

Questioni di diritto internazionale relative a Trieste e al suo porto

Thomas D. Grant

Guglielmo Verdirame

I. Introduzione

1. Ci è stato chiesto di fornire consulenza sulle seguenti aree:
 - i) la questione della sovranità sul territorio del Territorio Libero di Trieste come definito nel Trattato di Pace italiano del 1947 (Trattato di Pace) a titolo di inquadramento generale e con riferimento anche alle argomentazioni sulla sovranità sviluppate in recenti decisioni dei tribunali italiani;
 - ii) il porto e le proprietà del Territorio Libero di Trieste come definito nell'Allegato VIII del Trattato di Pace (questioni del Porto Libero); e
 - iii) libertà di parola e lo status giuridico del Territorio Libero.

La Parte II affronterà la questione della sovranità; la Parte III le questioni relative al Porto Franco; la Parte IV la libertà di parola e la sua rilevanza per lo status giuridico del Territorio Libero.

II. La questione della sovranità

1. Tre strumenti internazionali sono di diretta rilevanza per la questione della sovranità:

Il Trattato di pace italiano del 1947;

Il Memorandum d'intesa del 1954; e

Il Trattato di Osimo del 1975.

2. Daremo alcuni cenni su questi strumenti prima di considerare come la questione della sovranità sia stata affrontata nelle recenti sentenze dei tribunali italiani.

(A) Trattato di pace (1947)

3. Il Trattato di pace italiano è stato concluso il 10 febbraio 1947.¹ Le parti del Trattato sono, da una parte, le Potenze Alleate e Associate e, dall'altra, l'Italia. Le Potenze Alleate e Associate erano l'URSS, il Regno Unito, gli Stati Uniti, la Cina, la Francia, l'Australia, il Belgio, la Bielorussia (RSS Bielorussa), il Brasile, il Canada, la Cecoslovacchia, l'Etiopia, la Grecia, l'India, i Paesi Bassi, la Nuova Zelanda, la Polonia, l'Ucraina (RSS Ucraina), il Sudafrica e la Jugoslavia.
4. Il Trattato di pace contiene una serie di disposizioni su Trieste. In particolare, l'articolo 21 definisce il Territorio Libero di Trieste; gli articoli 4 e 22 definiscono le frontiere del Territorio Libero di Trieste e l'Allegato VI del Trattato stabilisce uno Statuto Permanente del Territorio Libero di Trieste. Il Trattato di pace prevede anche disposizioni speciali per i diritti umani nel Territorio Libero. Ciascuna di queste disposizioni può essere esaminata brevemente.

1. Territorio libero di Trieste

5. Secondo l'articolo 21 del Trattato di pace,
 1. È costituito il Territorio Libero di Trieste, che consiste nell'area compresa tra il Mare Adriatico e i confini definiti negli articoli 4 e 22 del presente Trattato. Il Territorio Libero di Trieste è riconosciuto dalle Potenze Alleate e Associate e dall'Italia, che convengono che la sua integrità e indipendenza saranno assicurate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.
 2. La sovranità italiana sull'area che costituisce il Territorio Libero di Trieste, come sopra definito, cesserà con l'entrata in vigore del presente Trattato.
 3. Alla cessazione della sovranità italiana, il Territorio Libero di Trieste sarà governato in conformità con uno strumento per un regime provvisorio redatto dal Consiglio dei Ministri degli Esteri e approvato dal Consiglio di Sicurezza. Tale strumento rimarrà in vigore fino alla data che il Consiglio di Sicurezza fisserà per l'entrata in vigore dello Statuto Permanente da esso approvato. Il Territorio Libero di Trieste sarà d'ora in poi regolato dalle disposizioni di tale Statuto Permanente. Il testo dello Statuto

¹ Trattato di pace con l'Italia, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947 ed entrato in vigore il 15 settembre 1947: 49 UNTS 3.

Permanente e dello Strumento per il Regime Provvisorio sono contenuti negli Allegati VI e VII".

6. È ampiamente noto che lo Statuto permanente contenuto nell'Allegato VI non è mai stato attuato. È vero che il Consiglio di Sicurezza, con la risoluzione SC. 16 (1947) del 10 gennaio 1947, "ha registrato la sua approvazione di... (1) Lo strumento per il regime provvisorio...; (2) Lo Statuto Permanente...; [e] (3) Lo strumento per il Porto Franco...". Tuttavia, l'"approvazione" di questi strumenti, pur essendo un passo necessario per la loro attuazione, non era di per sé sufficiente a farli entrare in vigore nel modo originariamente previsto. Di fatto, non sono mai entrati in vigore in quel modo. Ciò, notoriamente, fu dovuto all'incapacità delle Potenze di accordarsi su un Governatore per il Territorio.² Né fu attuato il regime provvisorio stabilito nell'Allegato VII.³ In linea di massima, quindi, la comprensione generale è esatta: il governo del Territorio Libero non fu mai completato dall'azione delle potenze del trattato. Tuttavia, di fronte alle circostanze emerse, il governo italiano improvvisò alcuni passi nel tentativo di attuare le disposizioni del diritto internazionale, anche se le Potenze vincitrici non lo fecero.
7. Le disposizioni dello Statuto Permanente confermano che l'intenzione delle Parti era quella di costituire il Territorio Libero come entità indipendente sotto la garanzia del Consiglio di Sicurezza. L'articolo 2 dello Statuto Permanente, ad esempio, indicava che *"l'integrità e l'indipendenza del Territorio Libero saranno assicurate dal Consiglio di Sicurezza"*. L'articolo 3, par. 1 dello Statuto Permanente indicava che il Territorio Libero *"sarà smilitarizzato e dichiarato neutrale"*.
8. L'articolo 21, par. L'articolo 21, paragrafo 4, stabilisce che il Territorio Libero *"non sarà considerato come territorio ceduto ai sensi dell'articolo 19 e*

² Decisione del 10 maggio 1949, SC 424th mtg., p. 10 (candidato sovietico a governatore non approvato: 2-0:9).

³ Si veda, ad esempio, la lettera dell'URSS al Presidente del Consiglio di Sicurezza del 12 ottobre 1953 con il progetto di risoluzione del Consiglio di Sicurezza che, *tra l'altro*, avrebbe "fatto entrare immediatamente in vigore lo Strumento per il Regime Provvisorio del Territorio Libero [cioè l'Allegato VII]". SC 625th mtg., para. 70; e *Repertorio del Consiglio di Sicurezza* (1952-1955) p. 110.

dell'Allegato XIV". L'articolo 19 è la disposizione che riguardava la nazionalità degli individui nel territorio ceduto, cioè nel territorio trasferito da uno Stato all'altro. L'Allegato XIV prevedeva, *tra l'altro*, futuri accordi tra l'Italia e gli Stati ai quali erano stati ceduti territori in materia di successione statale. Anche altre questioni relative alla successione statale, come il Territorio Libero, sono state trattate separatamente dal territorio ceduto.⁴

9. Si possono fare diverse osservazioni in merito all'articolo 21. Dai termini dell'articolo 21, paragrafo 2, è chiaro che l'Italia, al momento dell'entrata in vigore del Trattato di pace, non deteneva più la sovranità sul Territorio Libero, "*la sovranità italiana... è terminata con l'entrata in vigore*" del Trattato. L'Italia e le Potenze Alleate e Associate riconobbero questo nuovo stato di cose e concordarono che esso sarebbe stato "*assicurato dal Consiglio di Sicurezza*".
10. La cessazione della sovranità italiana fu riconosciuta da alcuni tribunali italiani nel periodo immediatamente successivo al Trattato di pace. La Corte di Cassazione, ad esempio, ritenne che Trieste si trovasse "*in territorio straniero*" e che si trattasse di un luogo "*già appartenente al territorio nazionale che, in conseguenza della guerra perduta, dovette essere ceduto ad uno Stato straniero*" (Governo Militare Alleato, *Decisioni giudiziarie e pareri legali su questioni di giurisdizione relative al Territorio Libero di Trieste*, 1951, p. 24).
11. Alcuni giuristi italiani, tuttavia, cominciarono ad esprimere dubbi sugli effetti dell'articolo 21, paragrafo 2, una volta che l'istituzione del Territorio Libero incontrò delle difficoltà. Il professor Cammarata, ad esempio, ha sostenuto che "*la cessazione della sovranità italiana sull'area in questione è stata condizionata dall'effettiva costituzione del Territorio Libero*" (*ibidem*, p. 32). Il territorio sembra quindi essere diventato un territorio internazionale speciale sotto garanzia multilaterale e non appartenente a nessuno Stato. Allo stesso modo, il professor Udina ha sostenuto che "*non c'è una cessione in senso stretto, perché nel momento*

⁴

L'Allegato X trattava le questioni relative alla successione nel Territorio Libero.

in cui tale cessione dovrebbe essere operativa [...] la nuova comunità non esiste ancora, sia come una delle parti contraenti sia come un terzo che beneficia delle disposizioni che la riguardano" (ibidem, p. 43).

12. Il Regno Unito e gli Stati Uniti non accettarono questa caratterizzazione della situazione. In alcuni documenti, la posizione sembra essere non solo che l'Italia avesse perso la sovranità su Trieste, ma che *"il Governo di Sua Maestà e gli Stati Uniti godono della sovranità sulla Zona A in virtù del Trattato di Pace con l'Italia"* (FCO, 1 maggio 1952). In altre valutazioni più ponderate della situazione giuridica che precedono il Memorandum di Londra del 1954, il Regno Unito descrive il suo ruolo e quello degli Stati Uniti in termini di amministrazione temporanea (FCO, Additional Legal Position, 1953).
13. Per quanto riguarda le disposizioni sulla smilitarizzazione e sulla neutralità, queste non sono conclusive per quanto riguarda lo status del territorio. Gli Stati hanno smilitarizzato e dichiarato neutrali vari territori che appartengono a uno Stato (si veda, ad esempio, la Savoia, le isole Aaland, ecc.). E in ogni caso l'articolo 3 dello Statuto permanente non è mai entrato in vigore (lo Statuto permanente nel suo complesso non è mai entrato in vigore). Tuttavia, il trattamento del Territorio Libero come unità separata nello Statuto Permanente indica ulteriormente che l'intenzione non era quella di istituire un regime provvisorio, ma piuttosto un regime speciale duraturo.

