riportate in T.A.R. F.V.G., sez. I, 15 luglio 2013, n. 400, cit., §§ 20.3 e ss.

¹¹³ Rileva tale affinità tra la Convenzione di Kyoto e la legislazione eurounitaria K. OMI, “*Extraterritoriality of Free Zones: The Necessity for Enhanced Customs Involvement*”, cit., p. 20.

¹¹⁴ In questo senso si esprime il T.A.R. F.V.G., sez. I, 15 luglio 2013, n. 400, cit., §§ 40.1 e 42. Cfr. anche *Ibidem* § 22.1, ove si afferma che questa differenza tra la definizione eurounitaria e interna di zona franca sarebbe «puramente nominalistica, in quanto il regolamento europeo parla di merci “considerate” fuori del territorio doganale mentre la normativa speciale di Trieste parla di territorio extradoganale. Nella sostanza, anche alla luce della successiva normativa italiana, il territorio delimitato dal porto franco, pur incluso nel territorio doganale comunitario, viene considerato come extradoganale ai fini della manipolazione e traffico delle merci».

¹¹⁵ T.A.R. F.V.G., sez. I, 15 luglio 2013, n. 400, cit., § 34.

¹¹⁶ Cfr. *supra* § 2.

territorio nazionale»¹¹⁷, e, da un altro, dell'idea che le autorità doganali e di *law enforcement* possano comunque compiere al loro interno solo controlli meno stringenti¹¹⁸.

Alla luce della sommaria ricostruzione della disciplina che regola il *free port* triestino, compiuta nel paragrafo che precede, non stupirà sapere che, specie fino a pochi anni fa, problematiche di questo genere fossero riscontrabili anche con riguardo allo scalo giuliano. È d'uopo ricordare, infatti, che, per un certo tempo, ha avuto diversi sostenitori la tesi per cui la giurisdizione italiana sarebbe soggetta ad alcuni significativi limiti nei punti franchi di Trieste, il che, a cascata, avrebbe ridotto le attività consentite agli organi di controllo. Si tratta, quest'ultima, di una lettura che ha avuto diversi epigoni già a livello dottrinale¹¹⁹. Il rinvio va all'opinione di chi ha affermato che, in virtù degli obblighi internazionali incombenti sull'Italia a seguito della ratifica del Trattato di pace di Parigi e, soprattutto, delle consuetudini internazionali in materia di *free ports*, lo Stato non sarebbe legittimato a «esercitare la sua giurisdizione sui processi di commercializzazione delle merci all'interno del Porto franco, imponendo [...] divieti, controlli e restrizioni»¹²⁰. Più precisamente, secondo tale lettura, vi sarebbero alcune immunità connaturate all'esistenza stessa del porto franco giuliano (si tratterebbe di "immunità" non solo da dazi doganali e imposte di vario tipo, ma anche dai controlli sulla provenienza, destinazione, qualità e quantità delle merci¹²¹), che, sul piano processuale, si concretizzerebbero, per l'appunto, «in un "limite" generale alla giurisdizione italiana»¹²² con riguardo a tutte le *commercial activities* svolte al suo interno, pure laddove dalle stesse derivassero responsabilità di ordine penale. È, peraltro, ovvio che, ove le cose stessero così, le zone franche triestine sarebbero particolarmente permeabili specie ad alcune specifiche forme di criminalità, che affliggono il commercio navale, tra cui *in primis* la contraffazione, posto che le autorità di *law enforcement* non sarebbero messe nelle condizioni di reagire in modo adeguato a tali illeciti.

Com'era prevedibile, la tesi della "giurisdizione limitata" non è però rimasta relegata al rango di *law in the books*, ma è stata riproposta da alcuni difensori davanti al

¹¹⁷ Così si esprime, testualmente, l'allegato alla proposta di decisione del Consiglio UE, COM (2019) 294 final, § 12.

¹¹⁸ Si veda, al riguardo, dell'OECD – EUIPO, *Trade in Counterfeit Goods and Free Trade Zones*, cit., p. 15.

¹¹⁹ In questo senso, v., in particolare, F.A. QUERCI, *Il porto di Trieste come territorio internazionale*, in F.A. QUERCI – F. TRAMPUS – F. LODATO, *Internazionalità e storicità del porto franco di Trieste*, cit., pp. 21 ss.; ID., *Limiti di giurisdizione nel porto franco di Trieste*, ivi, pp. 41 ss.; ID., *Norme positive internazionali e consuetudini internazionali marittime nella sistematica regolativa del porto franco di Trieste (inesistenza od inapplicabilità di norme di diritto sostanziale e processuale interno)*, ivi, pp. 104 ss.; F. TRAMPUS, *Limite di giurisdizione nel porto franco di Trieste*, ivi, pp. 109 ss.

¹²⁰ La citazione è tratta da F. TRAMPUS, *Limite di giurisdizione nel porto franco di Trieste*, cit., p. 132. A detta di F.A. QUERCI, *Norme positive internazionali*, cit., p. 107, «la potestà territoriale dello Stato italiano, in ordine al Porto Franco di Trieste soffre ed incontra una eteronoma limitazione [...], in conseguenza delle norme positive di diritto internazionale pubblico, che hanno avuto all'interno dello Stato efficacia in quanto sono intervenute norme interne conformi alle prime, sancendo il principio della c.d. extraterritorialità [...] e quindi dell'internazionalismo, la cui operatività comporta l'esenzione e l'immunità dalla potestà territoriale dello Stato e dal suo sindacato giurisdizionale».

¹²¹ Si veda, sul punto, F. TRAMPUS, *Limite di giurisdizione nel porto franco di Trieste*, cit., p. 134.

¹²² Così, ancora F. TRAMPUS, *Limite di giurisdizione nel porto franco di Trieste*, cit., p. 137.

Tribunale di Trieste. Un tanto è accaduto, ad esempio, in un noto processo penale nel corso del quale erano stati sottoposti a sequestro 4.000 ettolitri di vino alterato, ritrovati in un punto franco giuliano¹²³. In particolare, invero, la difesa denunciava in tale fattispecie l'assoluta carenza della giurisdizione italiana, derivante dall'applicazione dell'allegato VIII del Trattato di pace del 1947, nonché da altre fonti normative, tra cui, *in primis*, il decreto del 19 gennaio 1955, n. 29 del Commissario generale del Governo italiano per il territorio di Trieste¹²⁴. Dal canto suo, peraltro, il collegio giudicante ha, in siffatta occasione, rigettato seccamente la menzionata eccezione, sulla base del rilievo «che il Porto di Trieste deve essere considerato non già come autonomo territorio internazionale [...], bensì come territorio extradoganale, compreso fra la linea doganale ed il confine politico dello Stato italiano. Da ciò pertanto, necessariamente deriva che vi è la piena applicazione (*ex artt.* 4 e 6 del Codice Penale) della legislazione italiana, la quale si configura come la unica concretamente attuabile nel territorio *de quo*»¹²⁵.

