

Avv. Gian Paolo Sardos Albertini

**RESTITUZIONE O RISARCIMENTO
DEI BENI ESPROPRIATI
E NAZIONALIZZATI
DAL REGIME JUGOSLAVO
AGLI ESULI ISTRIANI,
FIUMANI E DALMATI**

*Problematiche di carattere tecnico
e possibili azioni politiche e/o giudiziarie*

*Questo lavoro è dedicato
alla memoria del mio caro Papà, Mario Paolo,
recentemente tornato con lo spirito nella Sua amata Capodistria
ed al quale ho promesso di combattere,
con tutte le mie energie, la battaglia per il riconoscimento
dei diritti morali e materiali degli Esuli giuliano dalmati*

INDICE

PARTE I

PREMESSA: INQUADRAMENTO STORICO E NORMATIVO	pag. 7
Titolo I. <i>Beni siti nei Territori ceduti alla Jugoslavia con il Trattato di Pace del 10 febbraio 1947 (con eccezione della cosiddetta Zona B del TLT)</i>	pag. 11
Titolo II. <i>Beni siti nella Zona B e ceduti alla Jugoslavia con il Trattato di Osimo del 1975 e successivo accordo di Roma del 1983</i>	pag. 14
Titolo III. <i>Ricostruzione relativa agli indennizzi materialmente erogati agli esuli</i>	pag. 15

PARTE II

PROPOSTE PER UNA SOLUZIONE TECNICO-GIURIDICA DEI PROBLEMI SOLLEVATI DA CROAZIA E SLOVENIA A FRONTE DELLE RICHIESTE AVANZATE DAL GOVERNO ITALIANO DI EQUIPARAZIONE DEI CITTADINI ITALIANI A QUELLI SLOVENI E CROATI IN TEMA DI DENAZIONALIZZAZIONE DEI BENI E, CONSEGUENTEMENTE, DI RESTITUZIONE DI QUELLI CHE A SUO TEMPO FURONO LORO ESPROPRIATI E/O NAZIONALIZZATI	pag. 19
Titolo I. <i>Slovenia e Croazia sono succeduti nei Trattati Italo/Jugoslavi?</i>	pag. 19
Titolo II. <i>Le Leggi di denazionalizzazione delle Repubbliche di Slovenia e Croazia</i>	pag. 26
1) Premessa	pag. 26
2) Le discriminazioni dei cittadini italiani	pag. 27
3) Gli interventi della Corte Costituzionale	pag. 27
Titolo III. <i>Violazione da parte di Croazia e Slovenia della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo</i>	pag. 28
1) Premessa	pag. 28
2) L'accordo di Roma del 1983. Inadempimento e risoluzione	pag. 31
Titolo IV. <i>Obblighi derivanti della Convenzione Europea dei Diritti Umani</i>	pag. 32

PARTE III

POSSIBILI AZIONI NEI CONFRONTI DI CROAZIA E SLOVENI DA PARTE DELLO STATO ITALIANO E DEI CITTADINI	pag. 35
Titolo I. <i>Azioni da parte dell'Italia</i>	pag. 35
Titolo II. <i>Azioni da parte dei Cittadini (Esuli)</i>	pag. 36
1) Ricorso alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo	pag. 36
a) Il preventivo esaurimento delle vie interne	pag. 36
b) Il termine di sei mesi	pag. 39
c) Obiezioni e limiti	pag. 40
2) Ricorso al Comitato dei Diritti dell'Uomo	pag. 41
3) Analisi di alcune Decisioni della CEDU in materia	pag. 42
4) Conclusioni	pag. 43

PARTE IV

POSSIBILI AZIONI DA PARTE DI CITTADINI ITALIANI NEI CONFRONTI DELLO STATO ITALIANO

Premessa

pag. 44
pag. 44

Titolo I. *Il diritto fondamentale al rispetto dei propri beni tutelato dal Protocollo addizionale alla Convenzione*

pag. 44

Titolo II. *Le situazioni giuridiche soggettive degli Esuli al momento dell'entrata in vigore della Convenzione Europea e del Protocollo addizionale per l'Italia*

pag. 47

Titolo III. *Violazione da parte della Legislazione Italiana*

pag. 48

Titolo IV. *Esistenza del Diritto Individuale violato dallo Stato nell'Ordinamento Italiano e disapplicazione delle norme che ne rappresentano la negazione*

pag. 49

Conclusioni

pag. 53

PARTE I

PREMESSA: INQUADRAMENTO STORICO E NORMATIVO

Lo scopo di questa pubblicazione è esclusivamente quello di offrire al lettore un quadro quanto più completo possibile di quella che è la situazione giuridica dei beni che i cittadini italiani, residenti nei territori ceduti alla Jugoslavia a seguito del Trattato di pace e, successivamente, del Trattato di Osimo per quanto concerne la ex Zona B, si videro espropriare, confiscare e nazionalizzare dal regime comunista jugoslavo.

Il problema della possibile restituzione di tali beni o, comunque, del risarcimento dei beni stessi da parte di Croazia e Slovenia o, in alternativa, da parte dello Stato Italiano, è problema che è divenuto attuale solamente dopo la dissoluzione dell'ex Repubblica Federativa jugoslava e la nascita delle nuove repubbliche democratiche di Slovenia e Croazia.

Più esattamente, il problema ha assunto attualità e ha interessato, in modo particolare, gli Esuli con l'avvio da parte delle due Repubbliche dei processi di denazionalizzazione, e cioè di eliminazione della proprietà sociale che era stata istituita durante il regime comunista di Tito e il conseguente diritto alla restituzione dei beni a quei cittadini a cui, nel passato, erano stati sottratti.

Va, innanzitutto, ricordato che il problema relativo alla restituzione dei beni espropriati ai cittadini italiani venne posto, sin dall'inizio, come condizione per il riconoscimento delle neonate Repubbliche di Slovenia e Croazia da parte del Ministro degli Esteri all'epoca in carica, on. Gianni De Michelis.

Successivamente, il problema della restituzione venne preso in esame in occasione delle richieste formulate da Slovenia e Croazia per l'ingresso nell'Unione Europea e, anche in tal caso, il Governo pose sempre come problema da risolvere quello della definizione dei rapporti riguardanti la restituzione dei beni.

Purtroppo, come si evidenzierà nella parte finale, il Governo italiano non ha mai avuto la forza politica di imporre alla Slovenia di restituire ai cittadini i beni espropriati prima di entrare nella Comunità Europea, ricorrendo, se del caso anche all'istituto del «veto», previsto dal Trattato di Maastricht, né, come purtroppo si teme, lo farà per l'ingresso della Croazia.

In effetti delle problematiche relative alla possibile restituzione dei beni venne incaricata una Commissione ministeriale, così detta «Leanza» (dal nome del prof. Umberto Leanza, docente di diritto internazionale, all'epoca capo del contenzioso diplomatico della Farnesina, che la presiedeva), alla quale venne attribuito il compito di individuare le diverse categorie dei beni espropriati, distinguendo al loro interno quei beni che erano comunque **esclusi** dai trattati sottoscritti tra l'Italia e l'ex Jugoslavia.

E ciò in base al principio vigente nel diritto internazionale del *pacta sunt servanda*.

Quasi contemporaneamente i principali enti locali triestini providero, a loro volta, alla nomina di una Commissione di esperti giuridici in campo internazionale (la così detta «Commissione Maresca», composta dai proff. Riccardo Luzzatto, Giorgio Gaia, Alberto Miele e Maurizio Maresca) che, al contrario, ebbe l'incarico di procedere ad un esame ed ad una analisi a 360 gradi della situazione giuridica di tali beni a prescindere dall'individuazione dei casi esclusi dai trattati di pace.

E ciò in virtù dell'altro principio, anch'esso presente nel diritto internazionale, e cioè del *rebus sic stantibus*, secondo il quale i trattati conservano la loro efficacia nella vigenza delle medesime condizioni politiche, sociali ed economiche in cui erano stati stipulati.

E poiché tra Slovenia e Croazia, repubbliche democratiche che riconoscevano il diritto di proprietà e che nulla avevano a che vedere con il precedente regime comunista, non poteva esistere alcuna soluzione di continuità, i vecchi trattati dovevano considerarsi decaduti e, comunque, privi di efficacia nei confronti degli Stati successori (ove successori potessero considerarsi) della ex Jugoslavia.

Entrambe le Commissioni hanno concluso i loro lavori depositando i loro elaborati: particolarmente significativo è quello della cosiddetta «Commissione Maresca», i cui contenuti e le cui conclusioni vengono riprese nel presente lavoro in quanto sono considerate fondamentali per evidenziare le ragioni e i diritti che vantano gli Esuli e che potrebbero esercitare nei confronti di Slovenia e Croazia per ottenere la restituzione dei loro beni. Peraltro i punti salienti di questa relazione furono recepiti anche nella relazione finale della «Commissione Leanza».

Nel contempo è stata costituita a livello politico una «Commissione mista italo-croata» (di cui fu chiamato a far parte il prof. Giuseppe de Vergottini, docente di diritto costituzionale internazionale, indicato dalla Federazione delle Associazioni degli Esuli) allo scopo di giungere, ove possibile, alla predisposizione della bozza per un nuovo trattato tra Italia e Croazia, che possa superare le limitazioni previste dalla legge di denazionalizzazione croata, sia pur modificata dopo l'intervento della Corte Costituzionale.

Purtroppo tale Commissione, nominata quasi oramai due anni fa, si è riunita solamente due volte con scarsi risultati e senza, evidentemente, la volontà croata di giungere ad alcun accordo.

Nel frattempo, così come risulta dalla lettura della «Voce del Popolo», ma così come molti possono sapere, i beni dei cittadini italiani espropriati, ma soprattutto le proprietà di maggiori dimensioni, vengono vendute a terzi e successivamente trasformate mediante realizzazione, laddove si tratta di terreni, di nuove strutture ricettive, in aree di particolare bellezza, soprattutto per quanto riguarda le zone costiere.

Sul punto appare significativo ricordare che, in base alla legge di denazionalizzazione croata, per i beni che alla data del 1° gennaio 1997 risultavano ancora nazionalizzati e quindi non restituiti ai legittimi proprietari, vige sino alla fine del 31 dicembre 2006 il principio della deroga al principio della buona fede (a seguito della modifica apportata all'art. 388 comma 5 della legge sul diritto di proprietà e degli altri diritti reali).

Questo significa che coloro i quali acquistano sino al 31 dicembre 2006 beni che teoricamente potrebbero e dovrebbero essere restituiti ai cittadini italiani, non possono essere considerati in buona fede.

Ma è questa una problematica che potrebbe trovare una sua giustificazione e una sua validazione solo nel caso in cui un cittadino italiano decidesse di agire nei confronti dello Stato croato per ottenere la restituzione dei propri beni e provvedesse a trascrivere sulla particella tavolare di competenza la propria richiesta, facendo venir così meno, nel caso di eventuale vendita, il diritto con il quale terzi a far data dal 1997 si fossero intestati i beni, avendoli acquisiti anche mediante regolare pagamento.

Dal punto di vista storico ed anticipando, in larga massima, quello che poi emergerà in maniera molto più concreta e specifica dalla lettura della Prima parte, si può ricordare che il confine orientale dello Stato italiano è stato più volte oggetto nel corso del ventesimo secolo di modifiche e di regolamentazione da parte del diritto internazionale, in conseguenza delle vicende belliche relative alle due guerre mondiali.

L'esito della Prima Guerra mondiale e i trattati di pace ed i successivi trattati bilaterali, consentirono l'acquisizione da parte dell'Italia di un'ampia porzione di territorio sul versante orientale¹.

Gli esiti, invece, del successivo conflitto mondiale determinarono un processo inverso, quasi speculare, che costò all'Italia la perdita della sovranità sulla quasi totalità dei territori orientali.

Il Trattato di pace del 10 febbraio 1947, concluso tra le potenze alleate e l'Italia, determinò, da un lato, la cessione dei territori di Pola, Fiume e Zara (e delle isole dalmatiche) dalla Repubblica Italiana alla neonata Repubblica Federativa Socialista di Jugoslavia (RFSJ) e, dall'altro, istituì il «Territorio Libero di Trieste» sul quale, dopo alcune vicende, cominciò ad esercitarsi nella ex Zona A la sovranità italiana e nella ex Zona B quella jugoslava².

In questa situazione, il regime giuridico dei beni di proprietà dei cittadini italiani dev'essere distinto a seconda che essi fossero situati nei territori ceduti alla RFSJ sin dal 1947, oppure si trovassero all'interno del Territorio Libero di Trieste o, *rectius*, nella Zona B dello stesso, quella soggetta all'amministrazione jugoslava.

Per i primi il riferimento normativo è l'art. 79 comma 6 del Trattato di pace. In particolare, la lettera F del comma 6, sottrae i beni dei cittadini italiani situati nei territori oggetto di cessione (territori italiani prima della guerra) al regime previsto dallo stesso art. 79 per i beni italiani situati, prima della guerra, sul territorio jugoslavo³.

I beni presenti nei territori italiani prima della guerra, perciò, vengono disciplinati dall'Allegato XIV del Trattato di pace.

Tale Allegato, in punto di beni privati⁴, al numero 9 poneva alcuni principi fondamentali: i beni dei cittadini italiani residenti permanenti nei territori ceduti, così come quelli degli altri cittadini italiani (da intendersi di coloro che non risiedono permanentemente) e delle persone giuridiche di nazionalità italiana, purché legittimamente acquisiti, saranno rispettati, non confiscati e trattati sulla base di parità rispetto ai beni dei cittadini jugoslavi; non subiscono gli effetti del regime generale dell'art. 79 del Trattato di pace e, se gravati da vincoli o provvedimenti non consentiti, devono essere restituiti liberi e in piena disponibilità, ai proprietari italiani.

In altre parole, i beni privati italiani siti nei territori ceduti alla Jugoslavia (a differenza di quelli siti nei territori già jugoslavi) non avrebbero dovuto subire alcuna conseguenza dalle complesse vicende politiche e giuridiche successive agli eventi bellici.

L'orientamento della politica estera italiana, unito alla constatazione che questi beni erano stati «nazionalizzati» (illegittimamente) dalla RFSJ già nelle ultime fasi della guerra, determinarono, però, la Repubblica italiana a individuare una soluzione alternativa piuttosto che esigere il rispetto delle previsioni del Trattato di pace con conseguente eccezione di legittimità dei provvedimenti di nazionalizzazione.

Così, già nel 1949 si ritenne di attribuire un valore al complesso dei beni privati italiani siti nei territori ceduti in modo che esso potesse essere versato a titolo di indennità dalla RFSJ, la quale così avrebbe eluso la restituzione (dovuta in base agli accordi internazionali) degli stessi agli italiani in piena libera disponibilità.

Attraverso accordi stipulati a Roma e Belgrado, l'Italia prestò il consenso in cambio del versamento di 72 milioni USD alla cessione alla RFSJ di tutti i beni privati in proprietà italiana e siti nei territori italiani prima della guerra e poi ceduti alla RFSJ.

Restavano, comunque, esclusi da tale regime un limitato numero di beni in proprietà privata (circa 500) che erano stati affidati dagli esuli ai parenti e che venivano lasciati in libera disponibilità (istituto di diritto jugoslavo equivalente al diritto di proprietà) degli italiani.

Tale sorte non riguardava, però, i beni di proprietà italiana siti nella Zona B.

Per questi, infatti, il «Memorandum d'Intesa» concluso tra Regno Unito, Stati Uniti, Jugoslavia e Italia nel 1954, in accoglimento del principio generale sancito dal Trattato di pace, nella parte in cui non prevedeva la cessione incondizionata alla RFSJ sulla base dell'art. 79, disponeva che i beni dei cittadini italiani dovevano essere rispettati, non confiscati e trattati su una base di parità rispetto ai beni dei cittadini jugoslavi e, se gravati da vincolo e provvedimenti di ogni genere, dovevano essere restituiti, liberi e in piena disponibilità, ai proprietari italiani.

Anche in tal caso, però, il dato di fatto rappresentato dalle illegittime misure di nazionalizzazione, di esproprio e di restrizione già adottate dalle autorità civili e militari jugoslave sin dal loro ingresso nel territorio, spinsero l'Italia a non esigere il rispetto degli accordi internazionali, ma a ricercare una differente soluzione.

Inevitabilmente, anche questa categoria di beni seguì lo stesso destino dei beni situati nei territori ceduti: non più la restituzione ma l'indennizzo.

Il diritto all'indennizzo e la perdita di ogni diritto sui beni fu sancita dagli Accordi di Osimo del 1975 e di Roma del 1983 con la previsione, da un lato, dell'acquisizione dei beni da parte della RFSJ e, dall'altro, con la quantificazione dell'indennizzo per tali beni nella misura forfettaria di 110 milioni USD.

Anche in tal caso restavano esclusi dalla disciplina un numero ancora più esiguo di beni italiani (circa 169) destinati alla libera disponibilità dei titolari.

Le obbligazioni *de quibus* non sono comunque state eseguite, dal momento che il versamento dell'indennizzo non è stato completato nei termini previsti.

* * *

Prima di affrontare le possibili soluzioni, si ritiene tuttavia opportuno procedere ad un completo ed esauriente richiamo normativo della vicenda che ha interessato i beni degli Esuli istriani, fiumani e dalmati siti nei territori ceduti con il Trattato di pace del 10 febbraio 1947 e con il successivo Trattato di Osimo per quanto concerne la cosiddetta Zona B e di cui si è in precedenza sommariamente esposto la loro sorte.

Titolo I

BENI SITI NEI TERRITORI CEDUTI ALLA JUGOSLAVIA CON IL TRATTATO DI PACE DEL 10 FEBBRAIO 1947 (CON L'ECCEZIONE DELLA COSIDDETTA ZONA B DEL TLT)

Questa premessa serve ad inquadrare quale è stata la sorte dei beni espropriati e nazionalizzati dal regime comunista di Tito ai cittadini che, optanti o meno, sono stati costretti ad abbandonare il territorio su cui, a suo tempo, esisteva la sovranità italiana.

A. Nel Trattato di Pace, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947 (reso esecutivo in Italia con decreto legislativo del Capo Provvisorio dello Stato 28.11.1947 n. 1430), in virtù dell'art. 79, par. 6, lett. f) e dell'Allegato XIV cui tale articolo fa rinvio, veniva riconosciuto espressamente ai cittadini privati italiani – come già indicato – un diritto soggettivo perfetto – e cioè il pieno diritto di proprietà sui loro beni situati nei territori ceduti⁵.

Ciò nonostante la Jugoslavia, in violazione del Trattato di pace, continuò nei procedimenti di natura generale di «espropriazione», «nazionalizzazione» e «riforma agraria» dei beni nonché *coi* provvedimenti individuali di «confisca» di quasi tutti i beni, per poi stipulare con l'Italia accordi al fine di pattuire un indennizzo.

B. Il primo Accordo italo-jugoslavo, redatto in lingua francese e firmato a Belgrado il **23 maggio 1949** (reso esecutivo in Italia con Legge 10.03.1955 n. 121), stabiliva che il Governo della Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia si impegnava a versare al Governo della Repubblica Italiana una indennità per i beni, diritti e interessi italiani (definiti nell'Accordo con il termine «beni») situati nel territorio ceduto dall'Italia alla Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia a termini del Trattato di pace e che erano stati sottoposti alla nazionalizzazione, alla riforma agraria od a qualsiasi altra misura di carattere generale limitativa della proprietà.

Le parti concordavano di costituire una Commissione mista italo-jugoslava per effettuare la valutazione dei beni, la quale avrebbe dovuto iniziare i lavori all'entrata in vigore dell'Accordo ed ultimarli in un periodo di sei mesi⁶.

La Commissione mista avrebbe dovuto procedere, in base all'art. 4, alle seguenti operazioni: 1) stabilire la lista dei beni che dovevano essere presi in considerazione per l'indennizzo; 2) fissare delle categorie per classificare i beni e determinare i principi di valutazione per ciascuna categoria; 3) stabilire per ciascuna categoria uno o più beni tipo; effettuare la valutazione; rapportare ciascun bene al suo rispettivo bene tipo; attribuire a ciascun bene il suo valore con le necessarie variazioni in più o in meno.

Il totale delle valutazioni effettuate nella maniera sopra indicata avrebbe rappresentato il montante dell'indennizzo e non vi sarebbe stata applicata alcuna deduzione.

In base all'art. 7 di detto Accordo, la Commissione mista avrebbe, inoltre, dovuto prendere in considerazione, sulla base delle liste presentate dagli interessati italiani, i beni colpiti da misure restrittive della proprietà non previste dall'art.

1 (e cioè i beni soggetti a misure non a carattere generale) e fissare per questi beni una somma forfettizzata da aggiungere all'indennizzo di cui all'ultimo comma dell'art. 4.

Il Governo della Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia s'impegnava a versare al Governo Italiano la somma di 10 miliardi di lire come acconto sui montanti suindicati⁷.

Inoltre, il Governo della Repubblica Federativa di Jugoslavia si era dichiarato disposto ad esaminare la possibilità di acquistare, ad un prezzo equo, se i proprietari desideravano venderli, i beni italiani non sottoposti a nessuna delle misure indicate negli artt. 1 e 7 situati nel territorio ceduto.

C. Dopo il suddetto **Accordo italo-jugoslavo del 23 maggio 1949** (ma prima della sua ratifica avvenuta solo dopo l'autorizzazione data con Legge n. 121 del 1955) l'Italia promulgò la **Legge 05.12.1949 n. 1064** «Denuncia dei beni, diritti e interessi italiani situati nel territorio ceduto alla Jugoslavia nei termini del Trattato di Pace». Secondo tale normativa, I titolari dei beni, diritti ed interessi italiani situati nel territorio ceduto alla Jugoslavia nei termini del Trattato di pace e sottoposti alla nazionalizzazione, alla riforma agraria o a qualsiasi altra misura limitativa della loro disponibilità, erano tenuti a presentare denunce di tali beni al Ministero del Tesoro entro il 15.12.1949, per ottenere un indennizzo⁸.

Denuncia analoga a quella suindicata poteva essere presentata, nello stesso termine di cui all'art. 1, dal proprietario di beni italiani siti nel territorio ceduto e rimasti nella sua libera disponibilità, qualora intendesse effettuare la vendita al Governo jugoslavo e per l'eventualità che quest'ultimo accettasse di acquistarli.

L'esercizio della suddetta facoltà importava accettazione, da parte dei proprietari dei beni, del prezzo che, in caso di acquisto da parte del Governo jugoslavo, sarebbe stato concordato tra i due governi.

È evidente, in base a questa legge ed all'Accordo italo-jugoslavo a cui si riferisce, che i cittadini italiani, già titolari di beni nei territori ceduti, i quali avevano fatto la dovuta domanda di indennizzo al Ministero del Tesoro, ai sensi della stessa legge, avevano il diritto a che i loro beni venissero indennizzati con un importo corrispondente al loro reale valore, valutato dall'apposita Commissione mista italo-jugoslava e senza alcuna deduzione, il tutto come stabilito nell'art. 4 dell'Accordo italo-jugoslavo del 23 maggio 1949.