2. Disposizioni territoriali del Trattato

14. Il Trattato di pace, agli articoli 4 e 22, definiva le frontiere del Territorio Libero di Trieste. L'articolo 4 definiva le frontiere tra il Territorio Libero e l'Italia. L'articolo 22 definiva le frontiere tra il Territorio Libero e la Jugoslavia. Letti insieme, gli articoli 4 e 22 tendono a confermare la conclusione che si può trarre anche dall'articolo 21: il Territorio Libero non doveva far parte di nessuno dei due Stati.

15. Il Trattato definiva separatamente la frontiera tra la Jugoslavia e l'Italia (articolo 3).
16. L'articolo 4, paragrafi (ii) e (iii), letto insieme all'articolo 22, paragrafo (iv), suggerisce anche che al Territorio Libero è stata conferita la giurisdizione su un'area marittima che si estende fino all'alto mare.

3. Disposizioni politiche e di relazioni estere del Trattato

17. Secondo lo Statuto Permanente, il Territorio Libero avrebbe avuto una serie di disposizioni politiche. Il Territorio Libero avrebbe avuto i propri organi di governo (Allegato VI, Articoli 9, 11, 12, 13), compresa una magistratura indipendente (Articoli 14, 15, 16); una bandiera e uno stemma (Articolo 8); e una Costituzione (Articolo 10). Il Territorio libero avrebbe avuto una propria forza di polizia (Allegato VI, articolo 28).
18. Lo Statuto Permanente prevedeva che il Territorio Libero *"può essere o diventare parte di convenzioni internazionali o diventare membro di organizzazioni internazionali, purché lo scopo di tali convenzioni o organizzazioni sia quello di risolvere questioni economiche, tecniche, culturali, sociali o sanitarie"* (Allegato VI, articolo 24, paragrafo 3). Ciò avrebbe comportato una limitazione del potere di negoziazione del Territorio Libero. Il Territorio Libero sarebbe stato inoltre obbligato a non stipulare alcuna unione o associazione economica *"di carattere esclusivo con qualsiasi Stato"* (Allegato VI, articolo 24, paragrafo 4). L'obbligo di non entrare in un'unione o associazione non è incompatibile con l'indipendenza di un'unità territoriale ai fini del diritto internazionale generale; una limitazione che impedisce a un'unità di adottare trattati che riguardano questioni politiche generali è meno chiaramente compatibile con l'indipendenza, specialmente quando non

esiste un meccanismo che permetta all'unità di revocare o modificare la disposizione che stabilisce tale limitazione.⁵

4. Tutela della cittadinanza e dei diritti umani nel Trattato

19. Come si è detto, le principali disposizioni del Trattato di Pace relative alla nazionalità degli individui nel territorio ceduto non erano applicabili al Territorio Libero. La nazionalità del Territorio Libero era invece trattata nello Statuto Permanente all'articolo 6, che prevedeva quanto segue:

1. I cittadini italiani che alla data del 10 giugno 1940 erano domiciliati nell'area compresa nei confini del Territorio Libero, e i loro figli nati dopo tale data, diventeranno cittadini originari del Territorio Libero con pieni diritti civili e politici. Diventando cittadini del Territorio Libero perderanno la cittadinanza italiana.

2. Il Governo del Territorio Libero dovrà tuttavia prevedere che le persone di cui al paragrafo 1 di età superiore ai diciotto anni (o le persone coniugate di età inferiore o superiore) la cui lingua abituale è l'italiano abbiano il diritto di optare per la cittadinanza italiana entro sei mesi dall'entrata in vigore della Costituzione, alle condizioni che saranno stabilite nella stessa. Chi opta è considerato come se avesse riacquisito la cittadinanza italiana. L'opzione del marito non costituisce opzione da parte della moglie. L'opzione del padre o, se il padre non è in vita, della madre, comprende comunque automaticamente tutti i figli non sposati di età inferiore ai diciotto anni.

3. Il Territorio Libero può richiedere a chi si avvale dell'opzione di trasferirsi in Italia entro un anno dalla data di esercizio dell'opzione.

4. Le condizioni per l'acquisto della cittadinanza da parte di persone che non hanno i requisiti per la cittadinanza originaria saranno determinate dall'Assemblea Costituente del Territorio Libero e inserite nella Costituzione. Tali condizioni escludono tuttavia l'acquisto della cittadinanza da parte di membri dell'ex polizia fascista italiana (O.V.R.A.) che non siano stati esonerati dalle autorità competenti, comprese le autorità militari alleate responsabili dell'amministrazione della zona.

20. È interessante notare che, sebbene - come già detto - lo Statuto permanente non sia entrato in vigore secondo le modalità previste dall'articolo 21, paragrafo 3, del Trattato di pace, esistono esempi che dimostrano che la Jugoslavia ha riconosciuto la cittadinanza dell'ITF nei documenti ufficiali relativi a questioni di status personale come la registrazione del matrimonio.

⁵ Il Consiglio d'Europa si è preoccupato del trattato del 1918 tra Francia e Monaco. Il trattato limitava la pratica internazionale di Monaco in misura tale da mettere in dubbio la sua indipendenza.

21. Una serie di disposizioni aggiuntive sui diritti umani riguardava i diritti degli individui nel Territorio Libero. Anche queste erano contenute nell'Allegato VI, lo Statuto Permanente. L'articolo 4 dell'Allegato VI prevedeva quanto segue:

"Diritti umani e libertà fondamentali"

La Costituzione del Territorio Libero garantirà a tutte le persone sotto la giurisdizione del Territorio Libero, senza distinzione di origine etnica, sesso, lingua o religione, il godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali, compresa la libertà di culto religioso, di lingua, di parola e di pubblicazione, di istruzione, di riunione e di associazione. Ai cittadini del Territorio Libero sarà garantita l'uguaglianza nell'eleggibilità alle cariche pubbliche".

22. L'articolo 5 dell'Allegato VI prevede quanto segue:

"Diritti civili e politici"

Nessuna persona che abbia acquisito la cittadinanza del Territorio Libero potrà essere privata dei suoi diritti civili o politici se non come punizione giudiziaria per l'infrazione delle leggi penali del Territorio Libero".

23. L'articolo 2, paragrafo 2, dell'Allegato VI prevedeva che il Consiglio di Sicurezza dovesse *"assicurare l'osservanza del presente Statuto e in particolare la protezione dei diritti umani fondamentali degli abitanti"*. Si può anche notare che i compiti del Governatore del Territorio Libero dovevano riguardare i diritti umani, come stabilito nell'Allegato VI all'articolo 17, paragrafo 1; all'articolo 20, paragrafo 2, dell'Allegato VI. 1; articolo 20, paragrafo 1; e articolo 22, paragrafo 2. 1; e l'articolo 22, paragrafo 1. 1.

24. È improbabile che la sorte delle garanzie sui diritti umani del Trattato di pace abbia oggi una conseguenza giuridica diretta per i triestini, soprattutto alla luce delle più ampie garanzie sui diritti umani contenute nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo che sono applicabili a Trieste. Ad esempio, quando il Comitato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani ha esaminato il Quarto Rapporto Periodico dell'Italia ai sensi dell'ICCPR nel 1997, è stato fatto riferimento, ad esempio, alla minoranza slovena a Trieste e al trattamento del territorio triestino secondo la legislazione italiana, ma non è stata fatta alcuna menzione delle

disposizioni sui diritti umani dell'Allegato VI.⁶ L'assenza di un riferimento a una norma di diritto internazionale in una transazione non dimostra che la norma non sia più in vigore, ma sarebbe indicativo se non esistesse alcuna indicazione del suo funzionamento in una pratica moderna.

25. Come già detto, non vi è dubbio che le garanzie della Convenzione europea dei diritti dell'uomo si applichino a Trieste. A prescindere dalla questione della sovranità, ciò avviene in virtù dell'effettivo controllo italiano sul territorio e della conseguente responsabilità internazionale, ed è in linea con la consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'articolo 1 della Convenzione.⁷ Le garanzie della Convenzione europea sono più solide nella sostanza rispetto a quelle del Trattato di pace e sono soggette a procedure giudiziarie che mancano nel Trattato di pace. Si può tuttavia fare un'osservazione generale: lo Statuto Permanente previsto per il Territorio Libero non riguardava solo lo status politico del territorio come unità, ma anche i diritti degli individui che vi abitano e stabiliva alcuni obblighi nei confronti degli individui soggetti a garanzia multilaterale. Le disposizioni per il Territorio Libero andavano senza dubbio oltre il tipo di accordi che si vedono talvolta in relazione alle basi militari e ad altri diritti d'uso limitati nel tempo. Si trattava di un'architettura giuridica volta a creare una situazione giuridica complessiva, specificando non solo uno status di diritto internazionale per il territorio, ma anche una base per le relazioni giuridiche degli individui nel territorio ai sensi del diritto internazionale.

(B) Memorandum d'intesa (1954)

26. Il 5 ottobre 1954 fu concluso a Londra uno strumento intitolato "Memorandum d'intesa tra i governi di Italia, Regno Unito, Stati Uniti e Jugoslavia sul Territorio Libero di Trieste".⁸ Secondo l'articolo 1 del Memorandum, "è risultato

⁶ Considerazione dei Rapporti presentati dagli Stati parte ai sensi dell'articolo 40 del Patto, 28 maggio 1997: CCPR/C/103/Add.4, p. 46, par. 210.

⁷ Cfr. *Ilaşcu e altri contro Moldavia e Russia*, Corte europea dei diritti dell'uomo, domanda n. 48787/99, sentenza dell'8 luglio 2004; *Cipro contro Turchia*, Corte europea dei diritti dell'uomo, domanda n. 25781/94, sentenza del 10 maggio 2001.

⁸ 235 UNTS 99.

impossibile mettere in atto le disposizioni del Trattato di pace italiano relative al Territorio libero". L'articolo 1 prevedeva che le misure adottate nell'ambito del Memorandum fossero "accordi pratici" in risposta alla consapevolezza che "quando il Trattato [di pace] è stato firmato, non si è mai inteso che" le responsabilità per il Territorio Libero "dovessero essere diverse da quelle temporanee".