Se ciò è vero, va, peraltro, preso atto che non sempre il Tribunale di Trieste si è attestato su analoghe posizioni di chiusura con riguardo a eccezioni del medesimo tipo. In altri procedimenti, partendo dal presupposto per cui il *free port* giuliano è «da considerarsi al di fuori della linea doganale», i giudici sono giunti alla conclusione per cui, non solo «in esse si possono compiere, in piena libertà e senza ingerenza alcuna [delle autorità italiane], tutte le operazioni inerenti lo sbarco, l'imbarco, il trasbordo di materiale e merci, deposito e contrattazione, manipolazione e trasformazione, anche di carattere industriale [...] senza alcuna discriminazione e senza percezione di dazi doganali o gravami»¹²⁶, ma anche che «l'autorità giudiziaria italiana è [...] carente di giurisdizione con riguardo a merci che si trovano nei suddetti punti franchi»¹²⁷.

Alla luce di ciò, si comprende, in definitiva, come, pur essendovi un'unanimità di vedute tra i giudici circa la perdurante vigenza della disciplina sovranazionale regolatrice delle zone franche triestine, si sia venuto a delineare un contrasto circa l'esistenza o meno di un limite alla giurisdizione interna (anche penale) con riguardo alle attività commerciali svolte nel *free port* giuliano. Va, peraltro, detto che, al di là di queste prese di posizione, sul piano fattuale, le autorità di *law enforcement* non hanno mai dubitato della legittimazione, non solo a effettuare stringenti controlli ai varchi di accesso, ma anche a intervenire all'interno delle aree del porto franco per prevenire e contrastare la criminalità.

Di recente, ha prevalso la tesi secondo la quale i poteri delle autorità di polizia e dei giudici italiani non possono in alcun modo essere limitati nei punti franchi triestini. Ciò è avvenuto soprattutto grazie all'impegno della giustizia amministrativa, la quale

¹²³ Ci si riferisce a Tribunale di Trieste, sez. penale, ord. del 7 giugno 1996, in F.A. QUERCI – F- TRAMPUS – F. LODATO, *Internazionalità e storicità del porto franco di Trieste*, cit., pp. 153 ss.

¹²⁴ Si veda, al riguardo, Tribunale di Trieste, sez. penale, ord. del 7 giugno 1996, cit., p. 154.

¹²⁵ Tribunale di Trieste, ord. del 7 giugno 1996, cit., p. 156.

¹²⁶ Così, ad esempio, Tribunale di Trieste, 23 marzo 2005, in *Dir. Maritt.*, 2006, p. 1297, nonché Tribunale di Trieste, 18 dicembre 2004, *ivi*, p. 1285. Cfr. anche Tribunale di Trieste, 13 maggio 1997, in *Dir. Trasporti*, 1998, p. 757.

¹²⁷ In questo senso, v. Tribunale di Trieste, 23 marzo 2005, cit., p. 1297.

ha emanato alcune importanti e assai articolate pronunce in materia¹²⁸, anche confermate dal Consiglio di Stato. Il supremo giudice amministrativo ha, invero, dal canto suo, affermato che il porto franco triestino va qualificato come una «zona speciale», ove «sussistono privilegi fiscali e doganali, mentre per il resto sono pienamente applicabili le disposizioni applicabili nell'intero territorio nazionale, ovvero quelle emesse dalla Regione o da altre autorità sulla base delle disposizioni costituzionali e legislative»¹²⁹.

Peraltro, ai fini della presente analisi, assume particolare rilievo un'ampia pronuncia del T.A.R. del Friuli Venezia Giulia, ove i giudici hanno affrontato la delicata questione della normativa vigente nei punti franchi giuliani in materia di controlli finalizzati alla prevenzione e alla repressione della criminalità¹³⁰. A tal proposito, il T.A.R. ha affermato che, «il porto franco, pur essendo caratterizzato da un regime di extradoganalità, non può considerarsi territorio posto al di fuori dello Stato italiano, per cui tutte le disposizioni di legge in materia di contrasto agli illeciti tributari ed extratributari (antiterrorismo, sicurezza pubblica, salvaguardia dell'ambiente ecc.) vi trovano piena applicazione in forza della sovranità che lo Stato italiano esercita su tutto il territorio nazionale»¹³¹. In altre parole, a detta dei giudici amministrativi, all'interno dei punti franchi giuliani unicamente i controlli compiuti ai fini doganali sarebbero ridotti, mentre, al contrario, tutte le verifiche svolte per contrastare la commissione di reati di qualsiasi tipo sarebbero ammesse «in qualunque momento»¹³² e senza restrizioni di sorta. Il fondamento giuridico di questa conclusione è, invero, stato condivisibilmente individuato nei sopra citati artt. 4 e 8 dell'allegato VIII al Trattato di Parigi, i quali, come si è visto, rispettivamente affermano che, salvo sia stabilito altrimenti, tutte le leggi e i regolamenti dell'ordinamento a cui è attribuita l'amministrazione del *free port* triestino si applicano ai beni e alle persone entro i confini dello stesso e che le autorità possono procedere ad ispezioni nei punti franchi al fine di far rispettare i regolamenti doganali o gli altri regolamenti per la prevenzione del contrabbando¹³³. Alla luce di ciò, si comprende come siffatta decisione abbia il significativo pregio di aver chiarito, una volta per tutte, che già una corretta interpretazione del Trattato di Parigi del 1947 impone di rigettare l'idea per cui il porto franco giuliano sia un luogo dalla giurisdizione penale "limitata", trattandosi, al contrario, soltanto di una zona con un regime tributario/fiscale di favore.

Ma vi è di più: i giudici amministrativi, dopo aver richiamato e ricostruito la normativa eurounitaria che, negli ultimi anni, ha affidato agli uffici doganali un ruolo sempre più incisivo nell'attività di controllo con finalità extratributarie, sono giunti alla conclusione per cui il divieto generale di ingerenza doganale, sancito dalla normativa speciale regolatrice dei punti franchi triestini, «trova oggi un incisivo limite necessario

¹²⁸ Il rinvio va, in particolare, a T.A.R. F.V.G., sez. I, 23 ottobre 2013, n. 530, cit.; T.A.R. F.V.G., sez. I, 15 luglio 2013, n. 400, cit.; T.A.R. Lazio, sez. III, n. 2677 del 2009, *inedita*.

