



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 148 del 2013, proposto da:
Roberto Giurastante, rappresentato e difeso dall'avv.to Sandra Cisilino, con
domicilio eletto presso la Segreteria Generale del T.A.R. in Trieste, piazza Unita'
D'Italia 7;

contro

La Regione Friuli-Venezia Giulia, rappresentata e difesa dagli avv.ti Ettore Volpe e
Beatrice Croppo, domiciliata in Trieste, piazza Unita' D'Italia 1;
il Ministero dell'Interno e il Ministero della Giustizia, rappresentati e difesi per
legge dall'Avvocatura Dello Stato, domiciliata in Trieste, piazza Dalmazia 3;
il Presidente del Consiglio dei Ministri, la Giunta della Regione Autonoma Friuli
Venezia Giulia, il Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia;

nei confronti di

Renzo Tondo;

e con l'intervento di

ad

adiuvandum:

Tiziana Severi, Claudio Beorchia, Daniel Marchi, Desiree Marcucci, Mauro Brioli, Peter Giacomini, Luisa Bressan, Dario Sittaro, Daniela Elisa Pribac, Diego Alejandro Pratico', Walter Husu, Luciana Proteanu, Mauro Pahor, Fabrizio Bidussi, Daniela Pesco, Mario Sonni, Dario Zele, Bruno Vusio, Rossana Tassini, Katia Stary, Lorenzo Sonni, Vittorio Stary, Fabio Bastico, Franco Zennaro, Danilo Zupan, Alida Valli, Alberto Chermaz, Cesar Ketty, Luca Milkovitsch, Roberto Dapas, Marco Alfieri, Giorgio Furlani, Gianfranco Biagi, Andrea Ventin, Guendalina Usai, Andrea Stanese, Giuliano Furlani, Dario Cardillo, Lucia Sinigaglia, Luciano Pulin, Martina Matarrese, Franca Gregorich, Andrea Brunetta, Igor Krizmncich, Fabio Neri, Darko Jermanis, Nevio Bonifacio, Alesandro Bertocchi, Franco Zonta, Alessandro Gotti, Roberts Kosmazh, Danilo Martini, Rita Leghissa, Gianfranco Zuzek, Marzia Pann, tutti rappresentati e difesi dall'avv.to Sandra Cisilino, con domicilio eletto presso la Segreteria Generale del T.A.R. in Trieste, piazza Unita' D'Italia 7;

per l'annullamento

-della Delibera di Giunta Regionale n. 208 dd. 13 febbraio 2013 avente ad oggetto lo svolgimento delle elezioni del Presidente della Regione e del Consiglio Regionale unitamente alle elezioni amministrative di alcuni Comuni della Regione, e del Decreto n. 038/Pres. del Presidente della Regione FVG dd. 4 marzo 2013 avente ad oggetto la convocazione dei comizi elettorali per l'elezione del Presidente della Regione e dell'undicesimo Consiglio Regionale;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Friuli-Venezia Giulia e dei Ministeri dell'Interno e della Giustizia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 ottobre 2013 il dott. Umberto Zuballi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il ricorrente chiede con il ricorso in epigrafe l'annullamento della delibera della Giunta regionale n. 208 del 13 febbraio 2013 avente ad oggetto lo svolgimento delle elezioni del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia e del decreto del Presidente della Regione n. 038/Pres. di data 4 marzo 2013 avente ad oggetto la convocazione dei comizi elettorali per dette elezioni.

Sostiene il ricorrente Giurastante che la Provincia di Trieste non farebbe parte dello Stato italiano ma dello Stato denominato Territorio libero di Trieste, come stabilito dall'art. 21 del Trattato di pace di Parigi del 1947 e dai relativi allegati.

Il Territorio libero di Trieste viene individuato da una piantina che parte ricorrente allega al ricorso (documento n 1) e che riproduce in sostanza quella allegata al Trattato di Parigi del 1947, includente territori oggi appartenenti a Italia, Slovenia e Croazia; peraltro, nella legenda della mappa, redatta a cura di parte ricorrente, ci si riferisce alla zona A, asseritamente amministrata "provvisoriamente" dall'Italia, e alla zona B, amministrata "provvisoriamente" in parte della Slovenia e in parte dalla Croazia.

Ad avviso del ricorrente, il citato Trattato di pace non sarebbe mai stato modificato né sarebbe stato superato dal Trattato di Osimo, accordo bilaterale firmato nel 1975 tra Italia e Jugoslavia e mai ratificato dai firmatari del citato Trattato di Parigi.

In sostanza, nell'ottica del ricorrente, l'Italia sarebbe solo amministratrice provvisoria della parte del Territorio libero affidatale sulla base del Memorandum

di Londra del 1954, che egli definisce come “accordo bilaterale” con le potenze amministratrici del Territorio libero, le quali, nella tesi del ricorrente, non avrebbero potuto sostituirsi alle Nazioni Unite.

A sostegno il ricorrente cita un memorandum del Dipartimento di Stato degli Stati Uniti d'America del novembre del 1967 che a suo avviso riconoscerebbe l'esistenza legale del citato Territorio libero.

Il ricorrente cita poi a favore anche l'ordine del giorno del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 22 agosto 1972 che al punto 6 reca la nomina del governatore del Territorio libero.

Il ricorrente poi riproduce l'allegato VI al Trattato di pace del 1947 recante le norme sullo Statuto provvisorio e definitivo del Territorio libero. Dopo aver evidenziato come il Trattato di Parigi sia stato ratificato dall'Italia, cita, a favore della sua tesi, la Convenzione di Vienna del 1969, in particolare gli articoli 26 e 27.

Secondo il ricorrente, il Territorio libero sarebbe esistente nel mondo giuridico, laddove la legge costituzionale 31 gennaio 1963 n 1 istitutiva della Regione Friuli Venezia Giulia sarebbe incostituzionale, avendo inglobato nel territorio regionale la Provincia di Trieste, in contrasto con il citato Trattato di pace.

In via di diritto eccepisce la carenza di sovranità italiana nella zona A del Territorio libero di Trieste, e la nullità assoluta di ogni atto deciso in carenza di sovranità. Tale mancanza assoluta di sovranità deriverebbe dal Trattato di pace e dal Memorandum di Londra, che – a suo avviso - si limita ad affidare all'Italia l'amministrazione provvisoria della zona A.

Con la seconda censura deduce il difetto di giurisdizione assoluto delle autorità italiane nella zona A.

Quanto alla citata legge costituzionale n 1 del 1963 essa sarebbe affetta da nullità assoluta e da incostituzionalità per aver inglobato nella Regione i sei comuni della Provincia di Trieste. Invero, sempre nella tesi di parte ricorrente, la situazione

giuridica fissata dal Trattato di pace e dal Memorandum, il quale avrebbe solamente affidato in via del tutto provvisoria l'amministrazione della zona A all'Italia, sarebbe immutata fino ad oggi, con conseguente lesione dei diritti dei cittadini del Territorio libero.

Nel quarto motivo il ricorrente afferma l'illegittimità della Corte d'Appello di Trieste quale Distretto giudiziario con competenze di Ufficio elettorale, in quanto organo privo di competenze sul Territorio libero; in particolare la legge statale n. 1086 del 9 ottobre 1956 sarebbe "nulla" in quanto non potrebbe superare il Trattato di pace né la Costituzione italiana negli articoli 10 e 117.

Con la quinta e ultima doglianza il ricorrente contesta la stessa legittima esistenza del presente TAR, in quanto organo della Repubblica italiana esercitante una potestà in contrasto con il ripetuto Trattato di pace e con il Memorandum di Londra del 1954.

In conclusione, il ricorrente chiede in via preliminare che il TAR dichiari la propria carenza assoluta di giurisdizione, in via gradata di rimettere gli atti alla Corte costituzionale in relazione alla legge costituzionale n. 1 del 1963, per le ragioni sopra esplicitate.

Chiede poi di sospendere il giudizio e rimettere gli atti al Governo Italiano, privo di sovranità nella zona A del territorio libero, ovvero di rimettere gli atti al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite quale garante del territorio libero, affinché si proceda a istituire e nominare gli organi del territorio libero di Trieste.

Infine, chiede l'annullamento degli atti in epigrafe impugnati in quanto viziati da nullità assoluta e in via subordinata il loro annullamento parziale nella parte in cui stabiliscono le elezioni nella zona appartenente al Territorio libero di Trieste.

Resiste in giudizio la Regione Friuli Venezia Giulia con atto depositato il 13 luglio 2013, eccependo la non riconducibilità del ricorso alle ipotesi di cui all'articolo 129

del Codice del processo amministrativo, laddove non risulta impugnato l'atto di proclamazione degli eletti.

Il ricorso sarebbe comunque tardivo in quanto l'ammissione delle liste si è conclusa il 22 marzo 2013 mentre il ricorso risulta depositato il 17 aprile 2013.

La Regione poi rileva la contraddizione del ricorso che, pur sostenendo la carenza di sovranità dello Stato italiano, risulta proposto innanzi a un giudice italiano.

Sul punto di sovranità richiama la sentenza della Corte costituzionale n 53 del 1964 e la sentenza del TAR Lazio n. 2677 del 2009.

Resiste in giudizio anche l'Avvocatura distrettuale dello Stato, costituitasi con atto depositato il 17 maggio 2013, che si difende con memoria depositata il 13 luglio 2013, eccependo il difetto di legittimazione passiva dello Stato; il ricorso sarebbe poi inammissibile, non avendo il ricorrente documentato la qualità di cittadino italiano e di iscritto nelle liste elettorali di Trieste.

L'Avvocatura contesta anche nel merito il ricorso ribadendo la pacifica sovranità italiana sulla provincia di Trieste.

Intervengono ad adiuvandum con atto depositato il 18 luglio 2013 una serie di cittadini residenti nel Territorio libero sostenendo che la decisione sul presente ricorso inciderebbe sui loro diritti; essi aderiscono in tutto alle tesi sostenute in ricorso, che sostanzialmente riproducono.

Eccepiscono in via preliminare la tardività della costituzione in giudizio della Regione Friuli Venezia Giulia avvenuta oltre il termine di legge.

Con una memoria congiunta depositata il 23 luglio 2013, il ricorrente e gli interventori eccepiscono nuovamente la tardività della costituzione in giudizio della Regione.

Contestano l'eccezione d'inammissibilità del gravame, considerata la natura di atto amministrativo dell'indizione delle elezioni.

Nel merito affermano l'inapplicabilità al caso dell'articolo 62 della Convenzione di Vienna, stante gli obblighi inderogabili derivanti per l'Italia dal Trattato di pace.

In successiva memoria depositata il 24 luglio 2013 la Regione contesta l'eccezione di tardività sollevata da controparte, in quanto il termine di cui all'art. 46 del Codice non sarebbe perentorio ma ordinatorio.

Nel merito contesta radicalmente i motivi di ricorso, richiamando la sentenza del TAR Lazio n. 2677 del 2009 e del Consiglio di Stato n. 2780 del 2012 oltre che l'ordinanza del Giudice delle udienze preliminari del Tribunale di Trieste n 49/13 del 29 gennaio 2013.

Con memoria di replica depositata in data 18 settembre 2013 sia il ricorrente sia gli interventori, congiuntamente in unica memoria, citano un loro atto di reclamo e messa in mora del 18 giugno 2013 e rilevano poi come non sarebbe contraddittorio adire ad un giudice dello Stato italiano per contestare la sovranità dello stesso Stato italiano.

Richiamano poi la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati e il Trattato di pace del 1947, che avrebbe istituito il Territorio libero con effetto immediato, laddove il Memorandum di Londra del 1954 si sarebbe limitato ad affidare in mandato fiduciario all'Italia la sola amministrazione della zona A. L'estensione della sovranità italiana sarebbe quindi illegittima e posta in violazione del Trattato di pace. Tra le violazioni del Trattato rientrerebbe anche la legge costituzionale n 1 del 1963 che sarebbe essa stessa incostituzionale.

Il ricorrente e gli interventori poi (al punto 10) criticano le pronunce finora pronunciate da vari organi giurisdizionali italiani ritenendole tutte "inattendibili", inclusa anche la sentenza di questo TAR n. 400 del 2013.

Ribadiscono poi le tesi già esposte in ricorso e osservano come, sulla base degli articoli 61 e 62 della Convenzione di Vienna, non sarebbe applicabile alla

fattispecie la clausola *rebus sic stantibus*, sia perché la questione riguarda i confini sia perché vi sarebbe stata da parte dell'Italia una violazione del Trattato di pace.

Il ricorrente e gli interventori affermano poi che l'interpretazione autentica del Memorandum di Londra del 1954 contenuta in un documento diplomatico statunitense del 1974, che allegano, confermerebbe l'esistenza del territorio libero.

Quanto al trattato di Osimo del 1975 esso sarebbe un accordo bilaterale che non riguarderebbe la sovranità né potrebbe modificare il Trattato di pace ovvero il Memorandum di Londra.

Quanto all'ONU, esso, con una lettera del 20 maggio 1983, che avrebbe anch'essa valore d'interpretazione autentica e che viene allegata, avrebbe confermato l'esistenza del Territorio libero.

Infine, il ricorrente rileva come il confine tra Slovenia e Territorio libero sarebbe stato definito dal riconoscimento internazionale della Slovenia stessa.

Con memoria di replica depositata il 18 settembre 2013 la Regione contesta l'eccezione di parte ricorrente relativa alla tardiva costituzione in giudizio della Regione stessa.

Richiama poi quanto già dedotto circa l'applicabilità della clausola *rebus sic stantibus* e conclude per l'inammissibilità e infondatezza del ricorso.

In data 8 ottobre 2013 il ricorrente ha depositato personalmente una memoria in cui reitera alcune argomentazioni di cui alla memoria del 18 settembre 2013, richiamando altresì a favore alcune sentenze del Consiglio di Stato e della Corte di Cassazione.

Nel corso della pubblica udienza del 9 ottobre 2013, dopo una breve relazione del giudice relatore, è intervenuto il patrono di parte ricorrente e degli intervenienti che ha reiterato le argomentazioni di cui al ricorso, lamentandosi per alcune espressioni contenute nella memoria dell'Avvocatura dello Stato, a suo avviso prive di rispetto per il ricorrente e gli interventori.

E' intervenuto altresì l'Avvocato dello Stato il quale, pur ribadendo le proprie tesi difensive e le eccezioni d'inammissibilità, ha chiesto che il Tribunale si pronunci anche nel merito.

Il rappresentante della Regione ha confermato quanto scritto nelle memorie.

Indi la causa è stata introitata per la decisione.

DIRITTO

1. Con il presente ricorso si chiede l'annullamento della delibera della Giunta regionale n. 208 del 13 febbraio 2013 avente ad oggetto lo svolgimento delle elezioni del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia e del decreto del Presidente della Regione n. 038/Pres. di data 4 marzo 2013 avente ad oggetto la convocazione dei comizi elettorali per dette elezioni.

Senonché il ricorrente, come esplicitato nelle conclusioni, chiede in via preliminare che il TAR dichiari la propria carenza assoluta di giurisdizione, in via gradata di rimettere gli atti alla Corte costituzionale in relazione alla legge costituzionale n 1 del 1963, per le ragioni esplicitate in ricorso e sopra riassunte.