27. È chiaro che la guerra fredda giocò un ruolo cruciale nell'adozione del Memorandum di Londra. L'ambasciatore americano a Roma premeva per una soluzione favorevole al governo italiano perché temeva che il governo Scelba, *"danneggiato, traballante e disunito"*, potesse crollare e che, con *"metà dei comunisti in Europa"* basati in Italia, *"con cosa ci si aspetta che li fermiamo qui, se non con Trieste?"*. (Amb. Luce al Segretario di Stato, 18 marzo 1954, file Luce, lotto 64 F 26, "Lettere, 1954"). Queste considerazioni sembrerebbero essere state fondamentali per le decisioni delle Potenze all'epoca; avrebbero cessato di essere rilevanti con la fine della Guerra Fredda; ma, a quel punto, i cambiamenti nell'assetto di governo del Territorio erano già stati attuati sul campo.
28. I quattro governi comunicarono il memorandum al Consiglio di Sicurezza. Il 12 ottobre 1954 l'URSS ha riconosciuto la comunicazione e l'accordo.
29. In allegato al Memorandum, le parti adottarono uno Statuto Speciale. Lo Statuto speciale stabilisce che l'Italia e la Jugoslavia attueranno la loro *"comune intenzione... di assicurare i diritti umani e le libertà fondamentali senza discriminazioni di razza, sesso, lingua e religione nelle aree sottoposte alla loro amministrazione"* ai sensi del Memorandum.
30. Il Memorandum poneva fine al governo militare britannico e statunitense nella Zona A e trasferiva la Zona A all'amministrazione civile italiana; poneva fine al governo militare jugoslavo nella Zona B e trasferiva la Zona B

all'amministrazione civile jugoslava. Il confine tra le aree dell'amministrazione civile italiana e jugoslava fu designato come lo stesso di quello tra la Zona A e la Zona B, ad eccezione di un aggiustamento a favore della Zona B. Il Memorandum non indicava espressamente il trasferimento della sovranità sulla Zona A e sulla Zona B, né prevedeva il cambiamento della nazionalità degli abitanti di una delle due Zone.

Quando un cambiamento di sovranità su un territorio viene effettuato tramite un accordo, sorgono questioni di nazionalità e, pertanto, le parti di tale accordo di solito prevedono disposizioni per la risoluzione di tali questioni. Il Memorandum non contiene alcuna disposizione in tal senso, il che suggerisce che le parti non ritenevano che la transazione comportasse un trasferimento di sovranità sul territorio, oppure che desideravano lasciare la questione aperta per una determinazione successiva.

31. Il Memorandum conteneva anche disposizioni sui diritti umani. Secondo l'articolo 1 dello Statuto speciale allegato al Memorandum d'intesa,

"nell'amministrazione delle rispettive aree, le autorità italiane e jugoslave agiranno in conformità con i principi della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, in modo che tutti gli abitanti delle due aree, senza discriminazioni, possano godere pienamente dei diritti e delle libertà fondamentali stabiliti nella suddetta Dichiarazione".

32. La preoccupazione principale dello Statuto speciale era quella di salvaguardare i diritti dei gruppi etnici nelle due zone. L'articolo 4 tutelava i diritti del gruppo etnico jugoslavo nella zona ad amministrazione italiana e del gruppo etnico italiano nella zona ad amministrazione jugoslava.

33. L'articolo 7 dello Statuto speciale stabilisce che i confini delle unità amministrative nelle due aree non devono essere modificati al fine di pregiudicare la composizione etnica delle unità.

34. L'articolo 8 prevedeva un Comitato misto italo-jugoslavo con il potere di esaminare questioni e reclami sollevati da individui appartenenti ai due gruppi etnici in merito all'applicazione dello Statuto.

(C) Trattato di Osimo

35. Il 10 novembre 1975 l'Italia e la Jugoslavia hanno adottato un Trattato sulla delimitazione della frontiera per la parte non indicata come tale nel Trattato di pace del 10 febbraio 1947 (Trattato di Osimo).⁹
36. Il Trattato di Osimo, all'articolo 3, prevede la risoluzione delle questioni di nazionalità, compresa la possibilità per le persone di trasferirsi nello Stato di appartenenza. Gli Stati parte hanno concordato di "*concludere un accordo su un indennizzo forfettario globale*" per le persone fisiche e giuridiche italiane le cui proprietà in territorio jugoslavo sono state espropriate (articolo 4).
37. Sebbene l'articolo 8 del Trattato di Osimo preveda che lo Statuto speciale allegato al Memorandum d'intesa cessi di avere effetto, le misure adottate a livello comunale per attuare le disposizioni dello Statuto speciale devono rimanere in vigore (articolo 8).
38. Gli Stati Uniti, ad esempio, hanno "riconosciuto" il Trattato di Osimo e hanno dichiarato di "comprendere che il Memorandum d'intesa di Londra del 5 ottobre 1964 [sic] è stato sostituito".¹⁰

⁹ 10 ott. 1975, entrata in vigore il 3 apr. 1977: 1466 UNTS 25.

¹⁰ Nota del 4 giugno 1977, Ambasciata degli Stati Uniti d'America al Segretariato federale per gli Affari esteri della RSFJ.

39. Ci si potrebbe chiedere se la questione di Trieste sia stata correttamente rimossa dall'agenda del Consiglio di Sicurezza e, in caso affermativo, quando e con quale decisione. In un momento di stallo per la nomina del governatore territoriale, gli Stati Uniti, nella 641a riunione del Consiglio di Sicurezza del 23 novembre 1953, proposero di rinviare l'esame della questione di Trieste; la proposta statunitense fu accettata e poi la questione, sempre su proposta statunitense, fu ulteriormente rinviata nella 647a riunione del 14 dicembre 1953.¹¹ Ciò suscitò l'obiezione dell'URSS, il cui rappresentante osservò che "questa proposta era in realtà una proposta di rinvio indefinito della discussione del problema di Trieste... il che significa che il Consiglio di Sicurezza veniva 'semplicemente lasciato fuori dalla questione'".¹² L'elenco tabellare dei punti all'ordine del giorno contenuto nel repertorio del Consiglio di Sicurezza per il periodo che termina l'11 novembre 1968 si riferisce alla Questione del Territorio Libero così come era stata esaminata nella 344a riunione del 4 agosto 1948 e mostra che l'ultima azione del Consiglio è stata la bocciatura del progetto di risoluzione sovietico il 19 agosto 1948 (SC 354a riunione). Questo elenco tabellare - che era in vigore fino al 31 dicembre 1968 - è l'ultimo riferimento nel repertorio del Consiglio di sicurezza a qualsiasi azione sulla questione di Trieste.¹³ Il 27 maggio 1977, il Segretario Generale rilasciò una dichiarazione in relazione a un incontro avuto con i Rappresentanti Permanenti di Italia e Jugoslavia sulla questione del Trattato di Osimo. I due Stati avevano indicato che "non era più necessario che il Consiglio di Sicurezza rimanesse occupato dai due punti all'ordine del giorno riguardanti Trieste".¹⁴ Il Segretario generale "ha accolto con favore [la] demarcazione congiunta" dei due Stati.¹⁵ Il 9 gennaio 1978, il Segretario generale pubblicò una dichiarazione riassuntiva sulle questioni di cui il Consiglio di sicurezza è investito e sullo stato raggiunto nell'esame del Consiglio (S/12520). Nella dichiarazione del 9 gennaio 1978, il Segretario generale affermò che i due punti di Trieste, cioè la nomina di un governo per il Territorio Libero (S/12269, punto 5) e la questione del Territorio

¹¹ *Repertorio del Consiglio di sicurezza (1952-1955)*, pp. 134-5.

¹² *Ibidem*, p. 135, che cita il rappresentante dell'URSS all'incontro SC 647th, 14 dicembre 1953.

¹³ *Repertorio del Consiglio di sicurezza (1966-1968)*, p. 42.

¹⁴ *Repertorio delle pratiche degli organi delle Nazioni Unite*, supplemento 5, vol. V (1970-1978), pag. 119.

¹⁵ *Ibidem*, citando il comunicato stampa SG/SM/2451 del 27 maggio 1977.

Libero (S/12269, punto 13), erano stati cancellati, con il consenso del Consiglio, dall'elenco delle questioni di cui il Consiglio è investito.¹⁶

(D) Sentenze italiane sulla sovranità

40. I tribunali italiani sono tornati sulla questione di Trieste in tre recenti sentenze (T.A.R., Friuli Venezia Giulia, n. 00530/13; Consiglio di Stato n. 1350/14; Ordinanza, Sez. Pen., Tribunale di Trieste, 19 marzo 2014). In questi casi sono state prese in considerazione diverse possibili basi per la sovranità italiana:
- i) L'articolo 21 del Trattato di pace non fu mai applicato e l'Italia continuò ad avere la sovranità su Trieste nonostante tale disposizione;
 - ii) La sovranità italiana cessò a seguito del Trattato di Pace, ma fu ripristinata con il Memorandum di Londra del 1954.
 - iii) La sovranità italiana cessò in seguito al Trattato di pace, ma fu ripristinata con il Trattato di Osimo del 1975.
41. Ognuna di queste basi presenta dei problemi.
42. La prima base è contraddetta dai termini espliciti dell'articolo 21 e dalla chiara interpretazione di questa disposizione che gli Stati Uniti e il Regno Unito hanno dato all'epoca.
43. Anche la seconda base è contraddetta dai termini del Memorandum di Londra, così come da vari materiali trovati negli archivi, che mostrano chiaramente che il potere amministrativo, piuttosto che la sovranità, è stato trasferito con il Memorandum di Londra.

¹⁶ *Repertorio della prassi degli organi delle Nazioni Unite*, Supp. 5, vol. V (1970-1978), p. 131, n. 796 (con citazioni).