¹²⁹ Cfr., in questo senso, Consiglio di Stato, sez. VI, 15 maggio 2012, n. 2780, in *DeJure*.

¹³⁰ Ci si riferisce alla più volte citata sentenza T.A.R. F.V.G., sez. I, 15 luglio 2013, n. 400, cit., §§ 31 ss.

¹³¹ Così, T.A.R. F.V.G., sez. I, 15 luglio 2013, n. 400, cit., § 31.6.

¹³² Cfr. T.A.R. F.V.G., sez. I, 15 luglio 2013, n. 400, cit., § 31.3.

¹³³ Si veda, in particolare, T.A.R. F.V.G., sez. I, 15 luglio 2013, n. 400, cit., §§ 31.2 – 31.3.

nell'esigenza di coordinare gli interventi sulla sicurezza»¹³⁴. Secondo il T.A.R. triestino, in sostanza, la disciplina UE in tema di analisi dell'individuazione dei rischi e volta alla predisposizione di controlli finalizzati al contrasto al commercio illecito deve trovare puntuale applicazione anche nel porto franco giuliano, il quale, in quanto territorio nazionale e dell'Unione, «non può essere escluso dall'applicazione delle misure dirette alla tutela della sicurezza dei cittadini»¹³⁵.

In conclusione, tali sentenze del T.A.R. – una delle quali, è bene precisarlo, è stata in seguito richiamata e definita del tutto “condivisibile” pure dalla stessa Cassazione penale¹³⁶ – dimostrano come effettivamente anche in Italia, così come è accaduto a livello internazionale, si sia instaurato un apprezzabile circolo virtuoso, volto a individuare un più equilibrato bilanciamento tra i vantaggi economici assicurati dai punti franchi e le esigenze primarie e inderogabili di prevenzione e della repressione della criminalità. Come hanno fatto giustamente comprendere i giudici amministrativi, non è, invero, più possibile assumere un atteggiamento volto a massimizzare a tal punto le peculiarità doganali/tributarie proprie delle *free zones*, da ridurre in modo radicale i controlli al loro interno. Trattare, infatti, le aree in questione sostanzialmente come “terre di nessuno” dal punto di vista commerciale, produce l'inevitabile pericolo di renderle permeabili ai traffici illeciti e al riciclaggio, il che va poi a ulteriore discapito dell'economia legale del territorio, costretta a subire la concorrenza sleale delle organizzazioni criminali. Il primo passo per ridurre in modo assai significativo questi pericoli è, peraltro, stato fatto, con l'abbandono da parte della giurisprudenza della tesi, insostenibile già a livello di disciplina sovranazionale, per cui il porto franco triestino sia un'area extraterritoriale, trattandosi, invece, di un luogo senza alcun dubbio sotto la sovranità italiana, ove vige una piena giurisdizione penale dei giudici nostrani¹³⁷.

6. Segue. Le iniziative virtuose più recenti di contrasto alla criminalità nello scalo giuliano.

Negli ultimi anni, gli sforzi per contrastare in modo più efficace i tentativi di infiltrazione o condizionamento criminale nel porto di Trieste non hanno visto coinvolta la sola autorità giudiziaria, ma anche diversi altri organi pubblici – tra cui *in primis* l'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale e la Prefettura di Trieste – i quali hanno sperimentato nuove forme di collaborazione interistituzionale, onde affrontare al meglio la problematica *de qua*. In altre parole, la presa di coscienza di quanto le prospettive di crescita dello scalo giuliano¹³⁸ possano attirare l'interesse anche di

¹³⁴ Sul punto, v. T.A.R. F.V.G., sez. I, 15 luglio 2013, n. 400, cit., § 32.2.

¹³⁵ Cfr. T.A.R. F.V.G., sez. I, 15 luglio 2013, n. 400, cit., § 32.2.

¹³⁶ Il riferimento va a Cass., sez. III, 11 febbraio 2014 n. 15666, in *DeJure*.

¹³⁷ In proposito, v., in particolare, T.A.R. F.V.G., sez. I, 15 luglio 2013, n. 400, cit., § 42.

¹³⁸ Cfr., a riguardo, G. TURANO, *Trieste e le grandi manovre intorno al porto (su cui vuole mettere le mani la Cina)*, in <http://espresso.repubblica.it/plus/articoli/2019/05/22/news/trieste-porto-cina-1.334721>, ove si ricorda, non solo che quello di Trieste è il primo porto commerciale italiano, ma anche che lo stesso è al centro della cosiddetta “via della Seta”, ossia un grande progetto di cooperazione economica, che vede coinvolta la Cina

organizzazioni malavitose ha suscitato una pronta reazione locale, essendosi affiancata alla fondamentale attività di repressione penale una capillare azione di prevenzione in via amministrativa, quale mezzo in grado di innalzare la soglia di attenzione da parte delle istituzioni in ottica di contrasto alla criminalità.

Un esempio potrà chiarire il concetto. Alla fine del 2017 il Prefetto di Trieste ha emesso un'interdittiva antimafia nei confronti di una società, operante nel porto di Trieste, perché i nuovi acquirenti della stessa erano ritenuti affiliati a un clan camorristico¹³⁹. Uno degli effetti più rilevanti, derivanti dalla informazione in questione, consisteva nell'obbligo per l'Autorità di sistema portuale di pronunciare la decadenza della concessione con cui l'azienda svolgeva la propria attività di stoccaggio di prodotti petroliferi. Peraltro, la Prefettura e l'Autorità portuale (di concerto anche con l'Agenzia delle dogane e l'Ispettorato del lavoro), resisi conto dei «delicati aspetti legati a tale conseguenza che si sarebbero riverberati sull'occupazione dei dipendenti della società (la cui unica attività imprenditoriale è la gestione dell'attività economica oggetto della concessione)»¹⁴⁰, hanno tentato di individuare una soluzione idonea, nel contempo, a salvaguardare i posti di lavoro e garantire la legalità. Un tanto ha, in particolare, portato la Prefettura «ad adottare un provvedimento di nomina di tre amministratori straordinari e temporanei ai sensi dell'art. 32 della legge n. 114/2014, provvedimento che ha consentito all'Autorità di Sistema Portuale di sospendere il procedimento di revoca della concessione»¹⁴¹, essendo quest'ultima «passata nella titolarità della terna di amministratori proprio in forza del provvedimento prefettizio che ne ha disposto la nomina»¹⁴². Ebbene, se è pur vero che, a seguito degli ingenti debiti accumulati dalla società, tutto ciò non ha impedito la dichiarazione di fallimento della stessa¹⁴³, la fattispecie *de qua* prova comunque come le autorità locali si siano dimostrate pronte a collaborare in modo virtuoso e condiviso per reagire al sospetto di infiltrazioni mafiose nello scalo giuliano, senza con ciò rinunciare comunque al tentativo di preservare l'attività portuale e i posti di lavoro.

e tutta una serie di Paesi, tra cui l'Italia, e prevede enormi investimenti in infrastrutture logistiche e commerciali. Si veda anche *amplius*, J. NIERLING, *Italia protagonista lungo la Via della seta*, https://www.ilsole24ore.com/art/italia-protagonista-la-via-seta-ACVCWcX?refresh_ce=1.

