

**Provincia di Trieste**

**6 e 7 novembre 2014**

***Convegno internazionale “Il valore del ricordo. La perdita dei beni e la memoria”.***

\*

Beni abbandonati: il doppio fronte degli esuli giuliano-dalmati.

Prof. Giuseppe de Vergottini

La presente relazione non è orientata ad affrontare la questione dell'esodo nei suoi molteplici e problematici profili ma ha unicamente il proposito di offrire qualche riflessione sullo specifico profilo dell'abbandono delle proprietà site nei territori ceduti dall'Italia come conseguenza della sconfitta subita nel secondo conflitto mondiale.

Uno degli aspetti dell'esodo è infatti legato alla perdita dei beni e alla aspettativa, se non di un recupero oggettivamente impensabile, ma almeno di un equo ristoro. A questo proposito possiamo constatare come gli esuli giuliano-dalmati si siano sentiti doppiamente defraudati dagli esiti del conflitto mondiale degli anni quaranta del secolo trascorso. Privati dei beni dalla Jugoslavia socialista uscita vincitrice dal conflitto. Privati di un equo indennizzo per i beni espropriati da parte della Repubblica democratica italiana succeduta allo stato autoritario protagonista della catastrofe bellica che si è risolta nella perdita delle province orientali e nell'esodo.

Si può quindi dire che si sia prodotto un duplice fronte su cui le associazioni degli esuli hanno combattuto nel corso degli anni. Polemiche e amarezze verso gli occupanti jugoslavi ma anche vivo rancore verso il proprio Stato che non avrebbe tutelato gli interessi delle popolazioni esodate, in particolare intervenendo con una politica degli indennizzi considerata inadeguata e umiliante, in quanto non ha riconosciuto in modo accettabile il sacrificio di chi aveva sopportato non solo la

perdita economica dei propri averi ma anche, in molti casi, lutti e tragedie famigliari.

**A) L'apprensione da parte jugoslava delle proprietà italiane e il profilo internazionale della vicenda.**

Il trattato di pace imposto all'Italia aveva formalmente riconosciuto il permanere della proprietà privata quanto ai beni situati nei territori ceduti. In particolare l'art. 79, par. 6, lett. f) escludeva dal passaggio alla Jugoslavia "i beni dei cittadini italiani situati nei territori ceduti a cui si applicheranno le disposizioni dell'allegato XIV". A differenza dei beni di proprietà pubblica italiana trasferiti alla Jugoslavia, senza alcun indennizzo, quanto ai beni privati, il n. 9 stabiliva: "I beni, diritti e interessi dei cittadini italiani, che siano residenti permanenti nei territori ceduti alla data dell'entrata in vigore del presente Trattato, saranno rispettati, su una base di parità rispetto ai diritti dei cittadini dello Stato successore, purché siano stati legittimamente acquisiti. I beni, diritti e 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 di cittadini stranieri e di persone giuridiche di nazionalità straniera. Detti beni, diritti e interessi non potranno essere trattenuti o liquidati ai sensi dell'articolo 79 del presente Trattato, ma dovranno essere restituiti ai rispettivi proprietari, liberi da vincoli di qualsiasi natura, o da 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."

In origine quindi le disposizioni formali apparivano garantiste quanto alla tutela delle proprietà private della popolazione italiana.

Inoltre, il Trattato di Pace proibiva la compensazione del debito bellico italiano con i beni dei cittadini italiani nei territori ceduti (articolo 79, lettera "f", punto 6).

Nei fatti però le cose andarono in modo ben diverso. La Jugoslavia, anche dopo l'entrata in vigore del trattato, continuò a espropriare come aveva fatto illegalmente prima del passaggio di sovranità sui territori ceduti. Mai si è seriamente parlato di consentire la salvaguardia delle proprietà dei privati come preteso dal Trattato di pace.

La questione inizialmente venne affrontata dai due Paesi prevedendo che la Jugoslavia avrebbe corrisposto indennizzi agli espropriati (la somma inizialmente prevista era di dieci miliardi di lire) e avrebbe pagato proprietà che gli optanti avessero inteso cedere con propria dichiarazione di vendita. In realtà mai furono corrisposti indennizzi diretti dalla Jugoslavia e mai la stessa acquistò proprietà italiane messe in vendita.