44. La terza base si scontra con un problema diverso: contrariamente a quanto ritenuto dal Tribunale amministrativo italiano del Friuli Venezia Giulia, il T.A.R., il Trattato di Osimo, un trattato bilaterale, non avrebbe potuto modificare il Trattato di Pace, un trattato multilaterale.
45. Nonostante i problemi sopra descritti con l'approccio dei tribunali italiani, c'è un argomento a favore della sovranità italiana che non solo è solido in senso analitico, ma anche praticamente inattaccabile in senso pratico. Si tratta del fatto che, almeno a partire dal Trattato di Osimo, l'esercizio della sovranità italiana su Trieste non ha suscitato alcuna protesta a livello internazionale e, cosa fondamentale, non ha suscitato alcuna protesta da parte di nessuno degli Stati firmatari del Trattato di pace. Non siamo riusciti a trovare alcuna prova che i governi britannico o americano abbiano anche solo protestato privatamente con i governi italiano o jugoslavo contro il Trattato di Osimo. Tali proteste potrebbero essere state fatte all'epoca ma non ancora rese pubbliche. Ma questa è una mera supposizione. Non meno significativa è l'assenza di proteste da parte delle istituzioni internazionali, in particolare del Consiglio di Sicurezza, cui sono affidate diverse funzioni in relazione a Trieste.
46. In queste circostanze, l'Italia può contare sul fatto di aver esercitato la sovranità in modo effettivo e incontrastato per almeno quattro decenni, e quindi di aver acquisito (o riacquisito) il titolo di proprietà su Trieste per prescrizione. Il principio della prescrizione è stato riassunto come segue:

l'esercizio continuo e indisturbato della sovranità su [un territorio] per un periodo necessario a creare, sotto l'influenza dello sviluppo storico, la convinzione generale che la condizione attuale delle cose sia conforme all'ordine internazionale.¹⁷

47. L'atteggiamento degli altri Stati, in particolare di quelli con pretese o interessi giuridici concorrenti (come gli altri Stati parti del Trattato di pace nel caso di

¹⁷ *Oppenheim's International Law*, Vol. I, Peace, 9th ed, para 269, p706.

Trieste), è di grande importanza nei casi in cui uno Stato si affidi alla prescrizione.

La Corte internazionale di giustizia lo ha sottolineato nel seguente passaggio:

In alcune circostanze, la sovranità sul territorio potrebbe passare come risultato della mancata risposta dello Stato che ne è titolare a comportamenti a titre de souverain dell'altro Stato o, come ha detto il giudice Huber nel caso *Island of Palmas*, a manifestazioni concrete di ostentazione della sovranità territoriale da parte dell'altro Stato (caso *Island of Palmas* (Paesi Bassi/Stati Uniti d'America), sentenza del 4 aprile 1928, RIAA, Vol. II, p. 839). Tali manifestazioni di esibizione della sovranità possono richiedere una risposta se non vogliono essere opponibili allo Stato in questione. L'assenza di reazione può equivalere ad acquiescenza. Il concetto di acquiescenza "equivale a un riconoscimento tacito manifestato da un comportamento unilaterale che l'altra parte può interpretare come consenso..." (Delimitazione del confine marittimo nella zona del Golfo del Maine (Canada/Stati Uniti d'America), sentenza, Raccolta della giurisprudenza 1984, p. 305, par. 130). In altre parole, anche il silenzio può parlare, ma solo se il comportamento dell'altro Stato richiede una risposta.¹⁸

48. Il diritto internazionale non offre indicazioni chiare sulla durata del periodo necessario prima che la manifestazione di sovranità acquisisca piena forza titolata, ma è accettato che anche l'atteggiamento degli altri Stati sia rilevante per la determinazione del periodo.¹⁹ Nel caso di Trieste, quarant'anni in assenza di una seria sfida internazionale non sono un periodo breve. È certamente possibile sostenere che, se uno o più Stati parti del Trattato di pace avessero protestato ufficialmente contro la formalizzazione della sovranità italiana in occasione della conclusione del Trattato di Osimo (cioè oltre vent'anni dopo il Memorandum di Londra), tali proteste avrebbero interferito con la cristallizzazione del titolo italiano di prescrizione.
49. È vero che quando la sovranità su un territorio è stata stabilita chiaramente in base al titolo di un trattato, allora tale titolo prevale sulle *effectivités* (cioè le prove dell'effettivo possesso e dell'amministrazione).²⁰ La situazione di Trieste, tuttavia, non è semplicemente una contesa tra un trattato e l'amministrazione italiana di lunga data. È anche una questione di prassi dei trattati successivi (il Memorandum e Osimo). Ancora più problematico è il fatto che non si tratta di una situazione in cui due Stati rivendicano un territorio conteso. Qui uno Stato rivendica il territorio e non c'è un'altra entità organizzata a livello internazionale a

¹⁸ Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malaysia/Singapore), Sentenza, I.C.J. Reports 2008, p. 12 al paragrafo 121.

¹⁹ M. Shaw, *International Law*, 7th ed., p. 365.

²⁰ *Disputa di frontiera (Burkina Faso/Mali)*, sentenza della Camera, 22 dicembre 1986, ICJ Rep. 1986 p 554, 586-587.

cui potrebbe spettare il diritto di proprietà nel caso in cui il titolo di quello Stato fosse contestato.

50. Se, *per ipotesi*, una delle parti del Trattato di pace (ad eccezione degli Stati successori dell'ex Jugoslavia, ai quali il Trattato di Osimo probabilmente impedisce di farlo) sollevasse domani la questione della sovranità su Trieste, la questione potrebbe teoricamente essere riaperta su una base che, in senso giuridico, potrebbe essere definita discutibile, dato il modo disordinato in cui Trieste è stata restituita all'Italia. Ma, a parte le prospettive politiche di un'iniziativa del genere, è pur vero che uno Stato che sollevasse la questione dopo quasi mezzo secolo di silenzio si troverebbe ad affrontare notevoli critiche e gli effetti giuridici delle sue affermazioni sarebbero senza dubbio influenzati dal trascorrere del tempo.
51. Inoltre, anche se le difficoltà politiche e il problema del decorso del tempo fossero superati, e uno Stato contestasse il possesso e il titolo dell'Italia, si porrebbe un ulteriore grave problema di rimedi. Il rimedio nel caso standard di una disputa sulla sovranità di un territorio è (i) la conferma che lo Stato che attualmente lo amministra detiene la sovranità; oppure (ii) l'assegnazione del territorio all'altro Stato e il suo trasferimento all'amministrazione di tale Stato.²¹ Il problema rilevato due paragrafi sopra - l'assenza di un'entità internazionale che possa amministrare efficacemente il territorio - differenzia ulteriormente la situazione dalla normale controversia territoriale. Pertanto, una posizione, cioè la rivendicazione italiana di sovranità, che possiede a questo punto un notevole merito analitico ma non è inconfutabile, è, in senso pratico, tutt'altro che inattaccabile. Esistono esempi di Stati - ad esempio il Canada nel caso del Québec e il Regno Unito nel caso della Scozia - che accettano di offrire un voto sull'indipendenza a determinate unità territoriali, ma tali accordi, pur non essendo contrari al diritto internazionale, non sono nemmeno richiesti da quest'ultimo.

²¹ Per quest'ultima situazione, si veda *Tempio di Preah Vihear (Cambogia contro Thailandia)*, Sentenza, 15 giugno 1962, ICJ Rep. 1962 p. 6, 37, dove si veda soprattutto il paragrafo operativo. 1: il Tempio non apparteneva alla Thailandia e quindi apparteneva alla Cambogia.

III. Il porto e le proprietà del Territorio Libero

52. Le seguenti questioni sono legate al Porto e alle Proprietà del Territorio Libero:

- i) In base al diritto internazionale pubblico, quali sono gli eventuali obblighi dell'Italia nei confronti del Porto Franco di Trieste?
- ii) È conforme agli obblighi giuridici internazionali dell'Italia applicare il diritto comunale italiano nel Porto Franco di Trieste?
- iii) Il comportamento dell'Italia nei confronti del Porto Franco di Trieste è altrimenti conforme agli obblighi giuridici internazionali dell'Italia?
- iv) Quali sono le eventuali procedure internazionali di risoluzione delle controversie per contestare la condotta dell'Italia in merito al Porto Franco di Trieste?

53. Ognuno di essi sarà considerato a turno in considerazione dei diritti e degli obblighi che stabiliscono o affermano in relazione al Porto e alle Proprietà.

(A) Il Porto Franco secondo il Trattato di Pace

1. Le disposizioni sul porto franco: panoramica

54. Secondo l'articolo 34 del Trattato di pace,

"Nel Territorio Libero sarà istituito un porto franco che sarà amministrato sulla base delle disposizioni di uno strumento internazionale elaborato dal Consiglio dei Ministri, approvato dal Consiglio di Sicurezza e allegato al presente Trattato (Allegato VIII). Il Governo del Territorio Libero emanerà tutta la legislazione necessaria e prenderà tutte le misure necessarie per dare effetto alle disposizioni di tale strumento".

55. Il Consiglio di Sicurezza, nella risoluzione 16 (1947), registrò la sua approvazione dello strumento, ma, come si è detto, la sua attuazione rimase incompleta: gli Stati

parte non accettarono mai di eseguire le sue disposizioni che avrebbero completato la costituzione del governo del Territorio Libero.

56. Le merci che transitano nel Porto franco sono esenti da qualsiasi dazio o tassa doganale "ad eccezione di quelli riscossi per i servizi resi" (Allegato VIII, articolo 5, paragrafo 2). La priorità per l'ormeggio deve essere data alle navi mercantili jugoslave e italiane (articolo 3, paragrafo 3), ma per il resto il porto è un Porto Franco, cioè aperto alle navi di tutti gli Stati. L'Allegato VIII, articolo 3, paragrafo 2, stabilisce che "l'istituzione di zone speciali nel Porto Libero sotto la giurisdizione esclusiva di qualsiasi Stato è incompatibile con lo status del Territorio Libero e del Porto Libero".