¹³⁹ Si vedano, in proposito, la relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento, Attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione investigativa antimafia, luglio – dicembre 2018, pp. 339 s. e la relazione sull'amministrazione della giustizia per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2019, del Presidente della Corte di appello di Trieste O. DRIGANI, pronunciata presso l'Assemblea Generale della Corte di appello di Trieste il 26 gennaio 2019, pp. 105 ss.

¹⁴⁰ La citazione è tratta dalla relazione sull'amministrazione della giustizia per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2019, del Presidente della Corte di appello di Trieste, cit., p. 105.

¹⁴¹ Si esprime ancora in questo senso la relazione sull'amministrazione della giustizia per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2019, del Presidente della Corte di appello di Trieste, cit., p. 105 s.

¹⁴² Cfr. la relazione sull'amministrazione della giustizia per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2019, del Presidente della Corte di appello di Trieste, cit., p. 106.

¹⁴³ In proposito, si veda il seguente articolo <https://ilpiccolo.gelocal.it/trieste/cronaca/2018/02/01/news/depositi-costieri-fallimento-decretato-a-trieste-1.16423128>.

Ciò posto, pare d'uopo ricordare che le iniziative di cooperazione interistituzionali, volte a facilitare il contrasto alla criminalità nello scalo giuliano, non si sono limitate alla soluzione di singole problematiche, oppure all'organizzazione di tavoli tecnici¹⁴⁴, ma hanno assunto, nel tempo, un certo grado di formalizzazione grazie alla stipula di una serie di protocolli tra autorità pubbliche¹⁴⁵.

A questo proposito, meritano una menzione particolare due assai recenti intese, concluse il 5 luglio del 2019, tra la Prefettura di Trieste, la Regione Friuli Venezia Giulia e l'Autorità di Sistema Portuale «per la prevenzione e la repressione della corruzione e dei tentativi di infiltrazione mafiosa nel settore degli appalti e concessioni di lavori pubblici»¹⁴⁶. In sostanza, considerata la mole di investimenti programmati nello scalo giuliano, a seguito dell'adozione nel 2017, dopo decenni di attesa, del decreto ministeriale di organizzazione amministrativa dei punti franchi di Trieste¹⁴⁷, le autorità pubbliche hanno tentato di “giocare d'anticipo”, utilizzando lo strumento pattizio per migliorare la loro sinergia nelle azioni preventive di contrasto alla criminalità. In estrema sintesi, i provvedimenti in questione sono volti a perseguire il triplice, meritevole, obiettivo di: a) «rafforzare le misure di prevenzione e contrasto ai tentativi di infiltrazione criminale e mafiosa, [specie] nel settore degli affidamenti pubblici di contratti di appalti e di concessioni relativamente a lavori, servizi e forniture»; b) «promuovere il rispetto delle discipline sull'antimafia, in materia di anticorruzione, sulla regolarità contributiva, sulla sicurezza nei cantieri e sulla tutela del lavoro»; c) «migliorare l'interscambio informativo, anche attraverso l'interconnessione di banche dati, sistemi di videosorveglianza esistenti, tra le Pubbliche Amministrazioni interessate per assicurare una maggiore efficacia delle azioni di [...] controllo»¹⁴⁸. Sotto il profilo

¹⁴⁴ In proposito, v. la relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento, Attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione investigativa antimafia, luglio – dicembre 2018, cit., p. 340, ove si afferma che «al fine di individuare ulteriori strategie di intervento per contrastare fenomeni d'infiltrazione mafiosa nel complesso sistema portuale, il 25 settembre 2018, si è svolto un tavolo tecnico presso il Ministero delle Infrastrutture, alla presenza del Procuratore Nazionale Antimafia, del Procuratore generale e distrettuale di Trieste, del Prefetto e delle Forze di polizia territoriali».

¹⁴⁵ Ci si riferisce, ad esempio, al Protocollo d'intesa di Legalità, stipulato il 17 settembre 2012, tra l'Autorità portuale di Trieste e la Prefettura, nonché al Protocollo d'intesa, relativo al complesso delle procedure di funzionamento dello scalo portuale di Trieste, caratterizzato dallo status di “Punto Franco” doganale, concluso il 4 luglio 2011, tra l'Autorità Portuale di Trieste e il Comando regionale Friuli Venezia Giulia della Guardia di Finanza, entrambe reperibili online al presente link: <https://www.porto.trieste.it/ita/autorita-di-sistema-portuale-del-mare-adriatico-orientale/protocolli-intese>.

¹⁴⁶ Si veda, a riguardo, il seguente articolo: *Porti: protocolli legalità lavori pubblici a Trieste e Monfalcone*, in <https://www.regione.fvg.it/rafvig/comunicati/comunicato.act?dir=rafvig/cms/RAFVG/notiziedallagiunta/&nm=20190705161139003>.

¹⁴⁷ Il riferimento va al sopra citato decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 13 luglio 2017, recante l'organizzazione amministrativa per la gestione dei punti franchi compresi nella zona del porto franco di Trieste.

¹⁴⁸ La presente citazione e quelle che precedono sono tratte dall'art. 1, par. 2, dell'intesa per la legalità tra la Prefettura di Trieste, la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia e l'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale Porti di Trieste e Monfalcone, per la prevenzione e la repressione della corruzione e dei tentativi di infiltrazione mafiosa nel settore degli appalti e concessioni di lavori pubblici, disponibile online al seguente link: <https://www.porto.trieste.it/wp-content/uploads/2019/08/Intesa-per-la-legalit%c3%a0.pdf>.

operativo, siffatti propositi sono stati perseguiti non solo tramite la costituzione di una “cabina di regia”¹⁴⁹, ossia di un gruppo di lavoro comune, specificamente incaricato di applicare le intese siglate, ma anche promuovendo una più efficiente tracciabilità dei flussi finanziari¹⁵⁰, nonché, infine, mediante la costituzione di una banca dati delle imprese aggiudicatrici di contratti di appalto e concessione lavoro¹⁵¹. Si tratta – è evidente – di strumenti di lavoro davvero importanti, che hanno indubbiamente contribuito, non solo a migliorare la cooperazione reciproca tra organi pubblici, ma anche a rendere lo scalo giuliano in generale e le sue zone franche in particolare luoghi nel loro complesso più trasparenti e controllabili, avviandosi così ad altre criticità significative che, secondo vari *report*, affliggono le *free trade zones*¹⁵².