Chiede poi di sospendere il giudizio e rimettere gli atti al Governo Italiano, a suo avviso privo di sovranità nella zona A del territorio libero, ovvero di rimettere gli atti al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite quale garante del territorio libero, affinché si proceda a istituire e nominare gli organi del territorio libero di Trieste.

Infine, chiede l'annullamento degli atti impugnati in quanto viziati da nullità assoluta e in via subordinata il loro annullamento parziale nella parte in cui stabiliscono le elezioni nella zona appartenente al Territorio libero di Trieste.

2. Il presente ricorso va considerato come di rito ordinario, e non già elettorale, in quanto, a mente del Codice del diritto amministrativo, articolo 129, sono considerati elettorali i ricorsi proposti avverso gli atti successivi all'indizione dei

comizi elettorali, laddove con il gravame in esame s'impugna proprio l'atto d'indizione dei comizi elettorali nella Regione Friuli Venezia Giulia.

Di conseguenza – contrariamente a quanto eccepito dallo Stato e dalla Regione - il ricorso risulta tempestivo e anche ammissibile, in quanto, trattandosi di rito ordinario, il ricorrente non doveva dimostrare la sua qualità di elettore.

2.1 La memoria depositata dal ricorrente in data 8 ottobre 2013 non può essere considerata ammissibile sia in quanto depositata direttamente dall'istante e non dal suo avvocato difensore sia per il mancato rispetto dei termini di legge. Comunque essa nulla aggiunge a quanto contenuto in ricorso e nelle successive memorie, se non per i richiami giurisprudenziali ad alcune risalenti pronunce, peraltro già note al Tribunale.

3. Va brevemente esaminato l'intervento in causa ad adiuvandum di numerosi soggetti, che, in quanto residenti in Provincia di Trieste e sedicenti cittadini del territorio libero, si dichiarano interessati all'esito positivo del ricorso, al fine di riaffermare i loro diritti.

Questo Collegio rileva come la posizione degli interventori, che tra l'altro si avvalgono dello stesso difensore dell'istante e hanno proposto due memorie congiuntamente al ricorrente, non si differenzia in sostanza da quella del ricorrente stesso.

Va di conseguenza dichiarata l'inammissibilità dell'intervento ad adiuvandum spiegato dai cittadini menzionati in epigrafe; invero, per giurisprudenza costante, nel processo amministrativo l'intervento ad adiuvandum, la cui finalità è sostenere le ragioni del ricorrente, è, infatti, ammissibile se ed in quanto l'interveniente risulti titolare di un interesse di fatto dipendente da quello azionato in via principale o ad esso accessorio, che gli consente di ritrarre un vantaggio indiretto e riflesso dall'accoglimento del ricorso (Cons. Stato, Sez. IV, 8 giugno 2010, n. 3589; Sez. V,

3 dicembre 2009, n. 7589; T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. II, 6 settembre 2012, n. 1471; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, sentenza 4 febbraio 2011, n. 354).

È, invece, inammissibile l'intervento ad adiuvandum spiegato da un soggetto ex se legittimato a proporre il ricorso in via principale, in quanto in tale ipotesi l'interveniente non fa valere, come è tipico per l'istituto dell'intervento, un interesse di mero fatto, bensì un interesse personale all'impugnazione dell'atto gravato in via principale, immediatamente lesivo della sua posizione giuridica e, come tale, direttamente impugnabile nei prescritti termini di decadenza (T.A.R. Molise, Campobasso, Sez. I, 9 marzo 2012, n. 92; T.A.R. Veneto, Sez. III, 8 marzo 2012, n. 333; TAR Lazio, Sez. II, 2 febbraio 2010, n. 1413).

Poiché gli intervenienti dichiarano di essere titolari al pari del ricorrente dell'interesse all'impugnazione degli atti gravati nei termini decadenziali di legge, l'intervento in esame, pacificamente proposto a termini d'impugnazione scaduti, dev'essere dichiarato inammissibile.

4. L'eccezione sollevata dal ricorrente e dagli interventori di tardività della costituzione della Regione può essere disattesa, in quanto il relativo termine risulta ordinatorio.

Invero, secondo una costante giurisprudenza, nel silenzio del legislatore, i termini di costituzione delle parti intimare devono ritenersi di natura ordinatoria, e non perentoria, per cui la costituzione in giudizio dell'Amministrazione intimata è ammissibile anche ove avvenga oltre il termine di sessanta giorni di cui all'art. 46 c.p.a.; tale costituzione tardiva dell'Amministrazione non incorre, pertanto, in alcuna decadenza, avendo la sola conseguenza che la stessa interviene allo stato in cui il procedimento si trova. Invero, detto termine di costituzione in giudizio della parte intimata ha una funzione dilatoria e di garanzia, nel senso che, sino a che esso sia pendente, il giudizio non può essere definito in assenza del resistente (tra

le tante, Consiglio di Stato Ad. Plenaria 25 febbraio 2013 n 5 e Consiglio di Stato Sez. VI 1 febbraio 2013 n 630).

5. Va altresì disattesa l'eccezione di carenza di legittimazione passiva e la conseguente richiesta di estromissione sollevata dall'Avvocatura dello Stato, sia in quanto non si tratta di un ricorso in materia elettorale, sia in quanto il ricorso contesta la stessa sovranità dello Stato italiano nella Provincia di Trieste, per cui lo Stato medesimo risulta parte necessaria della presente controversia.

6. Ciò premesso, va innanzi tutto evidenziata una contraddittorietà intrinseca e insanabile dell'intero ricorso, con cui si adisce al TAR, organo giudiziario dello Stato Italiano (Tribunale di cui espressamente in ricorso si nega alla radice il potere, vedasi motivo sub 5), e nel contempo si chiede venga dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione in virtù dell'asserita mancanza di sovranità dello Stato italiano nei confronti del ricorrente.

Appare invero paradossale che sia l'attore a chiedere al giudice di annullare due atti amministrativi e poi a sollevare la questione di difetto assoluto di giurisdizione, aspetto che viene usualmente eccepito da controparte per paralizzare l'azione ovvero rilevato d'ufficio dal giudice. Altrettanto paradossalmente si domanda ritualmente al TAR di emettere una sentenza e si dichiara a priori di non riconoscerne il valore giuridico, indipendentemente dall'esito.

In sostanza, si chiede a questo TAR di negare la propria stessa esistenza, peraltro affermata nel momento in cui gli si domanda formalmente di pronunciarsi sul ricorso; si tratta di una richiesta giuridicamente incongrua non solo per ragioni giuridiche ma altresì per ragioni logiche, come scrisse il sommo nostro poeta, "per la contraddizione che nol consente".

7. Nell'ambito delle richieste conclusive del ricorso, sia pure subordinatamente, si chiede al TAR di sospendere il giudizio inviando gli atti alternativamente al Governo Italiano o alle Nazioni Unite perché provvedano a iniziare l'iter della nomina del governatore del Territorio libero di Trieste.

Si tratta di una domanda palesemente inammissibile, non contemplata da alcuna norma di legge ed esulante dai poteri di questo o di alcun giudice al mondo.

Come universalmente noto, infatti, il giudice deve giudicare *secundum legem* sul caso concreto e non può entrare in questioni politiche nazionali o internazionali che esulano dagli stretti limiti della sua giurisdizione.

La divisione dei poteri costituisce un principio fondamentale delle democrazie moderne, riconosciuto anche a livello internazionale e frutto di un'evoluzione giuridica secolare, che prende le mosse dal diritto romano, per passare attraverso l'elaborazione dei giureconsulti medievali e rinascimentali, per approdare ai noti studi in materia dei giuristi della Repubblica Serenissima, dello Stato francese e dell'Impero d'Austria, non a caso successore giuridico del Sacro Romano Impero.

Nell'ambito della divisione dei poteri, sancita dalla Costituzione repubblicana, la sfera politica rimane affatto estranea all'attività giurisdizionale, come noto soggetta alla legge e soltanto alla legge, e quindi indipendente e da svolgersi negli stretti limiti stabiliti dall'ordinamento.

Questo Tribunale, conscio dei limiti dell'attività giurisdizionale, non può, non deve e non vuole occuparsi di questioni che esulano dalla propria competenza.

Per questa parte del petitum quindi il ricorso risulta inammissibile.

8. Ciò premesso, questo Collegio intende esaminare *funditus* la questione centrale del presente ricorso, in primis per rispetto delle impegnative e dirompenti tesi giuridiche di parte ricorrente, la cui portanza richiede una disamina dettagliata e analitica, ancorché a scapito della sinteticità, e secondariamente venendo in tal

modo anche incontro alla legittima richiesta espressa in udienza dall'Avvocatura dello Stato.

L'intero impianto giuridico del ricorrente si fonda su un assioma: il Trattato di pace di Parigi del 1947, per la parte che concerne i confini tra Italia e Jugoslavia e l'istituzione del Territorio libero di Trieste, sarebbe ancora vigente, in quanto ogni sua modifica richiederebbe l'intervento di tutti gli Stati firmatari del Trattato medesimo, mai coinvolti negli accordi internazionali successivi.

Di conseguenza il Memorandum di Londra del 1954, pur citato in ricorso, essendo atto "bilaterale" (come erroneamente si afferma a pagina 2 del ricorso, laddove i suoi firmatari sono notoriamente quattro) non potrebbe modificare il Trattato di pace e quindi lo status del Territorio libero, così come non potrebbe farlo il Trattato di Osimo del 1975, accordo bilaterale, asseritamente mai "ratificato" dai firmatari del Trattato di pace (sempre a pagina 2 del ricorso).

In altri termini, nella tesi giuridica di parte ricorrente, il Trattato di pace del 1947 per ogni sua modifica richiederebbe l'accordo tra tutti i suoi firmatari, nessuno escluso.

Da tale premessa discendono in via logica tutte le cinque censure (o melius le conseguenze giuridiche) elencate in ricorso, la prima recante la carenza di sovranità italiana sulla zona A e la conseguente nullità assoluta di ogni atto deciso in funzione di detta sovranità, e poi il difetto di giurisdizione assoluta delle autorità italiane sulla zona A, l'incostituzionalità della legge costituzionale n 1 del 1963 e infine l'illegittimità sia della Corte d'Appello di Trieste sia del Tar per il Friuli Venezia Giulia.

8.1 Orbene, va anticipato che, come si spiegherà e dimostrerà in dettaglio infra, il pilastro su cui si fonda l'intero ricorso oggi in esame risulta giuridicamente privo di pregio.

Valga il vero: da un lato, sulla base dei principi riconosciuti dal diritto internazionale e trasfusi nella Convenzione di Vienna, il Trattato di pace poteva (come è avvenuto) essere legittimamente modificato da vari trattati successivi stipulati tra alcuni solo dei suoi firmatari, tra cui rilevano il Memorandum di Londra, il Trattato di Helsinki e il Trattato di Osimo.

D'altro lato, e l'argomento risulta alla pari decisivo, ogni sua modifica ad opera solo di alcuni dei firmatari è espressamente consentita dallo stesso Trattato di Parigi, in particolare dall'articolo 46.

8.2 Riassumendo e anticipando quanto verrà esplicitato e dimostrato in seguito in relazione alle articolate tesi giuridiche di parte ricorrente, va rilevato fin d'ora che esse si appalesano lacunose: invero, l'istante ignora il contenuto completo dello stesso Trattato di Parigi (articolo 46), trascura la portata giuridica del Memorandum di Londra (articoli 1, 2 e 3), omette l'esame dettagliato della Convenzione di Vienna, dimenticandone gli articoli 30 e 41, ignora il Trattato di Helsinki, erra sui contenuti basilari e sugli effetti giuridici del Trattato di Osimo, travisa il concetto giuridico d'interpretazione autentica e ignora infine i numerosi trattati internazionali successivi che hanno sancito in modo indiscutibile i confini all'epoca tra Jugoslavia e Italia e oggi tra i territori soggetti a sovranità italiana, slovena e croata.

8.3 Per ragioni di comodità espositiva, si avverte che la questione dell'interpretazione dei trattati verrà esaminata al punto 9, il Trattato di pace del 1947 al punto 10 (specificatamente l'articolo 46 ai punti 10.5 e 10.6), la questione del Territorio libero al punto 11, il Memorandum di Londra ai punti 12 e 13, la normativa successiva, compreso il Trattato di Helsinki, al punto 14, il Trattato di Osimo al punto 15 e infine il punto 16 si occuperà dei trattati di adesione all'Unione europea di Slovenia e Croazia.

9. Prima di esaminare la normativa di rango internazionale che ha disciplinato la situazione di Trieste dal 1947 in poi, appare necessario un breve richiamo ai canoni d'interpretazione dei trattati internazionali.

Vi sono invero alcuni pacifici principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti che vanno considerati presupposti a ogni trattato, che sono richiamati dall'articolo 10 della Costituzione repubblicana e che sono stati da decenni applicati agli accordi internazionali.

9.1 Decisiva in materia risulta la Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sull'esecuzione dei trattati, ratificata dall'Italia con la legge 12 febbraio 1974 n. 112, nel cui preambolo si afferma che i principi del libero consenso e della buona fede nonché il canone "pacta sunt servanda" sono universalmente riconosciuti.

Va rilevato come la citata Convenzione di Vienna, ancorché siglata nel 1969, e nonostante che l'articolo 4 la definisca irretroattiva, viene in tutto il mondo considerata come recettiva di principi di diritto internazionale da tempo consolidati e generalmente riconosciuti, in particolare per gli aspetti di seguito evidenziati e che rilevano – come emergerà in seguito - nell'interpretazione delle norme internazionali riguardanti i confini orientali d'Italia.

Inoltre, gran parte della Convenzione va considerata come una norma interpretativa, e come tale naturaliter retroattiva; di essa quindi si farà applicazione infra in questa sentenza anche in relazione ai trattati antecedenti alla sua approvazione.

9.2 Va fin d'ora rilevato che ben tre norme dalla citata Convenzione di Vienna (articoli 30, 41 e 62), che verranno di seguito esaminate in dettaglio, unitariamente considerate, sanciscono, sotto profili diversi, il basilare principio che le norme di un trattato multilaterale come il Trattato di pace di Parigi, possono legittimamente essere modificate da alcuni soltanto dei firmatari, naturalmente a certe condizioni, che risultano nel caso in esame pienamente rispettate.

Invero, i tre articoli citati della Convenzione di Vienna concernono tre aspetti diversi.

L'articolo 62 e quelli che immediatamente lo precedono riguardano l'attuazione dei trattati, le situazioni cioè che non consentono la loro applicazione e realizzazione, in sostanza sanciscono le condizioni per applicare la clausola *rebus sic stantibus*, a sua volta espressione del principio di effettività.

L'articolo 30 riguarda il rapporto tra trattati successivi che si occupano della medesima materia, e contempla espressamente al comma 4° l'ipotesi che non tutte le parti del trattato precedente siano parti del trattato successivo.

L'articolo 41 infine si occupa espressamente degli accordi di modifica dei trattati multilaterali ad opera di solo alcuni dei firmatari.

Ovviamente, i requisiti posti dalla Convenzione di Vienna per consentire la mancata applicazione dei trattati multilaterali sono più stringenti rispetto alle possibilità di una loro modifica pattizia ad opera di alcuni dei firmatari. Solo nel primo caso, infatti, sussiste il divieto di disapplicazione di un trattato che regoli le frontiere, che possono essere invece oggetto di un nuovo trattato tra alcuni solo degli Stati già firmatari di un trattato multilaterale che venga in parte modificato.