2. Pratica dello Stato in relazione alle disposizioni sul Porto Franco

57. Non vi è dubbio che vari Stati si siano basati sulle disposizioni relative ai porti franchi. Ad esempio, esisteva un accordo bilaterale di cooperazione economica tra gli Stati Uniti e l'Austria;²² e un accordo bilaterale tra la Germania e la Grecia per il trasbordo di alcuni carichi.²³ Questi accordi risalgono rispettivamente al 1948 e al 1952, cioè a prima del memorandum di Londra.
58. Le autorità italiane accettano anche l'esistenza di diritti di diritto internazionale per quanto riguarda l'uso del Porto Franco.²⁴

²² 2 luglio 1948, 20 UNTS 30

²³ Gemeinsames Protokoll über die Besprechungen des gemischten Ausschusses für die deutsch-griechischen Wirtschaftsbeziehungen in Bonn in der Zeit vom 14. Bis 28. Luglio 1952, Anlage 1. 182 UNTS 109, 112:

5) "Die Umfüllung darf nur in den Zollhäfen Sète (Frankreich) Genua (Italien) und Triest (internationales Verwaltungsgebiet) unter ständiger Überwachung durch beamtete Chemiker des Zentralsdienstes der Allgemeinen Staatlichen Chemischen Anstalt in Athen, die den in den Zollhäfen zuständigen griechischen Konsularbehörden beigegeben werden, stattfinden".

[Tale trasbordo può essere effettuato solo nei porti doganali di ... e Trieste ... sotto la costante supervisione di chimici ufficiali del Laboratorio Chimico Generale di Stato di Atene, distaccati presso le autorità consolari greche nei porti doganali autorizzati].

²⁴ Esistono numerosi esempi di tale accettazione, che è stata rilevata anche dai tribunali italiani. A titolo esemplificativo, si veda il sito web dell'Autorità Portuale di Trieste che afferma che "il referente normativo primario del regime giuridico del Porto Franco di Trieste è l'Allegato VIII al Trattato di Pace di Parigi del 1947" (http://www.porto.trieste.it/ita/porto/porto_franco).

59. Nonostante l'assunto di vari Stati che le disposizioni sul Porto Franco siano disposizioni operative ai sensi del diritto internazionale, e nonostante la sua stessa prassi, è stata messa in discussione l'osservanza da parte dell'Italia di una serie di disposizioni dell'Allegato VIII. In particolare, è stato sostenuto che l'Italia non rispetta la disposizione dell'Allegato VIII, articolo 5, paragrafo 2, già citata, secondo cui le merci che transitano nel Porto Franco sono esenti da qualsiasi dazio o tassa doganale "ad eccezione di quelli riscossi per i servizi resi". La convinzione che l'Italia sia inadempiente dipende dall'accertamento del contenuto di specifici obblighi giuridici opponibili all'Italia e, supponendo che tali obblighi esistano, dall'accertamento dei fatti relativi al (mancato) rispetto delle disposizioni del Porto Franco da parte dell'Italia nel corso del tempo. I fatti a questo proposito esulano dall'ambito della presente consulenza.

(B) Il Porto franco ai sensi del Memorandum d'intesa

60. L'articolo 5 del Memorandum d'intesa prevede quanto segue:

"Il Governo italiano si impegna a mantenere il Porto Franco di Trieste in generale conformità con le disposizioni degli articoli 1-20 dell'Allegato VIII del Trattato di pace italiano".

61. Si tratta chiaramente di una disposizione volta a stabilire un obbligo internazionale per l'Italia. Tuttavia non è precisa o molto esigente. Fa riferimento a termini precisi - i termini contenuti negli articoli 1-20 dell'Allegato VIII - ma stabilisce solo che l'Italia manterrà il Porto Franco "in generale conformità" con tali termini. L'espressione "in generale conformità" non conferisce all'Italia una discrezionalità illimitata, ma non dice con precisione cosa l'Italia dovrà fare per adempiere agli obblighi previsti dall'articolo 5 del Memorandum.
62. L'interpretazione e l'applicazione dell'articolo 5 avverrà alla luce delle circostanze pertinenti. Particolarmente rilevante è il fatto che l'apparato amministrativo e il regime giuridico previsti dal Trattato di pace del 1947 non sono mai entrati in funzione. Non è possibile che l'Italia debba attuare l'Allegato VIII in un vuoto di diritto generale. L'intesa originaria del Trattato di Pace era che il quadro giuridico generale sarebbe stato fornito dal Territorio Libero di Trieste. Il Territorio Libero, di fatto nato morto a causa del mancato accordo tra le Potenze sulla sua

attuazione, non ha mai fornito il quadro giuridico e istituzionale necessario. L'Italia, dal 1954 obbligata a "mantenere il Porto Franco di Trieste *in generale conformità con le* disposizioni degli articoli da 1 a 20 dell'Allegato VIII, è tenuta a fornire tale quadro. Questa è la risposta alla domanda se esista una base giuridica che permetta all'Italia di applicare il diritto italiano nell'area del Porto Franco. Il diritto italiano è un sostituto del diritto del Territorio Libero, che non ha mai raggiunto la piena forma.

63. È vero che, se l'articolo 5 del Memorandum d'intesa del 1954 avesse obbligato l'Italia ad agire in piena conformità con l'Allegato VIII, si sarebbe posto il problema della conformità del comportamento dell'Italia a tale obbligo. Le parti del Memorandum hanno tuttavia compreso che un obbligo di piena conformità sarebbe stato inoperante. Il quadro giuridico e istituzionale del Territorio Libero è strettamente intrecciato con quello del Porto Libero (un punto che verrà sviluppato più avanti).²⁵ Sebbene il regime del Porto Libero sia un regime esteso che stabilisce una serie di obblighi relativi alla gestione di un porto (evidentemente per certi aspetti su base extraterritoriale), non è un regime completo per l'amministrazione di un territorio. Il regime completo era contenuto nello Statuto Permanente del Territorio Libero (Allegato VI del Trattato di Pace Italiano del 1947). Il problema è che lo Statuto Permanente non è stato attuato; le istituzioni che prevedeva per il governo del Territorio Libero non sono state create. Ciò non significa che gli obblighi sostanziali dell'Italia "di mantenere il Porto Franco di Trieste in generale conformità con le disposizioni degli articoli da 1 a 20 dell'Allegato VIII" siano decaduti; ma significa che l'interpretazione e l'applicazione dell'espressione "*in generale conformità con*" deve tenere conto della situazione giuridica e istituzionale che si è venuta a creare in pratica dopo il 1947. Torneremo su questo punto più avanti.

(C) Continuazione delle disposizioni sul Porto Libero in virtù del Trattato di Osimo.

²⁵ Cfr. *infra* par. 78-81.

64. L'articolo 7 del Trattato di Osimo prevede quanto segue:

"Alla data di entrata in vigore del presente Trattato, il Memorandum d'intesa firmato a Londra il 5 ottobre 1954 e i suoi allegati cesseranno di avere effetto nelle relazioni tra la Repubblica italiana e la Repubblica socialista federativa di Jugoslavia".

65. Dai principi generali di interpretazione si evince che questa disposizione potrebbe riguardare solo le relazioni tra la Jugoslavia e l'Italia: La Jugoslavia e l'Italia sono le uniche parti del Trattato a cui appartiene la disposizione. In effetti, l'articolo 7 indica che il Memorandum d'intesa "cesserà di avere effetto *nelle relazioni tra la Repubblica italiana e la Repubblica socialista di Jugoslavia*", vale a dire che l'articolo 7 non intende incidere sulle relazioni preesistenti di altri Stati. Questa limitazione del campo di applicazione dell'articolo 7 ha un significato giuridico: supporta la conclusione che le disposizioni del Trattato di pace italiano del 1947 che hanno creato il Porto franco di Trieste (i) continuano ad essere in vigore o (ii) in ogni caso non sono influenzate dal Trattato di Osimo.

66. Questa conclusione è motivata dal fatto che le disposizioni sul Porto Franco del Trattato di Pace italiano del 1947 (e dell'articolo 5 del Memorandum d'Intesa del 1954 che proseguiva le disposizioni sul Porto Libero) stabiliscono diritti di trattato in altri Stati; non sono disposizioni limitate nei loro effetti all'Italia e alla Jugoslavia. Ne consegue che le disposizioni sul Porto Franco, nella misura in cui creavano diritti in Stati diversi dall'Italia e dalla Jugoslavia, non erano influenzate dal Trattato di Osimo.

67. Di seguito verranno presi in considerazione i diritti che gli Stati diversi dall'Italia e dalla Jugoslavia hanno (o avevano) in base alle disposizioni sul Porto Franco.²⁶

68. Che il Trattato di Osimo non abbia influito sull'operatività delle disposizioni sul Porto Franco nella misura in cui tali disposizioni si applicano ad altri Stati è evidentemente accettato dai giudici italiani:

²⁶

Si vedano i paragrafi seguenti. 82, 90-95.

"L'unica parte del Trattato di pace che riguardava il Territorio Libero, ma non la questione del confine tra Italia e Jugoslavia, e che quindi riguardava Paesi diversi dall'Italia e dalla Jugoslavia, era il regime del Porto Libero di Trieste che in realtà era espressamente tutelato dal Memorandum di Londra del 1954, all'articolo 5, e implicitamente dal Trattato di Osimo, che all'articolo 7 annullava il Memorandum di Londra per quanto riguardava le relazioni bilaterali tra Italia e Jugoslavia in modo da mantenere l'articolo 5 del Memorandum sul Porto Libero".²⁷

69. Come già detto, il mantenimento di un regime giuridico speciale per il Porto Franco è riconosciuto anche dall'Autorità Portuale di Trieste, un ente pubblico italiano.²⁸ Secondo l'Autorità Portuale,

"Lo strumento principale che regola il regime giuridico del Porto Franco di Trieste è l'Allegato VIII del Trattato di pace di Parigi del 1947".²⁹

70. L'Italia, già nel 2012, ha notificato all'UE l'esistenza di Trieste come Porto Franco.³⁰

71. L'Autorità Portuale richiama l'attenzione sui cambiamenti avvenuti dopo il 1947, in particolare "la successiva assunzione da parte dell'Italia della responsabilità internazionale per la città e il Porto di Trieste in base al Memorandum d'Intesa firmato a Londra nel 1954".³¹ Ciò evidentemente non ha abrogato le disposizioni dell'Allegato VIII che prevedono un regime doganale "unico nell'ordinamento giuridico italiano e comunitario". L'Autorità Portuale indica quanto segue:

"Per quanto riguarda il regime doganale, le Zone Franche del Porto di Trieste godono dello status giuridico di esenzione dallo sdoganamento, che comporta tutta una serie di condizioni operative vantaggiose per il Porto Franco di Trieste. Questa è senza dubbio la maggiore area di differenza tra la normativa del Porto Franco di Trieste e quella nazionale e comunitaria".