In definitiva, grazie agli sforzi congiunti della giurisprudenza, delle autorità di *law enforcement* e dell’ente pubblico incaricato di gestire l’amministrazione dello scalo giuliano, pare che il *free port* di Trieste sia riuscito a superare le ambiguità che potevano affliggerlo in passato, dandosi così un segnale molto forte della volontà di fare dello stesso una “*clean Free Trade Zone*”, ossia una zona franca “modello”, così come richiesto da quelle che – come si vedrà a breve – sono le più avanzate *best practices*, approvate a livello sovranazionale.

7. La reazione sovranazionale all’emersione del problema delle infiltrazioni criminali nelle zone franche.

La presa d’atto dei rischi per la sicurezza pubblica determinati dalle *free trade zones* ha suscitato reazioni alquanto accese. Se, infatti, la mole di *report* e di raccomandazioni in materia ha finora portato solo uno sparuto novero di legislatori statali ad attivarsi¹⁵³, al contrario, a livello sovranazionale «*several voluntary initiatives have been proposed to strengthen governance frameworks and controls*»¹⁵⁴.

Ad esempio, la Camera di commercio internazionale ha approvato nel 2017 un’ampia raccomandazione in materia, nella quale, dopo aver espresso accese preoccupazioni «*about the lack of uniformity in national legislations, administration and monitoring of FTZs by national regulatory bodies – including Customs agencies*», ha affermato di ritenere che «*a common approach towards the administration of FTZs is vital to ensure that FTZs foster legitimate trade flows and economic growth and do not become ‘hotspots’ for illicit trade and organized crime*»¹⁵⁵. Ebbene, per rendere più sicure le aree in questione, l’ICC non ha solo richiamato gli Stati ad approvare il citato allegato D della Convenzione di

p. 5.

¹⁴⁹ Cfr. art. 2 dell’intesa per la legalità, cit., p. 5.

¹⁵⁰ V. art. 11 dell’intesa per la legalità, cit., p. 12.

¹⁵¹ Si veda, in particolare, gli artt. 7 e 12 dell’intesa per la legalità, cit., p. 13.

¹⁵² Si veda, *supra* § 2.

¹⁵³ Questo è il caso, ad esempio, della Svizzera o del Lussemburgo: cfr., a riguardo, *supra* la nota 63.

¹⁵⁴ La citazione è tratta da I. CHASE – A. MOISEIENKO – A. REID, *Free Trade Zones and Financial Crime – A Faustian Bargain?*, cit.

¹⁵⁵ Il rinvio va a ICC, *Recommendations on Illicit Trade in Free Trade Zones (FTZS)*, adottata nel luglio 2017.

Kyoto riveduta, oppure a rafforzare il ruolo delle autorità doganali in tali territori, ma anche a specificare espressamente, a livello legislativo, che negli stessi vige soltanto un regime fiscale speciale, mentre «*other national legislations and international obligations – including applicable labour, health, intellectual property and environmental regulations – must be observed*»¹⁵⁶. L'estrema utilità della raccomandazione da ultimo citata si coglierà con particolare chiarezza alla luce dell'esempio, sopra descritto, dei punti franchi triestini. Come si è visto, infatti, la giurisprudenza italiana, nonostante l'appiglio normativo dell'art. 4 dell'allegato VIII al Trattato di pace di Parigi, ha fatto non poca fatica a chiarire che il regime di franchigia doganale non impedisce che tutte le disposizioni di legge in materia di contrasto agli illeciti tributari ed extratributari trovino puntuale applicazione nel *free port*¹⁵⁷. Ben venga, pertanto, l'adozione di norme sul punto, essendo le stesse in grado di ridurre la probabilità del sorgere di letture distorte, che vedano nelle zone franche dei luoghi del tutto extraterritoriali.

Dal canto suo, invece, l'Organizzazione mondiale della sanità, preso atto di come le «*free trade zones have also been used in the illicit tobacco trade in the UAE, Singapore, the Philippines, Malaysia, Panama, Greece and Egypt*»¹⁵⁸, ha ricompreso anche quest'ultime nel suo importante "Protocollo sull'eliminazione del commercio illegale di prodotti del tabacco"¹⁵⁹. In sostanza, l'OMS ha avuto il merito di rendersi conto di come il problema globale del commercio illecito del tabacco non si sarebbe potuto risolvere senza obbligare le Parti contraenti a effettuare "controlli efficaci" pure nelle zone franche, transitando o producendosi nelle stesse un'enorme quantità di cd. *illicit whites*¹⁶⁰. Pur essendo un atto settoriale, il Protocollo sul commercio illegale del tabacco rappresenta un deciso passo nella giusta direzione: esso è, infatti, un vero e proprio trattato internazionale, che è andato ad arricchire quella sparuta cerchia di strumenti vincolanti per le Parti contraenti, che non tralasciano di inserire norme *ad hoc*, dedicate al contrasto dei fenomeni criminosi nelle zone franche.

Com'era prevedibile alla luce della mole degli interessi economici in gioco, le istituzioni UE hanno a loro volta tentato di reagire all'emersione del problema delle infiltrazioni malavitose nelle *free trade zones*. Un tanto ha portato il legislatore eurounitario a introdurre alcune disposizioni *ad hoc* all'interno di atti di diritto derivato. Ciò è, ad esempio, avvenuto nella direttiva 2018/843/UE¹⁶¹ (comunemente nota come la quinta direttiva antiriciclaggio), ove si è previsto che i soggetti che conservano o commerciano opere d'arte o che agiscono in qualità di intermediari in tale settore, laddove svolgano la loro attività all'interno di porti franchi e il valore delle operazioni

¹⁵⁶ Così, testualmente, si esprime la ICC, *Recommendations on Illicit Trade in Free Trade Zones (FTZS)*, punto n. 2.

¹⁵⁷ Cfr., *supra* § 5.

¹⁵⁸ La citazione è tratta dal seguente documento: *The Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products: Questions and Answers*, in <https://www.who.int/fctc/protocol/faq/en/index1.html>.

¹⁵⁹ Sul quale cfr. https://www.who.int/fctc/protocol/illicit_trade/protocol-publication/en/.

¹⁶⁰ Cfr., in proposito, i seguenti report: INTERPOL, *Countering Illicit Trade in Tobacco Products. A Guide for Policy-Makers*, 2014, p. 17; PHILIP MORRIS INTERNATIONAL, *Fighting Illicit Trade: Free Trade Zones*, 2018, *passim*.