Su questo presupposto gli interessati avevano presentato la domanda di indennizzo e, quindi, avevano diritto ad essere indennizzati nei termini ricordati e cioè con l'integrale valore dei beni perduti, ancorché valutati al 1938.

D. All'Accordo del 1949 fece, poi, seguito l'**Accordo del 23 dicembre 1950** (reso esecutivo in Italia **con Legge 10.03.1955 n. 122**) riguardante la regolamentazione delle obbligazioni derivanti dal Trattato di pace e accordi successivi: l'Italia s'impegnava a versare 30 milioni di dollari sul conto dei 125 milioni di dollari per riparazioni di guerra e da tale somma veniva autorizzata a trattenersi 10 miliardi di lire quale acconto sull'indennizzo per i beni italiani espropriati nei territori ceduti, di cui all'art. 8 dell'Accordo del 1949⁹.

La Jugoslavia s'impegnava ad acquistare i beni liberi al prezzo di quelli nazionalizzati.

L'Accordo prevedeva, infine, la possibilità di compensazione tra il debito

per riparazioni di guerra che l'Italia doveva pagare alla Jugoslavia e quanto la stessa Jugoslavia doveva pagare all'Italia per i beni da essa incamerati nei territori ceduti.

E ciò nonostante il Trattato di pace proibisse la compensazione del debito bellico con i beni dei cittadini italiani nei territori ceduti (art. 79 punto 6 lett. F).

La Commissione mista italo-jugoslava, che era stata stabilita in base all'Accordo del 23 maggio 1949, veniva sollecitata (dall'Accordo del 1950) a pervenire alla definizione di tutte le pratiche.

In effetti, ciò non fu portato a termine dalla stessa Commissione mista, in quanto tale compito poi passò all'Ufficio Tecnico Erariale che stimò in 130 miliardi di lire del 1947 il valore globale di tutti i beni italiani abbandonati nei territori ceduti¹⁰.

E. In conclusione:

A termini della Legge 05.12.1949 n. 1064 e dei due Accordi italo-jugoslavi del 1949 e 1950 lo Stato italiano, in pratica, poteva detrarre il valore dei beni abbandonati nei territori ceduti dall'indennità di guerra che doveva pagare alla Jugoslavia; però, nello stesso tempo, s'impegnava ad indennizzare **integralmente** – con l'intero valore stimato di tali beni – i titolari degli stessi.

F. Solo con successivo Accordo italo-jugoslavo del 18.12.1954 ratificato con **D.P.R. 11.03.1955 n. 210, entrato in vigore, come previsto all'art. 2, il 10.02.1956**, e cioè alla data di scambio delle ratifiche (G.U. n. 42 del 20.02.1956), il Governo italiano ha modificato lo spirito e la lettera della L. del 05.12.49 e dei due Accordi del '49 e del '50¹¹.

In altre parole il Governo italiano ha ... "barato", cambiando le regole del gioco durante la partita.

Ecco, come si è espressa al riguardo la **Suprema Corte di Cassazione a Sezioni Unite**, nella decisione del **18.09.1970 n. 1549**:

«È noto che, mentre con i due Accordi del 1949 e 1950 lo Stato jugoslavo si era obbligato a pagare direttamente allo Stato italiano l'indennizzo integrale di tutti i beni italiani espropriati dalla Jugoslavia (130 miliardi di lire del 1947), cosicché a tale previsione si adeguava la legge del 05.12.1949, in modo che i cittadini avrebbero ottenuto il controvalore dei beni perduti secondo un criterio di integralità e di proporzionalità, viceversa, con il successivo Accordo del 18.12.1954, l'indennizzo dei beni italiani venne ridotto forfettariamente a 45 miliardi, trovando la rinuncia italiana all'integrale pretesa di risarcimento, la sola giustificazione nella necessità di ottenere l'adesione della Jugoslavia al riacquisto del Territorio di Trieste e al cosiddetto Memorandum di Londra».

L'Accordo del 18.12.1954 – entrato in vigore, come si è detto, solo nel febbraio del 1956 – regola definitivamente tutte le pendenze italo-jugoslave (compreso il ritorno di Trieste all'Italia) e, precisamente, la compensazione e chiusura dei saldi e di tutte le pendenze finanziarie esistenti tra i due Stati ed, in particolare, dei debiti e crediti reciproci, per riparazioni belliche da una parte e per l'indennizzo dei beni «abbandonati» dall'altra e, in effetti, circa 85 miliardi di lire del 1947, sono andati in compensazione delle riparazioni belliche che l'Italia doveva pagare alla Jugoslavia.

Per sommi capi si può, così, concludere affermando che dei 130 miliardi di lire stimati nel 1947 per i beni dei territori ceduti, 45 miliardi sono stati destinati per l'indennizzo di beni e 85 miliardi sono stati usati per compensare il debito bellico e per riavere Trieste (!!!).

In sostanza il Governo italiano – pure avendo lucrato sull'esodo delle genti giuliano-dalmate ulteriori 34 miliardi di interessi, con pagamenti ritardati sia del debito pubblico che degli indennizzi dei beni – ha messo ufficialmente a disposizione degli aventi diritto solo 45 miliardi, somma peraltro dichiarata, all'ultimo comma dell'art. 2 del D.P.R. n. 210 del 1955 di ratifica dell'Accordo del 1954, come «provvisoria», così come è comprovato dalla lunga lista di leggi che hanno successivamente aumentato i coefficienti di rivalutazione dei beni.

Poiché l'Accordo di Belgrado del 18.12.1954 non aveva regolato la sorte relativa ai «beni liberi» per i quali gli optanti non avevano presentato dichiarazione di vendita, con l'Accordo di Roma del 03.07.1965, eseguito con D.P.R. 10.01.66 n. 575¹² (in G.U. n. 187 del 29.07.1966), venivano considerati definitivamente acquisiti anche i beni per cui non era stata fatta dichiarazione di vendita, con eccezione di un limitato numero (500), indicati nell'Allegato A, che restavano in libera disponibilità degli optanti.

Tuttavia, il trasferimento alla proprietà sociale avvenne, effettivamente, solo con il protocollo del 18.02.1983 (D.P.R. 28.02.1985 n. 255 in G.U. 13 giugno n. 138) entrato in vigore il 28.10.1985 con cui veniva definita la lista delle 500 proprietà.

Titolo II

BENI SITI NELLA ZONA B E CEDUTI ALLA JUGOSLAVIA CON IL TRATTATO DI OSIMO DEL 1975 E SUCCESSIVO ACCORDO DI ROMA DEL 1983

Quanto sopra vale, ovviamente, esclusivamente per i territori di Istria, Fiume e Dalmazia «ceduti» con il Trattato di pace e fatta eccezione per il Territorio Libero di Trieste (TLT).

A. Infatti, con il Trattato di pace del 10.02.1947, concluso dall'Italia con le potenze alleate ed associate, non solo venne ceduta alla Jugoslavia una parte consistente dei territori acquisiti dopo la guerra mondiale, ma fu prevista la costituzione del Territorio Libero di Trieste (TLT), *risultante* dalle due Zone di occupazione (A e B), affidate rispettivamente all'amministrazione militare della Gran Bretagna e degli Stati Uniti e all'amministrazione militare jugoslava (art. 21).

B. In seguito alle difficoltà insorte per la costituzione del Territorio Libero di Trieste, tale regime venne modificato dal **Memorandum di Londra del 5 ottobre 1954**, assegnandosi la Zona A all'amministrazione civile italiana e la Zona B all'amministrazione civile jugoslava¹³.

Con il Memorandum di Londra, non solo permaneva la sovranità giuridica italiana su entrambe le Zone del TLT (A e B), mai costituito quale soggetto giuridico di diritto internazionale¹⁴, ma i beni dei cittadini italiani siti nella Zona B rimanevano nella loro piena disponibilità e proprietà¹⁵.

Ciò, peraltro, era già previsto nel Trattato di pace del 1947 che escludeva i beni siti nel costituente Territorio Libero di Trieste sia dall'art. 74 sia dall'art. 79 del Trattato medesimo ed erano protetti dall'art. 4 dell'Allegato VI e dal punto 9 e 10 dell'Allegato X (si tratta della medesima garanzia prevista dall'Allegato XIV per i proprietari dei beni siti nei territori ceduti).

Lo status giuridico di quello che avrebbe dovuto essere il Territorio Libero di Trieste non subì alcuna novazione e la sovranità rimase attribuita all'Italia anche sulla Zona B: non a caso, nel documento si parla di «amministrazione jugoslava» ed anziché di confine di Stato di «linea di demarcazione».

In effetti, non avrebbe potuto essere diversamente.

Il Trattato di pace del 1947 era stato sottoscritto, con l'Italia, da 21 Paesi firmatari e la modificazione delle sue norme, con particolare riguardo a quelle in materia di sovranità, che ne costituisce l'essenza, avrebbe richiesto l'adesione di tutti, mentre il Memorandum di Londra, come si è detto, fu siglato da appena 4 di essi.

C. E la riprova che la sovranità giuridica su tale area, oltre che la proprietà dei beni, continuava ad appartenere rispettivamente allo Stato italiano e ai singoli proprietari sta nel fatto che, per risolvere tale problema, venne stipulato il **Trattato di Osimo del 10 novembre 1975**¹⁶, che prevedeva, all'art. 4, che Italia e Jugoslavia avrebbero concluso un Accordo relativo ad un «*indennizzo globale forfettario dei beni, diritti e interessi delle persone fisiche, giuridiche italiane che hanno fatto oggetto di misura di nazionalizzazione o di esproprio, di altri provvedimenti restrittivi da parte delle autorità militari, civili, locali jugoslave, a partire dalla data d'ingresso delle forze armate jugoslave nel suddetto territorio, e cioè dal maggio 1945 sino al 10.11.1965*».

D. Il successivo **Accordo di Roma del 18 febbraio 1983**¹⁷, per il regolamento definitivo di tutte le obbligazioni reciproche derivanti dall'art. 4 del Trattato di Osimo del 10.11.1975 prevedeva la formula della definitiva acquisizione a favore della Jugoslavia dei beni dei cittadini italiani siti nel territorio della Zona B e la corresponsione di un indennizzo di 110 milioni di dollari a partire dal 01.01.1990 in tredici annualità.

L'elenco allegato includeva 179 beni lasciati in libera disponibilità.

Ciò che viene evidenziato è che, a differenza dei beni siti nei territori ceduti con il Trattato di pace, per i quali vi fu una valutazione tecnica sia pure sottostimata, rimessa all'UTE, per i beni di proprietà dei cittadini italiani nella ex Zona B la quantificazione fu forfettaria.

Titolo III

RICOSTRUZIONE RELATIVA AGLI INDENNIZZI MATERIALMENTE EROGATI AGLI ESULI

Per quanto concerne il diritto ad ottenere il pagamento di un indennizzo corrispondente al valore dei beni espropriati, nazionalizzati e confiscati, occorre poi riassumere anche la legislazione della Repubblica Italiana in tema di pagamento degli indennizzi dovuti agli Esuli.

Relativamente alla materiale erogazione delle somme agli esuli è significativo poi notare, per quanto concerne la Zona B, che, nonostante il Memorandum di Londra, così come il Trattato di pace del 1947, espressamente garantisse la conservazione della proprietà dei beni ai cittadini italiani (tant'è vero che solo con il Trattato di Osimo tali beni sono passati definitivamente alla Jugoslavia che ha previsto un loro indennizzo, quantificandolo in 110 milioni di dollari) pur tuttavia già l'art. 2 della L. 31.07.1952 n. 1131 prevedeva quanto segue:

«La concessione di anticipazione può essere fatta anche ai titolari di beni italiani residenti o già residenti nel Territorio Libero di Trieste anche quando, da parte jugoslava, non sia stata ancora riconosciuta la legittimazione purché venga dall'interessato fornita dimostrazione dell'esistenza e consistenza dei beni».

A. La prima legge, con la quale si deliberò in materia di pagamento di indennizzi fu la **n. 1064 del 5 dicembre 1949** emanata nell'intervallo tra le firme dell'Accordo del 1949 e dell'Accordo del 1950.

Con tale legge il Parlamento stabilì che gli italiani espropriati, che avessero presentato le domande di indennizzo nei termini previsti dagli artt. 1, 2, 3 della legge, avevano diritto ad essere compensati con un «indennizzo nei limiti in cui esso sarà stato effettivamente corrisposto dal Governo della Repubblica Federativa Socialista jugoslava in esecuzione dell'Accordo Italo-Jugoslavo sottoscritto a Belgrado il 23/5/1949» (art. 4).

Inoltre il medesimo diritto era previsto anche per chi «proprietario di beni italiani siti nel territorio ceduto e rimasti nella sua libera disponibilità, qualora intenda effettuare la vendita al Governo jugoslavo e per eventualità che quest'ultimo accetti di acquistarli» (art. 6).

Fu con tale legge che venne stabilito che il prezzo di vendita per tali beni sarebbe stato concordato tra i due governi.

In base, pertanto, agli Accordi italo-jugoslavi del 1949 e del 1950 e alla Legge 1064 del 1949 e alla stima dell'Ufficio Tecnico Erariale dello Stato italiano, gli Esuli italiani residenti nei territori ceduti a termini del Trattato di pace, avevano il diritto di essere indennizzati dallo Stato italiano, sia per i loro beni nazionalizzati dalla Jugoslavia, sia per i loro beni venduti alla Jugoslavia, per un totale di 130 miliardi di lire del 1947.

B. Con successiva **Legge 31 luglio 1952 n. 1131** (G.U. 06.09.1952 n. 207) venne autorizzata la concessione di anticipazione su indennizzi spettanti ai titolari italiani di beni di cui all'art. 1 della Legge 05.12.1949 n. 1064 qualora fosse stata fatta denuncia e dalla competente Commissione mista italo-jugoslava fosse stata riconosciuta la legittimazione.

È, come già detto in precedenza, con l'art. 2 di tale legge che viene, in maniera del tutto anomala, prevista la corresponsione di una anticipazione anche ai titolari di beni italiani residenti nella Zona B del Territorio Libero di Trieste (TLT), che non avevano alcun motivo per essere indennizzati, posto che secondo il regime del Territorio Libero di Trieste, previsto dal Trattato di pace, era prevista la proprietà dei beni da parte di quei residenti, beni che rimanevano nella loro piena disponibilità, così come poi venne confermato in maniera chiara dal Memorandum di Londra e dal successivo Trattato di Osimo.

C. Con Legge n. 1325 dell'8 novembre 1956 (G.U. 30.11.1956 n. 303), essendo nel frattempo intervenuto l'Accordo italo-jugoslavo del 18.12.1954 (reso esecutivo con D.P.R. n. 210 dell'11.03.1955, entrato in vigore nel febbraio del 1956 con lo scambio delle note di protocollo) si dovette stabilire (si veda in tal senso la Cassazione Civile 18.09.1970 n. 1549) la ripartizione della somma globale tra gli aventi diritto, con criteri scalarmente decrescenti, e cioè attribuendo coefficienti di rivalutazione maggiori e fissi per i beni inferiori ad un determinato valore e coefficienti minori per i maggiori patrimoni (coefficienti che avrebbero dovuto venire maggiorati dal residuo, da stabilirsi e da pagarsi dopo soddisfatti piccoli e medi proprietari).

All'art. 1 vennero così indicati sia i titolari di beni di cui alla Legge 1064 del 05.12.1949 (e cioè i titolari di beni siti nei territori ceduti con il Trattato di pace) sia quelli di cui agli artt. 2 e 3 della L. 1131/1952 (e cioè anche i cittadini proprietari di beni della Zona B).

Tale legge prevedeva un indennizzo calcolato sulla base del valore del 1938, attribuito ai beni, moltiplicato per i seguenti coefficienti di maggiorazione:

- A) 35 sino al valore di ITL. 200.000
- B) 20 sul valore eccedente ITL. 200.000 e fino a ITL. 2.000.000.

Sui valori eccedenti ITL. 2.000.000 andava applicato il coefficiente risultante dal residuo delle somme disponibili dopo la liquidazione e in attesa della determinazione di tale coefficiente non doveva essere superiore a 5.

D. La successiva **Legge n. 269 del 18 marzo 1958** intervenne, invece, nel legiferare in materia di concessione d'indennizzi per beni, diritti ed interessi situati nella sola Zona B.

All'art. 1, per l'appunto, si affermava che «in attesa di sistemazione definitiva» (*sic!*) è autorizzata la concessione di un indennizzo a favore di cittadini titolari di beni, diritti ed interessi siti nella Zona B del già Territorio Libero di Trieste rimasta sotto l'Amministrazione jugoslava.

L'indennizzo sarebbe stato sempre calcolato sulla base del valore al 1938 moltiplicato per i seguenti coefficienti:

- a) 40 volte sino a ITL. 200.000
- b) 20 volte sul valore eccedente ITL. 200.000 e fino a ITL. 2.000.000
- c) 7 volte sul valore eccedente ITL. 2.000.000.

E. Con la Legge n. 193 del 6 marzo 1968 tanto i coefficienti previsti dalla Legge 1325/1956 quanto quelli previsti dalla Legge 269/1958 (in sostanza quella che era la legislazione relativa agli indennizzi per i beni «abbandonati» sia nei territori ceduti con il Trattato di pace, sia nella ex Zona B), venivano determinati dalla seguente misura:

- a) 50 volte sino a ITL. 200.000 del '38
- b) 25 volte sul valore eccedente ITL. 200.000 del '38
- c) 12 volte sul valore eccedente ITL. 2.000.000 del '38.

F. Successivamente al Trattato di Osimo del 1975, tali coefficienti sono stati nuovamente ridefiniti con il **D.P.R. 28.09.1977 n. 772** rispettivamente nella misura di 75, 37 e 18.

G. I coefficienti di rivalutazione dei beni siti nei territori ceduti alla ex Jugoslavia e della Zona B del Territorio Libero di Trieste sono stati, infine, unificati dall'art. 8 della Legge 135 del 05.04.1985 con coefficiente unico pari a 200 volte il valore dei beni ai prezzi del 1938.

L'articolo ha stabilito, peraltro, che l'indennizzo, così determinato, è corrisposto a saldo definitivo di ogni ulteriore pretesa e diritto, detratti eventuali anticipi o indennizzi parziali percepiti.

H. Nonostante all'art. 8 della Legge 05.04.1985 n. 135 il Legislatore avesse dichiarato che l'indennizzo, pari al valore dei beni calcolati al 1938, moltiplicato per il coefficiente unico 200, sarebbe stato versato a saldo definitivo di ogni ulteriore pretesa e indennizzo, il Parlamento, resosi evidentemente conto *dell'assoluta inadeguatezza delle somme* (anche alla luce dei disegni di legge nel frattempo presentati da numerosi parlamentari, nei quali si lamentava e si segnalava **la irrisorietà delle somme versate**) con **Legge 29.03.2001 n. 137** riconobbe «*ai titolari di beni diritti ed interessi abbandonati nei territori italiani ceduti alla ex Jugoslavia in base al Trattato di Pace del 10/02/1947, all'Accordo di Osimo del 10/11/1975, già indennizzato ai sensi della L. n. 135 del 05/04/1985 e dalla L. 29/01/1994 n. 98*» (legge che ha previsto il pagamento, oltre che dei beni, anche delle aziende) un **ulteriore indennizzo** secondo una tabella che privilegia le somme più basse, con un coefficiente di rivalutazione di 350 per le somme sino a lire 100.000, per diminuire sino a 10 per le somme oltre a lire 5.000.000.

I. Per cercare di riassumere e dare un senso alla legislazione italiana in materia di indennizzi si può concludere affermando, come chiarito anche dal giudice di legittimità (**Cassazione Civile, Sezioni Unite n. 6311 del 22 giugno 1990**), che mentre la normativa iniziale si limitava ad attribuire agli esuli esclusivamente le somme corrisposte dal regime jugoslavo (che ammontavano originariamente a ITL. 130.000.000.000 e che vennero successivamente ridotte, con l'Accordo del 1954, entrato in vigore nel nostro ordinamento nel febbraio 1956, a ITL. 45.000.000.000), la legislazione più recente, soprattutto quella del 1985 e cioè la Legge n. 135 e quella del 2001 (Legge n. 137), ha rovesciato il concetto e si è limitata ad attribuire agli esuli delle somme a titolo di indennizzo per i beni perduti, disancorate dal concetto di quanto effettivamente percepito dal regime jugoslavo, ma tenendo conto del principio di corrispondere ai cittadini italiani, privati dei loro beni, un indennizzo per la perdita della proprietà medesima.

PARTE II

PROPOSTE PER UNA SOLUZIONE TECNICO-GIURIDICA DEI PROBLEMI SOLLEVATI DA CROAZIA E SLOVENIA A FRONTE DELLE RICHIESTE AVANZATE DAL GOVERNO ITALIANO DI EQUIPARAZIONE DEI CITTADINI ITALIANI A QUELLI SLOVENI E CROATI IN TEMA DI DENAZIONALIZZAZIONE DEI BENI E, CONSEGUENTEMENTE, DI RESTITUZIONE DI QUELLI CHE A SUO TEMPO FURONO LORO ESPROPRIATI E/O NAZIONALIZZATI

Sia la Slovenia sia la Croazia sostengono prioritariamente che la questione relativa ai beni a suo tempo espropriati e nazionalizzati ai Profughi è stata risolta dai vari Trattati stipulati negli anni '49, '50 e '54 tra l'Italia e l'ex Jugoslavia e conseguentemente ritengono, se del caso, di affrontare esclusivamente quei pochi casi (circa 4/5.000) che risulterebbero esclusi da tali Trattati.

Titolo I

SLOVENIA E CROAZIA SONO SUCCEDEUTE NEI TRATTATI ITALO/JUGOSLAVI?

La prima considerazione da fare pertanto è quella di valutare se Croazia e Slovenia siano effettivamente da considerare quali **Stati successori** dell'ex Jugoslavia e conseguentemente se sia valido, nella fattispecie, il principio del *pacta sunt servanda*.

1) Sia la legislazione slovena sia quella croata, per escludere i cittadini italiani dal diritto alla restituzione dei beni a suo tempo espropriati, nazionalizzati e confiscati dal regime comunista di Tito, fanno riferimento di fatto agli indennizzi che ai cittadini italiani sarebbero stati attribuiti in base a trattati internazionali sottoscritti tra l'Italia e l'ex Jugoslavia.

L'art. 10 della legge nazionale slovena, fa riferimento a tali accordi solo in maniera obliqua, citando il diritto dei cittadini a percepire un indennizzo per l'ammontare del patrimonio o il percepimento di un indennizzo da parte di uno Stato straniero mentre, in maniera molto più esplicita, la legislazione croata esclude il diritto laddove la questione sia stata oggetto di accordi internazionali.