²⁷ Ricorso n. 148 del 2013, Tribunale Amministrativo Regionale del Friuli Venezia Giulia (Prima Divisione), Sentenza, 28 ottobre 2013, pag. 49 (traduzione in lingua inglese fornita da TRIEST ONG).

²⁸ Vedere http://www.porto.trieste.it/eng/port_authority/mission:

"Le Autorità Portuali sono enti pubblici senza scopo di lucro, dotati di autonomia amministrativa, di bilancio e finanziaria, istituiti in base alla riforma della legislazione in materia portuale varata con la Legge 84 del 28 gennaio 1994. Hanno personalità giuridica di diritto pubblico e sono soggette alla vigilanza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Ministero dell'Economia e delle Finanze".

²⁹ http://www.porto.trieste.it/eng/port/free_port_area

³⁰ Zone franche esistenti e funzionanti nella Comunità notificate dagli Stati membri alla Commissione:

http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/procedural_aspects/imports/free_zones/list_freezones.pdf

³¹ Ibidem.

72. Sembra inoltre che alcuni altri Stati abbiano ritenuto che le disposizioni sul Porto Franco in materia di trattamento doganale e tariffario rimangano in vigore. Ad esempio, i trattati con l'Austria del 1955 e del 1985 e con l'Ungheria del 1988 prevedono l'uso del Porto Franco.

73. Anche la prassi multilaterale può essere rilevante a questo proposito. Ad esempio, l'articolo XXIV del GATT, paragrafo 3, prevede quanto segue

"3. Le disposizioni del presente Accordo non devono essere interpretate in modo da impedire:

...

(b) Vantaggi accordati al commercio con il Territorio Libero di Trieste da parte di Paesi contigui a tale territorio, a condizione che tali vantaggi non siano in contrasto con i Trattati di Pace derivanti dalla Seconda Guerra Mondiale".

L'articolo XXIV del GATT non si riferisce espressamente alle disposizioni sul Porto Franco, ma chiarisce che il regime commerciale generale incarnato dal GATT non ha prevalso sul regime commerciale specifico del Territorio Libero.

74. Non tutti gli organismi internazionali che avrebbero potuto riconoscere le disposizioni lo hanno fatto: ad esempio, la Commissione economica per l'Europa, il Comitato per i trasporti interni, il Gruppo di lavoro sulle tendenze e l'economia dei trasporti.³² L'assenza di riferimenti al Porto Franco verrebbe probabilmente notata nei procedimenti contenziosi.

(D) Possibilità di applicare concretamente le disposizioni sul porto franco

75. A differenza delle disposizioni del trattato relative al Territorio Libero nel suo complesso, le disposizioni relative al Porto Libero non hanno cessato di avere effetto per accordo esplicito o per qualsiasi altro meccanismo evidente. Le disposizioni sul Porto Franco indicano diritti che spettano a tutte le parti del Trattato di Pace e diritti che spettano anche ad altri Stati. Come già osservato, i tribunali italiani riconoscono che né il Memorandum d'Intesa del 1954 né il Trattato di Osimo del 1975 hanno posto fine agli accordi sul Porto Franco. Al contrario, lo strumento del 1954 indica espressamente che le disposizioni sul Porto

³² Rapporto, 20 luglio 1995: TRANS/WP.5/R.68.

Franco continuano ad essere in vigore. Il trattato del 1975 accetta implicitamente la stessa cosa, o almeno si può sostenere in modo credibile. L'Italia o un'altra parte, se sostiene che le disposizioni del Porto Franco non hanno più effetto giuridico, dovrebbe spiegare in particolare perché i tribunali italiani hanno riconosciuto (e recentemente, nel 2013 e nel 2014) che tali disposizioni non sono del tutto decadute o superate. Anche l'autorità amministrativa competente, l'Autorità Portuale di Trieste, riconosce un regime giuridico speciale per il porto. Sarebbe molto difficile per l'Italia disconoscere le dichiarazioni dell'Autorità a questo proposito.

76. Tuttavia, sarebbe difficile stabilire un effetto pratico per le disposizioni sul Porto Franco oggi. In particolare, vi è il problema che le disposizioni sul Porto Franco (che almeno sembrerebbero rimanere in vigore) sono strettamente connesse alle disposizioni generali non autoesecutive relative al Territorio Libero che le parti non hanno mai attuato. C'è anche il problema di individuare un dispositivo di risoluzione delle controversie in base al quale la questione della gestione del porto da parte dell'Italia possa essere contestata e di individuare una o più parti che possano plausibilmente affermare di essere legittimate ad avviare un procedimento. Di seguito esamineremo la connessione del Porto Franco con il Territorio Libero (1); quindi la possibilità che le disposizioni sul Porto Libero operino indipendentemente da quelle relative al Territorio Libero in quanto tale (separabilità) (2): se le prime operano indipendentemente dalle seconde, allora, a nostro avviso, ciò rende ancora più plausibile l'argomentazione secondo cui l'Italia rimane soggetta a obblighi in relazione al Porto Libero (obblighi sussistenti) (3). Passiamo quindi alle disposizioni in materia di risoluzione delle controversie in base alle quali una parte potrebbe procedere all'opposizione di tali obblighi nei confronti dell'Italia, e a questo proposito consideriamo il problema di individuare una parte con una plausibile pretesa di legittimazione (4).

(1) Il problema dell'intreccio tra le disposizioni relative al Porto Franco e al Territorio Libero

77. Le disposizioni sul Porto Franco sembrano essere sopravvissute alla scadenza delle disposizioni generali sul Territorio Libero. Il Porto Franco e la sua amministrazione sono tuttavia interconnessi con numerose disposizioni relative al

Territorio Libero. In particolare, l'apparato amministrativo del Porto Franco è legato al Territorio Libero.

78. Esempi della relazione integrale tra il Porto Franco e il Territorio Libero includono (ma non si limitano a) quanto segue:

Ai sensi dell'Allegato VIII (lo Strumento per il Porto Franco di Trieste)

Articolo 2, comma 1. 1: "Il Porto Franco sarà istituito e amministrato come una società statale del Territorio Libero..."

Articolo 2, comma 2: "Tutti i beni statali e parastatali italiani entro i limiti del Porto Franco che, in base alle disposizioni del presente Trattato, passeranno al Territorio Libero saranno trasferiti, senza alcun pagamento, al Porto Libero".

Articolo 3, comma 4. 4: "Nel caso in cui sia necessario aumentare l'area del Porto franco, tale aumento può essere effettuato su proposta del Direttore del Porto franco, con decisione del Consiglio di governo e con l'approvazione dell'Assemblea popolare".

Articolo 4 (applicazione delle leggi del Territorio Libero al Porto Libero).

Articolo 7, comma 2: "Su proposta del Direttore del Porto Franco, il Consiglio di Governo può consentire l'insediamento di nuove imprese manifatturiere entro i limiti del Porto Franco".

Articolo 8 (le autorità del Territorio Libero sono responsabili delle norme anticontrabbando nel Porto Libero).

Articolo 9, comma 1 (le autorità del Territorio Libero sono responsabili della fissazione delle tasse portuali nel Porto Libero). 1 (le autorità del Territorio Libero sono responsabili della fissazione delle tasse portuali nel Porto Libero).

Articolo 11 (autorità del Territorio Libero autorizzate a regolare il passaggio di persone in entrata e in uscita dall'"area del Porto Libero").

Articolo 14 (le autorità del Territorio Libero sono autorizzate ad applicare misure sanitarie "entro i confini del Porto Libero").

Varie altre disposizioni che conferiscono poteri al Governatore e/o al Consiglio di Governo (entrambi organi del Territorio Libero) per quanto riguarda l'amministrazione del Porto Libero (ad esempio, art. 18, comma 1; art. 20, comma 3; art. 25).

In base al Trattato di pace (parte principale)

Articolo 13, comma 3 (partecipazione del direttore del Porto franco alle riunioni del Consiglio di governo). 3 (partecipazione del Direttore del Porto Franco alle riunioni del Consiglio di Governo).

Articolo 34.

79. In breve, c'era l'accordo territoriale - il Territorio Libero - che non ha mai raggiunto pienamente la forma prevista dall'Allegato VI, e c'è il Porto Libero, un accordo che sembra in un certo senso legale continuare, ma che è stato integrato con il Territorio Libero nello strumento del trattato che lo ha creato. È difficile capire come l'apparato amministrativo del Porto Franco possa essere reso operativo oggi senza riconfigurare radicalmente lo schema amministrativo, cioè disaccoppiandolo dalle disposizioni del Territorio Libero.
80. Da quanto sopra esposto risulta chiaro che il Trattato di pace italiano del 1947 intendeva creare, ai sensi dell'articolo 21, un'entità internazionale speciale, non facente parte di alcuno Stato, ma dotata di alcuni dei principali attributi della statualità indipendente. E sembra che le autorizzazioni e i requisiti previsti dal Trattato di pace in relazione a tale entità non siano stati pienamente attuati; certamente non erano autoesecutivi.³³ In quanto tale, si potrebbe dire che la decadenza dello status di Territorio Libero abbia portato alla decadenza delle varie altre disposizioni che, non essendo autoesecutive, avrebbero potuto essere attuate solo da atti del Territorio Libero. La mancata attuazione di un obbligo non elimina di per sé l'obbligo stesso, ma la mancata attuazione per un lungo periodo, in assenza di obiezioni esplicite, può avere effetti legali. Si potrebbe inoltre affermare che, mentre i diritti e gli obblighi connessi al Porto Franco non sono mai stati abrogati o sospesi, gli unici organi che avrebbero potuto dare espressione concreta a tali diritti e obblighi non esistono e, essendo il loro trattato istitutivo

³³ Si veda James Crawford, *Creation of States*, 2nd edn (Oxford: Oxford University Press, 2006) p. 447, una conclusione che deriva dalla pratica.

ormai superato, non possono essere creati. Questo, in ogni caso, è ciò che l'Italia o un'altra parte, se si opponesse a una richiesta di reviviscenza odierna di queste disposizioni, potrebbe dire.