¹⁶¹ Per una sintesi delle novità apportate dalla stessa, cfr. V. JOUROVÁ, *Strengthened EU rules to prevent money laundering and terrorism financing*, in <https://ec.europa.eu/newsroom/just/document>, 9 luglio 2018.

sia pari a o superiore a 10.000 euro, assumono la qualifica di «soggetti obbligati» ai sensi della direttiva 2015/589/UE¹⁶². Di conseguenza, essi sono tenuti a rispettare i requisiti in materia di adeguata verifica della clientela ivi fissati (dovendo, tra l'altro, individuare il titolare effettivo dei beni in questione) e a segnalare le operazioni sospette alle unità di informazione finanziaria.

Siffatto intervento normativo in tema di antiriciclaggio, pur risultando certamente meritevole nelle intenzioni, ha suscitato alcune critiche, concentrate principalmente con riguardo al suo ambito di applicazione, giudicato troppo ristretto.

Da un lato, infatti, vi è stato chi ha espresso perplessità circa il fatto che l'atto *de quo* si riferisca soltanto ai soggetti operanti all'interno dei porti franchi nel settore del commercio di opere d'arte e non, invece, a tutte le operazioni economiche, svolte in tali luoghi, con un valore superiore a 10.000 euro¹⁶³.

Da un altro lato, invece, lo stesso Parlamento UE, dopo aver riconosciuto di aver erroneamente compiuto un rinvio nella direttiva *de qua* al solo *genus* dei "porti franchi" e non a quello, assai più ampio, dei "depositi doganali", ha raccomandato agli Stati membri di porre quest'ultimi su un piano di parità con i *free ports*, per quanto concerne le misure giuridiche finalizzate ad attenuare i rischi di riciclaggio e di evasione¹⁶⁴.

Peraltro, pare che le istituzioni UE abbiano effettivamente imparato, almeno in parte, dai propri errori: è d'uopo, invero, rilevare come, nel recente regolamento 2019/880/UE, relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali¹⁶⁵, il legislatore eurounitario, allorché ha invitato ad adottare misure di contrasto al traffico di beni culturali illeciti nell'Unione, non abbia fatto riferimento alla sola categoria dei "porti franchi", ma, più in generale, a quella della "zona franca" e dei regimi doganali speciali¹⁶⁶.

Non è però tutto. Va, invero, ricordato che il Parlamento europeo, nella sua risoluzione del marzo 2019 sui reati finanziari, l'evasione fiscale e l'elusione fiscale, ha, per un verso, esortato la Commissione «a presentare una proposta legislativa per garantire lo scambio automatico di informazioni tra le autorità competenti, quali le autorità di contrasto, le autorità fiscali e doganali ed Europol, sulla titolarità effettiva e le operazioni che hanno luogo nei porti franchi, nei depositi doganali o nelle zone economiche speciali»¹⁶⁷ e, per un altro verso, richiesto all'esecutivo dell'Unione di

¹⁶² In proposito, v. R. KORVER (*EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE*), *Money laundering and tax evasion risks in free ports*, cit., p. 22 e s. Pare utile ricordare che l'Italia ha recentemente attuato la quinta direttiva antiriciclaggio con il d. lgs. 4 ottobre 2019, n. 125, recante modifiche ed integrazioni ai decreti legislativi 25 maggio 2017, n. 90 e n. 92, recanti attuazione della direttiva (UE) 2015/849, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario ai fini di riciclaggio e finanziamento del territorio e che modifica le direttive 2009/138/Ce e 2013/36/UE. Per un commento alla disciplina di recepimento, cfr. S. CAPOLUPO, *Attuata la V direttiva antiriciclaggio*, in *Il Fisco*, 2019, n. 42, p. 4053.

¹⁶³ Sul punto, v. H. MAHAMADI, *UK Free Ports Plan Risks Influx of Dirty Money, Say Experts*, in <https://www.riskscreen.com/kyc360/article/uk-free-ports-plan-risks-influx-of-dirty-money-say-experts/>.

¹⁶⁴ In questo senso, v. la risoluzione del Parlamento europeo del 26 marzo 2019 sui reati finanziari, l'evasione e l'elusione fiscale (2018/2121 (INI)), § 207.

¹⁶⁵ In *G.U.U.E.*, 7 giugno 2019, L 151/1.

¹⁶⁶ Il rinvio va al considerando n. 6 del regolamento 2019/880/UE.

¹⁶⁷ V. la risoluzione del Parlamento europeo del 26 marzo 2019 sui reati finanziari, l'evasione e l'elusione

«presentare una proposta per l'urgente graduale eliminazione del sistema dei porti franchi nell'UE»¹⁶⁸. Alla luce di quest'ultima raccomandazione, si comprende, pertanto, come il Parlamento UE abbia, dal canto suo, reagito in modo tanto estremo al problema delle infiltrazioni criminali nelle *free zones*, da auspicarne la totale soppressione¹⁶⁹.

A ogni modo, l'iniziativa fino a oggi senz'altro più significativa ed equilibrata in materia è stata intrapresa dall'OCSE. Difatti, alla fine del 2019, dopo sei anni di analisi e consultazioni di centinaia di *stakeholders*¹⁷⁰, l'organizzazione *de qua* ha approvato la citata raccomandazione «*on Countering Illicit Trade: Enhancing Transparency in Free Trade Zones*»¹⁷¹, a cui hanno aderito anche l'Italia e l'Unione europea¹⁷². Come si desume già dal titolo del provvedimento, il suo scopo principale è quello di rafforzare la trasparenza nelle *free trade zones*, al fine di evitare che le associazioni malavitose ne traggano vantaggio.

Per raggiungere tale obiettivo, la raccomandazione ha adottato un approccio duplice.

Nel corpo di tale atto, è stata fissata tutta una serie di buone prassi, rivolte agli Stati aderenti, finalizzate a garantire livelli adeguati di sorveglianza e controllo nelle zone franche, tra cui vanno menzionate la previsione del diritto delle autorità di *law enforcement* di: a) compiere controlli *ex officio* in qualsiasi momento sulle merci¹⁷³; b) vietare alle persone fisiche o giuridiche condannate per attività economiche o finanziarie illecite (e, più in generale, ai soggetti che non offrono le necessarie garanzie di rispetto delle disposizioni doganali) di operare al loro interno¹⁷⁴; c) conoscere l'identità dei clienti o dei loro committenti nelle operazioni economiche ivi effettuate¹⁷⁵; d) avere a disposizione dati statistici aggregati sulle merci che entrano o escono dalla *free zone*¹⁷⁶. Per di più, la raccomandazione *de qua* ha invitato a incrementare forme di cooperazione internazionale in quest'ambito, promuovendo l'adozione di trattati nuovi o esistenti che

fiscale (2018/2121 (INI)), § 210.