Ancorché poi la stessa legislazione croata, all'art. 11 co. I, contenga una chiara e netta discriminazione su base della nazionalità in quanto afferma espressamente che alle persone fisiche straniere non competono i diritti previsti dalla legge.

Disposizione rimasta in vigore anche dopo l'intervento della Corte Costituzionale.

Ma in effetti, al fine di poter ritenere operanti tali discriminazioni che fanno riferimento a trattati internazionali, bisogna, a monte, affrontare e risolvere il problema se, effettivamente, Croazia e Slovenia sono subentrati nei trattati a suo tempo sottoscritti dall'Italia e dalla ex Jugoslavia.

La **Convenzione sulla Successione degli Stati nei trattati a Vienna del 23 agosto 1978, all'art. 24** chiaramente precisa che un Trattato bilaterale che, alla

data della successione degli Stati era in vigore per il territorio a cui la successione si riferisce, è considerato in vigore tra uno Stato di nuova indipendenza e l'altro quando:

A) «**Tali Stati lo abbiano espressamente convenuto o**

B) **si possa dedurre dal loro comportamento che essi lo abbiano convenuto».**

Ma, già in precedenza, la prassi e la dottrina sono sempre state orientate nel senso di ritenere necessaria una manifestazione di volontà sia del nuovo Stato (nel nostro caso la Croazia e la Slovenia) sia dello Stato già parte nel trattato precedente (rispetto alla successione) concluso (cioè l'Italia), affinché il trattato spieghi i suoi effetti anche nelle relazioni tra Stato successore e Stato già parte della Convenzione.

In tal senso, quindi, le manifestazioni di volontà degli Stati «successori» e dell'Italia che hanno legato il fenomeno successorio *de quo* ad un meccanismo di formazione delle volontà sovrane (e di manifestazione delle stesse all'interno della comunità internazionale degli Stati) prettamente "automatico", considerate le procedure di diritto internazionale utilizzate in concreto, appaiono assolutamente illegittime nell'ordinamento internazionale.

Illegittimità che si riscontra anche in relazione ai rispettivi ordinamenti interni: per rimanere al caso dell'Italia, si consideri che la "rinnovazione" degli accordi con i due nuovi Stati integrava la fattispecie prevista dall'art. 80 della Costituzione sotto il profilo della riserva di legge e, quindi, richiedeva l'autorizzazione con legge del Parlamento.

Tutto ciò non è avvenuto con palese violazione della sovranità popolare e in violazione del dettato costituzionale in materia di ratifica di accordi internazionali.

* * *

A tutto concedere si potrebbe verificare se si è integrato il meccanismo successorio sulla base dei «**comportamenti concludenti**» delle stesse parti interessate.

Si potrebbe cioè ipotizzare una successione "di fatto".

Ciò tuttavia va escluso anche perché la possibilità di negoziare la richiesta di restituzione agli Esuli era stata accettata sia dalla Slovenia sia dalla Croazia (tuttavia ad oggi senza risultati positivi).

Ciò è avvenuto all'atto del riconoscimento di due nuovi Stati da parte dell'Italia (15 gennaio 1992) allorché lo Stato italiano (all'epoca in persona del ministro Gianni De Michelis) subordinò l'atto di riconoscimento alla disponibilità a trattare la questione (beni degli Esuli).

Tali negoziati ebbero inizio, tant'è vero che nel marzo 1993 un comunicato ufficiale della Farnesina confermava che si stava trattando e venivano **diffidate** la Croazia e la Slovenia ad alienare tali beni in quanto, per l'appunto, era in corso la trattativa.

Non risulta da alcun atto ufficiale che tale tavolo negoziale sia stato mai chiuso e, quindi, il relativo negoziato può considerarsi tuttora in atto, ancorché latente.

Non va poi scordato che nel 1994 vi era stato tra l'Italia e la Slovenia, l'**accordo di Aquileia**, che aveva per l'appunto, quale oggetto specifico, la restituzione di un certo numero di beni immobili dalla Slovenia agli Esuli.

L'accordo non ebbe poi seguito perché da parte slovena non vi fu la ratifica di quanto pattuito in quella sede.

Resta, tuttavia, incontrovertibile il dato che la Slovenia non può certo considerare come chiusa e definita la materia su cui ha negoziato (addivenendo addirittura ad un accordo), pur se lo stesso non ha mai avuto attuazione.

Vi è poi il cosiddetto «**compromesso Solana**» il quale ha, come sua natura specifica, proprio la previsione dell'accettazione, da parte slovena, del *diritto dei cittadini europei ad accedere al mercato immobiliare* (vale dire la possibilità di acquistare beni immobili in Slovenia).

Nel quadro di tale previsione (che interessa l'Unione Europea in quanto tale) vi era pure la statuizione di un regime differenziato per gli Esuli, per i quali si prevedeva anche che la possibilità di accesso avvenisse anticipatamente rispetto agli altri cittadini europei.

Tutto ciò – va ribadito – concedeva però solo l'accesso al mercato immobiliare e non invece la restituzione agli Esuli dei beni espropriati.

Tale questione (restituzione dei beni) rientra, viceversa, tra quelle per le quali il «Piano Solana» rimanda esplicitamente all'indispensabile **negoziazione diretta** tra le parti.

In buona sostanza, con tale atto l'Europa era intervenuta direttamente sul tema dell'apertura del mercato immobiliare ma ha affermato che, per il resto e quindi per la rimozione dell'attuale discriminazione degli Esuli in tema di restituzione, sono i due diretti interessati, Italia e Slovenia, che **devono negoziare** ed arrivare ad un accordo.

L'Europa, con il Piano Solana, aggiungeva però che tale accordo bilaterale (e quindi la questione restituzione) risultava pregiudiziale allo stabilirsi dei rapporti tra la Slovenia ed il soggetto europeo.

Per quanto concerne poi il comportamento tenuto in generale dall'Italia si veda il testo del **Comunicato Stampa del 17 marzo 1993 del Ministero degli Affari Esteri** che così afferma:

«In relazione alle iniziative legislative attualmente in discussione in Slovenia e Croazia, iniziative che riguardano, tra l'altro, il regime giuridico dei beni a suo tempo confiscati ai cittadini italiani, si osserva dalla Farnesina, che anche nel corso di negoziati recentemente apertisi circa la revisione degli accordi di Osimo, è stato ribadito nel modo più chiaro l'interesse primario che la parte italiana riconosce ad una soddisfacente definizione della questione dei beni appartenenti agli Esuli istriani.

In tale ottica, si fa notare dalla Farnesina che qualsiasi iniziativa legislativa che dovesse risultare preclusiva rispetto a questo obiettivo, rischierebbe di pregiudicare un negoziato che da parte italiana si intende condurre in modo approfondito nel rispetto dei legittimi interessi delle parti.

Al fine di evitare qualsiasi incomprensione in una materia così sensibile ed assicurare ai negoziati testé avviati la maggiore possibilità di successo, il Ministero degli Affari Esteri continuerà a seguire con la massima attenzione l'evolversi della situazione, operando affinché vengano evitati comportamenti difficilmente compatibili con l'auspicata progressiva integrazione di Slovenia e Croazia nell'area dell'Europa comunitaria.

La posizione italiana è stata fatta conoscere ai Governi della Slovenia e della Croazia attraverso gli appropriati canali diplomatici per sollecitare un chiarimento».

È poi sintomatica la lettura degli atti parlamentari italiani intervenuti nell'ottobre del 1991 dopo la conclusione dell'accordo tra la Slovenia e l'armata federale jugoslava, conclusosi con l'accordo di Brioni del 07.07.1991 che prevedeva, tra l'altro, la moratoria di tre mesi dell'efficacia della dichiarazione di indipendenza di Slovenia e Croazia.

Nella risoluzione n. 6/00193 approvata il 23.10.1991 la Camera impegnava il Governo a porre allo studio l'aggiornamento degli accordi bilaterali con la Jugoslavia «con particolare riferimento ad uno Statuto unico per la minoranza italiana, allo sviluppo della cooperazione economica con il superamento della zona franca, **ai beni abbandonati**, alle pensioni, alla difesa dell'ambiente». Nella seduta della Camera del 12.11.1992 il ministro Colombo aveva manifestato il suo impegno a mantenere contatti con le associazioni di italiani residenti nelle due repubbliche in vista dell'apertura di un negoziato finalizzato alla revisione di alcune parti degli accordi; in particolare quelle relative al problema dell'indennizzo, **del recupero dei beni italiani abbandonati, o espropriati**, e della tutela delle minoranze linguistiche.

Si rimanda alla lettura del resoconto stenografico della seduta della Camera dei Deputati del 12.11.1992 per rendersi esattamente conto come, sia da parte del ministro, sia da parte di tutti i parlamentari intervenuti, si desse per scontato che erano state avviate trattative con la Slovenia e con la Croazia per il superamento del Trattato di Osimo e, soprattutto, per la restituzione dei beni espropriati ai cittadini italiani.

Ma anche in tempi successivi e precisamente nella seduta del 02.08.1994 della Commissione Affari Esteri e Comunitari della Camera dei Deputati presieduta dall'on. Mirko Tremaglia, veniva ricordato come la presa d'atto italiana delle note slovene, avvenuta secondo la consuetudine internazionale, conteneva un elemento di particolare rilevanza.

Infatti, riferendosi all'assunzione da parte della Slovenia degli obblighi derivanti dagli accordi italo-jugoslavi ed in particolare negli accordi di Osimo, la nota italiana stabiliva la base giuridica per il successivo aggiornamento «**nelle mutate circostanze**», delle intese contenute nei diversi accordi.

Secondo quanto affermato in tale occasione dal sottosegretario agli Affari Esteri, Livio Caputo, si trattava di un elemento chiave ai fini dell'applicazione pratica di quelle intese.

In buona sostanza, l'Italia, come aveva più volte ed in diverse occasioni, affermato il Ministro Martino, intendeva coniugare il principio della inviolabilità dei trattati con quella di una loro necessaria **attualizzazione** e **rivisitazione** che tenesse conto proprio del principio «**mutate circostanze**» (*rebus sic stantibus*).

I negoziati che con Slovenia e Croazia dovevano essere avviati riguardavano in particolare il problema della restituzione dei beni nazionalizzati ai cittadini italiani che furono costretti a lasciare i territori di tradizionale insediamento.

Tant'è vero che con la Croazia è stata recentemente istituita una Commissione mista, che sta ancora lavorando e che dovrebbe, per l'appunto, affrontare e risolvere tale problema.

* * *

Si può, quindi, affermare, in maniera pacifica, che non si è mai verificato il presupposto previsto dall'art. 24 della Convenzione sulla Successione degli Stati nei

Trattati (Vienna – 23.08.1978), in quanto i trattati a suo tempo sottoscritti tra l'Italia e la ex Jugoslavia, non vennero riconosciuti come trattati validi con Slovenia e Croazia in quanto non vi fu mai una espressione da parte del Parlamento italiano, l'unico Organo deputato ai sensi dell'art. 80 della Costituzione a pronunciarsi in merito, né si può affermare che vi furono comportamenti concludenti tra le parti.

* * *

2) Ma, anche sotto altro e diverso profilo, non si può non concludere per l'**inefficacia** degli accordi conclusi tra l'Italia e la Repubblica RFSJ.

Ciò in virtù della clausola *rebus sic stantibus* dato che, anche ove fosse in ipotesi avvenuta una successione della Croazia e della Slovenia nella posizione che fu della RFSJ, ciò non determinerebbe alcuna conseguenza giuridica dal momento che gli accordi non spiegherebbero alcuna efficacia sia nei confronti dell'Italia sia dei due Stati successori.

Infatti il principio di diritto internazionale *rebus sic stantibus* determina che, a fronte di radicali trasformazioni delle circostanze che accompagnarono la conclusione di un trattato, la parte può legittimamente eccepire che il trattato non continui a produrre gli effetti (senza che una simile richiesta sia qualificata come violazione del principio *pacta sunt servanda*).

In questo senso, oltre alla prassi, alla giurisprudenza e alla dottrina internazionale, anche l'**art. 62** della Convenzione di Vienna del 1969 sul Diritto dei Trattati, che recita:

«Un mutamento fondamentale di circostanze che si è verificato rispetto a quelle esistenti al momento della conclusione di un Trattato e che non era stato previsto dalle parti non può essere invocato come motivo per porre fine al Trattato o per recedervi a meno che:

A) l'esistenza di queste circostanze abbia costituito una base essenziale del consenso delle parti ad essere vincolate dal Trattato;

B) questo cambiamento abbia per effetti di trasformare radicalmente la portata degli obblighi che restano da eseguire in virtù del Trattato».

Il radicale mutamento delle circostanze è *in re ipsa* dal momento che la disgregazione della RFSJ ha determinato un totale cambiamento del sistema politico, costituzionale, sociale ed economico che governa le relazioni giuridiche all'interno di territori precedentemente soggetti alla sovranità della RFSJ e oggi sottoposti alle sovranità croate e slovena.

Non esiste più alcun punto di contatto tra la parte jugoslava che ha concluso gli accordi con l'Italia e gli attuali successori.

Anche in punto di relazioni internazionali il mutamento è stato radicale, al punto da essere definito enfaticamente "epocale": l'Italia concluse accordi con uno Stato che si trovava sostanzialmente al di là della «cortina di ferro» nel momento in cui la «guerra fredda» era all'apice; oggi non esiste più alcuna divisione ideologica e le due controparti aspirano a far parte di quella stessa struttura europea che già accoglie lo Stato italiano (a tal proposito la Slovenia il 1° maggio 2005 è entrata a far parte della Unione Europea).

In tal senso si evidenziano le sempre maggiori similitudini dei regimi giuridici degli Stati interessati sia a livello di principi informativi che a livello di istituti e di meccanismi giuridici.

Per derivazione logica e giuridica quindi, il radicale mutamento delle circostanze determina l'inefficacia dei trattati conclusi tra Italia e la RFSJ dopo il 1947 e l'obbligo di ripristinare lo status quo ante, vale a dire l'obbligo per l'Italia di restituire il pagamento di 72 milioni di USD, ricevuti dalla RFSJ (fermo restando che si tratta di un debito di valuta e non di valore e conseguentemente l'Italia deve restituire 72 milioni di USD e non l'equivalente ricapitalizzato al 2005) e, per la Croazia e Slovenia, l'obbligo di restituire i beni di proprietà italiana in esecuzione delle previsioni del Trattato di pace.

L'obbligo di restituzione si estende sia ai beni situati nei Territori ceduti che a quelli situati nella ex Zona B e per questi ultimi viene meno di conseguenza l'obbligo per la Croazia e la Slovenia di versare la rimanente parte dei convenuti 110 milioni di USD previsti dal Trattato di Osimo e dall'Accordo di Roma del 1985.

* * *

3) Taluni autori, anziché sostenere la tesi secondo cui i trattati relativi ai beni esistenti nei territori ceduti con il Trattato di pace e con il Trattato di Osimo del 1947 avrebbero esaurito i loro effetti, sono dell'opinione della **nullità** degli accordi stipulati dopo il Trattato di pace tra l'Italia e la Repubblica di Jugoslavia *per vizio nella formazione del consenso* (si veda **L'annoso problema della restituzione dei beni degli esuli istriani, giuliani e dalmati di A. Sinagra, G.P. Sardos Albertini et al.**).

Infatti, quando l'Italia affrontò la questione dei beni italiani con la RFSJ si trovò sul tavolo del negoziato un quadro giuridico, politico, sociale sicuramente peculiare.

Infatti, i beni erano già stati oggetto di provvedimenti di nazionalizzazione, requisizione e confisca, contrari alle disposizioni del Trattato di pace e degli accordi successivi (in primis il Memorandum d'Intesa di Londra) e ciò provocava una determinante ingerenza di un simile stato di fatto sull'intero processo di negoziazione.

In aggiunta le scelte politiche, sociali ed economiche del regime comunista della RFSJ non lasciavano alternative al Governo italiano, diversamente da quanto sarebbe avvenuto con qualunque altro Stato: o l'Italia accettava l'avvenuta nazionalizzazione dei beni e si piegava a quantificare un indennizzo o avrebbe perso sia i beni sia l'indennizzo.

L'applicazione di altre discipline giuridiche allo status dei beni era escluso, in via di principio, dalle impostazioni di un sistema sociale, politico ed economico che non riconosceva – ed anzi combatteva – l'istituto della proprietà privata.

In punto di diritto, quindi, queste circostanze costituiscono non tanto la base essenziale del consenso prestato dall'Italia ad essere vincolata dagli accordi successivi al Trattato di pace del 1947 e al Memorandum d'Intesa del 1954 quanto, più propriamente, gli elementi di una *coercizione della volontà negoziale dell'Italia* che si vide **costretta** ad optare per il male minore di fronte ad una situazione determinata in partenza, da illegittimi provvedimenti adottati dalla RFSJ (che avevano significativamente alterato lo status quo) e, nel corso delle negoziazioni, da una totale chiusura del regime comunista a considerare soluzioni diverse dall'alternativa tra l'aver un indennizzo (senza restituzione) od avere nulla.

All'esito di un'analisi più omnicomprensiva – capace di tenere in considera-

zione molteplici e variegati fattori capaci di rilevare nel corso delle negoziazioni – appare perciò, per questi Autori, più pregnante richiamare la norma del diritto internazionale sui **vizi del consenso**.

Non sarebbe possibile, quindi, opporre a tali conclusioni la considerazione che l'adempimento delle obbligazioni, per il solo caso dei beni situati nei territori ceduti (non certo per quelli dell'ex Zona B, dato che il Trattato di Osimo non ha esaurito i suoi effetti: anzi vi sono i presupposti per contestarne la risoluzione) ha definitivamente consolidato le posizioni giuridiche, dal momento che le condizioni e i vincoli coercitivi a cui fu astretta la volontà negoziale italiana in sede di negoziazione degli accordi costituiscono patologie oggettive della disciplina convenzionale tali da inficiare comunque la validità delle pattuizioni, indipendentemente sia dalla estinzione della RFSJ che dall'adempimento delle obbligazioni.

Il rifiuto da parte della Croazia e della Slovenia di procedere alla restituzione dei beni determina, da un lato, la loro responsabilità internazionale per violazione di obblighi convenzionali (non potendosi superare le riserve già espresse in tema di coercizione della volontà negoziale italiana in ordine agli accordi conclusi con la RFSJ successivamente al Trattato di pace del 1947) e, dall'altro l'obbligo di risarcire (e non indennizzare) sulla base del Diritto Internazionale (e non interno) ogni danno causato dagli illegittimi provvedimenti di nazionalizzazione e ai successivi che consentono il persistere della situazione.

In conclusione, nell'ipotesi che Croazia e Slovenia siano Stati successori della RFSJ, sussiste per entrambi l'obbligo di restituire i beni e il diritto di percepire pro quota la restituzione dei 72 milioni di USD.

* * *

Sempre nella prospettiva della nullità degli accordi, laddove, al contrario la Croazia e la Slovenia non dovessero ritenersi Stati successori della RFSJ mancando i parametri giuridici, politici necessari a configurare la successione (si ricordi che le Nazioni Unite rifiutarono alla Jugoslavia di Kostunica il riconoscimento di Stato successore della RFSJ imponendo, come poi è avvenuto, la proposizione della domanda di ammissione della Jugoslavia come nuovo Stato) allora ogni accordo stipulato dall'Italia e dall'RFSJ diviene irrilevante per la Croazia e la Slovenia, in quanto **soggetti terzi** ed estranei rispetto ad ogni rapporto convenzionale che legava l'Italia alla RFSJ.

La non applicabilità degli accordi internazionali aventi ad oggetto i beni dei cittadini italiani situati nell'ex Zona B (segnatamente gli Accordi di Osimo del 1975 e di Roma del 1983) comporta la piena reviviscenza ed applicazione del principio generale sancito dal Trattato di pace (e riaffermato nel Memorandum d'Intesa del 1954) in base al quale, in mancanza di una diversa e speciale disciplina (decaduta a seguito dell'estinzione, senza fenomeni successori, della RFSJ) i beni appartenenti ai cittadini italiani rimangono di proprietà degli stessi e Croazia e Slovenia non vantano alcun titolo legittimo (neanche quello di imputare pagamenti) in ordine alle situazioni giuridiche *de quibus*.

Sorge così l'obbligo internazionale, legato all'insistenza dei beni immobili sui territori ora oggetto della sovranità croata e slovena, di restituire i beni ai legittimi proprietari ed espletare celermente le pratiche relative a 169 beni già lasciati nella libera disponibilità dei proprietari italiani.

Per quel che riguarda invece i beni siti nei territori ceduti per effetto del Trattato di pace, il principio generale sancito dal Trattato stesso non può logicamente, ancor prima che giuridicamente, rivivere (nel senso di determinare sia la restituzione dei 72 milioni di USD che la restituzione dei beni) dal momento che gli effetti del Trattato sul punto, si sono esauriti con il versamento dei 72 milioni di USD dalla Jugoslavia all'Italia, dal momento che i suoi beni sono materialmente presenti sul territorio soggetti ad una diversa sovranità statale: quella croata e quella slovena.

Una simile considerazione ovviamente è accettabile solo se si accoglie la tesi secondo la quale i trattati conclusi tra Italia e RFSJ furono liberamente e legittimamente conclusi e si respinge, invece, quella di una loro nullità per assoluta coercizione della volontà negoziale in pregiudizio dell'Italia.

Di tal ch , laddove la legislazione all'interno della Croazia e della Slovenia non avesse avviato il processo di denazionalizzazione, che deve consentire a tutti gli ex proprietari di riacquisire i loro beni, l'unica soluzione possibile sarebbe stata quella del risarcimento.

Laddove al contrario, Slovenia e Croazia dovessero ritenersi Stati successori dell'ex Jugoslavia e soprattutto dovessero anche ritenersi validi e vigenti tra Italia e Croazia gli accordi del '49, '50 e '54 stipulati con l'ex Jugoslavia, si porrebbe ugualmente il problema dell'illegittimit , sotto il profilo della violazione della convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo ed in particolare degli artt.1 e 14, delle loro leggi di denazionalizzazione.

Titolo II

LE LEGGI DI DENAZIONALIZZAZIONE DELLE REPUBBLICHE DI SLOVENIA E DI CROAZIA

1) Premessa

Con Legge 29.11.1991 la Repubblica di Slovenia, Stato dichiaratosi successore della Jugoslavia, ha disposto l'abolizione della cosiddetta «propriet  sociale» ed il ritorno ad un regime di propriet  privata dei patrimoni «nazionalizzati, soggetti alla riforma agraria o confiscati» (art. 1).

Pi  specificamente espone l'art. 2:

«La denazionalizzazione secondo la presente legge   la restituzione in natura del patrimonio nazionalizzato di cui all'articolo precedente. Se la restituzione del patrimonio non sar  possibile, la denazionalizzazione consister  nella sostituzione con un bene di pari valore oppure nel pagamento in denaro o titoli di credito o denaro.»