9.3 Due sono gli elementi giuridici decisivi che emergono da una semplice lettura dei tre articoli: il primo l'esistenza nel campo del diritto internazionale della clausola cosiddetta di effettività, il secondo la pacifica possibilità giuridica di modificare un trattato multilaterale ad opera di alcuni soltanto dei suoi firmatari.

Basta invero quest'ultimo aspetto per demolire la tesi giuridica fondamentale e fondante del ricorso in esame e quindi per considerare piena la validità del Memorandum di Londra, del Trattato di Helsinki e del Trattato di Osimo.

9.4 Nella vicenda giuridica in esame in realtà sono stati applicati tutti e tre i citati articoli della Convenzione di Vienna; prima di tutto l'articolo 62 relativo alla clausola "*rebus sic stantibus*" quando, con il Memorandum di Londra, si constatò

l'impossibilità di attuare il Trattato di Parigi per quanto concerne il territorio libero. Di conseguenza sorse la necessità di fissare le nuove frontiere tra Italia e Jugoslavia a modifica del medesimo Trattato di Parigi. A ciò si provvede applicando gli articoli 30 e 41 della Convenzione di Vienna, con la modifica del Trattato di pace stabilita dal Memorandum di Londra prima e dal Trattato di Osimo poi.

9.5 Il principio di effettività, pacifico nel diritto internazionale, da ben prima che venisse normato dalla Convenzione di Vienna, significa che la previsione astratta di un trattato deve trovare il suo riscontro nel mondo reale, altrimenti con il trascorrere del tempo perde efficacia, consentendo sia una disapplicazione del trattato stesso sia una sua modifica. Ed è appunto quello che accadde con le parti del Trattato di Parigi concernenti il territorio libero, prima disapplicate, e successivamente, con il Memorandum di Londra prima e il Trattato di Osimo poi, espressamente abrogate.

Il principio di effettività, a sua volta derivante dal più generale principio di certezza del diritto, svolge nell'ambito del diritto internazionale la stessa funzione che, *mutatis mutandis*, nel diritto civile spetta all'istituto dell'usucapione e nel diritto penale alla prescrizione, vale a dire la necessità che la situazione di diritto si adegui alla situazione di fatto, modificatasi per il trascorrere del tempo.

9.6 Venendo al caso in esame, va ribadito che, per quanto concerne poi l'interpretazione del Trattato di pace di Parigi, del Memorandum di Londra, del Trattato di Osimo e delle successive normative internazionali relative al confine orientale d'Italia, tenendo presente l'obbligo della buona fede, si deve applicare il principio appellato "rebus sic stantibus", vale a dire la possibilità di modificare i trattati ove le mutazioni dello stato di fatto siano tali da non rendere più possibile la loro attuazione.

In altri termini, nell'ambito del diritto internazionale acquista particolare rilevanza la citata clausola di effettività, il legame cioè dei patti internazionali con la

possibilità concreta della loro attuazione, per cui ove questa risulti per gravi ragioni non più praticabile, il trattato stesso può non trovare applicazione e può altresì essere modificato.

9.7 Sull'applicazione dell'articolo 62 della Convenzione di Vienna il ricorrente afferma (pagine 3 e 4 della memoria datata 22 luglio 2013) che la regola *rebus sic stantibus* non sarebbe applicabile alla fattispecie in quanto il cambiamento prospettato con le modifiche confinarie e la spartizione del territorio libero avrebbe l'effetto di trasformare radicalmente il peso degli obblighi dell'Italia sulla base del Trattato di pace e inoltre illegittimamente riguarderebbe i confini.

La tesi di parte ricorrente, ancorché suggestiva, non ha fondamento: invero, l'unico cambiamento oggetto della presente controversia derivante dal Trattato di pace che riguarda un aspetto diverso dalla frontiera tra Italia e Jugoslavia concerne il porto franco di Trieste, che viene salvaguardato sia dal Memorandum di Londra (articolo 5) sia dal Trattato di Osimo (articolo 7).

Quanto alle frontiere, a parte che una loro modifica sulla base degli articoli 30 e 41 della Convenzione risulta in ogni caso giuridicamente ammessa, in quanto il limite riguardante i confini concerne solo l'articolo 62 che si occupa della disapplicazione dei trattati e non della loro modifica, sia l'Italia sia la Jugoslavia, una volta constatata l'impossibilità di realizzare il territorio libero non certo per causa loro, cioè una volta applicata al caso la clausola *rebus sic stantibus*, avevano la necessità, l'interesse e il potere di definire il loro confine, e in tal modo di acquisire la piena sovranità su una parte del mai costituito territorio libero.

L'interpretazione data da parte ricorrente all'art. 62 lo renderebbe inapplicabile e privo di ogni concreto significato, in quanto è evidente che esso implica per sua natura una qualche modifica degli obblighi originari derivanti da un trattato internazionale multilaterale, obblighi nel caso de quo gravanti sia sull'Italia sia sulla Jugoslavia. Tra l'altro, la mancata realizzazione del territorio libero non è dipesa da

nessuno dei due Paesi, ma dal mancato accordo tra le grandi potenze in seno al Consiglio di sicurezza.

Lo scopo dell'articolo 62, così come degli articoli 30 e 41 della Convenzione di Vienna, è proprio quello di consentire e regolamentare la modifica degli obblighi derivanti dal Trattato multilaterale precedente, con l'accordo degli Stati interessati alla modifica, che possono ben essere solo alcuni di quelli firmatari del trattato multilaterale da modificare. La ratio della norma è evidente: non si vuole cristallizzare un trattato multilaterale per ogni suo aspetto, rendendolo di fatto imm modificabile, come avverrebbe ove ogni sua modifica richiedesse il concorso di tutti i firmatari, tenendo presente che spesso i trattati multilaterali sono sottoscritti da decine di Stati.

Qualora pertanto la modifica riguardi il confine tra due stati sovrani, che trovano un accordo in tal senso, e una volta che la procedura prevista dai citati articoli 30, 41 e 62 della ripetuta Convenzione di Vienna venga adottata e seguita (come è avvenuto sia per il Memorandum di Londra sia per il Trattato di Osimo), non si vede la ragione per cui al caso in esame non si possa applicare il principio di effettività pacificamente esistente a livello internazionale e in fondo riconosciuto anche da parte ricorrente, anche se incongruamente ne nega l'applicabilità alla fattispecie.

Per completezza, va osservato come la questione riguardava in modo speculare Italia e Jugoslavia, con obblighi e disposizioni che ovviamente valevano per tutti e due i Paesi in modo analogo.

Infine, va ricordato che lo scopo del Trattato di pace del 1947 era appunto il ripristino e il mantenimento della pace, finalità perseguita a tutta evidenza sia dal Memorandum di Londra sia dal Trattato di Osimo.

9.8 Altre due note consuetudini internazionali rilevano nella presente controversia, la prima quella secondo cui ogni disputa di frontiera va di norma risolta dagli Stati

confinanti, salvo che interferisca con gli interessi di Stati terzi, e quella secondo cui una norma internazionale speciale prevale su di una norma - sempre internazionale - generale.

9.9 Sulla questione della vincolatività dei trattati, che rileva in particolare per il Memorandum di Londra, vanno richiamati anche gli articoli 11 e 12 della citata Convenzione di Vienna, i quali, nell'elencare i vari modi con cui gli Stati possono esprimere l'adesione vincolante a un patto internazionale, affermano che il consenso di uno Stato a essere vincolato da un trattato può essere espresso con varie modalità, cioè con la firma, lo scambio di strumenti che formano il trattato, la ratifica, l'accettazione, l'approvazione o l'adesione, o con ogni altro mezzo convenuto.

9.10 Specificatamente, quanto all'espressione - mediante la mera firma - del consenso ad essere vincolati da un trattato, la Convenzione di Vienna afferma che il consenso di uno Stato ad essere vincolato da un trattato viene espresso con la firma del rappresentante di tale Stato in tre ipotesi: a) quando il trattato prevede che la firma abbia tale effetto; b) quando sia stato accertato che gli Stati che hanno partecipato ai negoziati avevano convenuto che la firma avrebbe avuto tale effetto; c) quando l'intenzione dello Stato di dare tale effetto alla firma risulti dai pieni poteri del suo rappresentante o sia stata espressa nel corso dei negoziati.

Ciò vale ad affermare che un trattato internazionale, quale il Memorandum di Londra, ancorché come si vedrà non ratificato dal Parlamento italiano, ha avuto e ha pieno valore a livello internazionale e anche interno, sulla base del fatto che l'intenzione dell'Italia di dare effetto alla firma deriva dai poteri affidati al suo rappresentante, risulta tra l'altro espressa nel corso dei negoziati ed emerge dai comportamenti concludenti dello Stato italiano.

9.11 In relazione poi al rapporto tra il Trattato di Pace di Parigi, il Memorandum di Londra e il Trattato di Osimo, essenziale per la soluzione della presente

controversia, va altresì esaminato - per la sua rilevanza e attinenza - il già citato articolo 41 della Convenzione di Vienna sulla possibilità di modificare i trattati multilaterali ad opera di solo alcuni dei firmatari.

Detto articolo - ignorato in ricorso - afferma che due o più parti di un trattato multilaterale possono concludere un accordo avente lo scopo di modificare il trattato soltanto nei loro reciproci rapporti se la possibilità di una tale modifica è prevista dal trattato, ovvero se la modifica in questione non è vietata dal trattato.

9.12 La norma pone due condizioni, che la modifica non pregiudichi in alcun modo per le altre parti il godimento dei diritti derivanti dal trattato né l'adempimento dei loro obblighi e non verta su di una disposizione dalla quale non si possa derogare senza che vi sia un'incompatibilità con l'effettiva realizzazione dell'oggetto e dello scopo del trattato.

Si aggiunge infine che, a meno di un'espressa previsione contraria contenuta nel trattato, le parti in questione devono notificare alle altre parti la loro intenzione di concludere l'accordo e le modifiche che quest'ultimo reca al trattato.

Ciò è quanto puntualmente avvenuto sia con il Memorandum di Londra sia con il Trattato di Osimo. Infatti, le modifiche al Trattato di pace contenute in tali due trattati hanno come scopo evidente proprio quello di mantenere e consolidare la pace, cioè la stessa finalità del Trattato di Parigi, che non solo non viene smentita ma consolidata.

9.13 Nella controversia in esame rileva altresì l'articolo 30, IV comma, lettera a) della ripetuta Convenzione di Vienna (anch'esso nemmeno menzionato in ricorso), il quale dispone che, quando le parti di un trattato anteriore non sono tutte parti del trattato posteriore, nelle relazioni fra gli Stati parti di entrambi i trattati la norma da applicarsi è quella enunciata al paragrafo 3, il quale a sua volta prevede che il trattato anteriore si applica soltanto in quanto non incompatibile con quello posteriore.

La disposizione di cui all'articolo 30 è chiara, confermando la possibilità giuridica di modificare un trattato multilaterale ad opera di solo alcuni degli originari firmatari, possibilità questa negata alla radice dall'intera impostazione del presente ricorso.

9.14 In conclusione sul punto, il Memorandum di Londra, nonché il Trattato di Helsinki e il Trattato di Osimo vanno considerati come una modifica parziale al Trattato di pace di Parigi decisa da alcuni solo dei suoi firmatari, consentita in quanto non vietata dal Trattato, non in grado di pregiudicare le altre parti, confermativa delle sua finalità e infine regolarmente notiziata agli altri Paesi firmatari del Trattato di pace, nel pieno rispetto quindi di tutte e tre le condizioni poste dalla Convenzione di Vienna e ancor prima dalla prassi internazionale.

10. Ciò premesso sui canoni interpretativi, va ora esaminato il Trattato di pace di Parigi tra l'Italia e le potenze vincitrici della seconda guerra mondiale (complessivamente in numero di 20), il quale espressamente si occupa del mai attuato Territorio libero di Trieste.

Il Trattato, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947, è stato ratificato dall'Italia mediante autorizzazione concessa con legge 2 agosto 1947 n. 811, approvata dall'Assemblea costituente, ha ricevuto esecuzione con il Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 28 novembre 1947 n. 1430 e infine è stato ratificato con la legge 25 novembre 1952 n. 3054.

Va premesso come si tratti di un trattato di pace seguito alla sconfitta dell'Italia nella seconda guerra mondiale, deciso in una conferenza svoltasi a Parigi cui hanno partecipato tutti gli Stati alleati vincitori. Va poi doverosamente ricordato che, come indicato nelle stesse premesse del Trattato di pace, è stata l'Italia fascista, alleata alla Germania nazista e al Giappone militarista, a iniziare la seconda guerra mondiale e ad aggredire gli Stati vicini, tra cui la Jugoslavia.

10.1 I trattati di pace, pur appartenendo indubbiamente al genus dei trattati internazionali, presentano alcune caratteristiche peculiari. Innanzitutto, evidentemente essi sono imposti ai Paesi che hanno perso la guerra, tra cui l'Italia, che di norma non possono contrattarne le clausole ma sono costretti ad accettarle in toto.

Inoltre, i trattati come quello in oggetto rientrano tra i trattati a parti plurime, che – come sopra spiegato - sono senz'altro modificabili solo da alcuni tra i firmatari e per le parti che riguardano solo alcuni dei soggetti coinvolti, seguendo le modalità e rispettando le condizioni sopra indicate dagli articoli 30, 41 e 62 della Convenzione di Vienna. In altri termini, ove non sia vietato dal trattato stesso, alcuni Paesi firmatari del trattato possono cambiarne alcune disposizioni, purché non ledano gli interessi delle altre parti e comunque rendendole edotte di dette modifiche.

10.2 Storicamente i trattati di pace usualmente vengono modificati, spesso ad opera di solo alcuni dei firmatari, una volta che il Paese sconfitto venga riammesso a pieno titolo nella comunità internazionale o divenga addirittura alleato dei Paesi vincitori; ciò è successo per il Giappone, che ha ottenuto dagli Stati Uniti la restituzione dell'isola di Okinawa con un accordo bilaterale, e anche per la Repubblica federale di Germania, che ottenne la restituzione della Saar.

Così avvenne nel 1954 anche per l'Italia in relazione alla Provincia di Trieste.

10.3 Il Trattato di pace di Parigi prevedeva, agli articoli 21 e 22 e agli allegati VI, VII, VIII, IX e X, la creazione del territorio libero di Trieste, uno Stato cuscinetto indipendente garantito dal consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, demilitarizzato e neutrale, con propri governo, potere legislativo e giudiziario.

10.4 Una corretta interpretazione giuridica del Trattato di pace e in particolare dell'art. 21, in relazione al citato principio di effettività, porta a concludere che la nascita del territorio libero e il conseguente passaggio della sovranità allo stesso

erano condizionati almeno dal primo atto istitutivo di detto territorio libero, cioè dalla nomina da parte del Consiglio di sicurezza del suo governatore. Ciò per evidenti motivi pratici, in quanto solo con la nomina del governatore si potevano applicare lo statuto provvisorio prima e quello definitivo poi, ma anche per la decisiva ragione che la nomina del governatore ad opera del Consiglio di sicurezza avrebbe evidenziato la volontà concorde delle grandi potenze di attuare quella parte del Trattato di pace che istituiva il territorio libero.