¹⁶⁸ Così, testualmente, la risoluzione del Parlamento europeo del 26 marzo 2019 sui reati finanziari, l'evasione e l'elusione fiscale (2018/2121 (INI)), § 211.

¹⁶⁹ Cfr. A SHAW, *European Parliament puts "urgent" phasing out of freeports top of agenda*, in <https://www.theartnewspaper.com/news/eu-puts-urgent-phasing-out-of-freeports-top-of-agenda>, 2 aprile 2019.

¹⁷⁰ Vale la pena ricordare che l'OCSE ha anche compiuto una consultazione pubblica online sul punto, i cui risultati si possono ritrovare al seguente link: <https://www.oecd.org/governance/online-public-consultation-draft-guidance-enhancing-transparency-in-free-trade-zones.htm>.

¹⁷¹ Il rinvio valla già richiamata *OECD Recommendation on Countering Illicit Trade: Enhancing Transparency in Free Trade Zones*, del 21 ottobre 2019.

¹⁷² Si veda, in proposito, l'elenco di Paesi aderenti, contenuto al seguente link: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0454>.

¹⁷³ *OECD Recommendation on Countering Illicit Trade: Enhancing Transparency in Free Trade Zones*, cit., § II, 1, lett. a).

¹⁷⁴ *OECD Recommendation on Countering Illicit Trade: Enhancing Transparency in Free Trade Zones*, cit., II, lett. e) ed f).

¹⁷⁵ Cfr. *OECD Recommendation on Countering Illicit Trade: Enhancing Transparency in Free Trade Zones*, § II, 1, lett. i).

¹⁷⁶ Il rinvio va a *OECD Recommendation on Countering Illicit Trade: Enhancing Transparency in Free Trade Zones*, § II, 2.

contemplino disposizioni sull'assistenza giudiziaria reciproca o su altre forme di coordinamento nell'attività di contrasto per combattere il commercio illecito svolto nelle zone franche¹⁷⁷.

In calce allo strumento in esame è poi stato allegato un “codice di condotta per zone franche conformi”, con il quale l'OCSE ha cercato di selezionare, sulla base del rispetto o meno di una serie di parametri di trasparenza ivi fissati, le *free zones* affidabili da quelle, invece, a più alto rischio di infiltrazioni criminali. Ne è derivato, pertanto, il messaggio per cui possono essere classificate come zone franche di “serie a”, in quanto più trasparenti e sicure, soltanto quelle che, tra l'altro: a) forniscono accesso incondizionato al loro interno alle autorità doganali e di *law enforcement*; b) notificano in anticipo ai soggetti competenti qualsiasi attività industriale, commerciale condotta in siffatti luoghi; c) vietano l'esercizio di attività a operatori e persone che non offrono le necessarie garanzie di rispetto delle disposizioni doganali; d) garantiscono che gli operatori economici attivi nella *free zone* conservino archivi digitali dettagliati delle operazioni compiute nella zona, nonché di tutte le merci e i servizi prodotti al suo interno; e) favoriscano la disponibilità di informazioni per eventuali indagini; f) incentivino il pagamento elettronico delle transazioni commerciali o finanziarie degli operatori economici.

Non va poi tralasciato che il provvedimento *de quo* ha, oltretutto, invitato i Paesi aderenti a mettere in campo misure finalizzate a incoraggiare i soggetti operanti nelle *free zones* a conformarsi volontariamente al “codice di condotta”, prevedendo, ad esempio, che le merci provenienti dalle zone non conformi siano soggette a controlli più stringenti¹⁷⁸. In sostanza, il rispetto o meno delle linee guida dell'OCSE, racchiuse nel codice di condotta, è stato concepito quale campanello d'allarme, idoneo a consentire di concentrare in modo più efficace le iniziative di contrasto alla criminalità sui beni provenienti dalle *free zones*, considerate meno affidabili. In un mondo in cui, per ragioni di *budget* meno del 2% di tutti i «*containers are screened each year*»¹⁷⁹, la possibilità per le autorità di *law enforcement* di concentrare i propri sforzi, valutando il rispetto di una serie oggettiva di parametri normativi, redatti con l'apporto di un gran numero di esperti del settore, risulta vitale, in quanto permette di riuscire a gestire al meglio le (poche) risorse a disposizione.

L'adozione della raccomandazione sul contrasto al commercio illecito rappresenta, peraltro, soltanto il primo passo di una più ampia strategia che l'OCSE ha programmato per risolvere il problema del commercio illecito nelle *free trade zones*. Va, invero, preso atto di come l'organizzazione *de qua* abbia pianificato tutta una serie di *step* per i prossimi anni¹⁸⁰, finalizzati a far sì che il provvedimento del 2019, pur essendo un

¹⁷⁷ OECD Recommendation on Countering Illicit Trade: Enhancing Transparency in Free Trade Zones, cit., § II, 10.

¹⁷⁸ In proposito, v. OECD Recommendation on Countering Illicit Trade: Enhancing Transparency in Free Trade Zones, cit., § III.

¹⁷⁹ Il dato è tratto dal seguente articolo: A. MOISEIENKO – A. REID – I. CHASE, *Have Your Cake and Trade It: Is it Possible to Promote Legitimate Commerce While Reducing Illicit Trade?*, in <https://rusi.org/commentary/have-your-cake-and-trade-it-it-possible-promote-legitimate-commerce-while-reducing>, 1° ottobre 2019.

¹⁸⁰ Cfr., in proposito, la parte in calce alla raccomandazione intitolata “Next Steps”.

atto di *soft law*, venga effettivamente implementato nella misura più ampia possibile dai Paesi aderenti e rimanga aggiornato nel tempo. A tale scopo, il Consiglio dell'OCSE ha incaricato il *Public Governance Committee*, non solo di presentare una relazione in proposito entro cinque anni¹⁸¹, ma anche di stabilire un meccanismo diagnostico per la valutazione delle prestazioni e della conformità da parte delle zone franche al codice di condotta¹⁸² e un modello di valutazione dei rischi delle *free zones*, che consenta alle imprese di valutarne l'integrità e l'adeguatezza, rispetto a una serie di criteri, prima di investire nelle stesse¹⁸³.

8. Riflessioni conclusive.

Dalla ricostruzione compiuta in questa sede, emerge come l'ultimo decennio abbia effettivamente portato a una svolta storica per lo strumento delle zone franche. In pochi anni, ci si è resi conto di quanto alcune di esse, non essendo state gestite finora con sufficiente accortezza, si siano trasformate da volani per l'economia, in *hub* del commercio illegale.