Analogo testo   stato adottato in Croazia con Legge 17.10.1996 per stabilire la restituzione dei beni ai precedenti proprietari.

«La presente legge dispone sui requisiti, sul procedimento per la restituzione della propriet  tolta ai precedenti proprietari da parte del regime comunista jugoslavo e trasferiti in propriet  sociale o statale o cooperativa (pi  avanti come: propriet  sociale) per confische, nazionalizzazione, riforma agraria e con altre norme e modi descritti in questa legge».

Queste leggi rispondono sia al desiderio della Comunit  nazionale di superare le conseguenze del passato regime sia al fermo intendimento della Comunit  Internazionale di condannare le misure di nazionalizzazione e di costringere gli

Stati responsabili o i loro successori alla restituzione.

* * *

2) **Le discriminazioni dei cittadini italiani**

Tuttavia, entrambe queste leggi contengono una pesante discriminazione a carico degli «stranieri» ed in particolare dei cittadini italiani.

In alcuni casi la discriminazione è espressamente prevista, altre volte questa risulta indirettamente.

La legge slovena di denazionalizzazione dispone all'art. 9:

«Le persone fisiche di cui agli artt. 3, 4 e 5 della presente legge avranno diritto se, al momento della nazionalizzazione del loro patrimonio, erano cittadini jugoslavi».

Ancora più restrittiva la legge croata che, all'art. 9, co. I dispone:

«I diritti previsti da questa legge competono alle persone fisiche – precedente proprietario, ossia i suoi eredi legittimi fino al 1° grado (inteso d'ora innanzi: il precedente proprietario) – che nel giorno dell'entrata in vigore della presente legge abbiano la cittadinanza croata».

3) **Gli interventi della Corte Costituzionale**

Tali testi sono stati oggetto di censura da parte delle rispettive Corti Costituzionali.

Nella Repubblica di **Croazia** la Corte, con sentenza del 21.02.1999, ha dichiarato incostituzionale la legge nella parte relativa alla cittadinanza croata.

Quindi, con recente Legge 05.07.2001, recante «Modifiche e aggiunte alla legge sull'indennizzo del patrimonio tolto durante il periodo del regime comunista jugoslavo» il Parlamento croato (Sabor) ha emendato la precedente legislazione, in conformità al dettato della Corte Costituzionale.

Sono state cancellate le parole contenute nell'art. 9, co. I, relative alla «cittadinanza croata». Tuttavia la nuova legge dispone all'art. 2:

«Il proprietario precedente non ha diritto all'indennizzo del patrimonio sottratto qualora la questione dell'indennizzo è stata *risolta con accordi internazionali*».

La legge croata di denazionalizzazione allude tuttavia alla cittadinanza straniera anche nelle norme successive (artt. 10 e 11), che riguardano pure le ipotesi **coperte da accordi internazionali**.

«Art. 10: Il precedente proprietario non ha diritto alla restituzione della proprietà tolta qualora la questione della restituzione costituisca oggetto di accordi internazionali, salvo non sia diversamente disposto dalla legge».

«Art. 11 co. I: Alle persone fisiche e giuridiche straniere non competono i diritti di questa legge».

«Art. 11 co. II: Eccezionalmente, in deroga al co. I, i diritti previsti da questa legge possono essere assegnati alle persone fisiche e giuridiche quando ciò è previsto da accordi internazionali».

Questi articoli non sono stati abrogati, violando, pertanto lo spirito della sentenza della Corte Costituzionale che evidentemente intendeva evitare discussioni.

* * *

In **Slovenia**, la legge di denazionalizzazione è stata prima emendata con la Legge n. 720 del 16.09.1998; quindi la Corte Costituzionale slovena ha preso in

esame tali emendamenti con sentenza 30.09.1998 dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge che limitava il diritto alla restituzione a quanti avessero originariamente e/o riacquistato successivamente la cittadinanza jugoslava.

Tuttavia, l'art. 10 della legge slovena recita ancora:

«Non avranno diritto, ai sensi della presente legge, quelle persone fisiche che hanno percepito o avevano il diritto di percepire **un indennizzo** per la sottrazione del patrimonio, da parte di uno Stato straniero».

Si allude, quindi, sia pure in maniera indiretta, agli accordi conclusi dalla ex Jugoslavia con l'Italia e con l'Austria.

Titolo III

VIOLAZIONE DA PARTE DI CROAZIA E SLOVENIA DELLA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

1) Premessa

Tale argomento è stato oggetto di approfondimenti e valutazioni da parte della «Commissione Maresca», nominata dagli Enti locali triestini. Ci sembra così utile ricordare quanto dalla stessa scritto:

«Conviene innanzitutto illustrare il significato delle misure di "nazionalizzazione, di riforma agraria o di confisca", adottate dalle autorità jugoslave circa la proprietà dei beni, a partire dal 1945. Non si tratta infatti di misure di esproprio – come all'occhio di un osservatore occidentale può apparire logico e naturale – quindi di un passaggio della proprietà privata da un soggetto all'altro, quanto dell'avocazione di taluni beni ad un regime di proprietà del tutto nuovo, introdotto nel diritto civile jugoslavo dopo la rivoluzione comunista e la guerra».

La «**proprietà sociale**» (in croato: *drustveno vlasnistvo*), secondo una fonte consultata: «[...] è un'elaborazione socialista dei rapporti di proprietà relativa agli immobili, che vigeva nella sola Jugoslavia. Tali beni non erano di proprietà dello Stato jugoslavo bensì della società jugoslava intesa come pluralità di uomini e donne lavoratori. Tale proprietà sociale veniva (soltanto) concessa in uso allo Stato, agli enti locali e ai privati. Per effetto del Trattato del 1954 i beni sottratti sono stati, nella maggioranza dei casi, iscritti nei libri fondiari come proprietà sociale concessa in uso ai Comuni (enti locali)».

Ancora, leggiamo nel *Trattato di diritto civile* dei proff. Vedris e Klaric:

«I diritti reali si possono qualificare in:

diritti reali su cosa propria...

diritti reali su cosa altrui, che taluno denomina diritti parziari: servitù, pegno, carichi reali e diritto di superficie.

Al tempo del sistema della proprietà sociale esisteva, insieme con questi due, anche un terzo gruppo in cui si trovavano i c.d. 'nuovi diritti reali': diritti di usare e di disporre in relazione ad un diritto di amministrazione».

Per quanto riguardava i proprietari, era previsto dal regime vigente che una singola unità immobiliare venisse «data in uso a questi»; ogni altro bene – non necessario all'uso diretto ma fonte di rendita (parassitaria) di capitale – veniva concesso, sempre in uso, a terzi bisognosi di un'abitazione. Per gli immobili agri-

coli si seguiva il medesimo criterio, ossia l'assegnazione di una singola unità culturale (tre ettari) al proprietario coltivatore diretto e per il resto a terzi.

Era anche prevista – in taluni casi – la retrocessione del cespite, allorché questo non fosse più necessario per fini sociali.

Gli immobili stessi, sia ad uso abitativo che agricolo, sottratti al proprietario italiano, venivano invece assegnati senz'altro al Comune di pertinenza.

Da una costante giurisprudenza croata, apprendiamo ancora che *l'acquisto come «proprietà sociale» avveniva a titolo originario* e non derivativo. La precisazione è importante perché indica la nascita di un diritto nuovo e non la cessione dell'antico.

Mediante le leggi di denazionalizzazione l'istituto della «proprietà sociale» è stato – come detto – abolito. Ed i beni ritornano, ove possibile, ai proprietari di un tempo, facendo quindi nascere oggi un diritto alla restituzione, coniugato all'originario diritto di proprietà.

Il fatto che l'acquisto della «proprietà sociale» fosse avvenuto, a suo tempo, a titolo originario indica chiaramente come – una volta abolito il nuovo istituto – non possa che rivivere il diritto di proprietà, anche se come diritto (inizialmente obbligatorio) alla restituzione. Diverso sarebbe stato il caso qualora si fosse avuta cessione, e quindi acquisto a titolo derivativo, dal privato: la cessione avrebbe avuto carattere definitivo, trasferendo al cessionario la totalità dei diritti posseduti dal cedente.

L'abolizione del «diritto nuovo» (la proprietà sociale), acquistato a titolo originario, provoca invece la **reviviscenza dell'originario diritto di proprietà privata**, mai ceduto dal proprietario.

È in questo senso la legge croata che espressamente dispone la restituzione «ai precedenti proprietari». Tale diritto – compreso o silente durante il regime di «proprietà sociale» – fornisce ora la sola base logica e giuridica per l'istituto.

Considerando l'insieme degli accordi internazionali fra Italia e Jugoslavia alla luce del loro oggetto e del loro scopo (come indica la Convenzione di Vienna sul Diritto dei trattati ai fini dell'interpretazione, art. 31), si può osservare che l'Italia:

➤ riconosceva l'introduzione dei regimi di proprietà pubblica e sociale nell'ordinamento jugoslavo ed il conseguente mutamento che si verificava quanto ai diritti di proprietà privata,

➤ rinunciava in conseguenza a pretendere l'applicazione delle norme contenute nel Trattato di pace riguardo ai beni dei cittadini italiani situati nei territori ceduti e si obbligava a non proporre nei confronti della Jugoslavia rivendicazioni riguardo a tali beni.

Tale ultimo obbligo, di carattere negativo, ma certamente fondamentale nell'economia complessiva delle relazioni fra i due Stati, era destinato ad accompagnare tutta la vita di queste relazioni per quanto concerne la materia oggetto della regolamentazione.

Quale contropartita, la Jugoslavia si impegnava a versare all'Italia determinate somme a titolo di indennizzo; esse rappresentavano il corrispettivo della mancata restituzione dei beni prevista dai vari trattati e della sottoposizione dei beni stessi ai regimi di proprietà pubblica e di proprietà sociale, instaurati nell'ordinamento jugoslavo.

La regolamentazione delle relazioni fra i due Stati, in conseguenza della

instaurazione dei suddetti regimi e la soluzione di qualsiasi controversia al riguardo, costituivano pertanto l'oggetto e lo scopo dei vari accordi e ne determinano i limiti di applicazione ed il punto di riferimento per l'interpretazione.

Al tempo stesso, la presenza e la permanenza del regime proprietario in questione costituiscono il presupposto fondamentale della disciplina pattizia e la condizione logica e giuridica della sua operatività.

Con il mutamento del regime della proprietà, intervenuto negli ordinamenti sloveno e croato a seguito dell'emanazione delle leggi di denazionalizzazione, rispettivamente nel 1991 e nel 1996, il presupposto fondamentale della disciplina è venuto meno. Era infatti in relazione al regime della proprietà vigente in Jugoslavia che si era profilata l'esigenza di convenire sulla difficoltà di procedere alla restituzione dei beni e di astenersi dal formulare pretese al riguardo.

La trasformazione dell'assetto proprietario in Slovenia e in Croazia, ed in particolare l'abolizione del regime della proprietà sociale, rappresentano un mutamento fondamentale delle circostanze. Tali circostanze facevano parte della base essenziale del consenso che aveva condotto alla disciplina pattizia. Inoltre, il mutamento intervenuto trasformava radicalmente la portata dell'obbligo, precedentemente assunto dall'Italia, di non avanzare alcuna ulteriore rivendicazione in relazione ai beni sottoposti ai regimi della proprietà pubblica e della proprietà sociale.

Sono dunque presenti entrambi gli elementi che, alla luce dell'art. 62 della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati, giustificano il ricorso, da parte di uno Stato, al mutamento delle circostanze, ai fini della risoluzione di un Trattato (si veda Parte II – Titolo I, n. 2).

Come la Corte internazionale di giustizia ha osservato negli affari delle «Pescherie islandesi», il principio dell'estinzione dei trattati per mutamento delle circostanze e le condizioni ed eccezioni alle quali è soggetto, sono stati enunciati nell'art. 62 della Convenzione di Vienna, che costituisce sotto molti profili la codificazione del diritto internazionale consuetudinario in argomento (International Court of Justice, *Reports*, 1973, p. 63, par. 36).

La tesi del mutamento delle circostanze fu affermata subito dal Governo italiano, come risulta dall'intervento del sottosegretario Livio Caputo alla Commissione Esteri della Camera, nella seduta del 2 agosto 1994:

«[...] l'Italia, come ha più volte ed in diverse sedi affermato il Ministro Martino, intende coniugare il principio della inviolabilità dei trattati con quello di una loro necessaria attualizzazione e rivisitazione, che tenga conto delle mutate circostanze.

Non si potrebbe opporre, per non procedere alla restituzione dei beni, l'avvenuto o previsto versamento di un indennizzo. La maggior parte dei beni erano stati soggetti al regime di proprietà sociale; tale indennizzo era quindi commisurato non alla cessione della proprietà privata ma alla sua trasformazione in proprietà sociale.

Qualora una persona ottenesse oggi, la restituzione del bene, dopo aver conseguito anche l'indennizzo, non ne trarrebbe un arricchimento, dato che l'indennizzo si riferirebbe al non uso di beni per oltre cinquant'anni. Al contrario si verificherebbe un arricchimento indebito da parte del nuovo proprietario (il Comune o i suoi aventi causa) qualora venisse ad acquisire la piena proprietà a seguito della trasformazione della proprietà privata in proprietà sociale.

Non si deve dimenticare l'enorme differenza fra l'ammontare dell'indennizzo

zo ed il valore di mercato del bene al quale esso si riferisce».

2) **L'Accordo di Roma del 1983. Inadempimento e risoluzione**

L'Accordo concluso il 18 febbraio 1983 dall'Italia con la Jugoslavia, relativo alla ex Zona B del Territorio Libero di Trieste, si riferisce ai «beni, diritti ed interessi» indicati nell'art. 4 del Trattato di Osimo, «oggetto di misure di nazionalizzazione o di esproprio o di altri provvedimenti restrittivi da parte delle Autorità militari, civili o locali jugoslave».

Secondo l'Accordo del 1983, tali «beni, diritti ed interessi [...] sono considerati come definitivamente acquisiti dalla Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia» (art. 1), la quale si obbliga a versare «al Governo italiano, a titolo di indennizzo, la somma di 110 milioni di dollari U.S.A.» (art. 2).

Dispone l'art. 3: «Il pagamento verrà effettuato a partire dal 1° gennaio 1990 in 13 annualità eguali con un accreditamento su un conto intestato al Ministero del Tesoro presso la Banca d'Italia in Roma».

Ad oggi, solamente due rate (1990-1991) sono state pagate dalla ex Jugoslavia, prima della sua disintegrazione (2/13 di 110 milioni di dollari = circa 17 milioni di dollari) ed è decorso il termine finale per il pagamento, e cioè il 31.12.2003.

Il Governo sloveno ha poi versato, in vari rate, il 60% della somma residua depositando l'importo di 56 milioni di dollari presso una Banca del Lussemburgo.

Il pagamento non risulta accettato dal Governo italiano.

La Croazia avrebbe dovuto provvedere a versare il rimanente 40% ma non ha pagato alcunché.

La distribuzione percentuale tra Croazia e Slovenia sembra esser stata definita da un accordo o intesa tra i due Stati.

Tale accordo non produce di per sé effetti nei confronti dell'Italia, che non risulta averne comunque accettato il contenuto.

Qualora il debito sia configurato come «localizzato» (allocated) – trattandosi di un indennizzo corrisposto per beni situati nel territorio della Slovenia e della Croazia – questi due Stati vanno considerati quali successori della Jugoslavia nel debito.

Tale debito è considerato localizzato dal recente Accordo sulla successione firmato a Vienna il 30 giugno 2001, tra gli Stati successori della Repubblica Socialista Federativa jugoslava.

L'art. 2, par. 2, dell'Allegato C («Financial Assets and Liabilities») di tale accordo esclude che fra i debiti da distribuire tra tutti gli Stati successori vi siano «[...] the financial liabilities of the SFRY under the Agreement concluded between the SFRY and Italy on 18 February 1983 on the final settlement of reciprocal obligations».

L'art. 8, par. 2, dello stesso Allegato addossa agli stati beneficiari dell'Accordo del 1983, cioè alla Slovenia e alla Croazia (per quanto non specificatamente nominate);

«[...] the financial liabilities of SFRY under the Agreement concluded between the SFRY and Italy on 18 February 1983 on the final settlement of reciprocal obligations».

L'accordo di Vienna del 2001 non distingue fra quota spettante alla Slovenia e quota spettante alla Croazia; configura pertanto una successione in modo soli-

dale. Questa soluzione riflette la difficoltà di quantificare il valore dei numerosi beni espropriati.

Il carattere solidale degli obblighi spettanti agli Stati successori corrisponde evidentemente anche all'interesse dello Stato creditore soltanto con il suo consenso.

Da quanto detto, risulta che *gli obblighi assunti dalla Jugoslavia con gli artt. 2 e 3 dell'Accordo del 1983 non sono stati adempiuti; il carattere solidale dell'obbligazione esclude che uno dei due Stati successori possa effettuare un pagamento parziale*. Pertanto l'adempimento non è "perfetto" e quindi vi è la possibilità, per il Governo italiano, di richiedere la **risoluzione** dell'Accordo del 1983, per inadempimento della controparte.

L'art. 60, par. 1. della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati del 1969 stabilisce che *«una violazione sostanziale di un trattato bilaterale ad opera di una delle parti legittima l'altra ad invocare la violazione come motivo di estinzione del trattato o di sospensione totale o parziale della sua applicazione»*.

Il par. 3, lett. b), dello stesso articolo definisce quale violazione sostanziale «la violazione di una disposizione essenziale per il raggiungimento dell'oggetto e dello scopo del trattato».

La Corte internazionale di Giustizia, nel parere relativo alla Namibia, ha affermato che le regole della Convenzione di Vienna concernenti l'estinzione di un trattato per inadempimento possono, sotto molti aspetti, essere considerate una codificazione del diritto consuetudinario in materia e ha citato *in extenso* la definizione di violazione sostanziale contenuta nell'art. 60, par. 3, della stessa Convenzione (International Court of Justice, *Reports*, 1971, p. 47, par. 94).

La violazione degli obblighi posti dagli artt. 2 e 3 dell'Accordo del 1983 ha indubbiamente carattere sostanziale, poiché i versamenti sono stati interrotti dopo due anni.

È quindi difficilmente contestabile che l'Accordo del 1983 possa essere denunciato dal Governo italiano. Tale risoluzione dovrebbe avere effetto nei confronti sia della Slovenia sia della Croazia, dato il carattere solidale degli obblighi che loro incombono, quali Stati successori della Jugoslavia.

TITOLO IV

OBBLIGHI DERIVANTI DALLA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI

Slovenia e Croazia sono divenute parti della Convenzione Europea e del relativo Protocollo addizionale n. 1, con atti di adesione depositati rispettivamente in data **28 giugno 1998** e **5 novembre 1997**.

A seguito di tale adesione, i due Stati si sono obbligati a garantire «ad ogni persona soggetta alla loro giurisdizione» (secondo l'espressione dell'art. 1 della Convenzione) i diritti e le libertà definiti al Titolo I della Convenzione, oltre a quelli garantiti dai Protocolli.

L'art. 1 del Protocollo dispone: *«Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni*. Nessuno può essere privato dei suoi beni salvo che per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale».

Le eccezioni sono previste dal successivo capoverso: «Le disposizioni che

precedono non recano pregiudizio al diritto degli Stati di metter in vigore le leggi da essi considerate necessarie per regolare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altre contribuzioni o delle ammende».

Secondo l'art. 14 della Convenzione europea il godimento dei diritti e delle libertà fondamentali deve essere assicurato senza discriminazione di alcuna specie – come di sesso, di razza, di colore, di lingua, di religione, di opinione politica, o di altro genere – di origine nazionale o sociale, di appartenenza ad una minoranza nazionale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione. È questo il principio generale di non discriminazione.

L'art. 14 della Convenzione, secondo l'interpretazione corrente che la Corte ne dà, è nel senso che la disposizione costituisce un complemento alle norme sostanziali contenute nella Convenzione e nei Protocolli. L'art. 14 non ha quindi, secondo la Corte, un'esistenza autonoma, in quanto produce effetti soltanto in relazione al godimento dei diritti e delle libertà garantiti da quelle norme.

In questa prospettiva, non possono evidentemente essere sottoposti a valutazione alcuna di legittimità tutti gli atti ed i provvedimenti con i quali era stato, a suo tempo, introdotto il regime di proprietà sociale: manca qui, ovviamente, qualsiasi competenza della Corte Europea *ratione temporis*.

Si tratta però di vedere se siano compatibili con gli obblighi imposti dal sistema europeo la disciplina che i due Stati hanno posto in essere, dopo il venire meno del regime comunista, attraverso l'emanazione delle **leggi di denazionalizzazione**.

Sotto questo profilo va osservato che le leggi – slovena e croata – pongono in essere un regime giuridico che è destinato ad essere applicato con effetto protratto nel tempo. Tale regime deve dunque essere oggetto di valutazione con riferimento alle sue molteplici possibilità di applicazione, anche successive al momento in cui la Convenzione europea ed il Protocollo addizionale hanno iniziato a produrre effetti per i due Stati interessati.

In questa luce va valutata la possibilità di applicazione del regime convenzionale, nonché la competenza della Corte europea *ratione temporis*.

La questione si pone in particolare per le **esclusioni** previste dalle due leggi rispetto al diritto, riconosciuto in via generale, alla restituzione dei beni nazionalizzati.

Secondo l'art. 10 della legge slovena del 1991 e la legge croata del 1996 (dopo le modifiche introdotte dalla Legge 5 luglio 2002), i precedenti proprietari non avranno diritto alla restituzione se la questione sia stata oggetto di trattati internazionali.

Questa esclusione dalla sfera degli aventi diritto alla restituzione dei beni appare in contrasto con l'art. 1 del Protocollo addizionale e l'art. 14 della Convenzione europea e ne costituisce pertanto violazione.

Sotto il primo profilo, va sottolineato che il significato e l'effetto delle due leggi di denazionalizzazione è quello di cancellare, del tutto e per tutti, il regime di proprietà pubblica e sociale.

Stabilire in queste condizioni il mantenimento del diritto di proprietà in capo agli enti pubblici – Stato e/o comuni che in precedenza erano titolari della c.d. proprietà sociale – negando agli antichi titolari il diritto di acquistare la piena proprietà significa, in realtà, operare **un nuovo trasferimento retroattivo del diritto**.

to di proprietà a favore del titolare della proprietà sociale.

Sotto l'apparenza del mantenimento dello *status quo ante*, ciò che nella sostanza le leggi vengono a fare equivale ad una vera e propria **(seconda) nazionalizzazione**: ossia ad una privazione del diritto a riottenere i propri beni, attuandone il trasferimento coattivo a favore dell'ente pubblico.