Ebbene, come noto, la designazione del governatore non avvenne mai e quindi il territorio libero non venne mai ad esistenza e non si ebbe alcun trasferimento di sovranità.

Pertanto, come si esaminerà meglio infra, la parte del Trattato di pace relativa al territorio libero non è stata mai attuata e venne formalmente abrogata nel 1954 dal trattato chiamato Memorandum di Londra, che ha conseguentemente fissato il nuovo confine tra Italia e Jugoslavia, confermato poi con maggiore precisione e incisività dal Trattato di Osimo del 1975.

Invero, il Trattato di pace del 1947 aveva definito esattamente i confini del Territorio libero con l'allora Jugoslavia e con l'Italia: in esso erano inclusi territori che oggi fanno parte della Slovenia e della Croazia, oltre che ovviamente dell'Italia medesima.

10.5 Va sottolineato che il Trattato di Pace del 1947 non vietava affatto sue modifiche parziali da parte di alcuni dei firmatari, che li interessassero in via esclusiva.

In altri termini, per la soppressione del territorio libero e la conseguente nuova definizione dei confini tra Italia e Jugoslavia non era affatto necessario l'accordo tra tutti i firmatari del Trattato di pace.

Invero, l'articolo 46 del ripetuto Trattato di pace (articolo ignorato dal ricorrente) prevede il consenso di tutte le potenze alleate esclusivamente e solo in riferimento

alle eventuali modifiche da apporre alle clausole militari, navali e aeree, vale a dire in riferimento alla sola Parte IV del Trattato stesso, intitolata appunto “Clausole militari, navali ed aeree” e collocata di seguito a detto articolo 46.

Ne consegue - con indubitabile giuridica chiarezza, sulla base di un elementare ragionamento a contrario - che le altre modifiche, quelle cioè che non riguardano la Parte IV del Trattato, non richiedono affatto il consenso di tutti i firmatari del Trattato di Parigi.

Del resto, non si vede che interesse potessero avere ad esempio Stati come il Messico, Australia ed Etiopia, firmatari del Trattato di Parigi, alla definizione dei confini tra Italia e Jugoslavia.

Va infine rilevato che nel Trattato non vi sono altri articoli equivalenti a detto articolo 46.

10.6 L'articolo 46 del Trattato di pace prevede poi che tale speciale procedura coinvolgente tutti i Paesi firmatari – pur riguardante solo la citata parte IV del trattato, non quindi le questioni di confine oggetto del Memorandum di Londra prima e dal Trattato di Osimo poi - possa essere omessa e sostituita da un accordo tra il Consiglio di Sicurezza e l'Italia (una volta ammessa all'ONU).

In tal modo il Trattato di Pace ha stabilito che il Consiglio di Sicurezza dell'ONU ha assunto il ruolo in precedenza collettivamente svolto dai Paesi alleati nella seconda guerra mondiale, cui si è giuridicamente sostituito, anche per l'esecuzione del Trattato di pace con l'Italia dagli stessi stipulato.

Ne consegue, dal punto di vista logico e giuridico, che ogni comunicazione effettuata al Consiglio di sicurezza in merito alle modifiche al Trattato di pace equivale alla notificazione effettuata a tutti i Paesi firmatari del Trattato di pace medesimo.

Come si esaminerà meglio infra, ciò è puntualmente avvenuto per il Memorandum di Londra, per il Trattato di Helsinki e per il Trattato di Osimo, che interessano la

questione dei confini e il suo antecedente logico e giuridico, la soppressione o, meglio, la constatazione della mancata nascita del territorio libero.

10.7 Sempre ai fini di confermare la possibilità giuridica di modificare il Trattato di Parigi ad opera di solo alcuni dei suoi firmatari, rilevano gli articoli 86 e 87 del Trattato stesso; nel primo si stabilisce che per un periodo di 18 mesi gli ambasciatori a Roma degli Stati Uniti, Unione Sovietica, Regno Unito e Francia rappresenteranno le potenze alleate nel trattare con il Governo Italiano ogni questione relativa “all’esecuzione e interpretazione “ del Trattato stesso.

Il successivo articolo 87 precisa che ogni controversia relativa all’interpretazione o esecuzione del Trattato che non sia soggetta a diversa procedura (come quella di cui all’art. 46) ovvero “non sia regolata per via di negoziati diplomatici diretti” sarà sottoposta ai quattro ambasciatori che opereranno in rappresentanza delle potenze alleate, anche al di là del termine di 18 mesi. Tale norma consente pertanto la stipula di accordi in esecuzione del Trattato di pace sottoposti solo alle quattro potenze citate.

10.8 Per completezza e a conferma, va rilevato come in relazione al Trattato di pace numerosi furono gli accordi bilaterali di esecuzione - ma anche di parziale deroga e quindi di modifica allo stesso - stipulati bilateralmente tra l’Italia e alcuni soltanto degli Stati vincitori, soprattutto per dirimere questioni in campo economico e finanziario (tra questi, gli accordi stipulati dall’Italia con il Regno Unito nel 1947, con la Cina sempre nel 1947, con la Jugoslavia nel 1949, 1950 e 1954, con la Grecia nel 1949 e nel 1953, con la Francia nel 1950 e nel 1951, con l’Olanda nel 1951, con il Canada nel 1951, con l’Australia nel 1952, con il Messico nel 1953 e con il Belgio nel 1953).

11. Il Territorio libero di Trieste venne concepito come conseguenza necessitata dell’impossibilità di definire, per la parte che riguardava Trieste e la zona istriana

conferme, il confine tra Italia e Jugoslavia in modo condiviso tra le potenze vincitrici della II guerra mondiale (tra cui la Jugoslavia stessa), anche per le fratture che si stavano formando in Europa tra i due blocchi politico - militari contrapposti, tant'è che all'epoca si coniò, da parte di uno statista inglese, il termine cortina di ferro per indicare la linea che correva tra Stettino e Trieste.

Si pensò allora di risolvere la questione creando uno stato pseudo indipendente, alle dirette dipendenze del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, analogamente a quanto previsto dall'ONU per Gerusalemme (nemmeno questo mai realizzato).

11.1 Si trattava di uno Stato eterodiretto a sovranità limitata, garantito e controllato dal Consiglio di sicurezza anche per quanto concerne l'ordine e la sicurezza (si veda l'art. 2 dell'Allegato VI al trattato), con un governatore, cioè il capo dello stato, nominato dal Consiglio di sicurezza (e che non doveva essere né cittadino del territorio libero, né italiano, né jugoslavo, ex art. 11 dell'Allegato VI), a neutralità obbligatoria (come avvenne nel 1954 per l'Austria, unico Paese esistente al mondo con la neutralità fissata in Costituzione, il che è stato fonte di annose dispute giuridiche) e demilitarizzato.

Il governatore era responsabile dianzi al Consiglio di Sicurezza cui rispondeva (art. 17 dell'allegato VI), aveva anche il potere di sospendere gli atti amministrativi (art. 20 dell'allegato VI) e godeva di poteri speciali (art. 22).

11.2 In sostanza, il cosiddetto territorio libero non era affatto libero, era uno Stato claudicante dalla nascita, sotto tutela, dimezzato, privo di essenziali attributi tipici della sovranità (possibilità di libera scelta del capo dello stato, autonomia nella politica estera, gestione dell'ordine pubblico e la dotazione di forze armate), molto simile per struttura alle ex colonie (come, ad esempio la Somalia) affidate al mandato fiduciario delle Nazioni Unite in attesa di conseguire l'indipendenza, ma -

a differenza di queste – sottoposto permanentemente a una sorta di sovranità limitata, con un capo di stato per legge straniero.

Proprio per le ragioni testé accennate, una nota dottrina giuridica negava la stessa natura statutale del territorio libero, considerandolo come un ente secondario derivato e dipendente dall'ONU.

11.3 Come noto e giuridicamente pacifico da parecchi lustri, (ma evidentemente non per il ricorrente e gli interventori) il territorio libero di Trieste non venne mai a esistenza giuridica, per il mutamento della situazione politica internazionale e per la conseguente impossibilità di nominare il governatore, nomina prevista dal Trattato e da cui discendeva necessariamente l'applicabilità dello statuto prima provvisorio e poi definitivo del nuovo Stato. Si trattò di un mutamento della situazione di fatto di rilevanza tale da consentire l'applicazione del principio internazionale “rebus sic stantibus” sopra richiamato.

11.4 Di conseguenza, il territorio previsto dal Trattato di pace come facente parte del territorio libero di Trieste venne amministrato, dal 1947, per quanto riguarda la zona B, comprendente una parte della penisola istriana oggi appartenente ai due Stati sovrani e facenti parte dell'Unione europea di Croazia e Slovenia, da un governo militare jugoslavo e, per quanto riguarda la zona A, comprendente la città di Trieste e i dintorni, da un governo militare anglo-americano.

Si è trattato di una duplice occupazione militare - armistiziale e non bellica - in cui le autorità militari rispettivamente jugoslave e angloamericane avevano ogni potere normativo e amministrativo, in una situazione precaria che doveva necessariamente intendersi come provvisoria e transeunte.

12. Il Memorandum di Londra, sottoscritto il 5 ottobre 1954 dai plenipotenziari italiano, jugoslavo, americano e inglese, accertò e sancì la fine - o meglio l'impossibilità di venire ad esistenza - del Territorio libero di Trieste e di

conseguenza definì la frontiera tra l'allora Jugoslavia e l'Italia per la parte non prevista dal Trattato di pace, vale a dire fissando i confini tra i due Paesi derivanti dalla sparizione e vanificazione del territorio libero.

12.1 Va per completezza rilevato come il nuovo confine del 1954 non ricalca esattamente il confine tra le zone A e B del territorio libero, perché nel Memorandum venne prevista una modesta correzione di frontiera a favore della Jugoslavia e quindi a danno dell'Italia, nella zona di Muggia (circa 12 mila metri quadri con poco più di tremila abitanti). La modifica territoriale, ancorché di dimensioni limitate, era peraltro espressamente posta come condizione per l'applicazione del Memorandum, tant'è che solo dopo la definizione sul terreno della nuova frontiera si poterono applicare le altre clausole del trattato, compreso il passaggio dei poteri nella zona A, avvenuto il 26 ottobre 1954.

12.2 Invero, l'articolo 1 del Memorandum (ignorato sotto tale decisivo aspetto dalla parte ricorrente) afferma che, considerato il fatto che era risultato impossibile realizzare le previsioni del trattato di pace riguardanti il territorio libero di Trieste, (nel testo ufficiale inglese "Owing to the fact that it has proved impossible to put into effect the provisions of the Italian Peace Treaty relating to the Free Territory of Trieste") le nazioni d'Italia, Jugoslavia, Regno Unito e Stati Uniti, nella qualità dei Paesi interessati in via principale alla questione, hanno deciso che "il Regno Unito e gli Stati Uniti porranno fine all'occupazione militare della zona A e ritireranno le loro forze militari dall'area a nord del nuovo confine previsto tra Italia e Jugoslavia", e che tali due ultimi Paesi subentreranno rispettivamente nell'amministrazione delle zone A e B, con le menzionate lievi modifiche territoriali previste dal Memorandum stesso a favore dello Stato Jugoslavo.

12.3 L'impossibilità di dare "effetto" alle clausole sul territorio libero era invero dimostrata (proved) dal rimbalzarsi, per anni, di proposte di nominativi per la carica del governatore da parte congiuntamente delle democrazie occidentali

(Regno Unito, Francia e Stati Uniti) ovvero dell'Unione sovietica, cui inevitabilmente faceva seguito un reciso rifiuto di controparte (in un caso, uno stesso soggetto venne alternativamente designato in tempi diversi dalle due parti, sempre senza esito positivo).

Come gli storici hanno evidenziato, la situazione era bloccata, con seri rischi di conflitti, anche armati.

12.4 In tale contesto, l'articolo 1 del Memorandum in sostanza dichiarò, prendendo atto della situazione di fatto, di dovere e volere applicare il ripetuto principio internazionale "rebus sic stantibus". Constatata invero l'impossibilità di dare attuazione al Trattato di pace per quanto riguarda il territorio libero, se ne trassero le inevitabili conseguenze, statuendo la spartizione di detto territorio libero e conseguentemente definendo la nuova frontiera (boundary) tra Italia e Jugoslavia, con una legittima modifica del Trattato di pace (consentita dai principi internazionali allora condivisi e poi trasfusi negli articoli 30, 41 e 62 della Convenzione di Vienna).

12.5 La posizione sostenuta da parte ricorrente in relazione al Memorandum di Londra risulta singolare e contraddittoria: da un lato l'istante afferma (pagina 4 del ricorso introduttivo) che esso, al pari del Trattato di pace, è uno strumento internazionale "efficace ed operante", d'altro lato ne prende in considerazione solo la parte che affida in amministrazione la zona B alla Jugoslavia e la zona A all'Italia, ignorando del tutto la delimitazione del confine, ma soprattutto trascurando la fondamentale premessa da cui deriva l'intero contenuto del Memorandum e la ragione stessa della sua stipulazione, cioè la constatazione della provata (proved) impossibilità di realizzare il territorio libero.

Ad avviso di questo Collegio, appare logicamente e giuridicamente incongruo ritenere efficace un trattato internazionale solo per una delle sue clausole

(interpretata peraltro in modo riduttivo) e non nelle altre disposizioni e soprattutto nel decisivo e fondamentale presupposto.

Invero, risulta giuridicamente errato affermare che il Memorandum faceva salvo il territorio libero, limitandosi ad assegnare provvisoriamente l'amministrazione delle zone A e B rispettivamente a Italia e Jugoslavia, quando proprio la premessa giuridica da cui prende le mosse e in cui trova la sua stessa ragion d'essere il Memorandum medesimo (articolo 1) è l'inesistenza e la soppressione del territorio libero; solo in tale contesto si spiega e giustifica la definizione della nuova frontiera tra Italia e Jugoslavia (boundary, termine inequivoco e ripetuto agli articoli 2 e 3) e l'obbligo per l'Italia di applicare solo alcune disposizioni sul porto franco (art. 5) sia pure "in general accordance", norme che non avrebbero alcun senso logico e alcuna utilità ove fosse stato mantenuto in vita il cosiddetto territorio libero, sia pure dilazionandone l'attuazione (sulla questione del porto franco si veda in particolare la sentenza n. 400 del 2013 di questo TAR).

12.6 Appare poi altrettanto illogico considerare – come esplicitato in ricorso - "valido ed efficace" il Memorandum, ancorché erroneamente definito atto bilaterale, ma non il Trattato di Osimo, firmato da Italia e Jugoslavia, nonché il nemmeno menzionato Trattato di Helsinki, firmato da quasi tutti gli Stati europei, oltre che da Stati Uniti e Canada e comunicato alle Nazioni Unite. A ben leggere, le critiche dell'istante al Memorandum e alla sua valenza giuridica vengono smentite dal successivo Trattato di Osimo e indirettamente ne rafforzano il valore, come si espliciterà in seguito.

12.7 In conclusione sul punto, va ribadito il reale significato giuridico del trattato denominato Memorandum di Londra, travisato da parte ricorrente che, con la sua prospettazione, lo rende privo di senso.