(2) Separabilità dell'apparato amministrativo e obbligo di esenzione doganale nel Porto Franco

81. C'è una differenza, tuttavia, tra le disposizioni che miravano a creare apparati di amministrazione paralleli, e per quanto detto sopra ingarbugliati, per il Territorio e il Porto, e le disposizioni che specificano gli obblighi relativi all'uso del Porto che potrebbero essere adempiuti da qualsiasi struttura governativa funzionante a Trieste. Come si è detto, l'Allegato VIII specifica che l'uso del Porto franco non deve essere soggetto ad alcun dazio o tassa doganale "se non quelli riscossi per i servizi resi" (Allegato VIII, articolo 5, paragrafo 2). Si tratta di un obbligo che sembrerebbe imposto a chiunque amministri il Porto Franco e sotto qualsiasi apparato amministrativo. Coerentemente con l'idea che il trattamento privilegiato delle merci in transito nel Porto Franco non dipenda dalle disposizioni amministrative (in gran parte non funzionanti) del Trattato di Pace, il Trattato di Pace generalizza il privilegio: lo status di zona franca del Porto Franco è a beneficio non solo di tutte le parti del Trattato di Pace, ma di tutti gli Stati dell'Europa Centrale e, in effetti, degli Stati in generale. L'attuale apparato amministrativo di Trieste potrebbe adempiere all'obbligo di rispettare tale status così come qualsiasi amministrazione effettiva.

(3) Obbligazioni esistenti dell'Italia

82. Le disposizioni sul Porto Franco creavano obblighi dell'Italia nei confronti di diversi Stati (e, forse, anche nei confronti degli abitanti di Trieste, un punto che verrà approfondito nella successiva Parte IV). A differenza degli obblighi relativi all'apparato amministrativo, non c'è una spiegazione chiara di come questi obblighi sarebbero decaduti.
83. In effetti, l'autorità portuale italiana sembra comprendere che Trieste è un porto sottoposto a un regime giuridico speciale.³⁴ Le recenti decisioni dei tribunali italiani sono già state ricordate. Tale prassi (amministrativa e giudiziaria)

³⁴

http://www.porto.trieste.it/eng/port/free_port_area

sembrerebbe indicare l'accettazione, da parte dell'Italia, della permanenza di obblighi originariamente derivanti dal Trattato di pace. Il riconoscimento dell'esistenza di un obbligo non equivale al rispetto dell'obbligo stesso. L'esistenza di una violazione delle disposizioni del Trattato di Pace sul porto dipenderà dal modo in cui l'Italia tratta attualmente il porto.

84. Se si può dimostrare che il comportamento dell'Italia non è stato conforme alle disposizioni sul Porto Franco, nella misura in cui gli obblighi contenuti nelle disposizioni sul Porto Libero rimangono opponibili all'Italia, esisterebbero violazioni continuate in grado di attirare la responsabilità internazionale dell'Italia.
85. Non tutte le violazioni, tuttavia, sono associate a un meccanismo di risoluzione delle controversie attraverso il quale è possibile ottenere una riparazione. In seguito esamineremo le possibilità di risoluzione delle controversie in relazione al Porto Franco.

(4) Risoluzione delle controversie relative al Porto Franco

a. Articolo 24

86. L'articolo 24 dell'Allegato VIII del Trattato di Pace italiano (Strumento per il Porto Libero di Trieste) prevede quanto segue:

"Qualsiasi controversia relativa all'interpretazione o all'esecuzione del presente Strumento, non risolta mediante negoziati diretti, sarà deferita, a meno che le parti non si accordino reciprocamente su un altro mezzo di risoluzione, su richiesta di una delle parti della controversia, a una Commissione composta da un rappresentante di ciascuna parte e da un terzo membro scelto di comune accordo dalle due parti tra i cittadini di un Paese terzo. Qualora le due parti non riescano a trovare un accordo entro un mese sulla nomina del terzo membro, il Segretario Generale delle Nazioni Unite può essere invitato da una delle parti a procedere alla nomina. La decisione della maggioranza dei membri della Commissione sarà la decisione della Commissione e sarà accettata dalle parti come definitiva e vincolante".

87. Si potrebbe sostenere che il termine "parte" nell'Allegato VII, articolo 24, significhi "*parte di una controversia relativa all'interpretazione o all'esecuzione del presente Strumento*", non solo "*parte del Trattato di pace italiano del 1947*", anche se molto probabilmente sarebbero state due le parti del Trattato di pace tra cui sarebbero sorte le controversie.

88. Si pone la questione se si possa ricorrere al meccanismo di risoluzione delle controversie previsto dall'articolo 24 e, in caso affermativo, da chi. Non c'è dubbio che l'articolo 24 sia una clausola operativa di risoluzione delle controversie: prevede una procedura completa, anche di default, per la costituzione dell'organo di risoluzione delle controversie (la "Commissione").

b. Posizione delle parti ai sensi dell'articolo 24 e di altri meccanismi

89. Invocando l'articolo 24, una parte potrebbe essere contestata per motivi di legittimazione. La domanda è: chi o quale entità potrebbe essere legittimata a contestare una violazione delle disposizioni sul porto franco ai sensi della disposizione sulla risoluzione delle controversie dell'Allegato VIII, e su quale base?
90. La base giuridica della conclusione che tali disposizioni non sono state turbate dal Trattato di Osimo del 1975 è che un trattato bilaterale non può pregiudicare i diritti creati a beneficio di Stati che non sono parti di tale trattato. Una violazione delle disposizioni sul Porto Franco sarebbe una violazione dei diritti degli altri Stati parti del Trattato di Pace italiano del 1947 (e degli Stati, se ve ne fossero, che si sono avvalsi della facoltà, prevista dall'Allegato VIII, articolo 26, di assumere gli obblighi dello Strumento per il Porto Libero di Trieste).³⁵ Quindi, vari Stati potrebbero sollevare una contestazione in caso di violazione, ma non c'è una base chiara per un'entità non statale per farlo.
91. Quali sono gli Stati che potrebbero farlo? In primo luogo, le parti del Trattato di pace italiano del 1947. In secondo luogo, anche gli Stati che si sono avvalsi dell'invito ad assumere obblighi derivanti dal Trattato mediante notifica (articolo 26) sembrerebbero legittimati a contestare una violazione.
92. Ci sono poi "gli Stati dell'Europa centrale" che, ai sensi dell'Allegato VIII, articolo 1, paragrafo 1, godono della libertà di transito di cui all'articolo 16 e del trattamento doganale di cui all'articolo 3. 1, godono della libertà di transito di cui all'articolo 16 e del trattamento doganale di cui all'articolo 3.

³⁵

L'allegato VIII, articolo 26, prevedeva quanto segue:

"Ai fini del presente Strumento si considera che uno Stato abbia assunto gli obblighi del presente Strumento se è parte del Trattato di Pace con l'Italia o se ha notificato al Governo della Repubblica Francese la sua assunzione di tali obblighi."

93. Un'ulteriore possibilità da considerare sono le disposizioni dello Strumento per il Porto Franco rivolte a tutti gli Stati. In particolare, l'Allegato VIII, articolo 5, paragrafo 1, prevede che... 1, prevede che...

"Alle navi mercantili e alle merci di tutti i Paesi sarà consentito l'accesso illimitato al Porto Franco per il carico e lo scarico sia delle merci in transito che di quelle destinate o provenienti dal Territorio Libero".

Si potrebbe obiettare che questa disposizione crea diritti in "tutti i Paesi" - e quindi si potrebbe anche sostenere che qualsiasi Paese sarebbe legittimato a contestare il mancato rispetto dell'Allegato VIII da parte dell'Italia. Si potrebbe sicuramente obiettare che i diritti sono più limitati di così: si tratta di diritti per uno scopo particolare, da esercitarsi da parte di persone particolari - cioè, diritti relativi al carico e allo scarico di merci nel Porto Franco da esercitarsi da parte di navi mercantili - *non* di diritti da parte di Stati che non sono parti del Trattato di Pace di contestare presunte violazioni dello Strumento. Ma i termini chiari dell'Allegato VIII, articolo 5, stabiliscono un diritto detenuto da "tutti i Paesi"; e l'articolo 16, un diritto detenuto dagli "Stati dell'Europa centrale".

94. Anche se uno Stato identificato nel testo dell'Allegato VIII non fosse legittimato come "parte" ad avviare un procedimento ai sensi dell'articolo 24, ciò non esaurirebbe necessariamente le possibilità. L'assenza nel trattato che crea un diritto di un meccanismo per contestare una violazione del diritto non sradica il diritto. Il diritto sussiste. E possono esistere meccanismi *al di fuori del* trattato in base ai quali il diritto sussistente può essere invocato. Se ne possono considerare brevemente alcuni.

c. Carta delle Nazioni Unite

95. Uno Stato potrebbe sollevare la questione dei suoi diritti in base al Trattato di pace al Consiglio di Sicurezza. Come si è detto, il Consiglio ha apparentemente lasciato decadere la questione di Trieste dall'ordine del giorno. Ciò non impedisce tuttavia a uno Stato di sollevarla nuovamente.

d. Arbitrato nell'ambito di trattati bilaterali di investimento (BIT)

96. Le disposizioni dell'Allegato VIII erano chiaramente intese a garantire la libertà di transito, il trattamento doganale e l'accesso ai porti per le navi e le merci; si tratta

di diritti di cui godrebbero i privati, anche se le parti del Trattato di pace sono Stati. Un'ulteriore possibilità di risoluzione delle controversie sarebbe per un investitore non italiano che sposta merci in entrata o in uscita dall'Italia attraverso i porti marittimi in relazione all'investimento, invocare un trattato bilaterale di investimento (TBI) applicabile dell'Italia.