Ciò è sicuramente contrario agli impegni assunti con l'adesione al Protocollo n. 1, e precisamente con l'obbligo nascente dalla seconda norma derivante dall'art. 1 di tale Protocollo: l'obbligo di non privare un soggetto della proprietà dei suoi beni se non per cause di «utilità pubblica», come previsto, ma solo in via di eccezione, dall'art. 1 del 1° Protocollo.

Qui si tratta di un atto di espropriazione mascherato, per il quale l'esistenza di una ragione di pubblica utilità non viene neppure sollevata.

È poi appena il caso di ricordare che, dalla giurisprudenza della Corte europea, si desume il principio che il sistema della Convenzione europea è destinata a tutelare diritti «concreti ed effettivi»: deve considerarsi quindi vietato come espropriazione (taking of property) non soltanto ogni provvedimento formalmente destinato al trasferimento coattivo del bene, ma anche qualsiasi provvedimento tale da pregiudicare l'esercizio del diritto, costituendo una sorta di «**espropriazione di fatto**».

Un secondo profilo merita di essere sottolineato.

Come si è detto, le discipline legislative slovena e croata stabiliscono entrambe, sia pure con qualche lieve differenza nei termini usati, che siano esclusi dal diritto alla restituzione dei beni tutti coloro che abbiano percepito, o diritto di percepire, un **indennizzo** da uno Stato straniero.

Si tratta di una limitazione apparentemente ragionevole, sembrando a prima vista intesa ad evitare una doppia percezione del compenso per lo stesso bene. In realtà, si è di fronte a disposizione di chiaro carattere discriminatorio, in ragione della nazionalità dei soggetti.

Non vi è dubbio, anzitutto, che la discriminazione vada a colpire cittadini stranieri, in quanto è evidente che sono soltanto questi che possono essere beneficiari di indennizzi previsti da accordi internazionali.

Ma neppure vi è dubbio che la discriminazione sussista dal punto di vista materiale: ai cittadini sloveni e croati viene infatti riconosciuto *un diritto alla restituzione dei beni in natura e quindi nel suo valore attuale, mentre agli stranieri tale diritto viene negato in considerazione di una modesta somma di denaro versata come indennizzo, in connessione con la trasformazione della proprietà privata in proprietà sociale.*

Un'indagine condotta dal prof. Italo Gabrielli e largamente utilizzata negli atti parlamentari italiani mostra come l'indennizzo previsto ad esempio dall'Accordo di Roma sia ben lungi dall'essere «equo ed accettabile» ammontando solo a pochi centesimi di dollaro per metro quadro. L'indagine assume tre ipotesi di lavoro: che i beni italiani della Zona B fossero pari all'estensione territoriale di questa; eguali alla metà di questa; ovvero pari ad un terzo di questa. Giungendo, nei tre casi, ai seguenti valori: USD 0,208; USD 0,416, USD 0,312. Non sono considerati gli immobili, visto che il valore è stabilito «in pianta» ossia per metro quadro di terreno. Del resto l'inadeguatezza dell'indennizzo, pari a 110 milioni di dollari, risulta *a contrariis* dallo stanziamento previsto dalla proposta di legge italiana del 1996 (presentatori Camerini-Bratina) che prevedeva la distribuzione

tra gli esuli della somma di cinquemila miliardi di lire. Ora, 110 milioni di dollari corrispondono, al cambio attuale, a circa 110 milioni di euro; cinquemila miliardi di lire corrispondono a 2,58 miliardi di euro!

Non si tratta quindi della negazione di un diritto del quale gli stranieri abbiano già sia pure in forma diversa, usufruito: ma del rifiuto di attribuire agli stranieri, lo stesso trattamento che in sede di ripristino del regime di proprietà privata, viene riservato ai cittadini. La discriminazione e la violazione dell'art. 14 appare dunque certa.

PARTE III

POSSIBILI AZIONI NEI CONFRONTI DI CROAZIA E SLOVENIA DA PARTE DELLO STATO ITALIANO E DEI CITTADINI

Titolo I

AZIONI DA PARTE DELL'ITALIA

Laddove la trattativa italo-croata, nonché eventuali richieste avanzate dall'Italia alla Slovenia, non dovessero concludersi con l'equiparazione dei cittadini italiani a quelli sloveni e croati, come previsto nelle loro leggi di denazionalizzazione approvate negli anni 1991 e 1996, l'Italia potrebbe:

1) Esercitare nei confronti della Croazia il **diritto di veto** all'ingresso nell'Unione Europea, così come previsto dal Trattato di Maastricht, sin tanto che la Croazia non avrà adeguato la propria normativa al principio di non discriminazione, previsto dall'art. 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

A fare data dalla sentenza del 15.05.86 n. 222/84 (Johnston contro Chief Constable Of the Royal Ulster Constabulary) la Corte di Giustizia della Comunità Europea ha riconosciuto esplicitamente alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo un rango speciale tra i trattati internazionali in materia di tutela dei Diritti dell'Uomo, a cui gli Stati membri hanno aderito. Se una tutela dei Diritti dell'Uomo in ambito comunitario si è sviluppata a prescindere dalla Convenzione, con le più recenti revisioni dei trattati e, soprattutto, con il **Trattato di Amsterdam**, la posizione della Convenzione si è rafforzata e la si trova ormai al primo posto tra le fonti di ispirazione della Corte CE.

Va infatti rilevato che gli sviluppi normativi nell'ambito dell'Unione Europea stessa hanno confermato e rafforzato il ruolo della Corte CE quale tutore (anche) dei diritti dell'Uomo nell'ambito del Diritto Comunitario mediante quelle disposizioni, in particolare l'art. F n. 2 del Trattato sull'Unione Europea, poi divenuto art. 6 n. 2 delle Trattato UE, il quale ha semplicemente codificato quei principi di Tutela dei Diritti dell'Uomo che la Corte CE aveva sviluppato per via giurisprudenziale.

Per completare il quadro va per altro aggiunto che la *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea* che costituisce ormai la parte seconda del Trattato, che adotta una Costituzione per l'Europa approvata dal Consiglio Europeo di Bruxelles del 17-18 giugno 2004, è entrata a far parte del complesso di fonti di riferimento della Corte CE, ancor prima della definizione del suo preciso stato giuridico.

Da quanto precede emerge un ruolo, via via sempre più preciso e consolidato, del Giudice Comunitario in materia di tutela dei Diritti dell'Uomo.

* * *

2) Ricorrere, ai sensi dell'**art. 33** della Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali (Roma 4 novembre 1950) alla **Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo**, contestando, per l'appunto, a Slovenia e Croazia le sopra citate inadempienze.

TITOLO II

AZIONI DA PARTE DEI CITTADINI (ESULI)

1) RICORSO ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO DI STRASBURGO

Anche il singolo cittadino, espropriato dal regime comunista dei suoi beni ed escluso dalle procedure di denazionalizzazione di Slovenia e Croazia, potrebbe ricorrere individualmente, ai sensi **dell'art. 34** della Convenzione di Roma, alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo per vedere riconosciuto il proprio diritto.

Ai sensi dell'art. 35 della Convenzione, la Corte può essere adita soltanto dopo **l'esaurimento delle vie di ricorso interne** ed **entro 6 mesi** dalla data della decisione interna definitiva.

a) Il preventivo esaurimento delle vie interne:

In caso di mancato esperimento delle vie di ricorso interne, previste dall'ordinamento dello Stato chiamato in causa, è onere del ricorrente dimostrare che tali vie di ricorso sarebbero state **inefficaci**.

Secondo una combinata lettura degli articoli 6, 13 e 35 della Convenzione medesima, si sostiene, da parte della dottrina, che anche un ricorso diretto alla Corte può essere valido e ricevibile.

Infatti se, ai sensi di un'interpretazione letterale e formale dell'art. 35, si deve prevedere il previo ricorso di tutte le possibili vie interne prima di poter adire alla Corte, di contro l'art. 6 afferma che ogni cittadino ha diritto a che una causa sia definita in modo giusto, con un processo pubblico, da un Tribunale indipendente ed imparziale, ed in un tempo ragionevole ed ulteriormente l'articolo 13 riconosce, ad ogni persona i cui diritti siano violati, il diritto ad un **ricorso effettivo** davanti ad un giudice nazionale.

Mancando una tutela efficace interna, la concezione funzionale del proces-

so implica alla Corte di accettare il ricorso diretto quando ciò rappresenta l'unico mezzo di tutela di un certo tipo di interesse sociale.

Esso deve poter essere utilizzato, oltre le fattispecie per la cui forma stessa è stata predisposta, a difesa di tutte quelle altre, le quali altrimenti rimarrebbero prive di tutela.

Pertanto, la discriminazione prospettata dallo Stato sloveno con la Legge 29.09.1991 nei confronti dei cittadini stranieri, rende concretamente non rispondenti ai requisiti dell'accessibilità e dell'effettività qualsiasi rimedio giuridico interno, rendendo possibile per l'interessato **adire direttamente la Corte Europea**, senza che lo Stato possa eccepire l'irricevibilità del ricorso internazionale per mancato esaurimento dei rimedi interni.

Il sistema giudiziario sloveno e croato, infatti, privano in questa maniera d'ogni tutela giurisdizionale il cittadino italiano, che non può in alcun modo far valere le proprie doglianze o trovare un'istanza capace di offrire una risposta adeguata, dato che è la legge stessa che non riconosce alcun diritto.

Non si dispone di alcun **mezzo efficace** per dare giustizia alle libertà ed ai diritti consacrati dalla Convenzione e dai Protocolli: la disposizione dell'articolo 13, quale espressione di un diritto d'accesso ad un tribunale, ha come conseguenza quella di obbligare ciascun Stato nazionale competente ad offrire una riparazione adeguata.

Se è pur vero, com'è vero, che ogni Stato gode di un'apprezzabile margine di discrezionalità ed apprezzamento nelle scelte delle metodologie di difesa processuale, la norma slovena *de qua*, ma anche quella croata, non lasciano spazio a differenti interpretazioni, che non siano quelle di una sostanziale e reale discriminazione, nel senso che l'esercizio della funzione giurisdizionale non deve essere ostacolato in modo ingiustificato dagli atti od omissioni delle autorità dello Stato convenuto.

In tal senso: **Aydin vs. Turchia 25.09.1997; Kaya vs. Turchia 19.02.98; Powell e Rayner vs. Regno Unito 21.02.1990; Aksoy vs. Turchia 18.12.1996.**

* * *

Si osserva, inoltre, che l'art. 35 della Convenzione, prevedendo la necessità del previo esaurimento dei mezzi interni di ricorso, come condizione per il radicarsi della giurisdizione della Corte di Strasburgo, è mosso dalla *ratio* che vuole che gli Stati membri abbiano la possibilità di rimediare, in via unilaterale, alle loro violazioni della Convenzione stessa, prima che la loro inadempienza sia sottoposta ai Giudici della Corte.

Ma perché un rimedio di diritto interno ricada nella previsione dell'art. 35, e debba, quindi, essere «previamente esaurito» per poter adire la Corte, esso deve essere tale da poter costituire, in relazione alla violazione per la quale si desidera agire, una **soluzione non solo soddisfacente, ma anche prontamente disponibile.**

Ed è su questo punto che la giurisprudenza pone la sua attenzione: il ricorrente è ritenuto aver esaurito i mezzi di ricorso interni, quando questi non gli hanno garantito una tutela efficace.

Insomma, ciò che rileva nel sistema della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo non è la circostanza che certi rimedi interni esistano sulla carta ma nella pratica, cioè che siano effettivi; in difetto di tale elemento di effettività, i

mezzi di ricorso in parola perdono la loro rilevanza ai sensi dell'art. 35 della Convenzione.

In tal senso: **Selmouni vs. France 28.07.1999.**

* * *

Va rilevato inoltre che la giurisprudenza della Corte è andata al di là di quanto già delineato, stabilendo che anche se gli Stati contraenti non sono obbligati a recepire formalmente ed in blocco nel loro ordinamento interno le norme della Convenzione, il ricorso al principio di sussidiarietà porta a che le giurisdizioni nazionali, nel limite del possibile, interpretino ed applichino il diritto interno conformandosi alla Convenzione.

Infatti se è vero che, in primo luogo, incombe alle autorità nazionali di interpretare ed applicare il diritto interno, la Corte è chiamata, in tutti gli stati della causa, a verificare se il modo in cui il diritto interno è interpretato ed applicato produce effetti conformi ai principi della Convenzione, secondo la sua giurisdizione che ne fa parte integrante.

A questo riguardo la Corte ha rammentato che con la parola «**riconoscono**» contenuta nell'art. 1 della Convenzione, i redattori della Convenzione hanno voluto indicare che i diritti riconosciuti dal capo 1 della Convenzione sono direttamente riconosciuti a chiunque entri in rapporto con un determinato ordinamento statale.

La Convenzione, che vive con la giurisprudenza della Corte, è applicabile direttamente a tutti gli Stati parte della Convenzione.

Come già esposto precedentemente, **ai sensi dell'art. 35 della Convenzione, il ricorrente deve avere un ricorso adeguatamente disponibile e sufficiente a permettergli di ottenere una riparazione delle violazioni denunciate.**

Questo ricorso deve esistere con un grado sufficiente di certezza, in pratica come in teoria, senza i quali mancherebbe l'**effettività** e l'**accessibilità** richieste dalla norma.

La regola di cui all'art. 35 non si applica quando è provata una pratica amministrativa consistente nella ripetizione di atti contrari alla Convenzione, di modo che tutte le procedure sarebbero vane e non effettive.

La Corte riconosce che l'art. 35 si applica con una certa elasticità e senza formalità eccessive.

La Corte ammette, infatti, che la regola del previo esaurimento delle vie interne di ricorso non è di automatica applicazione e non riveste carattere assoluto; e nel controllare il rispetto è necessario tenere in considerazione le concrete circostanze del caso.

Ciò significa che la Corte deve tenere in considerazione in maniera realistica non solamente i ricorsi previsti in teoria dal sistema giuridico della parte contraente, ma anche del contesto giuridico e politico nel quale si inserisce la situazione personale del ricorrente.

La Corte deve, pertanto, valutare il concreto interesse e, conseguentemente, l'obbligo del ricorrente a procedere previamente alle vie di ricorso interno, **non essendoci una tutela reale al diritto avanzato in tal sede, il rimedio interno non può essere considerato efficace ai sensi dell'art. 35 e, pertanto, il mancato esperimento non può produrre l'irricevibilità del ricorso.**

In tal senso **Scordino vs. Italia, 27.03.2003; Aksoy vs. Turchia 18.12.1996.**

b) Il termine di sei mesi:

Quando i rimedi offerti dall'Ordinamento giuridico interno non sono efficaci rispetto alla violazione asserita il ricorrente non è tenuto ad esperirli.

Ora, come visto in precedenza, tanto la legislazione slovena quanto quella croata, escludono pacificamente il diritto dei cittadini stranieri e, quindi, dei cittadini italiani, ad invocare il diritto alla restituzione del bene, l'attribuzione di un bene equivalente o il risarcimento integrale del danno.

Siamo, quindi, in presenza di una fattispecie, secondo cui la violazione deriva da una **situazione continuativa** per cui non vi è alcuna decorrenza del termine.

E per situazione continuativa si intende quella in cui un individuo è sottoposto ad una limitazione continua dei propri diritti riconosciuti dalla Convenzione. Sul punto sono poi importanti alcuni riferimenti di carattere temporale.

La legislazione slovena, che ha violato gli articoli 1 e 14 dell'Allegato 1 alla Convenzione per i Diritti dell'Uomo, risale al **29.11.1991** e di fatto non ha subito modificazioni di alcuna sorta né con la successiva Legge del 17.10.1996 né a seguito dell'intervento della Corte Costituzionale slovena del 30.09.1998, dato che non ha in alcun modo inciso sull'art. 10 della normativa che di fatto esclude i cittadini italiani e quindi opera una discriminazione sulla base della cittadinanza.

La Slovenia ha aderito alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e le libertà fondamentali sottoscritta a Roma il 04.11.1950 e relativi allegati solamente il **28.06.1994**.

Di tal ché si può affermare, in conformità anche a quanto emerge dalle decisioni della Corte (**Loizidou / Turchia – Papamichalopoulos / Grecia – Vasilescu / Romania**) che, all'epoca di promulgazione delle leggi discriminatorie, non era possibile per il singolo cittadino ricorrere alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, non avendo la Slovenia aderito al medesimo Trattato.

Lo stesso dicasi per la Croazia, la cui legislazione discriminatoria nei confronti dei cittadini italiani, sia nell'art. 10 sia nell'art. 11, I comma, risale alla L. 17.10.1996, mentre l'adesione al 1° protocollo addizionale alla Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali è stato sottoscritto in data **05.11.1997**.

Nella sentenza 22.05.1998 (Vasilescu/Romania) è stato ritenuto accoglibile ed esaminato favorevolmente nel merito un ricorso promosso in data 10.02.1995, a fronte di una adesione da parte della Romania al protocollo aggiuntivo alla Convenzione dei Diritti dell'Uomo intervenuto in data 20.06.1994.

Lo stesso dicasi per la sentenza Papamikalopoulos /Grecia, laddove ci si è trovati dinnanzi ad un ricorso promosso in data 07.11.88, a fronte di una ratifica degli accordi internazionali ed in particolare del protocollo aggiuntivo intervenuto con ratifica da parte del Governo greco del 20.10.1985.

In buona sostanza, nelle epoche e nelle date in cui vennero emanate le norme croate e slovene di discriminazione nei confronti dei cittadini italiani, Croazia e Slovenia non avevano ancora aderito al protocollo aggiuntivo alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo di Roma e, conseguentemente, nessuna possibilità avrebbero avuto i cittadini italiani di adire la Corte di Strasburgo.

E ciò a prescindere dal fatto che, nella fattispecie, siamo in presenza di leggi che hanno influenzato ed influenzano in maniera continuativa l'esercizio di un diritto garantito dalla Convenzione.

c) **Obiezioni e limiti**

Se, in linea di principio, l'esistenza di una disposizione legislativa interna che espressamente nega al cittadino italiano il diritto alla restituzione del bene, costituisce indubbiamente un ostacolo al previo esaurimento delle vie interne, prima di adire la Corte Internazionale di Giustizia, vanno tenute in considerazione le **obiezioni** che potrebbero essere sollevate.

Ci si riferisce:

C.1) In primo luogo al fatto che, essendo la Slovenia entrata il 01.05.2005 a far parte a pieno titolo della Comunità Europea, si potrebbe ipotizzare che, anche nei suoi confronti, sia pienamente efficace e vincolante la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, con conseguente *disapplicazione* delle leggi interne di denazionalizzazione.

Ove fosse ipotizzabile tali tesi, non vi è dubbio che il cittadino italiano potrebbe e dovrebbe esperire preventivamente le vie interne, ricorrendo al Giudice sloveno e chiedendo allo stesso che, previa disapplicazione – come detto – delle leggi che escludono i cittadini italiani dalla restituzione dei loro beni, venga data piena applicazione agli artt. 1 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo con conseguente restituzione del bene o applicazione delle misure alternative previste dalla legge di denazionalizzazione per i cittadini sloveni stessi.

C.2) Se è vero che, a fronte della violazione derivante da una situazione continuativa, non solo non è necessario ricorrere alle vie interne, ma non decorre neppure il termine semestrale per l'esercizio del proprio diritto, pur tuttavia esistono alcuni precedenti giurisprudenziali della Commissione (*decisione 10.12.1976, 'X' contro Regno Unito; Decisione 10.07.1981, 'X' contro Regno Unito*) secondo le quali se la violazione discende da una **legge** e l'ordinamento in questione non prevede la possibilità di contestare una legge in quanto tale, i 6 mesi decorrono dalla data in cui la legge è entrata in vigore.

Ora è ben vero, come esposto in precedenza che, alla data di promulgazione delle leggi la Croazia e la Slovenia non avevano ancora sottoscritto la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, ma è altrettanto vero che potrebbe essere obiettato che il termine semestrale per proporre l'azione cominciava a decorre dal momento in cui tali Stati avevano sottoscritto la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e, conseguentemente, le leggi di denazionalizzazione, discriminatorie nei confronti dei cittadini italiani, cominciavano a produrre effetti in contrasto con la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

2) **RICORSO AL COMITATO DEI DIRITTI DELL'UOMO**

Sempre con riferimento alla giurisprudenza in materia di restituzione dei beni confiscati da regimi comunisti, va poi osservato che il **Comitato dei Diritti dell'Uomo** (istituito dal **Patto** adottato nell'ambito della Nazioni Unite il 16.12.1966 ed entrato in funzione nel 1977: nella parte IV è incaricato di sorvegliare il rispetto da parte dei Stati contraenti dei diritti previsti dal Trattato) ha avuto modo già di trattare delicate questioni delle condizioni di **restituzione agli interessati dei beni confiscati dai vari regimi comunisti di Europa Centrale ed Orientale** e di corresponsione di un indennizzo.

Anche la Commissione CEDU ha avuto modo di affrontare la medesima questione, riferita al requisito della «nazionalità» e della «residenza permanente» prevista dalla legge (all'epoca) cecoslovacca n. 87/1991, relativa, in particolare, alla restituzione dei beni confiscati.

A tal fine è opportuno precisare che il **Patto** non garantisce, in quanto tale, né il diritto di proprietà né il diritto alla restituzione dei beni espropriati o nazionalizzati (vedasi conclusione del Comitato 81.07.1995 sulla comunicazione n. 516/1990).

Il Comitato ha quindi affrontato la questione da un diverso punto di vista, quello del **principio di uguaglianza di cui all'art. 26** del Patto ed ha così motivato: *«Nell'esaminare se le condizioni per la restituzione o l'indennizzo siano compatibili con il Patto, il Comitato deve considerare tutti i fattori rilevanti compreso il fatto che l'autore era titolare della proprietà originaria e la natura delle confische. Lo stesso Stato riconosce che parte delle confische erano discriminatorie e questa è la regione per cui è stata promulgata una legislazione specifica per provvedere ad una forma di restituzione. Il Comitato osserva che si è fatta violazione e non deve operarsi discriminazione tra vittime di precedenti confische, poiché tutte le vittime hanno diritto ad una riparazione diretta senza discriminazione alcuna. Tenuto conto del fatto che la titolarità originaria delle rispettive proprietà da parte degli autori non era subordinata alla cittadinanza o alla residenza, il Comitato ritiene che i requisiti della cittadinanza e della residenza di cui alla Legge 87/91 siano irragionevoli [...]. Tali vittime di persecuzione politica hanno cercato una residenza ed una cittadinanza in altri Paesi.*

Tenuto conto del fatto che è lo Stato stesso che in parte si è reso responsabile della partenza degli autori, sarebbe incompatibile con il Patto il richiedere loro di tornare in modo permanente nel paese come pre-requisito per chiedere la restituzione della loro proprietà o per il versamento di un adeguato indennizzo».

Si potrebbe, pertanto, ipotizzare un **ricorso individuale** da parte degli Esuli al Comitato dei Diritti dell'Uomo di cui sopra, dato che a tale Comitato spetta la funzione di esaminare casi specifici, tramite l'Istituto delle **«Comunicazioni individuali»**.