Invero, non avrebbe avuto alcun senso delimitare una frontiera con alcune modifiche condizionanti l'intero trattato, ove si fosse ritenuto ancora realizzabile il

territorio libero, non avrebbe avuto senso definire un confine, destinato a diventare irrilevante con la nascita del territorio libero, non avrebbe avuto alcun senso sancire la vigenza di solo alcune norme sul porto franco ove, in presenza del territorio libero, tutte le norme sul porto sarebbero divenute operanti, non avrebbe avuto alcun senso definire impossibile la realizzazione del territorio libero ove al contrario esso fosse stato considerato vigente, magari posponendone la realizzazione, non avrebbero avuto alcun senso le note dichiarazioni di Stati Uniti, Regno Unito e Francia contestuali alla stipula dell'accordo di Londra e infine, ove si fosse convenuto di regolamentare solo provvisoriamente l'amministrazione delle due zone in attesa di attuare il territorio libero, non avrebbe avuto alcun senso la stessa stipulazione del Memorandum di Londra, preceduta come noto da lunghe e laboriose trattative.

13. A questo punto è bene ribadire, anche se la questione risulta pacifica da decenni, che il Memorandum medesimo va inteso come un trattato internazionale a tutti gli effetti, in grado di modificare il Trattato di pace, per le ragioni già sopra accennate e che vengono di seguito riassunte.

13.1 Innanzi tutto, il Memorandum riguarda il confine tra Italia e Jugoslavia, si tratta quindi di una vicenda che, pur modificando il Trattato di pace, concerne precipuamente solo due dei Paesi interessati, laddove la partecipazione alle trattative e la firma del Memorandum da parte degli Stati Uniti e del Regno Unito derivò unicamente dal fatto che questi due Paesi occupavano militarmente e governavano congiuntamente la zona A del territorio libero di Trieste.

Come visto, la convenzione di Vienna sopra menzionata (che recepisce una prassi e una consuetudine internazionali universalmente riconosciute) consente espressamente, agli articoli 30, 41 e 62, in caso di trattati multilaterali, tra cui ovviamente il ripetuto Trattato di pace, una modifica ad opera di alcuni soltanto

dei firmatari, quando si tratti di una questione non vietata dal trattato medesimo e quando non si arrechi alcun danno agli altri firmatari del trattato, ai quali peraltro la modifica va comunicata, come avvenuto nel caso.

13.2 In altri termini, risulta evidente come il Memorandum di Londra riguardasse principalmente il confine tra Italia e Jugoslavia da definire alla luce del fatto nuovo ed accertato (fact, che nel lessico giuridico inglese significa realtà provata e quindi indiscutibile) dell'impossibilità di realizzare il territorio libero, questione questa che interessava gli altri Paesi firmatari sostanzialmente solo per il porto franco, fatto comunque salvo dal Memorandum medesimo, laddove Inghilterra e Stati Uniti avevano solo un interesse di tipo militare alla questione, avendo congiuntamente esercitato l'occupazione della zona A.

Di conseguenza, il Memorandum di Londra si è fatto espressamente carico - salvaguardandola - dell'unica parte del Trattato di pace collegata alla gestione del territorio libero che riguardava anche i Paesi terzi, diversi cioè dall'Italia e Jugoslavia, e cioè della questione del porto franco di Trieste, che per la sua natura interessava anche altri Paesi del centro Europa.

L'articolo 5 del Memorandum, infatti, fa salve sia pure in linea di massima (in general accordance) alcune parti dell'allegato VIII (articoli da 1 a 20) che riguardano il porto franco di Trieste e che diventano quindi cogenti per lo Stato italiano.

13.3 Va quindi ribadito che, sulla base del citato principio di effettività e della clausola "rebus sic stantibus" relativa all'influenza del mutamento della situazione di fatto sui trattati, questione questa di cui il punto 1 del Memorandum si fa espressamente carico, constatando l'impossibilità di realizzare il territorio libero di Trieste, era indubbiamente consentito ai due Paesi interessati e confinanti di modificare di conseguenza il Trattato di pace, notiziandone gli altri Paesi, in pedissequa applicazione dei principi contenuti nei ripetuti articoli 30, 41 e 62 della

Convenzione di Vienna oltre che dell'art. 46 del Trattato di pace medesimo, già illustrato al punto 10.5.

In altri termini, per la soppressione del territorio libero e la conseguente nuova definizione dei confini tra Italia e Jugoslavia non era affatto necessario l'accordo tra tutti i firmatari del Trattato di pace.

13.4 Nel caso del Memorandum di Londra, il testo dell'accordo fu recepito con apposite note da Unione Sovietica e Francia; inoltre, sulla base del punto 9 del Memorandum stesso, il suo testo è stato comunicato da parte dei quattro stipulanti al Presidente del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, per informazione dei suoi membri.

Infatti, la lettera di comunicazione dell'osservatore italiano (l'Italia non era stata ancora ammessa *pleno iure* alle Nazioni Unite) e dei rappresentanti permanenti britannico, statunitense e jugoslavo presso le Nazioni Unite venne inviata al Consiglio di sicurezza il 5 ottobre 1954 (UN Doc. S/3301), cioè nella stessa data della firma del Memorandum.

Nessun Paese formulò mai obiezioni di sorta o chiese di discutere l'argomento e anzi numerosi Paesi firmatari del Trattato di Parigi espressero il loro compiacimento per l'intesa raggiunta.

13.5 In tal modo il Memorandum di Londra è risultato ufficialmente noto a tutti i componenti delle Nazioni Unite, inclusi tutti (nessuno escluso) i Paesi firmatari del trattato di pace di Parigi.

La notizia a tutti i membri delle Nazioni Unite discende anche dall'applicazione degli articoli 11, 12, 54 e 102 della Carta delle Nazioni Unite, per cui qualora il Consiglio di Sicurezza venga investito di una questione rilevante (e la mancata istituzione del Territorio libero lo era in quanto la nomina del suo governatore era all'epoca iscritta all'ordine del giorno del Consiglio di sicurezza) esso deve comunicarla a tutti i componenti delle Nazioni Unite, che possono chiedere di

intervenire o sollevare obiezioni. Come già ripetuto, nessun Paese sollevò mai alcuna obiezione in relazione al Memorandum di Londra.

13.6 Infine, risulta documentato che il Governo dell'allora Jugoslavia, ad ogni buon conto e ad abundantiam, inviò una nota ufficiale a tutti i Paesi firmatari del Trattato di pace di Parigi rendendoli edotti del contenuto del Memorandum, senza che ovviamente nessuno di essi trovasse alcunché da obiettare. Nel suo ricorso parte ricorrente trascura questo rilevante dato di fatto.

13.7 I governi degli Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia, a seguito del Memorandum, emisero da parte loro note separate, tutte datate 5 ottobre 1954, contestuali e d'identico contenuto, con le quali dichiararono che non avrebbero sostenuto le rivendicazioni "sia italiane sia jugoslave nei confronti dei territori sottoposti alla sovranità o all'amministrazione altrui", in tal modo fornendo un'interpretazione del Memorandum stesso in termini di fissazione stabile e definitiva dei confini e quindi di estensione delle sovranità dei due Paesi confinanti, oltre che della ormai indubbia presupposta spartizione del mai nato territorio libero.

Quanto all'Unione Sovietica essa, con un'apposita nota del 12 ottobre 1954, prese atto delle modifiche al Trattato di pace contenute nel Memorandum derivanti dall'accordo tra Italia e Jugoslavia, senza contestare alcunché e anzi evidenziando il contributo dato al miglioramento delle relazioni internazionali.

13.8 Le disposizioni fondamentali del Memorandum vennero eseguite immediatamente dai contraenti, e di ciò venne data notizia ufficiale al Presidente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite con lettera del 17 gennaio 1955 firmata dall'osservatore italiano e dai rappresentanti permanenti britannico, statunitense e jugoslavo presso le Nazioni Unite (UN Doc S/3351).

L'operato del Governo italiano venne approvato dal Senato della Repubblica l'8 ottobre 1954; il testo del Memorandum venne comunicato alla presidenza delle due Camere.

13.9 In conclusione sul punto, il Trattato di pace, sulla base dei principi pacifici e generalmente riconosciuti di diritto internazionale, oltre che delle stesse norme del trattato (articoli 46, 86 e 87), poteva subire modifiche sulla base del mutamento della situazione di fatto e del principio di effettività, trasfuso nella Convenzione di Vienna del 1969, all'articolo 62, e altresì cambiamenti ad opera di solo alcuni dei suoi firmatari, ex articoli 30 e 41 della medesima Convenzione, in quanto concernenti aspetti riguardanti i confini tra due Stati firmatari e quindi non rientranti nella speciale procedura di cui all'art. 46 del trattato medesimo.

Come già esplicitato, il trattato denominato Memorandum di Londra è stato da subito pienamente vigente e operante sul piano interno e internazionale, è stato recepito da Unione Sovietica e Francia ed è stato comunicato alle Nazioni Unite e a tutti i firmatari del Trattato di pace.

13.10 Per onestà intellettuale e rispetto della storia, questo collegio rileva che il Memorandum di Londra è stato oggetto di alcune ambiguità soprattutto da parte italiana, ma anche da parte jugoslava.

Innanzitutto, l'utilizzo del termine "Memorandum" sia pure "d'intesa" appare perlomeno curioso, trattandosi di un vero e proprio trattato internazionale.

Il Parlamento italiano poi, pur reso edotto dei contenuti del Memorandum con apposita nota del governo, e pur avendolo approvato in Senato, non lo ha mai ufficialmente ratificato. Tale fatto costituisce un vulnus al sistema costituzionale italiano, ma non inficia minimamente il pieno valore del Memorandum sul piano internazionale e interno.

13.11 Invero, la firma apposta al Memorandum di Londra dai plenipotenziari era stata intesa da tutte le parti – Italia compresa - come vincolante per le stesse, per

cui alla luce dei noti principi sopra citati e poi trasfusi nella Convenzione di Vienna (articoli 11 e 12) il Trattato fu da subito considerato vincolante per gli Stati contraenti.

Inoltre, il Governo e il Parlamento italiano hanno in via immediata, con atti normativi e amministrativi (tra cui plurimi stanziamenti di bilancio), dato piena esecuzione al Memorandum, ad iniziare dal passaggio di consegne tra il Comandante inglese del Governo Militare Alleato e il rappresentante militare italiano, e successivamente con la nomina da parte del Governo italiano del Commissario del Governo, dotato di poteri amministrativi (in parte ancora vigenti) e normativi (questi ultimi cessati nel 1963 con la legge Costituzionale n 1 del 1963 e attributi della sovranità, in quanto ontologicamente diversi dai poteri di un governo militare occupante).

Va chiarito che il passaggio di sovranità avvenne per la zona A tra il Governo militare alleato e il Governo Italiano laddove il Commissario di Governo era solo un organo, sia pure straordinario, del Governo italiano stesso.

Per quanto riguarda la Repubblica federativa di Jugoslavia, l'assemblea popolare ha ratificato il Memorandum di Londra il 25 ottobre del 1954, estendendo formalmente nel dicembre successivo la Costituzione e la legislazione jugoslave alla zona B, e pertanto la sua piena sovranità. Va aggiunto, anche se la Jugoslavia non era certo una democrazia occidentale, che nessun giurista jugoslavo ebbe mai dubbi dopo il 1954 sulla piena sovranità jugoslava sulla zona B.

Ai fini della presente controversia, va sottolineato l'evidente parallelismo giuridico tra le sorti della zona A e quelle della zona B.

13.12 Quanto alle ambiguità cui si faceva cenno, la traduzione italiana del testo ufficiale del Memorandum, redatto in lingua inglese, conteneva alcune volute inesattezze o meglio veri e propri errori.

Invero, il termine inglese “boundary”, ripetuto nel testo ufficiale del Memorandum, agli articoli 2 e 3, altro non significa che confine, tant’è che venne tradotto nelle lingue ufficiali della Jugoslavia come “granica” o termini simili, cioè confine o frontiera.

Invece, nel testo tradotto in italiano e divulgato, non avente alcun valore ufficiale, si è ripetuta la dizione “linea di demarcazione”, che risulta del tutto imprecisa e fuorviante.

Ciò è avvenuto per evidenti ragioni di politica interna, al fine di far credere, alla parte dell'opinione pubblica italiana più sprovvista ovvero più sensibile al problema in quanto dolorosamente e direttamente incisa dagli eventi bellici, che l'Italia potesse ancora rivendicare la zona B del territorio libero, il che era giuridicamente improponibile.

Un'altra imprecisione riguarda il termine amministrazione, affidata dal Memorandum alla Jugoslavia per la zona B e all'Italia per la zona A. Si trattava, come emerge da un'interpretazione logico sistematica, collegata alla definizione del nuovo confine (boundary), di amministrazione definitiva, intesa come espressione della sovranità; in sostanza la norma minus dixit quam voluit, come spesso accade nel mondo del diritto.

13.13 Va peraltro ribadito come nei comportamenti concreti e in numerosi atti aventi valore giuridico l'Italia ha dato piena esecuzione al Memorandum di Londra, in particolare per quanto riguarda i confini di Stato e l'estensione della sua piena sovranità alla zona A.

Storicamente, si è verificata qualche ambiguità anche da parte della Jugoslavia, che talvolta ha rivendicato la possibilità di ulteriori modifiche di confine a suo favore, anche per replicare ad alcune improvvise affermazioni di parte italiana, ancorché non di provenienza governativa.

13.14 In sostanza, dopo il Memorandum e in sua puntuale applicazione, l'Italia e la Jugoslavia hanno indiscutibilmente, velocemente (la seconda in via quasi immediata) e pacificamente esteso la loro sovranità rispettivamente sulle zone A e B, laddove si sono sporadicamente, strumentalmente e velleitariamente lasciate aperte eventuali possibilità di rivendicazione solo sulla parte di territorio assegnata alla controparte.

13.15 Questo Collegio non ritiene affatto necessario entrare nella disputa giuridica, dotta ma ormai datata, sull'eventuale permanenza o meno della sovranità italiana sulla zona A anche tra il 1947 e il 1954.

Due furono le tesi che all'epoca si contendevano il campo, quella della permanenza della sovranità italiana per l'intero periodo e quella che ipotizzava la cessione di detta sovranità a favore del Governo militare alleato. Nessuno affermò seriamente che la sovranità potesse appartenere all'inesistente territorio libero, la cui nascita, come sopra illustrato, era implicitamente ma chiaramente condizionata dalla nomina del governatore, mai avvenuta.

In ogni caso, ai fini della soluzione della presente controversia, è sufficiente rilevare che, dal Memorandum di Londra in poi, la sovranità di Italia e Jugoslavia rispettivamente sulle zone A e B, come conseguenza della mancata venuta in esistenza del territorio libero, risulta pacifica, come del resto sancito in via definitiva dai successivi Trattati di Helsinki e di Osimo.

14. L'Italia ha confermato i confini fissati nel 1954 con numerosi atti interni e internazionali, e in particolare con la legge costituzionale n. 1 del 1963 che ha istituito la Regione a Statuto speciale Friuli Venezia Giulia, con capoluogo Trieste, ovviamente all'interno dello Stato unitario uno e indivisibile, come recita espressamente il preambolo della legge stessa.

Il territorio della Regione, e quindi implicitamente ma indiscutibilmente anche quello dello Stato italiano, viene definito dallo Statuto regionale come includente la provincia di Udine (la provincia di Pordenone venne istituita anni più tardi), quella di Gorizia e i sei comuni collocati in provincia di Trieste, che vengono nominativamente elencati (Trieste, Muggia, San Dorligo della Valle, Sgonico, Monrupino e Duino - Aurisina).