97. Molti TBI, tra cui quelli italiani, prevedono la risoluzione delle controversie in materia di investimenti mediante arbitrato, anche attraverso un arbitrato avviato da un investitore di nazionalità di uno degli Stati contraenti del TBI contro l'altro Stato contraente. In altre parole, l'investitore può procedere direttamente contro lo Stato ospitante, purché siano soddisfatti i requisiti di legittimazione e giurisdizione.
98. Alcuni TBI contengono anche disposizioni sulla legge applicabile di portata piuttosto ampia. Si potrebbe dire che un TBI italiano richieda al tribunale arbitrale di applicare, *tra l'altro*, le disposizioni sul Porto Franco dell'Allegato VIII. Per fare un esempio, l'articolo 12, paragrafo 2, del TBI Italia-Egitto prevede quanto segue:

"Quando una questione è disciplinata sia dal presente Accordo che da un altro accordo internazionale di cui entrambi gli Stati contraenti sono Parti, o dal diritto internazionale generale, nessuna disposizione del presente Accordo impedisce a uno dei due Stati contraenti, o a una qualsiasi delle sue persone fisiche o giuridiche che detiene investimenti nel territorio o nelle zone marittime dell'altro Stato contraente, di avvalersi delle norme più favorevoli al suo caso".³⁶

Il caso relativamente semplice sarebbe quello in cui uno degli altri Stati Parte del Trattato di Pace abbia un TBI in vigore con l'Italia; e un investitore di questo altro Stato Parte avvii un'azione legale contro l'Italia in quanto il suo investimento è stato danneggiato dal mancato rispetto da parte dell'Italia degli obblighi relativi al Porto Franco. Il danno, che dovrebbe essere provato dall'investitore, potrebbe ad esempio derivare dal pregiudizio finanziario causato da oneri doganali e di altro tipo applicati alle merci connesse all'investimento.

99. Meno semplice, ma forse discutibile, sarebbe il caso in cui un investitore abbia la nazionalità di uno Stato che non è parte del Trattato di Pace ma che ha un TBI in vigore con l'Italia. L'investitore cercherebbe di applicare le disposizioni sul Porto

³⁶

2 marzo 1989.

Franco facendo riferimento alla disposizione del TBI relativa al "diritto internazionale generale". È probabile che l'Italia si opponga a questa richiesta sostenendo che il "diritto internazionale generale" non comprende le disposizioni dei trattati speciali. È vero che il caso più ovvio di una norma di "diritto internazionale generale" è una norma emersa attraverso il processo di formazione del diritto internazionale consuetudinario e opponibile da qualsiasi Stato a qualsiasi altro Stato. Tuttavia, una norma che obbliga uno Stato ad accordare un certo trattamento a "tutti i Paesi", specialmente quando la norma è stata adottata come parte di un accordo di pace generale, non è un impegno contrattuale ordinario. Poiché la disposizione di "diritto internazionale generale" citata sopra nel TBI Italia-Egitto è stata incorporata in altri TBI italiani, l'argomentazione dovrebbe essere fatta, se il TBI dovesse essere utilizzato in questo modo.

100. La prassi recente indica la possibilità di presentare richieste di risarcimento di massa ai sensi dei TBI, ossia di riunire le richieste di più ricorrenti in un unico procedimento. I procedimenti *Ambiente* e *Abaclat* contro l'Argentina, in particolare, suggeriscono la possibilità di raggruppare una classe di ricorrenti per ottenere un risarcimento dallo Stato convenuto.³⁷ I ricorrenti di *Ambiente* e *Abaclat*, tra l'altro, erano obbligazionisti di nazionalità italiana.
101. La disponibilità di procedure di reclamo di massa ai sensi dei TBI presenta la possibilità che un gruppo identificato di investitori di uno Stato avvii una causa contro l'Italia per ottenere il risarcimento delle perdite subite dagli investitori come gruppo.
102. La maggior parte dei TBI, compresi la maggior parte o tutti quelli dell'Italia, richiedono che un investitore in controversia con lo Stato ospitante tenti di risolvere la controversia in via amichevole (cioè attraverso una negoziazione) prima di avviare un arbitrato. Un gruppo di investitori - o gruppi di investitori di più Stati che hanno stipulato TBI con l'Italia - potrebbe ottenere un'ulteriore leva se presentasse *in massa* le proprie richieste di risarcimento all'Italia nello spirito di raggiungere un'unica soluzione globale.

e. Conclusioni sulla risoluzione delle controversie

³⁷ *Ambiente Ufficio S.P.A c. Argentina*, ICSID n. ARB/08/8, decisione sulla giurisdizione e sull'ammissibilità; *Abaclat c. Argentina*, ICSID n. ARB/07/5, decisione sulla giurisdizione (2011).

103. Il presente parere intende fornire una panoramica delle possibilità, non un'analisi esaustiva di ciascuna di esse. Di conseguenza, la trattazione della possibilità di invocare un TBI è solo provvisoria e sommaria. Tuttavia, a nostro avviso, l'invocazione di un TBI - o di più TBI da parte di più investitori di diverse nazionalità - potrebbe essere la strada più promettente per far valere le presunte violazioni degli obblighi giuridici internazionali dell'Italia in relazione al Porto Franco di Trieste, qualora tali violazioni causino un danno dimostrabile a un investitore straniero. L'Italia, in qualità di parte convenuta, potrebbe opporre notevoli difese. La legittimazione e la giurisdizione verrebbero inevitabilmente contestate, e con forza. Così come il merito della domanda (o delle domande), se si arrivasse al merito. Infine, l'Italia si opporrebbe a qualsiasi quantificazione significativa del danno: un ricorrente dovrebbe essere pronto a dimostrare con precisione come la gestione del Porto Franco da parte dell'Italia abbia causato il danno al ricorrente. Tuttavia, il recente successo dei ricorrenti nell'intentare cause collettive o di massa suggerisce la possibilità di aggregare le richieste di risarcimento contro l'Italia per la sua condotta nel Porto Franco nel corso del tempo.

IV. Libertà di parola e altri diritti civili e politici

104. Ci vengono chieste le limitazioni poste alla parola e alle altre espressioni dei residenti di Trieste che affrontano questioni relative allo status del territorio e del porto. La CEDU è disposta ad accettare, in una certa misura, le interferenze nella libertà di espressione che sono finalizzate a proteggere l'integrità territoriale dello Stato. Questa accettazione è espressa attraverso l'argomentazione che l'interferenza nella propaganda separatista è giustificata alla luce del diritto dello Stato di preservare la propria "integrità territoriale". Tuttavia, l'ingerenza è stata giudicata non corretta quando è stata sproporzionata e non "necessaria in una società democratica". Questi punti sono stati sviluppati inizialmente nelle cause intentate contro la Turchia (*Zana contro Turchia*, *Ceylan contro Turchia*).

105. Più recentemente, in un caso riguardante il discorso politico indipendentista in Moldavia (*Kommersant Moldovya contro Moldavia*), la Corte ha affermato che:

b. Obiettivo legittimo

35. Si può ritenere che l'ingerenza abbia perseguito l'obiettivo legittimo di proteggere la sicurezza nazionale e l'integrità territoriale della Repubblica di Moldova, dato l'argomento delicato trattato negli articoli impugnati e il linguaggio talvolta duro utilizzato.

c. "Necessario in una società democratica"

36. La Corte ritiene che i tribunali nazionali non abbiano fornito motivazioni pertinenti e sufficienti per giustificare l'ingerenza, limitandosi essenzialmente a ripetere le disposizioni di legge applicabili. In particolare, i giudici non hanno specificato quali elementi degli articoli del ricorrente fossero problematici e in che modo mettessero in pericolo la sicurezza nazionale e l'integrità territoriale del Paese o diffamassero il Presidente e il Paese.

37. In realtà, i giudici hanno evitato qualsiasi discussione sulla necessità dell'interferenza. L'unica analisi effettuata si è limitata a stabilire se gli articoli potessero essere considerati riproduzioni in buona fede di dichiarazioni pubbliche per le quali il richiedente non poteva essere ritenuto responsabile ai sensi del diritto interno.

38. Alla luce della mancanza di motivazioni fornite dai tribunali nazionali, la Corte non è convinta che essi abbiano "applicato norme conformi ai principi sanciti dall'articolo 10" o che si siano "basati su una valutazione accettabile dei fatti rilevanti" (cfr. *Jersild*, sopra citato, § 31).

106. Un ulteriore fattore che potrebbe favorire l'espressione di un discorso politico indipendentista in questo caso è che la Convenzione europea è una convenzione regionale specifica, ma esiste comunque come parte del quadro del diritto pubblico internazionale in generale.³⁸ Sarebbe una posizione curiosa per la Corte europea dei diritti dell'uomo se accettasse che l'Italia, la Slovenia o la Croazia possano impedire ai singoli individui sul loro territorio di richiamare l'attenzione su una situazione che a loro avviso equivale a una violazione del diritto pubblico internazionale e che, almeno per certi aspetti, presenta questioni *in buona fede*.

Dr. Thomas D. Grant
Cambridge

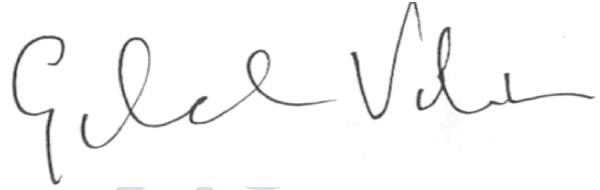
³⁸ *Cipro c. Turchia*, ECtHR, Domanda n. 25781/94, Sentenza (giusta soddisfazione), 12 maggio 2014, par. 23:

"Le disposizioni della Convenzione non possono essere interpretate e applicate in modo isolato. Nonostante il suo carattere specifico di strumento per i diritti umani, la Convenzione è un trattato internazionale che deve essere interpretato in conformità con le norme e i principi pertinenti del diritto internazionale pubblico... La Corte non ha mai considerato le disposizioni della Convenzione come l'unico quadro di riferimento per l'interpretazione dei diritti e delle libertà in essa sanciti. Al contrario, essa deve tenere conto anche di tutte le norme e i principi di diritto internazionale applicabili nelle relazioni tra le Parti contraenti".



Prof. Guglielmo Verdirame

20 Essex St, Londra



28 ottobre 2014

TRIEST NG
CENTRO DI RICERCA E DOCUMENTAZIONE