Esso è espressamente previsto dal protocollo facoltativo al Patto adottato anch'esso a New York il 16.12.1996.

Il Comitato può conseguentemente ricevere solo comunicazioni individuali riguardanti uno Stato parte del Patto (Patto sottoscritto dall'Italia il 2 settembre 1952, dalla Croazia il **12 ottobre 1995** e dalla Slovenia il **30 gennaio 1998**) che abbia ratificato anche il protocollo facoltativo e provenienti da individui sottoposti alla giurisdizione di detto Stato i quali pretendono di essere vittime di una violazione,

imputata allo Stato parte in questione, di uno dei diritti enunciati dal Patto.

Quindi se il Comitato non può essere adito per la violazione della tutela dei diritti di proprietà, ma solo per quanto riguarda la **violazione del principio di discriminazione**, pur tuttavia si sottolinea che il ricorso al Comitato (pur presentando evidente analogia con i criteri di legittimazione per agire innanzi alla Corte CEDU), si distingue dagli Organi di Strasburgo per la circostanza che il **Comitato non è un organo giurisdizionale**.

Inoltre, i pareri del Comitato non hanno la medesima forza vincolante di una sentenza e, secondo una parte della dottrina, essi costituiscono delle «raccomandazioni» basate sì su una analisi giuridica, ma la cui forza è di carattere politico morale.

In ciò le conclusioni del Comitato differiscono radicalmente dalle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Come è noto, infatti, l'art. 46, comma I, Convenzione, dispone che le parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parte.

Tale principio è stato recepito anche dalla legge slovena sulla Corte Costituzionale (n. 15/1994) la quale prevede, all'art. 113, che le decisioni della Corte CEDU devono essere eseguite dalle Corti interne.

3) ANALISI DI ALCUNE DECISIONI DELLA CEDU IN MATERIA

Se, come è visto, il Comitato dei Diritti dell'Uomo, con provvedimento che ha natura, peraltro, di raccomandazione e valenza maggiormente politica, si è già espresso favorevolmente nel caso di discriminazione per la restituzione dei beni in base al criterio della cittadinanza e della residenza, ben diverso sembra essere stato l'approccio degli Organi della Convenzione.

Nel caso Ladislav contro **Slovacchia**, ad esempio la Commissione CEDU ha ricordato che l'art. 1, prot. 1 della Convenzione si applica solo a beni esistenti oppure a valori patrimoniali rispetto ai quali l'interessato possa far valere quanto meno una legittima aspettativa di vederli materializzarsi.

Nel caso di specie, secondo gli Organi della Convenzione, nessuna delle fattispecie sussisteva posto che:

a) una privazione di proprietà (quale è la confisca subita dagli interessati sotto il regime comunista) costituisce un atto istantaneo e non genera un'assenza di diritto;

b) non costituiscono un «bene» ai sensi dell'art. 1, prot. 1, della Convenzione né la speranza di vedere riconoscere la sopravvivenza di un diritto di proprietà, che non è più suscettibile di esercizio da molto tempo, né un diritto condizionato che è decaduto in seguito al non verificarsi della condizione, nel caso di specie la cittadinanza e residenza permanenti richiesti, ad esempio, dalla Legge 87/1991. Di conseguenza, non essendo riconducibile un diritto garantito ed applicabile, neppure l'art. 14 della Convenzione (divieto di discriminazione) può entrare in gioco.

Il principio che sta alla base della decisione della Corte è probabilmente in sé esatto: per potersi parlare di violazione all'art. 1, Protocollo addizionale, occorre che l'atto del quale si afferma il carattere illegittimo sia intervenuto su di

una *situazione giuridica effettivamente esistente*, per lo meno allo stato di aspettativa, in quanto altrimenti non si è in presenza di un «bene» in senso giuridico, a proposito del quale si possa considerare illecito l'intervento dello Stato, perché contrario all'obbligo di rispettare il bene stesso.

Questo principio era stato preso in considerazione anche dagli esperti della Commissione nominata dalla Provincia di Trieste («Commissione Maresca»).

In quella sede si era però ritenuto di superare l'ostacolo e, quindi, ammettere l'esistenza di una violazione da parte di Croazia e Slovenia, in quanto si era argomentato nel senso che le leggi di denazionalizzazione di quei due Stati avevano, da un lato ricreato il diritto alla proprietà privata, già cancellato dal passaggio dei beni nella così detta proprietà sociale e, dall'altro, contemporaneamente veniva annullato il diritto stesso, per di più in modo discriminatorio, negandolo ai cittadini di Stati con i quali fossero stati conclusi accordi internazionali di indennizzo.

In questo modo si era proceduto quasi ad una seconda nazionalizzazione, contraddicendo quanto la legge dichiarava di voler fare.

La tesi naturalmente può essere discussa, ma è sicuramente sostenibile in quanto, ritenendo il contrario, si verrebbe a dire che l'atto ablativo viene giustificato dal solo fatto di essere contenuto nel corpo dello stesso provvedimento che riconosce il diritto in via generale.

In ogni caso, quel che è certo è che la situazione è nettamente diversa rispetto a quella cecoslovacca, perché sia in Slovenia, sia in Croazia, la proprietà del privato interessato non era stata perduta a seguito del trasferimento ad altri soggetti, ma a seguito dell'instaurazione di un nuovo regime, e della così detta «proprietà sociale»: *abolito questo con le leggi di denazionalizzazione, appare ragionevole ritenere che l'antico diritto sia venuto senz'altro a rivivere e non possa quindi essere nuovamente cancellato come quelli leggi hanno fatto.*

4) CONCLUSIONI

Per quanto concerne la possibilità per un cittadino di proporre ricorso individuale, diretto ai sensi dell'art. 34 della Convenzione di Roma, innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo, vi sono i seguenti dubbi:

- 1) Per quanto riguarda la Slovenia la possibilità che venga eccepita la possibilità, dal punto di vista giuridico, di esperire le vie interne, chiedendo la disapplicazione delle leggi di denazionalizzazione a favore della medesima Convenzione;
- 2) Per quanto concerne sia Slovenia sia Croazia la possibilità che venga eccepito che il termine di 6 mesi, entro cui tale azione doveva essere azionata, decorreva dalla data di approvazione della legge discriminatoria o, comunque, dalla data in cui Slovenia e Croazia avevano sottoscritto la Convenzione Europea per i diritti dell'uomo;
- 3) I precedenti giurisprudenziali della Corte che, ancorché riferiti a situazioni giuridicamente diverse, potrebbero comunque avere una qualche loro influenza.

Per queste ragioni appare allo stato sconsigliabile un ricorso da parte del cittadino italiano alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in quanto una eventuale sentenza sfavorevole che si basasse, per l'appunto, sulla tesi di cui al punto b), potrebbe precludere per sempre qualsiasi possibilità di azione.

Va valutata invece, con attenzione la possibilità di ricorrere al Comitato dei Diritti dell'Uomo, ancorché la "decisione" che lo stesso emetterà, sarà una mera «raccomandazione» che potrebbe essere utilizzata per soli fini politici.

* * *

PARTE IV

POSSIBILI AZIONI DA PARTE DI CITTADINI ITALIANI NEI CONFRONTI DELLO STATO ITALIANO

Premessa

Sotto altro e diverso profilo, va infine valutato se pure lo Stato italiano, quale parte contraente della Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950 e del suo prot. del 20 marzo 1952, era tenuto a riconoscere e tutelare, per ogni persona della sua giurisdizione, il diritto ed il rispetto dei suoi beni e, quindi, a non essere privato della sua proprietà, salvo le eccezioni specificatamente stabilite.

Convenzione e Protocollo sono stati resi esecutivi in Italia con Legge 4 agosto 1955 n. 848 (G.U. n. 221 del 24.09.1955), e sono entrati in vigore per l'Italia in data **26 ottobre 1955**, come da comunicato in G.U. n. 255 del 05.11.1955.

A partire da tale data e successivamente ad essa, lo Stato italiano ha emanato e mantenuto in vigore, sino ad oggi, una serie di provvedimenti, che si pongono *in netto e radicale contrasto* con la tutela dei diritti fondamentali sopra indicati.

Così facendo, lo Stato italiano si è reso responsabile di violazione dei diritti fondamentali in parola, e il cittadino potrebbe, pertanto, citarlo in giudizio.

La dimostrazione della tesi passa attraverso i seguenti due aspetti:

- anzitutto, la determinazione del significato e della portata del diritto fondamentale tutelato dal regime convenzionale
- in secondo luogo, la precisazione del diritto soggettivo individuale spettante ai soggetti all'interno dell'ordinamento giuridico italiano al momento dell'entrata in vigore della Convenzione e del Protocollo per l'Italia e degli atti e provvedimenti che ne hanno rappresentato la violazione, illecita alla luce del regime internazionale.

Titolo I

IL DIRITTO FONDAMENTALE AL RISPETTO DEI PROPRI BENI TUTELATO DAL PROTOCOLLO ADDIZIONALE ALLA CONVENZIONE

La determinazione ed il significato della portata del diritto in questione risulta da una ormai ampia giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, che sarà sufficiente ricordare qui nelle sue linee fondamentali.

A partire dalla **sentenza del 23 settembre 1982 nel caso *Sporrong e Lönnroth vs. Svezia* (Serie A, n. 52, p. 24, par. 61)**, si è affermata l'interpretazione per la

quale l'art. 1 del Protocollo addizionale contiene tre norme distinte:

- la prima, contenuta nella prima frase del primo paragrafo – «**Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei propri beni**» – ha tenore generale e sancisce il principio del rispetto della proprietà;

- la seconda, enunciata nella seconda frase del medesimo paragrafo – «**Nessuno può essere privato dei suoi beni salvo che per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale**» – considera la privazione della proprietà e la sottopone ad alcune condizioni;

- la terza, espressa nel secondo paragrafo – «**Le disposizioni che precedono non recano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi considerate necessarie per regolare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende**» – riconosce agli Stati contraenti, fra l'altro, il potere di disciplinare l'uso dei beni conformemente all'interesse generale.

Prosegue la Corte affermando che non si tratta di disposizioni prive di rapporti fra loro; la seconda e la terza si riferiscono ad esempi particolari di limitazioni del diritto di proprietà e, pertanto, devono essere interpretate alla luce del principio sancito dalla prima.

Il precedente giurisprudenziale appena citato, ed i principi da esso enunciati, sono stati poi costantemente applicati dalla Corte europea in tutti i casi che le si sono presentati in ordine all'art. 1 del Protocollo addizionale: basti ricordare, al riguardo, e per tutte, le sentenze nei casi **James ed altri vs. Regno Unito, 21 febbraio 1986; Lithgow e altri vs. Regno Unito, 8 luglio 1986; I Santi Monasteri vs. Grecia, 9 dicembre 1994; Beyeler vs. Italia, 5 gennaio 2000.**

Requisito proprio a ciascuna delle tre norme come sopra enucleate dall'art. 1, ed insito in ciascuna di esse, è, secondo la giurisprudenza della Corte europea, il principio del c.d. **giusto equilibrio**.

Tale criterio indica il rapporto che deve essere mantenuto tra le esigenze dell'interesse generale e la salvaguardia del diritto fondamentale del singolo: e richiede che ogni misura di ingerenza nel diritto al rispetto dei propri beni tenga conto della necessità di mantenere un **ragionevole rapporto di proporzionalità** tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito da ogni singola misura di ingerenza.

A partire dalla sentenza *Sporrong e Lönnroth*, il giusto equilibrio diviene uno dei principi fondamentali contenuti nell'art. 1 del Protocollo addizionale, e svolge un ruolo autonomo molto importante in qualsiasi situazione di attentato o limitazione al diritto al rispetto dei beni da parte dello Stato, anche non rientranti nella privazione o nella regolamentazione.

Questo criterio non coincide con il semplice criterio del pagamento di un indennizzo.

Il pagamento di un indennizzo ragionevole è infatti, nell'ottica della Corte europea, uno dei criteri per accertare il rispetto del giusto equilibrio fra esigenze generali e tutela del diritto del singolo: ma il principio di **proporzionalità** e del rispetto del **giusto equilibrio** può ben ritenersi violato, anche in casi ove sia prevista la corresponsione di un indennizzo. **Secondo la Corte, infatti, l'equilibrio non è garantito quando un dato comportamento statale cagioni all'individuo un onere eccessivo («une charge spéciale et exorbitante», «an excessive burden»).**

Un altro rilevante aspetto, che emerge dalla giurisprudenza della Corte europea e merita di essere qui ricordato, riguarda le modalità di pagamento di un

indennizzo, a fronte di una privazione del diritto di proprietà posta in essere a danno del singolo.

Mentre è ormai del tutto costante l'affermazione che

- (a) un'espropriazione non accompagnata da indennizzo viola l'art. 1 del Protocollo, salvo circostanze eccezionali;
- (b) che il rispetto dell'art. 1 è assicurato soltanto se l'indennizzo, pur non necessariamente corrispondente al valore di mercato del bene, ha carattere di **ragionevolezza**, ossia sia tale da mantenere tra interesse generale e interesse particolare del privato quel giusto equilibrio di cui si è già detto;
- (c) è stato altresì ritenuto che il pagamento dell'indennizzo deve aver luogo **entro un lasso di tempo ragionevole**, tale non essendo un ritardo di 17 mesi (**sentenza 24 giugno 1997, *Akkus vs. Turchia***).

Vanno infine ricordate, per l'incidenza che esse hanno sulle questioni che interessano, altre recenti sentenze della Corte europea.

In primo luogo, quella del **29 luglio 2004**, nel caso ***Scordino vs. Italia***.

Qui la Corte, dopo aver riaffermato il principio del giusto equilibrio nei termini già ricordati, ed aver quindi escluso l'obbligo dello Stato espropriante di garantire al privato il pieno valore di mercato del bene, ha ritenuto, però, che nel caso considerato il sistema vigente in Italia avesse prodotto a danno del privato espropriato un carico sproporzionato, quale quello derivante dall'applicazione dell'art. 5-bis della Legge n. 359/1992 che disciplina il pagamento dell'indennità di esproprio.

A giudizio della Corte, l'importo dell'indennizzo, pur prendendo come base il valore venale del bene, finiva per discostarsene radicalmente quando l'importo riconosciuto, pari a circa il 50%, veniva ulteriormente decurtato del 20% per effetto dell'imposizione fiscale, e da ciò derivava la violazione dell'art. 1 del Protocollo.

In altro recente caso, quello deciso dalla sentenza del **22 giugno 2004, *Broniowski vs. Polonia***, si trattava della sorte dei beni abbandonati da 80.000 cittadini polacchi nei territori ad est del fiume Bug, e trasferiti da accordi tra Polonia ed Unione Sovietica a quest'ultima, con obbligo della Polonia di pagare, oltre ai danni di guerra, anche un risarcimento ai propri cittadini che avevano perduto le loro proprietà.

Secondo la legislazione polacca emanata in attuazione di tale accordo, i cittadini potevano acquistare dallo Stato polacco beni in uso perpetuo, quale compensazione per le proprietà abbandonate.

Nel caso deciso dalla sentenza della Corte europea, alla madre del ricorrente era stato corrisposto un compenso pari a circa il 2% del valore dei beni abbandonati, sotto forma di uso perpetuo di un terreno edificabile. La Corte europea, pur riconoscendo la particolare situazione storica ed economica della Polonia, ha tuttavia dichiarato che uno Stato non può esercitare il proprio potere discrezionale in contrasto con i principi della Convenzione, ed ha quindi affermato che la Polonia ha violato l'art. 1 del Protocollo in quanto, pur avendo titolo per privare i singoli delle loro proprietà, doveva però comunque garantire loro un compenso legato da ragionevole proporzione al valore delle stesse, secondo i principi dello stesso art. 1.

In conclusione. Le norme appartenenti al sistema della Convenzione euro-

pea, ed in particolare quelle del Protocollo addizionale, garantiscono a tutti i soggetti sottoposti alla giurisdizione delle Parti contraenti, tra cui ovviamente l'Italia, il diritto fondamentale al rispetto dei propri beni.

Il concetto di «bene», per giurisprudenza costante, ha una **portata autonoma** rispetto agli ordinamenti giuridici interni (**sentenza 16 settembre 1996, *Matos e Silva vs. Portogallo*, 23 febbraio 1995, *Gasus Dossier vs. Paesi Bassi*, 5 gennaio 2000, *Beyeler vs. Italia***); ed esso supera ormai ampiamente, come è stato chiarito, la nozione di proprietà e di diritto reale, il criterio determinante essendo costituito piuttosto dall'esistenza di *un diritto od interesse avente un valore patrimoniale* (**sentenze 7 luglio 1989, *Tre Traktörer AB vs. Svezia*; 25 marzo 1999, *Iatridis vs. Grecia*; 20 novembre 1995, *Pressos Companhia Naviera vs. Belgio*; 9 dicembre 1994, *Raffinerie greche Stran vs. Grecia***).

L'ingerenza e perfino la privazione dei «beni», così intesi da parte dello Stato, è ammessa secondo l'art. 1 del Protocollo in presenza delle condizioni ivi descritte, a condizione però che sia rispettato il ricordato principio del «giusto equilibrio» e non venga imposto al cittadino un sacrificio eccessivo, sproporzionato rispetto al fine perseguito.

Questi principi devono essere ovviamente applicati, non soltanto dal Giudice europeo, ma anche da tutti i giudici nazionali avanti ai quali le norme europee vengano invocate.

Ed è quindi alla luce dei principi stessi, che la situazione oggetto della presente causa deve essere valutata.

Titolo II

LE SITUAZIONI GIURIDICHE SOGGETTIVE DEGLI ESULI AL MOMENTO DELL'ENTRATA IN VIGORE DELLA CONVENZIONE EUROPEA E DEL PROTOCOLLO ADDIZIONALE PER L'ITALIA

Come si è già ricordato sopra (II. A e B), e come è stato del resto autorevolmente ribadito dalla **Corte di Cassazione** nella sua sentenza a **Sezioni Unite del 18 settembre 1970 n. 1549**, (*Foro It.*, 1970, I, 2828), i cittadini italiani esuli dai territori ceduti alla Jugoslavia avevano diritto di ottenere il controvalore dei beni perduti «secondo un criterio di integralità e di proporzionalità».

E ciò, in base sia agli Accordi bilaterali italo-jugoslavi del 1949 e 1950, sia infine in base alla legislazione interna, rappresentata anzitutto dalla L. 05.12.1949 n. 1064.

Anche la successiva Legge del 31.07.1952 n. 1131 prevedeva la corresponsione di *acconti* sulla base dei valori dei beni del 1938.

È soltanto con l'Accordo bilaterale del 18 dicembre 1954, che il diritto alla restituzione dei beni, od alla corresponsione del loro integrale valore, viene convertito in un mero diritto ad un indennizzo, determinato dall'Accordo nella somma forfettaria di 45 miliardi di lire¹⁸.

Discorso non diverso vale anche per i beni situati, non nei territori ceduti con il Trattato di pace, ma nel territorio della ex-Zona B del TLT.

Anche qui, all'originario diritto di proprietà pieno ed assoluto, previsto dal Trattato di pace e dal Memorandum d'Intesa del 1954 venne solo successivamente sostituito un diritto ad un indennizzo in misura forfettaria e ridottissima, essen-

do la somma complessiva determinata solo con il Trattato di Osimo del 1975 e con il successivo Accordo di Roma del 1983 nella cifra di 110 milioni di dollari.

È, dunque, soltanto al momento dell'entrata in vigore dell'Accordo bilaterale del 1954, ossia il 10 febbraio 1956, che il diritto all'integrale corresponsione del valore del bene perduto viene degradato a mero diritto ad un indennizzo nella misura risultante da quanto venisse corrisposto dalla Jugoslavia.

Ciò accade peraltro in un momento **successivo** all'entrata in vigore per l'Italia della Convenzione europea e del Protocollo addizionale (**26 ottobre 1955**).

In quest'ultimo momento, vale ancora pienamente nell'ordinamento giuridico italiano il diritto al pieno ed integrale risarcimento: e del resto, lo stesso Accordo del 1954 qualificava la somma di 72 milioni di dollari, indicata all'art. 2, come quella risultante da una stima *provvisoria* del valore dei beni considerati dall'articolo in questione.

Titolo III

VIOLAZIONE DA PARTE DELLA LEGISLAZIONE ITALIANA

Se quella appena individuata rappresenta la situazione giuridica propria dei cittadini esuli in relazione ai beni da essi abbandonati nei territori ceduti, appare evidente che *la violazione di tale situazione giuridica soggettiva ad essi spettante, commessa dallo Stato italiano, consiste nell'emanazione e nel mantenimento in vigore di tutti i provvedimenti normativi che incidono in senso negativo su tale situazione.*

La successione di tutti i provvedimenti in questione è stata già indicata e commentata nelle premesse generali.

Qui va posto in rilievo che, se siengono presenti i principi enunciati dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo a proposito dell'interpretazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale, appare indiscutibile l'avvenuta violazione di tale norma da parte dello Stato italiano.

Infatti, il pagamento dell'indennizzo previsto da tali provvedimenti, che avrebbe forse potuto rappresentare la corresponsione del giusto valore dei beni, se corrisposto in misura integrale e nei tempi immediatamente successivi agli Accordi bilaterali tra Italia e Jugoslavia, è intervenuto **in misura irrisoria e ridicola a distanza di 40 e talora 50 anni** dalla perdita, dando così vita ad un comportamento illecito perchè concretantesi nella effettiva privazione del diritto esistente nell'ordinamento italiano in capo ai soggetti interessati¹⁹.

Ciò appare senz'altro evidente se si considera la differenza fra quanto effettivamente corrisposto ai titolari dei beni nei territori ceduti e quanto la legislazione oggi vigente prevede per il caso di espropriazione per pubblica utilità: valore integrale del bene per i fabbricati e media tra valore venale di mercato e reddito dominicale nell'ultimo decennio, per terreni edificabili (mentre apposite tabelle esistono per i terreni agricoli).

Ma altrettanto evidente è la sproporzione ed il pregiudizio subiti dagli esuli giuliano-dalmati, che con i loro beni hanno pagato un debito appartenente all'intera collettività nazionale: solo su di essi, infatti – come rilevato dalla stessa Corte di Cassazione nella sentenza più volte ricordata – è stato fatto gravare il peso della

contropartita pretesa dalla Jugoslavia per acconsentire al Memorandum di intesa del 1954.

Non vi è dubbio che il sacrificio in tal modo imposto ai titolari dei beni situati nei territori ceduti è in violazione del Protocollo addizionale, perché non rispetta affatto i principi che la Corte europea ha sempre affermato in merito all'applicazione di tale norma.