14.1 La mancata menzione espressa della Provincia di Trieste non è senza significato, perché in tal modo lo Stato italiano, con legge costituzionale, ha voluto ribadire che i confini con la Jugoslavia erano quelli stabiliti con il Memorandum nel 1954.

Invero, la dizione “Provincia di Trieste” avrebbe potuto dare adito a qualche equivoco o alimentare pericolosi revanscismi, tenendo conto dell'erronea traduzione italiana del Memorandum per quanto riguarda appunto il termine confine.

14.2. Sulla legge costituzionale n 1 del 1963 la tesi di parte ricorrente appare giuridicamente infondata: sostiene invero l'istante che tale legge costituzionale sarebbe essa stessa incostituzionale, in quanto violativa del Trattato di pace.

A parte che appare incongruo e inammissibile eccepire l'incostituzionalità di una legge di rango costituzionale (nella gerarchia delle fonti superiore alla legge di ratifica di un trattato internazionale), non si vede perché l'Italia dovesse essere vincolata solo dal Trattato di pace del 1947 e non dai trattati successivi che lo hanno legittimamente modificato, innanzi tutto dal Memorandum di Londra del 1954 che la stessa parte ricorrente considera nel suo ricorso come trattato “valido ed efficace”.

In realtà, come già sopra esplicitato, l'istituzione della Regione Speciale Friuli Venezia Giulia ha semplicemente confermato e rafforzato con modalità diverse la sovranità italiana sulla zona A del territorio di Trieste, già sancita dal ripetuto

Memorandum di Londra, ribadendo la mancata nascita del territorio libero e riconoscendo nel contempo la sovranità jugoslava sulla zona B.

Peraltro, dal momento che detto Memorandum istituiva un evidente e indiscutibile parallelismo tra la situazione della ex zona A sotto sovranità italiana e quella della ex zona B sotto sovranità jugoslava, non si vede per quale ragione agli atti giuridici Jugoslavi che hanno, fino dai mesi successivi al Memorandum, esteso pacificamente la sovranità jugoslava alla zona B, non potessero e dovessero corrispondere analoghi atti giuridici da parte italiana relativi alla zona A, tra cui va annoverata anche la legge costituzionale n 1 del 1963.

14.3 I confini tra Italia e Jugoslavia risultano poi confermati dal Trattato istitutivo della comunità europea del 1957, che ha riconosciuto come territorio comunitario la somma dei territori dei singoli Stati membri, e quindi anche del territorio italiano nell'ambito della frontiera fissata nel 1954, che divenne quindi frontiera esterna comunitaria.

14.4 Il trattato di Helsinki - anch'esso completamente ignorato da parte ricorrente, nonostante la sua indubbia valenza sulla definizione dei confini europei - firmato il 1 agosto 1975, in esito alla Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, sottoscritto da tutti i Paesi europei (esclusi Andorra e Albania) oltre che dagli Stati Uniti d'America e dal Canada, fissò in via definitiva i confini tra gli Stati europei, e quindi anche il confine tra Italia e Jugoslavia.

Ciò avvenne in particolare nella Dichiarazione dei principi, punto I sul rispetto della sovranità degli Stati, punto II sul rifiuto dell'uso della forza contro l'integrità territoriale, e soprattutto nei punti III, sull'inviolabilità delle frontiere (in cui si afferma che “gli Stati partecipanti considerano reciprocamente inviolabili tutte le loro frontiere nonché le frontiere di tutti gli Stati in Europa”) e IV sul rispetto dell'integrità territoriale di ciascuno degli Stati partecipanti.

Il trattato di Helsinki venne trasmesso, come espressamente previsto in calce al trattato medesimo, alle Nazioni Unite per la sua diffusione a tutti i membri dell'Organizzazione, e quindi anche agli Stati extraeuropei non firmatari del trattato medesimo, inclusi quelli firmatari del Trattato di Pace di Parigi del 1947 diversi da Canada e Stati Uniti.

14.5 Ne consegue che anche il Trattato di Helsinki, così come in precedenza il Memorandum di Londra, era in grado dal punto di vista giuridico di modificare il Trattato di pace sulla base dei principi di cui alla Convenzione di Vienna del 1969 più volte menzionati.

15. Ogni eventuale residuo dubbio che potesse esistere sui confini tra Italia e Jugoslavia è stato definitivamente dissolto dal Trattato di Osimo siglato il 10 novembre 1975, (non a caso di poche settimane successivo al Trattato di Helsinki, di cui in un certo senso è stato considerato come attuativo), il quale conferma e scolpisce il confine del 1954, con alcune precisazioni riguardanti il confine marittimo che in precedenza era rimasto nel vago.

Conviene riprodurre il Trattato di Osimo, nel testo ufficiale francese, nelle parti che qui interessano, facendo presente che il Trattato già dalla sua intitolazione fa riferimento alla delimitazione delle frontiere per la parte non indicata dal Trattato di pace del 10 febbraio 1947, allegando una descrizione e una cartina. In tal modo viene ulteriormente ribadita l'estinzione (o meglio la non venuta ad esistenza) del territorio libero e la sua spartizione tra Italia e Jugoslavia, seguendo la linea di frontiera già definita dal Memorandum di Londra, il quale venne contestualmente dichiarato cessato tra le parti firmatarie, all'art. 7.

=====

“Traité pour la délimitation de la frontière pour la partie non indiquée comme telle dans le Traité de paix du 10 février 1947.”

TRAITÉ ENTRE LA RÉPUBLIQUE ITALIENNE ET LA RÉPUBLIQUE SOCIALISTE FEDERATIVE DE YOUGOSLAVIE

Les Parties contractantes,

Convaincues que la coopération pacifique et les relations de bon voisinage entre les deux Pays et leurs peuples correspondent aux intérêts essentiels des deux Etats,

Considérant que les accords qu'elles ont conclus jusqu'à présent ont créé des conditions favorables au développement ultérieur et à l'intensification des relations réciproques.

Convaincues que l'égalité entre Etats, la renonciation à l'emploi de la force, et le respect conséquent de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'inviolabilité des frontières, le règlement pacifique des différends, la noningérence dans les affaires intérieures des autres Etats, le respect des droits fondamentaux et des libertés, associés à l'application de bonne foi de toute obligation internationale, représentent la base de la sauvegarde de la paix et de la sécurité internationale et du développement des relations amicales et de la coopération entre les Etats,

Confirmant leur loyauté envers le principe de la protection la plus ample possible des citoyens appartenant aux groupes ethniques (minorités), découlant de leurs Constitutions et de leurs droits internes, que chacune des deux Parties réalise d'une manière autonome, en s'inspirant également des principes de la Charte des Nations Unies, de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, de la Convention sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale et des Pactes Universels des Droits de l'Homme,

Animées du désir de manifester par le présent Traité l'intention commune d'intensifier, dans l'intérêt des deux Pays, les rapports existant de bon voisinage et de coopération pacifique.

Convaincues également que cela contribuera au renforcement de la paix et de la sécurité en Europe,

Sont convenues de ce qui suit :

Article 1. La frontière entre la République Italienne et la République Socialiste Federative de Yougoslavie, pour la partie qui n'est pas indiquée comme telle dans le Traité de Paix avec l'Italie du 10 février 1947, est décrite par le texte à l'Annexe I et tracée sur la carte à l'Annexe II du présent Traité.

En cas de divergence entre la description de la frontière et la carte, le texte fera foi.

Article 2. La frontière entre les deux Etats dans le Golfe de Trieste est décrite par le texte à l'Annexe III et tracée sur la carte à l'Annexe IV du présent Traité.

En cas de divergence entre la description de la frontière et la carte, le texte fera foi.

...omissis...

Article 7. A la date de l'entrée en vigueur du présent Traité, le Mémorandum d'Accord de Londres du 5 octobre 1954¹ et ses annexes cessent d'avoir effet dans les relations entre la République Italienne et la République Socialiste Federative de Yougoslavie.

Chaque Partie en donnera communication au Gouvernement du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, au Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, et au Conseil de Sécurité des Nations Unies, dans un délai de trente jours à partir de l'entrée en vigueur du présent Traité.

...omissis...

Article 9. Le présent Traité sera ratifié aussitôt que faire se pourra et entrera en vigueur à la date de l'échange des instruments de ratification simultanément avec l'Accord signé en date d'aujourd'hui concernant le développement de la coopération économique entre les deux Pays.”

=====

15.1 Va ribadito che il Trattato di Osimo, testé parzialmente riprodotto, nell'abrogare il Memorandum di Londra, ridefinisce di conseguenza la frontiera tra Italia e Jugoslavia a parziale modifica di quella del Trattato di pace del 1947, ma

confermando in sostanza, salvo dettagli minuti, il confine fissato nel 1954, come emerge da un semplice confronto tra le descrizioni e le cartografie allegate.

Viene altresì confermata l'ormai acquisita e giuridicamente pacifica mancata nascita del territorio libero. Infatti, solo la scomparsa definitiva del territorio libero spiega la necessità di definire le frontiere tra Italia e Jugoslavia per quanto non stabilito dal Trattato di pace, come recita il Trattato di Osimo.

15.2 Ovviamente, tutte le ambiguità esistenti nel Memorandum di Londra del 1954 (soprattutto nella versione e nell'interpretazione italiana) vennero definitivamente dissolte, e anzi una delle ragioni della stipula del nuovo trattato fu certamente la volontà delle parti di eliminare ogni residua possibilità di equivoco sulle frontiere e altresì di sancire la validità permanente dei confini fissati dal Memorandum stesso.

15.3 Invero, il Trattato di Osimo venne regolarmente ratificato dai Parlamenti di entrambi i Paesi firmatari, comunicato alle Nazioni Unite e al Consiglio di sicurezza con apposite note del 2 maggio 1977, (e quindi reso ufficialmente noto a tutti i Paesi firmatari del Trattato di pace di Parigi) e registrato alle Nazioni Unite; conseguentemente la Jugoslavia e l'Italia chiesero (ottenendolo) congiuntamente al Consiglio di sicurezza di togliere dall'ordine del giorno (dove era rimasta tralaticciamente per decenni) la questione della nomina del governatore del territorio libero di Trieste, con ciò certificandone un'altra volta e definitivamente la scomparsa e l'inesistenza.

15.4 Sul Trattato di Osimo parte ricorrente sostiene in ricorso che esso non poteva modificare il Trattato di pace di Parigi per quanto concerne il territorio libero, in quanto firmato da sole Italia e Jugoslavia, e aggiunge che l'abolizione del Memorandum di Londra ad opera dell'articolo 7, avendo effetto solo tra le parti, non intaccherebbe la validità del territorio libero.

La tesi di parte ricorrente risulta a tutta evidenza priva di ogni giuridico fondamento.

Invero, come ripetuto, il Trattato di pace di Parigi poteva legittimamente essere modificato da un accordo tra due Paesi firmatari, Italia e Jugoslavia per quanto riguarda la loro frontiera; ciò è avvenuto già con il Memorandum del 1954 e a maggior ragione con il Trattato di Osimo.

Quest'ultimo invero si occupa espressamente del confine tra Italia e Jugoslavia, per la parte non fissata nel 1947, e la soppressione o meglio la constatazione della mancata nascita del territorio libero ne risulta un ovvio e imprescindibile presupposto logico e giuridico.

L'unica parte del Trattato di pace riguardante il territorio libero e che esulava dalla questione della frontiera tra Italia e Jugoslavia e che quindi riguardava altri Paesi diversi da Italia e Jugoslavia era il regime del porto franco di Trieste, il quale, infatti, è stato salvaguardato, sia espressamente dal Trattato di Londra del 1954, all'articolo 5, sia implicitamente dal Trattato di Osimo che, all'articolo 7, ha abrogato il Memorandum per quanto riguarda le relazioni bilaterali tra Italia e Jugoslavia, in tal modo salvaguardando proprio l'articolo 5 del Memorandum sul porto franco.

15.5 Affermare – come sostiene parte ricorrente - che il Trattato di Osimo avrebbe fatta salva l'esistenza del territorio libero significa negare l'evidenza, quale emerge de plano da una semplice lettura del Trattato medesimo, in quanto la delimitazione della frontiera tra Italia e Jugoslavia prevista nel ripetuto Trattato di Osimo comporta e implica proprio la scomparsa del territorio libero.

15.6 Questo Collegio deve poi rilevare come il Trattato di pace di Parigi abbia avuto come scopo principale - come dice il nomen - il ripristino della pace dopo una guerra terribile. In questo contesto si collocano anche i successivi trattati sopra menzionati che lo hanno modificato, il Memorandum di Londra, il Trattato di Helsinki e il Trattato di Osimo, i quali hanno fissato definitivamente la frontiera

tra Italia e Jugoslavia e sancito la scomparsa - anche come mera possibilità - del territorio libero.

Come ben sanno gli storici del diritto, in questa parte d'Europa, posta all'incrocio tra il mondo slavo, germanico e latino, mettere in forse i confini o solo lasciare la questione delle frontiere nell'ambiguità, non fa altro che gettare i semi di futuri conflitti.

In questo senso, anche i tre citati trattati modificativi del citato Trattato di Parigi vanno considerati a buon diritto come trattati di pace e per la pace.

15.7 In altri termini, dopo il Memorandum di Londra, il Trattato di Helsinki e il Trattato di Osimo, i confini tra Italia e Jugoslavia (oggi Slovenia) vanno considerati un elemento giuridicamente pacifico e indiscusso, così come la necessitata conseguenza che il mai nato territorio libero non è più oggetto di interesse per il diritto ma è divenuto terreno di studio per gli storici.

16. Anche successivamente al Trattato di Osimo, numerosi atti internazionali hanno sancito o meglio confermato i confini tra Italia e Jugoslava e, dopo la disgregazione di questa, tra Italia e Slovenia; basti richiamare i trattati di cooperazione transfrontaliera, quello relativo alla cosiddetta iniziativa centro-europea e quelli in campo militare e della pubblica sicurezza.

16.1 Vanno segnalati in particolare il trattato di adesione della Slovenia all'Unione europea, che ha confermato l'inviolabilità dell'esistente confine con l'Italia, e gli accordi successivi recanti l'ammissione della Slovenia stessa nella zona euro e nell'area Schengen.

16.2 Va menzionato infine il recente trattato di adesione all'Unione europea della Croazia, la quale esercita la propria sovranità su di una parte consistente della ex zona B, trattato avente effetto dal 1 luglio 2013 e che sanziona ancora una volta la

scomparsa o meglio la non nascita del territorio libero e contestualmente definisce i confini tra Slovenia e Croazia.

16.3 Questo Collegio, per completezza, deve farsi carico di una tesi giuridica, cui sembra richiamarsi parte ricorrente, non menzionata nel ricorso introduttivo ed esplicitata solo nella memoria del 18 settembre 2013 (ultima pagina), secondo cui il riconoscimento da parte della comunità internazionale e dell'Italia dei due Paesi nati dalla disgregazione della Jugoslavia, e successivamente anche l'adesione di Slovenia e Croazia all'Unione europea, avrebbero sancito la sovranità di detti due Paesi sulla zona B, laddove nel contempo la sovranità dell'Italia sulla zona A non sussisterebbe affatto.