Il panorama si complicava ad un tempo a causa degli obblighi di pagamento di debiti di guerra da parte italiana alla Jugoslavia.

Di conseguenza in un primo tempo la Jugoslavia stipulò con l'Italia due accordi (uno del 23 maggio 1949 e l'altro del 23 dicembre 1950), con i quali si impegnò a pagare per i beni espropriati all'Italia una somma che, a conti fatti, sarebbe stata di circa 130 miliardi di lire del 1947.

Per quanto riguarda il credito per riparazioni belliche, in base dall'articolo 79, la ex Jugoslavia poteva sequestrare solo i beni italiani privati, parastatali e statali siti nell'antico territorio jugoslavo (e quindi non nei territori italiani fino alla entrata in vigore del Trattato di pace), fino alla concorrenza di 125 milioni di dollari. Invece, in violazione del Trattato di Pace, si prevedeva 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 dei privati da essa incamerati nei territori ceduti.

Col terzo Accordo italo-jugoslavo del 18 dicembre 1954, tutti i beni dei cittadini italiani (anche quelli siti nei territori ceduti) vennero inclusi nel pagamento delle ripartizioni belliche ed inoltre, sempre con tale Accordo (articolo 2, punto 3, comma II), il Governo italiano concordò che tutti i beni italiani sfuggiti (fino a quel momento) a misure restrittive sulla proprietà, cioè i beni cosiddetti liberi, dovevano essere assoggettati al trattamento cui sottostavano quelli jugoslavi. Con l'accordo del 1954 l'Italia saldò il debito bellico con la Jugoslavia e "riacquistò" la zona B di Trieste, compensandolo con 85 miliardi di lire destinati agli indennizzi che la Jugoslavia doveva per i beni acquisiti, in modo tale che, per i detti indennizzi, rimanevano a disposizione solo i residui 45 miliardi di lire (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").

Una volta utilizzati dallo stato italiano i beni dei territori ceduti col Trattato per saldare il debito di guerra, ai proprietari è derivato solamente un "teorico" diritto soggettivo perfetto all'indennizzo, da far valere in Italia verso lo Stato. Sulla esistenza di un vero e proprio diritto si è sempre detta d'accordo la Suprema Corte di Cassazione italiana a fare tempo dalla sentenza delle Sezioni Unite n 2656 del 1961 (in questo senso anche Corte Suprema di Cassazione, Sezioni unite civili sentenza 18 settembre 1970, n. 1549 e da ultimo sentenza 24 marzo 2014 n. 8055).

Più tardi il Trattato c.d. di Osimo del 10.11.1975 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".

Il successivo Accordo di Roma del 18.02.1983 prevedeva la 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 da parte jugoslava a partire dal 01.01.1990 in tredici annualità.

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

### **B) Il pregiudizio morale oltre che economico sofferto dagli esuli.**

Al termine del conflitto, si avverava un processo di annessione di fatto ancor prima che intervenisse il trattato di pace. Il potere occupante introduceva un proprio regime politico ispirato ai principi comunisti e promoveva con ogni mezzo l'omologazione alla realtà jugoslava. La comunità italiana si trovava nel giro di brevissimo tempo ad essere privata dei suoi punti di riferimento abituali. Si assisteva quindi a un vero e proprio sconvolgimento in cui mutavano i referenti tradizionali delle amministrazioni locali, l'assetto sociale, i valori condivisi da sempre. Un misto di principi ideologici tipici del socialismo reale e di impulso nazionalista si abbatteva sulla realtà locale completamente tacitata ed emarginata poichè ogni sospetto di rifiuto della annessione veniva represso in quanto considerato rigurgito fascista.

L'analisi complessa di questo difficile periodo non può essere qui neppure sfiorata. Quello che è certo che nel giro di pochi mesi crollava senza rimedio la struttura sociale cui da sempre erano abituati i componenti della nazione italiana nei territori orientali. L'esodo rimaneva il modo per mantenere una identità ma anche per sfuggire a una progressiva estraneazione in una patria che non era più riconoscibile.