Riducendo il diritto di quei soggetti ad un mero diritto ad un irrisorio indennizzo, nel modo che si è visto, lo Stato italiano ha posto in essere una vera e propria privazione ed annullamento del diritto loro spettante, non rispettosa del principio del «giusto equilibrio» e tale da imporre loro un sacrificio eccessivo, sproporzionato rispetto al fine perseguito.

Il compenso loro riconosciuto, totalmente irrelato rispetto all'effettivo valore dei beni perduti, e quindi non legato a questo da una ragionevole proporzionalità, non è tale da mantenere quel necessario **giusto equilibrio** tra interesse individuale ed interesse collettivo, che costituisce – come si è ripetutamente detto – condizione essenziale ed imprescindibile per la legittimità di qualsiasi misura ablativa o privativa a norma dell'art. 1 del Protocollo.

Basti qui ricordare che, di fatto, gli indennizzi liquidati dallo Stato ai legittimi proprietari dei beni di cui si tratta sono stati assolutamente irrisori – le diverse proposte di legge ricordate (vedi nota n. 18), li definiscono «briciole» – mentre, a detta di esperti, un serio e definitivo indennizzo dovrebbe prevedere **la moltiplicazione del valore al 1938, da maggiorare del coefficiente 1,5, quantomeno per 4000 o 5000**, al fine di arrivare ad un valore corrispondente a quello che potrebbe essere il valore attuale.

In questo modo, è stato scaricato sugli esuli italiani, privati dei loro beni in Jugoslavia, un «**onere eccessivo**» nel senso fatto proprio dalla ricordata giurisprudenza europea: assolutamente eccessivo, infatti, se visto in rapporto con la finalità pubblica perseguita dallo Stato italiano, tenendo presente la compensazione con i beni italiani siti nei territori ceduti con il pagamento dei danni di guerra alla Jugoslavia in contrasto con quanto previsto dal Trattato di pace, gli indennizzi corrisposti agli enti statali italiani per i loro beni espropriati o nazionalizzati dallo Stato jugoslavo, il lucro di interessi maturati sugli indennizzi mai pagati agli esuli.

A maggior ragione, sono in violazione della Convenzione europea le misure adottate dallo Stato italiano con il Trattato di Osimo, l'Accordo di Roma e le norme successive ad essi relative che riguardano gli «indennizzi» pagati ai proprietari di beni situati nell'ex Zona B: dove l'eccessività dell'onere risulta del tutto evidente dal fatto stesso che **qui è mancata perfino la presenza di una finalità pubblica**, nel caso completamente inesistente.

Titolo IV

ESISTENZA DEL DIRITTO INDIVIDUALE VIOLATO DALLO STATO NELL'ORDINAMENTO ITALIANO E DISAPPLICAZIONE DELLE NORME CHE NE RAPPRESENTANO LA NEGAZIONE

A. Il diritto consacrato dalle norme della Convenzione europea e dal Protocollo addizionale, nel significato e nella portata sin qui posti in luce, così come il

diritto al risarcimento che consegue alla sua dimostrata violazione da parte dello Stato italiano, operano, naturalmente, non solo nel sistema direttamente applicato dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, ma anche – immediatamente ed in primo luogo – nell'ambito dell'ordinamento interno dello stesso Stato, in virtù del pieno e completo adattamento operato nell'ambito di quest'ultimo alle norme convenzionali a seguito della Legge 4 agosto 1955 n. 848.

Di ciò non è oggi più possibile dubitare, in particolare a seguito della decisione a **Sezioni Unite della Cassazione penale nel caso *Polo Castro* (23 novembre 1988 – 8 maggio 1989**, in *Cass. Pen.* 1989, 1418; *Riv. internaz. dir. uomo*, 1990, 419) che ha definitivamente ribadito il principio dell'immediata applicazione interna delle norme convenzionali che contengano «*il modello di un atto interno completo nei suoi elementi essenziali, tali cioè da poter senz'altro creare obblighi e diritti*», ciò che indiscutibilmente accade nel caso che ci riguarda.

La giurisprudenza di legittimità successiva ha poi provveduto a chiarire ulteriormente anche la specifica posizione, che le norme della Convenzione europea occupano, a seguito dell'adattamento, in quanto operanti nell'ambito dell'ordinamento interno nei confronti di tutte le altre norme che ne fanno parte.

Così, con la sentenza – a **Sezioni Unite – del 10 luglio 1991 n. 7662** anche la **Cassazione civile** ha affermato l'**abrogazione** di norme interne incompatibili con la Convenzione europea; e con specifico riferimento alle norme del Protocollo addizionale alla Convenzione, sempre la **Cassazione civile (sentenza 19 luglio 2002 n. 10542)** ha affermato che l'introduzione nel sistema della norma dell'art. 1 del Protocollo comporta che il giudice nazionale, ove ravvisi un contrasto con la disciplina nazionale, è tenuto a dare **prevalenza** alla norma pattizia, dotata di immediata precettività rispetto al caso concreto, *anche ove ciò comporti una disapplicazione della norma interna*.

Principi successivamente ribaditi da **Cassazione civile n. 11096/2004 e Cassazione n. 3033/2005**.

Per quanto riguarda il rapporto esistente fra norme convenzionali e norme interne successive che si pongano con essa in contrasto, va sottolineato ancora quanto segue.

Anche **la Corte costituzionale**, con la sua sentenza n. **10 del 1993**, occupandosi della particolare natura dei vincoli derivanti dalle norme sulla protezione dei diritti della persona contenute nella Convenzione europea, ha affermato che si tratta di «*norme derivanti da una fonte riconducibile ad una competenza atipica e, come tali, insuscettibili di abrogazione o di modificazione da parte di disposizioni di legge ordinaria*», sottolineando che «*le diverse formule*» che esprimono diritti umani tutelati nelle convenzioni «*al di là delle coincidenze nei cataloghi di tali diritti...si integrano, completandosi reciprocamente nella interpretazione*»²⁰.

Sempre le **Sezioni Unite della Cassazione Civile (26 gennaio 2004, nn. 1338-1341)**, con riferimento agli obblighi discendenti dalla c.d. Legge Pinto (n. 89/2001) hanno affermato che «*è certo che l'applicazione diretta di una norma della CEDU [...] non può discostarsi dall'interpretazione che della stessa norma dà il giudice europeo*» salvo avere come conseguenza «*per lo Stato italiano la violazione e dell'art. 1 della CEDU*»²¹.

Infine, è sempre la **Corte di Cassazione, Sezioni Unite**, con la decisione n. **28507 del 23.12.2005** a dare una spinta notevolissima all'efficacia della

Convenzione della salvaguardia dei Diritti dell'Uomo nell'ordinamento interno, sfruttando il terreno fertile sul quale sempre le Sezioni Unite avevano fondato una nuova stagione dei rapporti tra le autorità giurisdizionali nazionali e le norme contenute nella CEDU – allorché con le precitate pronunce **n. 1338 – 1331/2004** avevano sapientemente gettato le basi per una affermazione di principio in ordine alla precettività dei diritti sanciti dalla Convenzione del 1950, ratificata dall'Ordinamento italiano nell'anno 1955²².

Nel complesso si può ritenere che, al di là della fondamentale decisione delle Sezioni Unite, tutte le decisioni rese dalla I Sezione della Corte di Cassazione Civile, hanno confermato il principio secondo il quale la norma nazionale interna deve essere disapplicata dal Giudice Nazionale se ritenuta incompatibile con le norme europee di salvaguardia dei diritti Umani senza attendere l'intervento adeguato del potere legislativo²³.

Né è senza significato che la **Relazione dell'Ufficio del Massimario**, che pure si occupò dei rapporti tra occupazione esecutiva e CEDU non aveva mancato anch'esso di sottolineare che «[...] *per quanto rimesso al potere giurisdizionale, l'applicazione della Convenzione deve comportare la disapplicazione delle norme interne ritenute incompatibili, senza attendere l'intervento adeguato del potere legislativo [...]*».

La decisione delle **Sezioni Unite n. 28507/2005** ha così segnato una nuova pagina nei rapporti tra diritto interno e CEDU, rendendo imprescindibile negli operatori del diritto la creazione di una nuova cultura giuridica, nella quale i diritti di matrice sopranazionale e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo dovrebbero necessariamente occupare spazi rilevanti, andando ad incidere trasversalmente su tutte le branche del diritto e condizionando effettivamente – *in melius* – le prerogative essenziali dei cittadini²⁴.

Non riteniamo occorra spendere altre parole per dimostrare come, una volta ammessa – come non può essere non ammessa – l'immediata applicabilità e rilevanza delle norme convenzionali europee, ivi incluse quelle del Protocollo addizionale – si deve di necessità riconoscere **l'inapplicabilità delle norme nazionali che si pongono in contrasto con i principi stabiliti dalle prime**.

Alla luce delle suesposte considerazioni il Giudice italiano non potrà che accogliere anche domande di risarcimento, conformandosi alle norme della Convenzione e del Protocollo, così come costantemente interpretate dagli organi europei, disattendendo i parametri di cui alle leggi nn. 135/85, 98/94, 137/01 e precedenti, che di quelle rappresentano violazione.

* * *

B. Nella non creduta ipotesi per cui il Giudice ordinario non dovesse accogliere la tesi della disapplicazione (o non applicazione) (come ritenuto dalla **Sezione I della Cassazione Civile con ordinanza n. 11887 del 20.05.2006**), si potrebbe eccepire *l'illegittimità costituzionale delle leggi n. 135/85, n. 98/94 e n. 137/01*, nonché di ogni altra norma disciplinante gli indennizzi per i beni siti nei territori ceduti con il Trattato di pace o per quelli siti nell'ex Zona B, emanate dopo la ratifica da parte dell'Italia del Trattato di Roma, approvato con Legge 04.08.1955 n. 848, *per essere in evidente contrasto con il principio di proporzionalità*, per quanto concerne il pagamento dell'indennizzo, di cui all'art.

1 del Protocollo aggiuntivo della Convenzione.

Come già evidenziato, i coefficienti di rivalutazione dei beni siti nei territori ceduti con il Trattato di Pace e della zona B del Territorio Libero di Trieste sono stati, infine, **unificati** dall'art. 8 della **Legge 135/1985** con coefficiente unico pari a **200** volte il valore dei beni ai prezzi del 1938.

L'articolo ha stabilito, peraltro, che l'indennizzo così determinato è corrisposto a saldo definitivo di ogni ulteriore pretesa e diritto, detratti eventuali anticipi o indennizzi parziali percepiti.

La Legge **29.03.2001 n. 137, rivedendo il precedente concetto di definitività**, ha rivalutato i vecchi coefficienti secondo una tabella che privilegia le somme più basse, tant'è vero che il coefficiente di valutazione è di 350 per le somme fino a ITL. 100.000, per diminuire sino a 10 per le somme oltre a ITL. 5.000.000.

Tutte le norme citate sono in palese contrasto con le norme europee il cui significato è stato in precedenza ampiamente chiarito.

Ne consegue la violazione indiretta dell'*art. 11 Cost.*, nella parte in cui garantisce costituzionalmente la partecipazione italiana alle organizzazioni internazionali intese ad assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni, fra le quali va annoverato il Consiglio d'Europa con tutte le norme convenzionali da esso promosse e garantite attraverso il sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo; dell'*art. 42 Cost.*, interpretato alla luce della giurisprudenza costituzionale italiana e di quella europea in precedenza qui ricordata; e del (nuovo) *art. 117 Cost.*, nella parte in cui assume il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari quali limiti all'attività del legislatore, nazionale e regionale.

Si potrebbe così eccepire, in via subordinata, anche l'illegittimità costituzionale delle leggi suindicate e di ogni altra norma disciplinante gli indennizzi per i beni ex-italiani siti in territori ceduti con il Trattato di pace o per quelli siti nell'ex Zona B.

* * *

C. Il cittadino potrebbe chiedere al Giudice italiano che venga accertato anche il suo diritto a ottenere l'accertamento dell'esistenza del diritto al risarcimento del **danno morale** causato dall'illecito comportamento dello Stato italiano.

Con le recenti **sentenze n. 8827 e n. 8828 del 31.05.03 della Corte di Cassazione**, nonché con la **sentenza n. 233 del 11.07.03 della Corte Costituzionale** è risarcibile il danno morale ogni qual volta vi sia la lesione di un interesse attinente alla persona, costituzionalmente rilevante.

Il risarcimento del danno non patrimoniale previsto dall'art. 2059 c.c. («*il danno non patrimoniale deve essere risarcito solo nei casi determinati dalla legge*») deve essere ritenuto comprensivo di tutti quei valori personali di rilievo costituzionale consacrati dalla Costituzione.

Pertanto, ciò che rileva ai fini dell'ammissione al risarcimento, in riferimento all'art. 2059 c.c., è l'ingiusta lesione di un interesse alla persona, dal quale conseguono pregiudizi non suscettibili di valutazione economica.

Appare evidente la responsabilità dello Stato Italiano per non aver mai dato per circa **60 anni** un equo indennizzo all'attore, violando così il principio di correttezza cui deve essere ispirata l'azione della P.A.

È inutile elencare tutti i patemi d'animo subiti dagli esuli, i quali, privati dei

propri beni, debbono continuare, dopo anni, a “lottare” per ottenere ciò che gli è dovuto, con inevitabile ansia derivata dall’attesa dell’esito di un giudizio e dal timore di non ottenere finalmente “giustizia”.

È opportuno evidenziare che, anche secondo la Corte Europea dei diritti dell’Uomo, in seguito alla violazione di un diritto (nel caso di specie del diritto alla proprietà) garantito dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, lo Stato va condannato al risarcimento del danno morale (**Corte Europea dei Diritti dell’ Uomo, 28 settembre 2005; Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, 19 febbraio 1998; Corte Europea dei Diritti dell’ Uomo, 28 settembre 1995**).

In particolare, la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo ha riconosciuto e, conseguentemente, liquidato, anche in due recenti casi (**Belvedere Alberghiera vs. Italia, 30 ottobre 2003 e Carbonara e Ventura vs. Italia, 11 dicembre 2003**), il danno morale patito dai proprietari per la violazione dell’art. 1 prot. 1 alla CEDU²⁵.

Conclusioni

Come avrà potuto notare il lettore, siamo in presenza di una materia particolarmente complicata e complessa, sia per quanto riguarda la ricostruzione storica delle vicende che hanno interessato i beni degli esuli istriani, fiumani e dalmati, espropriati e nazionalizzati dal regime comunista di Tito, sia con riferimento alla legislazione interna italiana che ne ha previsto l’indennizzo, sia infine per quanto concerne le possibili azioni di carattere giudiziario che potrebbero essere azionate al fine di ottenere il ristoro del danno subito e/o la restituzione del relativo bene.

Vi sono infatti alcune azioni che potrebbe esercitare esclusivamente lo Stato italiano e si tratta prevalentemente, ad avviso di chi scrive, di azioni di tipo politico.

Sarebbe sufficiente esercitare il **diritto di veto** affinché la Croazia entri nell’Unione Europea e costringerla ad una maggiore ragionevolezza nell’ambito della trattativa che è attualmente in corso per la individuazione dei beni da restituire ai cittadini italiani.

Com’è noto, i croati insistono nel sostenere che la questione è stata definita dai trattati sottoscritti tra l’Italia e l’ex Jugoslavia e, quindi, si tratta di individuare esclusivamente quei pochi beni che sono esclusi dai Trattati (circa 5.000) in virtù del principio del *pacta sunt servanda*.

Secondo, invece, l’opinione di insigni giuristi, tale principio sarebbe superato dall’evolversi della situazione politica, giuridica e normativa che ha interessato le ex repubbliche federative jugoslave e, conseguentemente, la trattativa per il riconoscimento, anche a favore dei cittadini italiani, del diritto alla restituzione dei beni, non incontrerebbe alcun precedente ostacolo.

Non vi è dubbio che la politica fa e farà fatica a porre sul piatto della bilancia dell’ingresso della Croazia all’interno dell’Unione Europea il problema del riconoscimento integrale dei torti subiti dagli Esuli giuliano-dalmati.

E se così è, ritengo che il motivo fondamentale è che *la tragedia dei giuliano-dalmati non è, ancor’oggi, considerata come una tragedia ascrivibile all’intero popolo italiano*.

Si tratta ancora di una vicenda che riguarda solamente parte dei cittadini e

non coinvolge certamente l'intera collettività nazionale. E ciò, nonostante che gli Esuli giuliano-dalmati abbiano pagato con i loro beni i danni di guerra dell'intero popolo italiano.

Purtroppo, il silenzio che è stato calato sulla tragedia dei confini orientali d'Italia sino alla caduta del «muro di Berlino» ed il ritardo con il quale si è fatta luce sulle vicende delle Foibe e dell'Esodo, fanno sì che non sia ancora maturato, in seno alla nostra comunità, il convincimento che tali avvenimenti rappresentano una lesione ai propri diritti con conseguente riconoscimento che il problema, soprattutto a livello politico, è un problema che rappresenta i sentimenti della intera popolazione italiana.

Purtroppo ciò così non è, e da parte delle forze politiche si tende a ritenere che gli Esuli possano ritenersi soddisfatti con il riconoscimento, a mezzo legge, del Giorno del Ricordo e, conseguentemente, con il riconoscimento esclusivamente **morale** dei torti subiti.

Abbiamo tutti avuto modo di notare che, anche di recente, allorché i politici parlano dei nostri beni pongono l'accento non tanto alla discriminazione operata in materia di restituzione dei beni, quanto alla discriminazione, che tuttora sussiste, in materia di accesso da parte del cittadino italiano al mercato immobiliare croato.

Trattasi di argomento sul quale non vale la pena di soffermarsi, anche perché la Croazia, se vorrà entrare in Europa, dovrà inevitabilmente eliminare i divieti e le difficoltà che attualmente vengono frapposte affinché le proprietà immobiliari possano essere acquistate, non dico dagli Esuli, ma da qualsiasi cittadino italiano.

Sino ad oggi la Croazia si è difesa sostenendo che, in virtù del principio di reciprocità, un cittadino croato non può acquistare un bene in Italia se non è ivi residente ma ciò è stato smentito da una Circolare indirizzata dalla Farnesina a tutti i notai italiani in cui si afferma espressamente il contrario. Controparte non avrà e non ha argomenti per continuare a discriminare i cittadini italiani e, quindi, il mercato immobiliare dovrà prima o poi aprirsi.

Secondo motivo per il quale è assai dubbio che l'Italia possa esercitare il diritto di veto previsto dal Trattato di Maastricht è che *non l'ha fatto nei confronti della Slovenia* lasciando che la stessa, con il maggio dello scorso anno, entrasse liberamente nella Comunità. Sappiamo tutti come si sono svolti i fatti.

In effetti la restituzione dei beni italiani in Slovenia era stato oggetto di una diatriba politica.

Infatti il primo governo Berlusconi aveva ostacolato la candidatura della Slovenia alla UE adducendo il mancato rispetto degli accordi conclusi dal ministro on. Gianni De Michelis all'indomani della dichiarazione di indipendenza di questo Paese, dichiarazione citata dall'Italia con la **clausola sospensiva**, secondo la quale il riconoscimento del nuovo Stato si sarebbe perfezionato solo una volta che la Slovenia avesse risolto la questione della restituzione delle proprietà private degli italiani. La risoluzione della questione era avvenuta a livello europeo con il cosiddetto «**Compromesso Solana**».

Essa aveva come oggetto principale la previsione dell'accettazione da parte slovena del diritto dei cittadini europei ad accedere al mercato immobiliare. Vi era in esso una previsione di regime differenziato per gli Esuli: infatti per essi disponeva che i proprietari dei beni che furono oggetto di riduzione alla proprietà

sociale ed ai loro eredi, avevano **diritto di prelazione** su di essi.

Anche tale compromesso non ha raggiunto in pratica alcun concreto risultato, neppure sotto il profilo della possibilità di riacquistare i beni, dato che la Slovenia, facendosi forte di una legge italiana che impedisce agli sloveni di comparere entro un raggio in linea d'aria di circa 15 Km dal confine, applicando il principio di reciprocità, ha di fatto escluso i Comuni di Capodistria, Pirano, Isola e i dintorni che potevano essere oggetto di qualche specifica richiesta.

Comunque si trattava di un risultato assolutamente non gradito in quanto non aveva previsto alcuna restituzione anzi, aveva rimandato (esplicitamente all'indispensabile negoziazione tra le parti) la soluzione di tale problema.

Il «lodo Solana» aveva esclusivamente il merito di permettere di stabilire un nuovo clima di rapporti bilaterali tra Italia e Slovenia con la prospettiva di riprendere, su altre basi, il dialogo sulla questione. Ma sappiamo tutti quale sia stato l'esito di questo «lodo» (si veda pag. 17): ne parla in un suo recente libro l'on. Piero Fassino, all'epoca sottosegretario agli Esteri.

* * *

Sempre evidentemente se vi è volontà politica, **l'Italia, anziché esercitare il diritto di veto, che potrebbe apparire sotto certo profilo ricattatorio, potrebbe adire essa stessa, ai sensi dell'art. 33 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, la Corte di Giustizia Europea in modo da ottenere una sentenza che acclari e dichiari che la legge di denazionalizzazione croata è discriminatoria nei confronti dei cittadini italiani e, come tale, in violazione della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.**

Una eventuale decisione della Corte di Strasburgo in tal senso avrebbe sicuramente un valore determinante ed influirebbe sull'atteggiamento della Commissione Europea, soprattutto nei rapporti sull'adesione della Croazia alla U.E., quando sarà maturato il momento dei negoziati per l'ingresso.

Sotto questo profilo interessante ed utile può apparire anche la richiesta che, tramite la Federazione degli Esuli Istriani, Fiumani e Dalmati, è stata rivolta ai parlamentari italiani a Bruxelles affinché la Commissione si faccia promotrice dell'istituzione di una Commissione che scriva un «**Libro Bianco**» dei torti e delle ingiustizie subite dagli Esuli giuliano-dalmati, in modo che tale conclusione, ancorché priva di valenza giuridica o giurisdizionale, possa influenzare il corso della trattativa di adesione della Croazia nella Comunità Europea.

Pertanto, per lo **Stato Italiano** il problema è esclusivamente di natura politica, dato che i rimedi giuridici sono facilmente applicabili: anzi il più semplice, il diritto di veto, non richiede neppure il ricorso ad Organi giurisdizionali sopranazionali.

Per i **singoli cittadini**, che vogliono ottenere giustizia per i torti subiti, le alternative sono, in tale fase esclusivamente tre:

- 1) Laddove si volesse chiedere la restituzione dei beni non vi è dubbio che, al fine di evitare una decisione di irricevibilità del ricorso promosso direttamente alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo, si dovrebbe, precauzionalmente e preventivamente, adire le vie interne, sia in Slovenia sia in Croazia, sostenendo, in entrambi i casi, la tesi della disapplicazione delle norme interne che in questo momento ci discrimi-

nano e la prevalenza delle norme di diritto internazionale e, soprattutto, della Convenzione Europea che Slovenia e Croazia hanno già sottoscritto.