16.4 In via preliminare va rilevato come la nuova prospettazione di parte ricorrente, illustrata per la prima volta nella memoria del 18 settembre 2013, risulta palesemente contraddittoria con il contenuto del ricorso introduttivo, con una mutatio libelli contenuta in memoria non notificata e quindi come tale inammissibile. Invero, come noto, sono inammissibili le censure dedotte in memoria non notificata alla controparte nell'ipotesi in cui risultino nuove e non ricollegabili ad argomentazioni espresse nel ricorso introduttivo, con conseguente violazione del termine decadenziale e del principio del contraddittorio, essendo affidato alla memoria difensiva il solo compito di mera illustrazione esplicativa dei precedenti motivi di gravame, senza possibilità di ampliare il thema decidendum (giurisprudenza unanime, si vedano Consiglio di Stato sez. IV 26 marzo 2013 n. 1715 e TAR Puglia – Lecce 18 settembre 2013 n. 1936).

16.5 Ciò premesso, la citata argomentazione giuridica risulta paradossale ed erronea; invero, quando un Paese viene riconosciuto da un altro Paese, il riconoscimento delle frontiere e quindi della sovranità risulta sempre reciproco.

Lo stesso ragionamento va riferito ai trattati di adesione all'Unione Europea di Slovenia prima e Croazia poi, che non si limitano a riconoscere i confini e la

sovranità dei due Paesi aderenti, ma implicano anche un riconoscimento reciproco delle rispettive frontiere, territori e sovranità tra gli Stati aderenti e quelli già facenti parte dell'Unione europea, tra cui l'Italia, Paese fondatore della Comunità europea.

16.6 Rileva poi una circostanza fattuale, ignorata da parte ricorrente: la Slovenia, a distanza di pochi mesi dal riconoscimento da parte dell'Italia, le ha comunicato ufficialmente che, quale erede giuridico della defunta Jugoslavia, riconosceva come valido ed efficace nei suoi confronti il Trattato di Osimo, che definiva la frontiera tra Italia e Jugoslavia e quindi con la Slovenia suo successore, proprio a seguito della sparizione e spartizione dell'ex territorio libero. L'Italia prese ufficialmente atto della nota slovena, tra l'altro con espressa soddisfazione.

16.7 Va poi rilevato – anche se appare evidente e ovvio – che il riconoscimento da parte dell'Italia dello Stato sloveno implica chiaramente il riconoscimento della sua frontiera con l'Italia, certo non con un'entità inesistente come il territorio libero ovvero con una *res nullius*. I confini sono tali perché delimitano i territori di due Paesi pienamente sovrani all'interno di essi.

16.8 Il tentativo giuridico di parte ricorrente di spezzare l'evidente parallelismo giuridico tra la sorte della zona A e quella della zona B non solo contraddice con il dettato del Trattato di pace, del Memorandum di Londra, del Trattato di Helsinki e del Trattato di Osimo, ma appare radicalmente contrastante con le stesse premesse e con il contenuto del ricorso introduttivo, che afferma – come visto erroneamente – l'esistenza del territorio libero nei confini tracciati dal Trattato di pace e suoi allegati, tra l'altro anche nei punti 2 e 3 delle conclusioni del medesimo ricorso introduttivo.

La stessa mappa allegata al ricorso (documento n 1) definisce espressamente, nella legenda predisposta dalla parte ricorrente, come provvisoria l'amministrazione italiana sulla zona A, ma altrettanto provvisoria quella slovena e croata sulla zona B.

Del resto, quando parte ricorrente afferma che il Memorandum di Londra varrebbe unicamente ai fini di affidare temporaneamente e provvisoriamente l'amministrazione della zona A all'Italia e della zona B alla Jugoslavia, ferma restando l'esistenza del territorio libero, pone sullo stesso piano le due amministrazioni e la sorte giuridica delle due zone, in una considerazione unitaria del territorio libero, che palesemente contraddice il tentativo di sostenere contemporaneamente la mancanza di sovranità italiana sulla zona A e la sopravvenuta sovranità slovena e croata sulla zona B.

16.9 Inoltre, è pur sempre la parte ricorrente ad affermare con insistenza nell'intero ricorso che il Trattato di Pace del 1947 richiederebbe per ogni sua modifica e in particolare per quanto riguarda il territorio libero l'accordo di tutti i suoi firmatari; peraltro lo stesso ricorrente sostiene, nella memoria del 18 settembre 2013, smentendo se stesso, che il Trattato di pace nelle disposizioni sul territorio libero sarebbe stato modificato, per quanto riguarda la sovranità sulla zona B, dai Trattati di adesione di Slovenia e Croazia all'Unione europea, trattati che ovviamente non sono stati affatto sottoscritti da tutti i firmatari del Trattato di Parigi, ovvero addirittura dal riconoscimento italiano o di altri Paesi di detti Stati, riconoscimento che non è certo un trattato né vi equivale.

La contraddizione giuridica emerge con solare evidenza, per cui va ricordato l'antico broccardo "ex ore tuo te iudico".

16.10 Concludendo sul punto: una volta che in ricorso si sostenga in premessa che il territorio libero giuridicamente esiste, ne conseguirebbe la sua esistenza in toto, nei suoi confini stabiliti nel 1947. Se non sono possibili sue modifiche o soppressioni, ciò vale per ogni trattato successivo e a maggior ragione per qualsivoglia riconoscimento diplomatico, pena la negazione della premessa maggiore e il crollo logico dell'intero ragionamento giuridico.

In altri termini, se è vero che il Trattato di pace non può essere modificato se non con l'accordo unanime di tutti i suoi firmatari, allora è falso che la Slovenia e la Croazia abbiano acquisito la sovranità sulla zona B, sulla base di un trattato firmato da solo alcuni di detti firmatari; se invece è vero che tale sovranità sussiste, allora è falso che sia necessario l'accordo unanime per modificare il Trattato di Parigi. Seguendo i canoni della logica aristotelica, tertium non datur.

17. Il ricorrente in ricorso argomenta sull'esistenza del territorio libero (pagina 2 e 3 del ricorso) sulla base di un memorandum del Dipartimento di Stato degli Stati Uniti d'America del novembre del 1967.

Orbene, la tesi di parte ricorrente risulta giuridicamente inconsistente.

Non si vede, infatti, quale rilievo giuridico possa avere un atto interno di uno Stato straniero nei confronti di uno Stato sovrano come l'Italia, nonché della Jugoslavia allora e di Slovenia e Croazia ora. Tra l'altro il documento, del tutto irrilevante, risale al 1967, prima delle stipule del Trattato di Helsinki e del Trattato di Osimo.

17.1 Non risulta poi che gli Stati Uniti d'America, né per la verità alcun altro Stato al mondo, né alcuna organizzazione internazionale, ONU inclusa, abbiano mai, in nessuna occasione e in nessuna sede, contestato i confini tra Italia e Jugoslavia né gli attuali confini tra Italia e Slovenia e tra Slovenia e Croazia e ancor meno la loro sovranità all'interno dei confini medesimi.

La volontà tacita degli Stati già firmatari del Trattato di Parigi, durata per decenni, non può essere interpretata diversamente da un pieno accordo sulle modifiche apposte al Trattato medesimo dal Memorandum di Londra e dal Trattato di Osimo, di cui hanno avuto tutti legale conoscenza.

17.2 Infine, non merita alcuna confutazione, per la sua palese inconsistenza, la menzione, pur contenuta in ricorso, dei dati emergenti da alcuni siti internet statunitensi. Risulta invero curioso che il ricorrente, nel mentre non considera

rilevanti numerosi trattati internazionali e considera “nulla” l’intera legislazione italiana operante nella Provincia di Trieste, dia un qualche peso giuridico ad asserzioni interne e prive di ogni ufficialità di un Paese straniero come gli Stati Uniti d’America.

18. Altro argomento esplicitato in ricorso (a pagina 3) è l’iscrizione all’ordine del giorno del Consiglio di Sicurezza del 22 agosto 1972, al punto 6, della nomina del governatore del territorio libero di Trieste.

A parte che non si vede come tale rilievo, di natura formale, possa sopravanzare il dettato dei trattati di Londra, anteriore alla data citata, e di Helsinki e di Osimo (di data successiva), tutti comunicati al Consiglio di Sicurezza e registrati alle Nazioni Unite, va osservato che l’argomento prova troppo.

In realtà, la nomina del governatore del cosiddetto territorio libero era rimasta all’ordine del giorno per anni dal 1947 in poi, fino a che, su richiesta congiunta di Italia e Jugoslavia espressa nel 1977, dopo la ratifica del Trattato di Osimo del 1975, essa non venne definitivamente espunta dagli ordini del giorno delle sessioni del Consiglio di Sicurezza.

Ove il ragionamento di parte ricorrente fosse fondato, altrettanto valore probante, anche se ovviamente di segno opposto, dovrebbe avere la circostanza, incontestabile, che la nomina del governatore non sia mai più stata posta all’ordine del giorno del Consiglio di Sicurezza dal 1977 in avanti.

L’argomento quindi non solo appare giuridicamente gracile, ma si ritorce contro la tesi del ricorrente.

18.1 Nella memoria depositata il 18 settembre 2013 parte ricorrente richiama, producendola, una nota del Dipartimento di Stato degli Stati Uniti del 1974 diretta alle ambasciate di Roma e Belgrado e ai consolati di Trieste e Zagabria che istruisce i rappresentanti degli Stati Uniti di attenersi alla dichiarazione del 5

ottobre 1954, emanata contestualmente alla firma del Memorandum di Londra, già sopra menzionata al punto 13.7, che affermava come gli Stati Uniti non avrebbero mai appoggiato alcuna rivendicazione di Italia e Jugoslavia sui territori dell'altro Paese. Segue un'istruzione secondo cui gli Stati Uniti non dovevano prendere posizione sull'esistenza o meno di questioni riguardanti Trieste e infine sostiene la possibile permanenza giuridica del territorio libero.

Orbene, tale istruzione interna statunitense non presenta alcun valore giuridico e non può certo costituire un'interpretazione autentica né del Trattato di Pace e ancor meno del Memorandum di Londra, come afferma il ricorrente. Invero, come noto, le interpretazioni autentiche per possedere valore giuridico devono garantire la stessa forma e la stessa provenienza dell'atto che interpretano. La necessità dell'identità della fonte per aversi un'interpretazione autentica è stata sempre ribadita da una nota e costante giurisprudenza (si veda tra le tante Corte Costituzionale, 27 giugno 2012 n. 159).

Nel caso in esame, un atto interno di solo uno degli Stati firmatari di un trattato internazionale non può avere alcun valore d'interpretazione autentica del trattato medesimo.

Dare un qualche peso giuridico a una nota diplomatica significa poi ignorare la funzione spesso strumentale delle trattative diplomatiche e dei contatti tra le parti nella fase preparatoria dei trattati.

Invero, la nota dell'aprile del 1974 si colloca nel momento dell'inizio della trattativa riservata tra Italia e Jugoslavia che sarebbe sfociata nel 1975 nel Trattato di Osimo, che definì i confini tra Italia e Jugoslavia a modifica del Trattato di pace. Era evidente interesse degli Stati Uniti spingere le parti a concludere il trattato, nel rispetto dei confini fissati dal Memorandum del 1954, mentre l'ipotizzata permanenza del territorio libero costituiva solo un abile incentivo a stipulare un accordo che ne sancisse definitivamente la scomparsa.

Il ricorrente trascura poi un elemento importante, che spiega il contenuto del testo e anche le sue forzature e astuzie diplomatiche: nel definire l'oggetto (subject) la nota parla di "Trieste - zone B dispute" cioè "Trieste - disputa sulla zona B", il che dimostra che all'epoca erano in discussione non certo le sorti della zona A, ma le rivendicazioni italiane su Capodistria.

Inoltre, la nota richiamata in ricorso dimostra indubbiamente il valore giuridico del Trattato di Osimo che è scaturito dalle trattative in corso all'epoca, il quale, come già dimostrato, sancì definitivamente la scomparsa del territorio libero e la piena sovranità italiana e jugoslava sulle due parti dello stesso.

18.2 Sempre con la memoria del 18 settembre 2013, parte ricorrente menziona e produce una nota delle Nazioni Unite del 20 maggio 1983 diretta al signor Marchesich, esponente indipendentista triestino, il quale chiedeva spiegazioni sulla cancellazione dall'ordine del giorno del Consiglio di Sicurezza della nomina del governatore e della questione stessa del territorio libero.

Nella risposta si afferma che la cancellazione era avvenuta su richiesta concorde dei rappresentanti permanenti di Italia e Jugoslavia presso l'ONU espressa nel 1977. Aggiunge infine il funzionario che un eventuale riesame della questione avrebbe richiesto l'iniziativa di uno Stato membro dell'ONU.

Tale lettera ovviamente non presenta alcun valore legale e ancor meno d'interpretazione autentica, per le ragioni già esposte al punto 18.1.

Inoltre, la nota risulta controproducente per le tesi di parte ricorrente, in quanto dimostra che, dopo la ratifica del trattato di Osimo, la questione del territorio libero e della nomina del suo governatore non era più di attualità, avendo Italia e Jugoslavia stipulato un accordo per la spartizione tra di loro del territorio libero stesso.

Leggere l'ultima frase della lettera, che ribadisce quanto già sancito dalle note norme dell'ONU sul Consiglio di Sicurezza, che cioè una questione viene posta

all'ordine del giorno solo su richiesta di uno Stato membro, e non di altri soggetti, non significa affatto che la questione del territorio libero fosse o sia ancora aperta e ancor meno che il Trattato di Osimo non abbia valore giuridico. Interpretare diversamente la citata frase significa fuorviarne il significato e lavorare di fantasia.

19. La giurisprudenza ha confermato quasi unanimemente le tesi illustrate nella presente sentenza.

Tra le pronunce risalenti che hanno affermato la mancata venuta ad esistenza del territorio libero si menzionano Corte di Cassazione S.U. civile 15 marzo 1951 n. 658; Consiglio di Stato Sez. V 7 ottobre 1953 n. 579; Corte di Cassazione Sez. I, 9 ottobre 1953 n. 3288.

19.1 Successivamente al Memorandum di Londra, sempre sull'inesistenza del territorio libero, si segnalano Corte di Cassazione S.U. pen. 24 novembre 1956 e Corte di Cassazione I civ 7 ottobre 1967 n. 2290.

19.2 Per correttezza va ricordato che alcune isolate e risalenti pronunce, tra cui Consiglio di Stato n. 24 del 1961, hanno dato un'interpretazione riduttiva del Memorandum di Londra, facendo riferimento all'errata traduzione italiana dello stesso e non al testo originale inglese; esse tra l'altro furono emesse in un contesto in cui l'Italia, come sopra illustrato, dichiarava talvolta di voler rivendicare la zona B. La citata sentenza peraltro giova solo apparentemente alle tesi di parte ricorrente, in quanto indirettamente, per i ragionamenti seguiti, che valorizzano la mancata ratifica da parte dell'Italia del Memorandum, conferma la piena efficacia e validità del successivo Trattato di Osimo, regolarmente ratificato, che sancì la sparizione e la definitiva spartizione del territorio libero.

19.3 Per la sua rilevanza e autorevolezza va richiamata la pronuncia della Corte Costituzionale n. 53 del 23 giugno 1964, la quale afferma che dal Memorandum di

Londra in poi non sussistono dubbi sulla sovranità italiana sulla zona A, sovranità confermata dalla legge costituzionale n 1 del 1963.