E' comprensibile che, come avvenuto in tutti i casi di esodo forzato dal proprio

territorio di radicamento verificatisi in Europa alla fine del secondo conflitto mondiale, i proprietari di beni in qualche modo incisi da provvedimenti di confisca (individuali) o di esproprio (collettivi) abbiano avuto seri problemi, dal punto di vista economico ma anche quasi sempre morale. Cacciati dalla propria terra, espropriati e spesso maltrattati o addirittura vittime di crimini efferati da parte dei nuovi venuti e non sempre bene accolti dalla patria verso cui si rifugiavano.

Dal punto di vista giuridico la situazione dei proprietari di beni era complessa.

Quello che di solito sfugge è che la questione degli indennizzi, con riferimento al coinvolgimento della controparte jugoslava, e quindi del ristoro economico per la perdita dei beni, non riguarda *tutti* i soggetti che hanno subito espropriazioni ma è stata limitata dal punto di vista giuridico a una precisa categoria dei soggetti: gli *optanti* per il mantenimento della cittadinanza italiana.

Per tutti gli altri che variamente hanno abbandonato il territorio giuliano-dalmata senza opzione formale il discorso è sensibilmente diverso. Comunque non rientravano nel quadro degli accordi bilaterali fra Italia e Jugoslavia e quindi con gli stati successori.

Deve infatti ricordarsi che la posizione dei cittadini italiani dei tenitori ceduti si articola in diverse grandi categorie: 1) optanti; 2) soggetti che non hanno optato o potuto optare e sono rimasti sul territorio acquisendo la cittadinanza jugoslava; 3) persone non rientranti nelle prime due categorie che sono state classificate dalla legislazione jugoslava come "persone che sono state svincolate dalla cittadinanza jugoslava in quanto sono emigrate in Italia" (si confronti la tabella a cura del Ministero degli interni croato del 15 febbraio 1991). Tali persone, in realtà emigrate verso diversi paesi, non erano optanti ma furono private della cittadinanza jugoslava e i loro beni furono nazionalizzati fino al 1974 (resterebbe da chiarire la sorte dei beni di chi emigrava dopo tale data); 4) persone uscite dal territorio occupato/annesso dalla

Jugoslavia clandestinamente, o che si trovavano in Italia o all'estero prima della entrata in vigore del trattato di pace, tra cui quelle in prigionia.

Quello che deve sottolinearsi con chiarezza è che il numero dei soggetti che non hanno partecipato alle opzioni in quanto usciti dai territori poi ceduti in seguito al Trattato di pace fra il settembre 1943 e il febbraio 1947 è sicuramente rilevante. Così pure consistente il numero di chi nel tempo ha lasciato il territorio in modo clandestino per ovviare alle documentate difficoltà frapposte dagli iugoslavi.

Per quanto riguarda i soggetti aventi titolo a optare sono dimostrate le difficoltà e forme palesi di ostruzionismo da parte delle autorità jugoslave. Queste non solo hanno largheggiato nelle confische *ad personam* e hanno esteso abusivamente la legislazione limitativa della proprietà prima del trattato di pace su territori formalmente ancora sotto sovranità italiana (la questione è ancor più evidente per la zona B in quanto in questa ben prima del 1975 sono state estese le leggi di nazionalizzazione) ma hanno ostacolato pesantemente il diritto di optare.

La questione delle opzioni è stata particolarmente lunga e tribolata. I due Paesi si sono scontrati su questo delicato argomento per lungo tempo, per almeno un decennio dopo l'Accordo del 1954 se è vero che nel 1964 hanno nuovamente affrontato l'argomento e la Jugoslavia ha dato esplicite formali assicurazioni di agevolare le opzioni residue.

A questo punto occorrerebbe ricostruire il numero dei soggetti potenzialmente interessati ad abbandonare il proprio territorio. In proposito vi è un annoso dibattito sui numeri. Tradizionalmente si parla di 350.000 persone esodate e quindi potenzialmente interessate a restituzioni e/o indennizzi. Vi sono poi stime riduttive. Tito in un discorso del 29.12.1972 affermò che gli espulsi erano stati 300.000. Diverse fonti prospettano cifre al ribasso. Una ricerca dell'Opera per l'assistenza ai profughi negli anni cinquanta si attesta su 250.000.