Solo, laddove, queste azioni non dovessero sortire effetto positivo, una volta esauriti i vari gradi di giudizio previsti dalle singole legislazioni, il cittadino avrebbe il termine di sei mesi per ricorrere alla Corte di Strasburgo.

Tale azione, laddove alla data di entrata in vigore in Croazia della legge di denazionalizzazione (n. 1.01.87) il bene fosse stato ancora di proprietà pubblica e ceduto a terzi solo successivamente, dovrebbe essere attivata (con relativa trascrizione sulla particella tavolare) entro il 31.12.2006, termine preso in considerazione dalla legislazione al fine della tutela della buona fede del mercato immobiliare che è sospesa fino al 01.01.2007.

Negli altri casi (cioè beni tuttora di proprietà pubblica) l'azione innanzi all'Autorità giudiziaria croata non incontrerebbe i limiti di tale termine.

- 2) Di diverso spessore e con diversi obiettivi è invece l'azione che potrebbe essere svolta nei confronti dell'Italia (*e che a breve prenderà corpo a seguito dell'iniziativa promossa dal sottoscritto con la consulenza di esimi esperti di diritto internazionale*), finalizzata, come detto, a chiedere la condanna dello Stato italiano al risarcimento integrale dei danni subiti dagli Esuli per la perdita dei loro beni, dato che quelli sino ad oggi corrisposti sono indennizzi irrisori e miserevoli, facendo prevalere (rispetto alle varie leggi con le quali sono stati liquidati sino ad oggi meri acconti o comunque somme a titolo di indennizzo del tutto insoddisfacenti) il principio comunitario secondo cui gli Esuli hanno diritto ad un indennizzo ragionevole che, nell'ottica della Corte Europea, è uno dei criteri per accertare il rispetto del giusto equilibrio che deve sussistere tra l'esigenza generale e la tutela del diritto del singolo.

Principio di **proporzionalità** e di rispetto del **giusto equilibrio** che è stato dalla Corte ritenuto violato sia nei casi in cui è stata prevista la corresponsione di un mero indennizzo sia nel caso in cui il pagamento non è avvenuto entro un lasso di tempo ragionevole.

- 3) Da ultimo, come visto, potrebbe anche, da parte dei singoli cittadini, essere esperita azione innanzi al **Comitato per i Diritti dell'Uomo**: ben consapevoli, tuttavia, che l'esito favorevole avrebbe valore solo politico e non giuridico.

NOTE

¹ Ci si riferisce a quello sottoscritto con l’Austria a San Germain il 10 settembre 1919 e a quello concluso con l’Ungheria a Trianon il 4 giugno 1920 mentre, in tema di accordi bilaterali, con il Trattato di Rapallo concluso con il Regno dei Serbi, Croati e Sloveni il 12 dicembre 1920, l’Italia convenne la creazione dello Stato autonomo di Fiume, mentre con quello di Roma, concluso tra le stesse parti il 27 gennaio 1924, Fiume fu annessa a pieno titolo all’Italia.

² La previsione originaria contemplava che le due Zone (A e B) fossero assegnate all’amministrazione rispettivamente degli alleati e della RFSJ, ma, a causa delle difficoltà insorte nell’amministrazione stessa dei territori, il regime venne modificato e le zone rimasero soggette all’amministrazione rispettivamente dell’Italia (Zona A) e della RFSJ (Zona B).

Le modifiche vennero stabilite nel «Memorandum d’intesa», concluso a Londra il 5 ottobre 1954 tra Regno Unito, Stati Uniti, Italia e Jugoslavia.

La situazione di fatto venne poi riconosciuta e le violazioni interne sanate con il Trattato di Osimo del 19 novembre 1975: la ex Zona A rimase in sovranità italiana, mentre la Zona B passò in sovranità della Jugoslavia.

³ Per tutti questi beni «pubblici e privati», infatti, l’art. 79, ai commi 1, 2 e 3 prevedeva il passaggio allo Stato vincitore sulla base delle domande avanzate, nei confronti dell’Italia, dallo Stato vincitore o dai suoi cittadini; inoltre, poneva a carico dell’Italia l’obbligo di indennizzare i propri cittadini per tali beni, privando gli stessi di ogni possibilità di ricorso contro lo Stato vincitore, anche sulla base del diritto interno dello stesso Stato vincitore.

⁴ I beni pubblici italiani, infatti, passavano senza un corrispettivo di prezzo allo Stato jugoslavo mentre il debito pubblico veniva ripartito tra i due Stati.

⁵ Allegato XIV al Trattato di Pace «**Disposizioni economiche e finanziarie relative ai territori ceduti**: “Lo Stato successore riceverà, senza pagamento, i beni statali e parastatali nel territorio ceduto in forza del presente Trattato [omissis] n. 9. I beni, diritti ed interessi dei cittadini italiani, che siano residenti nei territori ceduti alla data dell’entrata in vigore del presente Trattato saranno rispettati su base di parità rispetto ai diritti dei cittadini dello Stato successore, purché siano stati legittimamente acquisiti.

I beni, diritti ed interessi entro i territori ceduti degli altri cittadini italiani e quelli delle persone giuridiche di nazionalità italiana, purché legittimamente acquisiti, saranno sottoposti soltanto a quei provvedimenti che potranno essere via via adottati in linea generale rispetto ai beni dei cittadini stranieri e di persone giuridiche di nazionalità straniera. *Detti beni, diritti ed interessi, non potranno essere trattenuti o liquidati ai sensi dell’art. 79 del presente Trattato (cioè in compensazione del debito bellico italiano con la Jugoslavia, n.d.r.) ma dovranno essere restituiti ai rispettivi proprietari, liberi da vincoli di qualsiasi natura o di ogni altra misura di alienazione, di amministrazione forzata o di sequestro presa nel periodo compreso tra il 3 settembre 1943 e l’entrata in vigore del presente Trattato” (16 settembre 1947)*».

⁶ Art. 3 dell’Accordo italo-jugoslavo del 23 maggio 1949.

⁷ Art. 8 dell’Accordo italo-jugoslavo del 23 maggio 1949.

⁸ Art.4 «Ai titolari dei beni, diritti ed interessi, che ne avranno fatto denuncia ai sensi degli articoli precedenti della presente legge, sarà liquidato *un indennizzo nei limiti in cui esso sarà effettivamente corrisposto dal Governo della Repubblica Federale Jugoslava in esecuzione dell'Accordo italo-jugoslavo sottoscritto a Belgrado il 23.05.1949*».
Art. 5 «La liquidazione degli indennizzi concordati con il Governo jugoslavo, agli aventi diritto, sarà deliberata da una Commissione Interministeriale che verrà nominata con decreto del Ministro del Tesoro [...]».

⁹ Art. 8 «Il governo della Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia s'impegna a versare al Governo Italiano la somma di 10 miliardi di lire come acconto sui montanti indicati agli art. 1 ultimo comma e 7. L'importo sopra indicato non ha alcun rapporto di percentuale con i suddetti montanti, né alcun valore indicativo di questi ultimi».

¹⁰ Si osserva che si trattava di una stima fiscale "prudenziale" (per difetto) tant'è vero che una Commissione di esperti della Camera di Commercio di Trieste nel 1965 accertò che «*i prezzi medi generali al valore 1938, applicati d'imperio dall'Amministrazione dello Stato, corrispondono mediamente al 65% dei prezzi effettivi dei beni perduti*».

¹¹ Su questo accordo si tengano presenti le considerazioni di cui *infra* alla nota 18.

¹² D.P.R. 575/66 Esecuzione dell'Accordo tra l'Italia e la Jugoslavia per il regolamento di pendenze finanziarie derivanti dall'Accordo di Belgrado del 18 dicembre 1954 concluso a Roma il 3 luglio 1965.

¹³ Il Memorandum contiene una disposizione relativa ai beni dei cittadini italiani residenti nella Zona B, nonché di quelli che ritornano in tali territori: «*shall enjoy the same rights as the other residents of these areas. Their properties and assets shall be at their disposal in accordance with the existing laws unless disposed of them in the meantime*».

¹⁴ Così come peraltro statuito nell'art. 21 del Trattato di pace e ribadito nella dichiarazione tripartita anglo-franco-americana del 20.03.48, allorché i Governi interessati, preso atto dell'atteggiamento jugoslavo e dell'impossibilità di dare vita al territorio, espressero l'auspicio che entrambe le zone fossero restituite all'Italia, *titolare della sovranità*.

¹⁵ Il Memorandum del 05.10.54 venne a chiudere un periodo di forti tensioni culminate nei fatti di Trieste nel novembre 1953 in cui persero la vita, tra gli altri, due giovani profughi da Zara e da Fiume, Piero Addobbati e Nardino Manzi, che permise, da lì a pochi giorni, il ritorno dei Bersaglieri nella città di San Giusto.

¹⁶ Eseguito con Legge **14.03.1977 n. 73**, in G.U. n. 77 del 21 marzo.

¹⁷ Eseguito con Legge 07.11.1988 n. 518, in G.U.n. 286, 6 dicembre.

¹⁸ A proposito di questo Accordo, è il caso di rilevare che, se il senso politico dell'operazione è molto chiaro – accedere ad un *do ut des* che consentisse l'applicazione del Memorandum d'Intesa e quindi il ritorno di Trieste all'Italia – assai dubbi sono gli aspetti strettamente giuridici ad esso attinenti, a cominciare dal modo in cui vi è stata data esecuzione. Questa è infatti avvenuta con il D.P.R. 11 marzo 1955 n. 210, senza alcuna legge autorizzante la ratifica (sebbene si trattasse senza dubbio di accordo rientrante nelle categorie previste dall'Art. 80 della Costituzione) e sul presupposto, richiamato nelle premesse del Decreto, che il potere di dare esecuzione all'Accordo a mezzo di

decreto presidenziale discendesse dall'Art. 2 del D.L. 28 novembre 1947 n. 1430. In realtà, però, l'Art. 2 in questione si limita a prevedere l'emanazione con decreto presidenziale dei provvedimenti necessari, anche in deroga alle leggi vigenti, «per l'esecuzione del Trattato di cui all'Art. 1», ossia del Trattato di pace: mentre l'Accordo del 1954, lungi dal dare esecuzione a quest'ultimo, intende *contraddirlo*, negando il permanere della proprietà sui beni in territori ceduti in capo ai titolari italiani. Ne consegue che l'esecuzione così data all'Accordo non è avvenuta in forma legittima ed adeguata, e l'Accordo stesso dovrebbe ritenersi privo di effetti interni nel nostro ordinamento giuridico.

¹⁹ A tale fine si vedano le proposte di leggi presentate in questi anni per attribuire ai cittadini un indennizzo equo.

A. Al fine di evidenziare la assoluta **irrisorietà** ed **inadeguatezza** delle somme versate dal Governo italiano ai cittadini per i beni siti nei territori ceduti con il Trattato del 1947 e nell'ex Zona B con il Trattato di Osimo si rinvia alla **proposta di legge n. 3285** di iniziativa dei deputati **Jervolino-Russo, Ruffino, Bordon, Fassino, Capitelli, Pepe, Bartoli, Cipezzoni, Menegon, Alibrandi, Bassi-Lagostena, Novelli, Rivera ed Onofrio** presentata il **19.10.1995** alla Camera dei Deputati.

Si tralasciano tutte le premesse di carattere generale contenute nella proposta di legge, che sono state già trattate nel presente atto, per richiamare alcuni punti salienti della proposta in cui si afferma:

«*La cessione della particolare posizione giuridica dei beni italiani nei territori ceduti – assicurata dal Trattato di Pace – non ha avuto finora alcuna contropartita per i loro proprietari.*

Ai proprietari dei beni italiani nei territori ceduti, liquidati dal Governo italiano, è derivato così soltanto un “teorico” diritto soggettivo perfetto all’indennizzo, cioè un diritto che i beni siano indennizzati integralmente – al loro valore reale – dal Governo italiano (Corte Suprema di Cassazione, Sezioni Unite Civili, sentenza 18 settembre 1970, n. 1549).

Finora gli esuli invece hanno ottenuto soltanto briciole di indennizzo.

*Le suesposte considerazioni sono riferibili anche ai beni abbandonati nella **Zona B**.*

Qui il Governo italiano ha avuto un comportamento palesemente contraddittorio. Infatti, nell'introduzione dei vari articoli del Trattato di Osimo si parla di “rispetto dei diritti fondamentali e delle libertà”, di “lealtà al principio della protezione, la più ampia possibile, dei cittadini appartenenti ai gruppi etnici, ispirandosi anche ai principi della Carta delle Nazioni Unite, della Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo, della Convenzione sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, dei Patti Universali dei Diritti dell’Uomo”, eccetera.

Invece, con lo stesso Trattato di Osimo, il Governo italiano ha dato una copertura di legittimità a tutti questi espropri abusivi.

*È vero che l'art. 4 del Trattato di Osimo prevedeva un indennizzo “equo ed accettabile dalle parti” per i beni italiani espropriati in Zona B ed anche l'eventuale restituzione di una parte di essi. **Ma tutto ciò è rimasto lettera morta, tanto è vero che, dopo vent'anni dalla firma del Trattato, questi beni non sono stati né indennizzati, né restituiti.***

*«Non si può poi non tener presente che in proposito l'Italia è obbligata, in base al Trattato di Pace del 1947, [rectius in base agli Accordi italo-jugoslavi successivi] ad indennizzare i beni confiscati e/o nazionalizzati e che una legge dello Stato italiano (quella di ratifica dell'Accordo di Osimo) dispone che gli indennizzi devono essere **equi ed accettabili**.*

*Finora, invece, gli esuli titolari di beni hanno ricevuto degli acconti **minimi frammentari e inadeguati**».*

Ed ancora si afferma:

«Il Trattato applicato ai giuliani (valore dei beni nel 1938 moltiplicato per il coefficiente 200), cittadini italiani autoctoni delle terre perdute, i quali hanno abbandonato tutto, è decisamente inferiore a quello praticato per i beni lasciati nei territori africani dell'ex colonia della Tunisia dai cittadini italiani (non autoctoni): **nel 1964 per i beni in Tunisia, nel 1970 per quelli in Libia, nel 1975 per quelli della nuova Etiopia**».

«A parte ciò è doveroso rilevare che in Italia vige una normativa diversa per indennizzare i cittadini italiani che sono stati danneggiati nei loro beni immobili da eventi bellici, e ciò malgrado che il nostro Paese non sia vincolato in questo da Trattati internazionali».

La proposta di legge sopraccitata afferma, pertanto, che per calcolare gli indennizzi dei beni abbandonati dagli esuli, il **coefficiente di rivalutazione di 1767 volte andrebbe naturalmente aumentato in proporzione alla svalutazione della lira nei periodi dal 1938 al maggio 1940 e dal 1992 sino all'entrata in vigore della «nuova auspicabile legge»**.

Per effetto di tali incrementi, alla fine del 1993, il coefficiente di rivalutazione risultava, per i proponenti, **di 2300 volte (!!!)**.

E si ricordava che, invece, i beni dei profughi giuliani e dalmati erano stati liquidati, con un coefficiente di rivalutazione di 200 volte il valore dell'anno 1938.

Oltre a ciò la proposta di legge prevede che il valore base riferito al 1938 vada moltiplicato per 1,5.

Sulla base di queste considerazioni, la nuova legge avrebbe dovuto sanare tale grave ingiustizia verso i profughi giuliani e dalmati che con i loro beni hanno pagato i debiti di guerra dell'intera Nazione italiana ed il ritorno di Trieste all'Italia.

B. Un ulteriore **disegno di Legge n. 418 «Norme per l'indennizzo dei beni italiani perduti dai cittadini italiani nei territori dell'Istria, di Fiume e della Dalmazia ceduti alla Jugoslavia»** d'iniziativa del sen. **Giulio Camber**, è stato comunicato alla Camera del Senato il 16 luglio 2001.

Il contenuto della proposta è analogo a quello della proposta di legge d'iniziativa Jervolino-Russo etc. e ciò dimostra che il problema dei beni «abbandonati» è sentito dalle varie forze politiche, sia di destra sia di sinistra, poiché tutti concordano nel fatto che gli esuli titolari di beni, che con essi hanno pagato i debiti di guerra dell'intera Nazione italiana, hanno diritto di ottenere dallo Stato italiano un provvedimento **equo e definitivo**, e ciò a prescindere dagli sviluppi e dai risultati dei rapporti italo-sloveni e italo-croati in ordine ai molteplici aspetti legati alle relazioni politiche ed economiche interstatali.

In base all'art. 1, ai titolari dei beni, diritti ed interessi italiani nei territori ceduti alla Jugoslavia con il Trattato di pace e nella Zona B del Territorio Libero di Trieste, deve essere corrisposto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, **l'indennizzo** definitivo sulla base dell'equo prezzo medio dei beni nell'anno 1938, moltiplicato per il coefficiente di rivalutazione del contributo statale per il ripristino di edifici privati distrutti da eventi bellici, ovvero del rapporto tra i prezzi attuali ed i prezzi degli edifici vigenti nel mese precedente la dichiarazione di guerra (maggio 1940), stabilito annualmente con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in base all'Istituto nazionale di statistica, con l'incremento relativo alla svalutazione della lira nel periodo dal gennaio 1938 al maggio 1940.

La proposta di legge prevede, inoltre, la corresponsione ai titolari di beni di cui all'art. 1, della accumulazione degli **interessi** calcolata sulla base di diversi coefficienti.

C. Da ultima va ricordata analoga proposta di Legge n. 5927 del giugno 2005 di iniziativa del deputato Bobo Craxi «Norme per l'indennizzo dei beni abbandonati nei territori passati a sovranità jugoslava (oggi slovena e croata)» avente nella sostanza analogo contenuto dei due disegni di legge suindicati, salvo la maggiorazione del coefficiente di rivalutazione quantomeno sino a 4000 o 5000.

D. Recentissimo è infine il Disegno di Legge **6273** presentato il **18.01.2006** dal Ministro

degli Affari Esteri, **Gianfranco Fini**, ed avente ad oggetto: «Riordino della disciplina in materia di indennizzi a cittadini italiani che abbiano perduto beni, diritti ed interessi nei territori della ex Jugoslavia già soggetti alla sovranità italiana». Si riportano alcuni passi. «Il presente disegno di legge nasce dalla necessità di corrispondere un **equo e definitivo trattamento di indennizzo** a favore di migliaia di nostri connazionali che hanno perduto il loro beni, diritti ed interessi nei territori ceduti alla ex Jugoslavia, già soggetti alla sovranità italiana [...]». «È utile inoltre rappresentare che gli attuali indennizzi sono stati stabiliti a suo tempo tra una categoria e l'altra di connazionali. **Da una verifica degli indici di svalutazione ISTAT, comparati con quelli stabiliti dalla legge 05.04.1985 n.135, ci si rende conto che gli indennizzi sino ad ora concessi sono, in taluni casi, del tutto irrisori**».

«Tuttavia ad oggi, molte questioni sono rimaste insolute e molti connazionali attendono una **equa liquidazione degli indennizzi**. A ciò si aggiunge il fatto che tali ritardi hanno provato una enorme perdita di potere di acquisto, sia nel settore dei beni di largo consumo, sia in quello dei beni immobili». «Si è pertanto venuti alla conclusione di riordinare la disciplina, attualmente dispersa in una serie di provvedimenti, attraverso una ricognizione puntuale della materia, delle questioni rimaste in piedi, del contenzioso esistente, ed alla luce di un nuovo coefficiente parametrico per la determinazione dell'indennizzo». «Vengono presi a riferimento i beni di comune commercio correnti nel 1938, che vengono aggiornati al dicembre 2005».

Purtroppo anche questo disegno di legge non ha sortito alcun risultato positivo, ma rappresenta, comunque, la prova documentale, unitamente agli altri disegni di legge, che tutte le forze politiche considerano gli indennizzi corrisposti agli Esuli del tutto inadeguati ed irrisori.

²⁰ **La Cassazione penale**, dal canto suo, nella sentenza del **10 luglio 1993, Medrano** (*Cass.pen.* 1994, 439) ha poi riconosciuto alla Convenzione «*una particolare forza di resistenza*», ovvero la natura di norme «*quasi-costituzionali*». Nello stesso senso anche Cassazione Civile, Sezione I, 8 luglio 1998 n. 6672.

²¹ Negando la possibilità che il giudice italiano possa seguire un'interpretazione non conforme a quella della Corte europea, la Cassazione si adegua alla sentenza della Corte europea nel caso **Scordino vs. Italia, 29.7.2004**, dichiarando di «**concordare**» con il principio dalla stessa affermato: «*deriva dal principio di sussidiarietà che le giurisdizioni nazionali devono, per quanto possibile, interpretare ed applicare il diritto nazionale conformemente alla Convenzione*».

Qualora l'applicazione della Convenzione ponesse problemi interpretativi «*un eventuale contrasto tra la Legge n. 89/2001 e la CEDU porrebbe una questione di conformità della stessa con la Costituzione che [...] tutela lo stesso bene della ragionevole durata del processo, oltre a garantire i diritti inviolabili dell'uomo (art. 2)*».

Si tratterebbe, allora, di «accertare se possa darsi alla detta legge un'interpretazione che sia conforme alla CEDU, in applicazione del canone ermeneutico secondo cui va preferita l'interpretazione della legge che la renda conforme alla Costituzione».

²² Il valore aggiunto di **Cassazione, Sezioni Unite del 23.12.2005 n. 28507** era stato appunto quello di aver ribadito l'immediata precettività delle disposizioni contenute nella Convenzione, alle quali viene espressamente attribuito il ruolo confermativo ed esemplificativo dei diritti già indicati dall'art. 2 della Costituzione.

Ma la *ratio decidendi* della sentenza n. 28507/2005, fu costellata di richiami giurisprudenziali che facevano intendere la valenza di principio generale che doveva attribuirsi alle affermazioni in ordine alla **forza** delle norme CEDU. E tra questi lo stesso

Giudice non mancò di menzionare la nota decisione della **Cassazione civile n. 4292/2002**.

²³ Ed infatti fu proprio la decisione **n. 1106/2004** in cui venne ribadito da parte della Cassazione che «per quanto è rimesso al potere giurisdizionale, l'applicazione della Convenzione deve comportare la disapplicazione delle norme interne ritenute incompatibili senza attendere l'intervento adeguatore del potere legislativo».

²⁴ Non diversamente è orientata anche gran parte della **giurisprudenza di merito**, per la quale ci limitiamo a citare qui: **Trib. Genova, n. 25 del 2000 e n. 4114 del 2000; App. Roma, ord. 11 aprile 2002; Trib. Catanzaro, 30 agosto 2004; App. Firenze, Sez. I 20 gennaio 2005 n. 111**.

²⁵ Nella vicenda Carbonara e Ventura, la Corte ha ritenuto che la violazione della CEDU ha comportato per i ricorrenti «*un sicuro danno morale, risultante da un senso di impotenza e di frustrazione di fronte allo spossessamento illegale dei loro beni*».