La presa di coscienza di tale problema globale ha determinato un'apprezzabile, pronta reazione da parte di diverse organizzazioni sovranazionali, le quali hanno stabilito una prima serie di regole, idonee a ridurre le maggiori criticità, che hanno reso i territori in esame più permeabili alle attività criminali rispetto agli altri luoghi di scambio commerciale. Un tanto ha portato, ad esempio, a rigettare con sempre maggior vigore la tesi della extraterritorialità delle zone franche, cercandosi, in tal modo, di ridurre il rischio che le stesse siano intese quali "terre di nessuno", ove sono tollerati comportamenti illeciti, altrove perseguiti.

A ben vedere, peraltro, sono stati così compiuti soltanto i primi passi di un percorso virtuoso, che dovrà necessariamente essere completato in futuro.

Il principale problema in quest'ambito va, infatti, individuato nel fatto che molti tra i più lodevoli atti sovranazionali, adottati in questa materia, costituiscono meri provvedimenti di *soft law*, assai difficilmente idonei a cambiare in modo radicale lo *status quo*.

Alla luce di ciò, pare che nei prossimi anni bisognerà concentrare gli sforzi non solo per far sì che quanti più Stati possibile attuino concretamente le previsioni già adottate da organizzazioni internazionali come l'OCSE, ma soprattutto affinché – come si è visto essere stato suggerito a più voci a livello sovranazionale – siano incrementati gli atti vincolanti, volti a evitare che le compagnie criminali sfruttino le *free trade zones* per i loro traffici illegali.

¹⁸¹ Si veda la *OECD Recommendation on Countering Illicit Trade: Enhancing Transparency in Free Trade Zones*, cit., § VII, d).

¹⁸² Così, si esprime la *OECD Recommendation on Countering Illicit Trade: Enhancing Transparency in Free Trade Zones*, cit., § VII, b).

¹⁸³ Cfr. *OECD Recommendation on Countering Illicit Trade: Enhancing Transparency in Free Trade Zones*, cit., § VII, c).

A tal proposito, pare che il modo più efficace per risolvere la problematica *de qua* non sia però quello di continuare ad approvare solo norme settoriali in materia, come è attualmente avvenuto a livello UE, ma, piuttosto, di dar vita a una convenzione trasversale, interamente dedicata al contrasto al commercio illecito nelle zone franche. L'obiettivo deve essere, in altre parole, quello di stilare un provvedimento simile alla raccomandazione dell'OCSE del 2019, ma dotato di efficacia prescrittiva per gli aderenti. È, peraltro, ovvio che, avendo il commercio illecito una preoccupante dimensione mondiale, non si può che auspicare che un atto di tal tipo sia promosso da un'organizzazione che coinvolga un numero quanto più ampio possibile di Stati, come, ad esempio, l'ONU o l'Organizzazione mondiale delle dogane¹⁸⁴.

A livello europeo, invece, pare che spetti all'Unione agire. Se, infatti, stando a quanto affermato dalle stesse istituzioni UE, finora gli Stati membri non sono riusciti da soli ad affrontare le criticità determinate dai traffici criminali nelle zone franche, è essenziale che siano direttamente gli organi eurounitari a sventare tale significativa minaccia per la costruzione di un effettivo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. D'altra parte, non vi sono dubbi nell'affermare che l'adozione di norme *ad hoc* in materia andrebbe a produrre un significativo beneficio per il mercato unico europeo e l'unione doganale: approvare regole comuni, volte a prevenire che la moltitudine di *free zones* e di depositi franchi, disseminati nell'Unione, siano utilizzati per riciclare denaro, finanziare il terrorismo, frodare l'IVA o altre imposte, significherebbe, infatti, introdurre misure volte a proteggere l'economia legale dalla concorrenza sleale delle organizzazioni criminali.

Peraltro, tenuto conto di come, grazie al grande lavoro svolto in questi anni dall'OCSE, dalla Commissione e anche dal Parlamento UE, il legislatore eurounitario abbia, invero, già a disposizione un ampio novero di *best practices* in materia, facilmente trasponibili in una proposta normativa, ci si renderà conto del fatto che le sfide da affrontare in quest'ambito, più che di ordine tecnico, siano soprattutto di matrice politica. In altre parole, pur essendo già piuttosto chiaro quali misure adottare, bisogna ora verificare quanto gli Stati siano pronti in concreto anche a rendere le *free zone* meno attrattive dal punto di vista commerciale – aumentando i controlli al loro interno, rendendole più trasparenti e fugando ogni dubbio circa una loro supposta totale extraterritorialità – pur di prevenire o contrastare più efficacemente il propagarsi di azioni illecite in seno alle stesse. Se, peraltro, in un mondo ideale, la risposta a tale quesito sarebbe scontata, nella realtà non è affatto detto che sia così: d'altra parte, l'esperienza di quanto è finora accaduto dimostra come a lungo si sia preferito prediligere la competitività delle zone franche, rispetto alla loro sicurezza. L'auspicio è che, oramai, i tempi siano definitivamente mutati e che, nei prossimi anni, si sfrutti il fatto che poche tematiche possano dirsi, al pari di quella in esame, in linea con così tante

¹⁸⁴ Sarebbe, del resto, del tutto illusorio pensare di risolvere il problema delle infiltrazioni criminali nelle *free zones*, senza coinvolgere i Paesi extraeuropei dove sono situate le zone che, notoriamente, costituiscono il centro di importanti rotte criminali (si pensi, solo per fare un esempio, al *free port* di Jebel Ali negli Emirati Arabi Uniti, il quale, secondo vari *report*, rappresenta un *hub* per molti traffici delittuosi. In proposito, v. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *Counterfeit and Piracy Watch List*, SWD (2018) 492 final, p. 38).

priorità, indicate come strategiche dal Consiglio europeo nella sua nuova agenda 2019-2024¹⁸⁵, per fare della lotta al commercio illecito nelle *free trade zones* una questione di assoluta urgenza politica, da affrontare, una volta per tutte, con un provvedimento vincolante di matrice eurounitaria.

¹⁸⁵ Il rinvio va alla “nuova agenda strategica 2019-2024”, approvata dal Consiglio europeo il 20 giugno 2019. A tal proposito, è, del resto, utile osservare come la lotta al commercio illecito nelle zone franche possa certamente rientrare in almeno tre delle quattro priorità principali, fissate dall’UE in tale atto (ossia “proteggere i cittadini e le libertà”; “sviluppare una base economica forte e vivace” e “promuovere gli interessi e i valori europei sulla scena mondiale”).