19.4 Dopo il 1975 e la firma del Trattato di Osimo, tutte le pronunce giurisdizionali, in particolare le più recenti e complete, hanno confermato la piena sovranità dell'Italia sull'ex zona A.

In questa sede basti ricordare la sentenza del TAR Lazio n. 2677 del 2009 che, occupandosi del regime del Porto Franco di Trieste, ha stabilito che è stato il Memorandum di Londra del 1954 a ripristinare la sovranità italiana nella Provincia di Trieste.

Tale pronuncia risulta confermata in toto dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 2780 del 2012, che richiama in tema di sovranità italiana sia il Memorandum di Londra sia il Trattato di Osimo.

19.5 Vi sono state nel corso del 2013 alcune pronunce, anche in sede cautelare, della Commissione tributaria provinciale di Trieste nel senso indicato; tra queste basti segnalare l'ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Trieste, sezione II, n. 269/02/13 pronunciata il 29 agosto 2013.

Infine, il Tribunale civile di Trieste, pronunciandosi in relazione al procedimento n. 1888/13 con ordinanza del 3 luglio 2013, ha riaffermato la piena sovranità italiana nella provincia di Trieste a far tempo dal 1954, con argomentazioni analoghe a quelle contenute nella presente sentenza.

19.6 Nella memoria depositata il 18 settembre 2013, parte ricorrente critica tutte le recenti pronunce in materia, rese sia in sede amministrativa sia giudiziaria, compresa quella di questo TAR n 400 del 2013, definendole "inattendibili"; al di là della responsabilità di tale affermazione, l'istante non riesce a nascondere che tutte dette pronunce gli sono state sfavorevoli.

20. Questo Collegio deve poi evidenziare come il ricorrente, nella prospettazione del suo ricorso, manifesta varie e insanabili incongruenze giuridiche: infatti, egli cita solo parzialmente le fonti normative, ignorandone intere e decisive parti.

Invero, come sopra spiegato, egli dimostra di conoscere le parti del Trattato di pace del 1947 che concernono il Territorio libero, anche se non ne coglie affatto l'intrinseca natura di stato paracoloniale sotto tutela, ma non cita nemmeno l'art. 46 del medesimo trattato, che consente una sua legittima modifica ad opera solo di alcuni degli Stati firmatari, come, infatti, avvenuto con il Memorandum di Londra, con il Trattato di Helsinki e con il Trattato di Osimo.

Quanto al Memorandum di Londra, il ricorrente lo definisce un accordo bilaterale (pagina 2 del ricorso) laddove i firmatari sono quattro, e poi ne cita solo la parte che riguarda l'affidamento dell'amministrazione delle zone A e B rispettivamente a Italia e Jugoslavia, ma ne ignora l'articolo 1 nella parte presupposta e logicamente fondante in cui si accerta l'impossibilità di realizzare il territorio libero, nonché gli articoli 2 e 3, in cui conseguentemente si definiscono i nuovi confini tra Italia e Jugoslavia ("boundary" nel testo ufficiale inglese).

20.1 Quanto al decisivo Trattato di Osimo, l'istante non menziona affatto la definizione dei confini tra Italia e Jugoslavia "per le parti non previste dal Trattato di pace", quindi per le parti derivanti dalla scomparsa del territorio libero, ignorando in tal modo il fulcro stesso del Trattato, menzionato anche nel preambolo e nel titolo e che ne costituisce l'essenza giuridica e la sua stessa ragion d'essere.

Circa la Convenzione di Vienna del 1969, il ricorrente ne cita (peraltro errando nella loro interpretazione) gli articoli 61 e 62, ma non menziona affatto gli altrettanto importanti articoli 30 e 41, trascurando in tal modo il fatto decisivo che detta convenzione ammette esplicitamente la possibilità di modificare un accordo multilaterale ad opera di solo alcuni dei suoi firmatari.

L'incongruenza giuridica del ricorrente risulta ancor più eclatante ove si ponga attenzione alla mancata menzione in ricorso sia del Trattato istitutivo della Comunità europea del 1957 sia del fondamentale Trattato di Helsinki.

20.2 Carenti risultano poi i richiami contenuti in ricorso alla Costituzione Italiana, che viene citata per l'articolo 10 (che curiosamente si applicherebbe solo al Trattato di Parigi e non al Memorandum di Londra, al Trattato di Helsinki e al Trattato di Osimo), ma non nelle parti in cui sancisce l'integrità territoriale, l'unità e indivisibilità del Paese (art. 5), oltre che la difesa della pace (art. 11), nonché nell'articolo 52.

In altri termini, il ricorrente si concentra sull'albero senza accorgersi della foresta.

21. Il ricorrente inoltre, nelle tesi illustrate in ricorso e come dimostrato giuridicamente infondate, commette altresì un evidente errore di prospettiva.

Egli, infatti, a ben leggere il ricorso, considera il Trattato di pace del 1947 come imm modificabile, se non con un impraticabile accordo tra tutti i Paesi vincitori, quasi fosse cristallizzato e scolpito nel marmo, e nel contempo ignora o considera irrilevante quanto, dal punto di vista giuridico e non solo giuridico, è successo nei decenni successivi.

Il ricorrente, in buona sostanza, giunge al punto dal porre giuridicamente in discussione l'integrità territoriale e la sovranità di ben tre Stati alleati e facenti parte dell'Unione Europea: Italia, Slovenia e Croazia.

21.1 A tale proposito va rilevato come le Costituzioni democratiche slovena e croata, al pari di quella italiana, considerano principio fondamentale l'integrità territoriale dello Stato, e del resto non risulta che in detti due Paesi nessuno abbia mai giuridicamente contestato in alcuna sede la loro sovranità sull'ex zona B.

21.2 Per mero scrupolo di completezza, questo Collegio intende esaminare il punto 11.2 della memoria di parte ricorrente depositata in data 18 settembre 2013,

in cui si accenna alla mancanza di espressione della volontà popolare sulla sovranità italiana sulla zona A, che non potrebbe essere sostituita da moti di piazza ovvero da elezioni aventi altra finalità.

Questo Tribunale concorda in pieno con la parte ricorrente sulla mancanza di alcun significato giuridico delle manifestazioni di piazza, sia quelle del 1953, sia quelle del 2013, tra l'altro numerose e di opposto orientamento.

21.3 Quanto alla volontà popolare, va rilevato come la Costituzione italiana e le altre odierne costituzioni scritte d'Europa non ammettono alcuna possibilità legale di secessione, per cui la volontà popolare comunque espressa non rileva in tale materia.

A livello extraeuropeo risulta che solo due Paesi aventi natura federale consentono la secessione di uno stato membro, la Malaysia e l'Etiopia.

22. Valutando la questione giuridica da una prospettiva ampia e considerata la già dimostrata infondatezza delle tesi giuridiche del ricorrente e degli interventori, vanno posti alcuni punti fermi: indiscutibilmente Trieste è territorio sotto sovranità italiana, Capodistria (Koper) è indubbiamente sotto la sovranità slovena e Cittanova (Novigrad) è incontestabilmente sotto sovranità croata.

Ai dati normativi e formali, sopra esaminati e dimostrati, occorre aggiungere un dato fattuale e sostanziale, ossia l'indisturbato e incontrastato esercizio della piena sovranità italiana sulla zona A dal 1954 in poi, che, sulla base del citato principio di effettività riconosciuto dal diritto internazionale, fornisce di per sé un valido fondamento giuridico alla sovranità di uno Stato. Analogamente la sovranità della Jugoslavia venne per decenni pienamente esercitata sulla zona B, così come oggi quella dei due Stati succeduti alla stessa, Slovenia e Croazia.

Si tratta di realtà di fatto notorie, documentate e agevolmente accertabili: in tal caso, *res ipsa loquitur*.

22.1 Il superamento dei confini all'interno della Comunità europea, senz'altro auspicabile in una prospettiva di pace, implica e presuppone che tali confini siano certi e internazionalmente riconosciuti.

Grazie in particolare agli accordi di Schengen e all'adozione dell'euro, oggi è possibile viaggiare da Muggia a Cascais senza passaporto, senza attraversare confini presidiati e utilizzando una stessa moneta, il che non sarebbe più consentito ove – come vorrebbe parte ricorrente – si ripristinasse una frontiera sulle foci del Timavo, sul Carso e sul Quieto.

22.2 La creazione di una comunità transnazionale e transfrontaliera pacifica e prospera in questa zona della mitteleuropa, incrocio di genti diverse, è ovviamente una prospettiva seria e da perseguire, giuridicamente sancita in vari accordi internazionali, la quale certamente verrebbe compromessa e minata alla radice dalla riesumazione di uno stato semicoloniale a sovranità limitata com'era il defunto territorio libero previsto dal Trattato di Parigi del 1947, per sua natura e struttura foriero di tensioni e dispute infinite.

23. Considerata la natura intrinsecamente e dichiaratamente eversiva del presente ricorso (sostenuta con convinzione e onestà intellettuale dall'istante), questo Collegio è costretto ad esaminare alcune questioni di principio.

Come noto, nelle libere democrazie occidentali, quale è l'Italia, di cui sia il ricorrente sia gli interventori sono liberi cittadini, campeggia - tra le altre libertà - la libertà di opinione e di espressione. Ne consegue che anche tesi giuridicamente infondate e storicamente fantasiose, come quelle esposte nel presente ricorso, possono essere liberamente e pacificamente espresse.

23.1 Peraltro, come ogni libertà, anche quella di parola e di opinione deve sempre coniugarsi con la responsabilità, per cui la libertà di espressione va esercitata nei limiti di legge e non può mai travalicare i confini del rispetto per le opinioni

diverse dalla propria, per i cittadini e per le istituzioni, rispetto che il ricorrente e gli interventori hanno giustamente invocato per sé anche nella discussione svoltasi in pubblica udienza. Sarebbe, infatti - a mero titolo di esempio - poco rispettoso affermare pubblicamente ovvero tramite organi di stampa che una sentenza non gradita (e ovviamente sempre criticabile e discutibile in modo civile) sia addirittura un “mostro giuridico”.

Inoltre, in nessun Paese democratico è consentito utilizzare la libertà di parola per incitare alla commissione di reati, anche di natura fiscale, e in genere a comportamenti illeciti (vedi articoli 414 e 415 del codice penale) o per commettere direttamente reati, come, ad esempio, il reato di abuso della credulità popolare (articolo 661 del codice penale).

23.2 In ogni caso, ferme restando le libertà fondamentali, uno Stato democratico e sovrano non è certo un ente imbecille, per cui ha il diritto e il dovere di reagire, nelle forme di legge, ma anche con tutta la forza della legge, ogni qual volta vengano messi in discussione i principi basilari su cui si fonda ovvero ove sia in pericolo la stessa *salus rei publicae*.

Tra i principi fondanti di uno Stato si annoverano ovviamente la sua sovranità e integrità territoriale, che vanno riaffermate in ogni sede.

In altri termini, uno Stato democratico sovrano, proprio perché tale, deve utilizzare la legge per ostacolare chi non riconosce la sua legge e si pone fuori dalla legge.

Questo vale, oltre che per l'Italia, anche per i due Paesi democratici alleati e vicini, la Slovenia e la Croazia, la cui sovranità e integrità territoriale verrebbero intaccate dalla riesumazione di uno stato fantasma quale il territorio libero propugnata dal ricorrente.

24. Questo Collegio, investito della questione del territorio libero, deve inquadrare il tentativo di evocare l'ectoplasma di uno pseudo - stato, mai nato e da decenni

improponibile dal punto di vista giuridico internazionale e nazionale, in una prospettiva storica oltre che giuridica o meglio storico-giuridica, come del resto fa il ricorrente stesso sia nel ricorso introduttivo, sia a pagina 4 della memoria depositata il 23 luglio 2013, sia infine nella memoria depositata il 18 settembre 2013.

24.1 Il Tribunale amministrativo per il Friuli Venezia Giulia, ben consapevole di operare in una terra che troppo ha sofferto nel passato a causa di dispute di confine e di guerre crudeli, con il tragico contorno di dittature, stragi, rappresaglie, persecuzioni di minoranze, foibe, divieti di usare la lingua madre, pulizie etniche, forni crematori, mutilazioni, incendi di centri culturali, malghe insanguinate, esodi in massa, mutamenti forzosi di cognomi, fucilazioni, profanazioni di tombe e chiese, campi di internamento e concentramento, borghi dati alle fiamme, violenze su donne e religiosi, campi profughi, invii al confino, spari sulla folla e altre innumerevoli nefandezze, sente il dovere di affermare che, nell'ambito delle leggi della democrazia italiana, la massima rispettosa attenzione e il dovuto legale contrasto vanno espressi nei confronti di chi – magari inconsapevolmente e in buona fede – vorrebbe scoperciare il vaso di Pandora di dispute territoriali superate dai tempi e dalla stessa volontà di pace delle popolazioni tutte di queste zone.

24.2 Ciò non equivale certo ad obliare il passato e le ingiustizie subite o commesse, ma significa trascenderle in uno spirito di tolleranza e di concordia che, come scrive un noto autore italiano che ben conosce queste terre di confine oltre che il valore supremo della legge, rispecchia la vera e profonda natura delle genti della mitteleuropa.

25. In conclusiva e estrema sintesi, il cosiddetto territorio libero di Trieste giuridicamente non è mai esistito e non esiste.

La sua astratta previsione ad opera del Trattato di pace di Parigi del 1947, mai attuata, è stata espressamente e legittimamente abrogata da altri Trattati internazionali, in particolare dal Memorandum di Londra del 1954, dal Trattato di Helsinki del 1975 e dal Trattato di Osimo sempre del 1975, con disposizioni confermate da numerosi altri accordi internazionali.

25.1 A distanza di decenni, mettere in discussione – come fa il presente ricorso - l'integrità territoriale e la sovranità di tre Paesi alleati, Italia, Slovenia e Croazia, risulta giuridicamente infondato e anacronistico, oltre che pericoloso per il mantenimento della pace, valore giuridico primario sancito dalla Costituzione della Repubblica italiana, dalle Costituzioni degli altri Paesi facenti parte dell'Unione europea, incluse quelle slovena, croata e austriaca, dai Trattati europei e infine dallo Statuto delle Nazioni Unite.

25.2 Per tutte le su indicate e attendibili ragioni, il presente ricorso, proposto da un cittadino italiano e sostenuto da un intervento ad adiuvandum (inammissibile, come indicato al punto 3), di altri cittadini italiani, va in parte dichiarato inammissibile e in parte rigettato.

Secondo la nota regola codicistica, le spese di giudizio fanno carico alla parte soccombente e agli interventori e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo rigetta e in parte lo dichiara inammissibile, come da motivazione.

Condanna il ricorrente e gli interventori a rifondere allo Stato italiano e alla Regione Friuli Venezia Giulia le spese e onorari di giudizio che liquida in euro 9.000 (nove mila) da dividersi in 4.500 euro per ciascun ente resistente.

Le spese fanno carico per 5.000 euro al ricorrente.

Per il rimanente, pari a euro 4.000, esse fanno carico agli intervenienti, in solido tra di loro.

A tutte le somme indicate vanno aggiunti gli oneri accessori nella misura di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 9 ottobre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Umberto Zuballi, Presidente, Estensore

Enzo Di Sciascio, Consigliere

Oria Settesoldi, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/10/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)