Quello che è comprovato è il numero di 150.000 esuli ospitati nei campi profughi. Il che è compatibile col numero sicuramente consistente di chi non è passato per il circuito dell'assistenza pubblica organizzato dal Governo italiano perché ha usufruito di ospitalità presso parenti e amici e col numero alto, anche se difficilmente cifrabile, di chi è esodato all'estero senza lasciar traccia. Quindi alla fine, anche ragionando sulle percentuali di italiani già residenti nei maggiori centri e sui risultati del censimento jugoslavo del 1961 da cui risulta la modesta consistenza della superstita comunità italiana, rilevata in 25.000 persone, la cifra convenzionale non è probabilmente molto lontana dalla realtà.

Il dato che colpisce è quello ufficioso relativo alle opzioni fornito dalla amministrazione croata. Secondo quanto risulta da un documento del Ministero degli affari interni croato del 15 febbraio 1991 le opzioni rifiutate sarebbero state 20.000 e quelle accolte 96.958 (AH. 21). Quindi almeno 120.000 domande furono presentate a carico dei diversi nuclei familiari per un numero certamente molto superiore di soggetti: chi presentava domanda alle autorità jugoslave lo faceva anche per conto dei minori e dei componenti del nucleo familiare a suo carico. Se è così la cifra si può tranquillamente duplicare/triplicare. Colpisce comunque il numero in percentuale veramente alto di rigetto della istanza di opzione da parte degli organi del potere locale. Ma è evidente che non ha senso intestardirsi in un dibattito sui numeri. Quello che è pacifico è che l'esodo ha interessato la quasi totalità della popolazione italiana. Di questo sarebbe veramente assurdo dubitare.

### **C) Il regime italiano degli indennizzi**

Il legislatore italiano ha provveduto nel tempo a decidere l'indennizzo delle proprietà perdute dagli esuli dei territori ceduti. La legislazione è stata più volte modificata col proposito di venire incontro alle aspettative degli esuli ma è sempre stata valutata come del tutto insoddisfacente quanto ai valori riconosciuti. Si aggiunga che le modalità predisposte in sede amministrativa per esaminare le pratiche di indennizzo



si sono rivelate del tutto inadeguate. La discutibile efficienza della macchina amministrativa ha fatto sì che ancora oggi migliaia di posizioni restano aperte dopo più di mezzo secolo dal verificarsi degli espropri.

Inizialmente si parlava di un indennizzo integrale cioè del controvalore in lire delle stime del 1938. Si passò rapidamente a un indennizzo ridotto dopo gli accordi del 1954 e la somma decisa di 45 miliardi era definita “provvisoria”. Dopo diverse leggi, la legge 5.04.1985, n. 135 prevede la rivalutazione con coefficiente 200% preteso definitivo. Ma in seguito la legge 29.03.2001, n. 137 prevede nuove rivalutazioni con diversi coefficienti.

Quello che risulta chiaro è che lo Stato italiano non ha inteso riconoscere ai vecchi proprietari un ristoro integrale ma solo un indennizzo condizionato dalle possibilità della finanza pubblica e stabilito dal Parlamento con piena discrezionalità.

Un quadro illustrativo illuminante è contenuto nella recente sentenza della Corte di Cassazione n. 8055 del 25 marzo 2014.

Secondo la lettura data dalla Corte mentre è ravvisabile un diritto all'indennizzo previsto in favore dei cittadini italiani per i beni, ad essi appartenuti, situati nei territori ceduti alla Jugoslavia in base al Trattato di pace del 10 febbraio 1947, ed ivi sottoposti, dal Governo jugoslavo, a misure di nazionalizzazione o di esproprio, spetta comunque sempre al Parlamento determinarne l'importo.

E questo in quanto si tratta di *“intervento ispirato a criteri di solidarietà della comunità nazionale, non collegato ad un obbligo di natura risarcitoria per un fatto illecito, imputabile allo Stato italiano, preesistente alla legge speciale (...). Il diritto all'indennizzo per la perdita di quei beni, in altri termini, trova nella legge, unitamente alla sua fonte, i suoi limiti: come tale, esso non è indipendente dall'intervento "costitutivo" del legislatore nell'esercizio dei suoi poteri di*

*apprezzamento della misura e delle modalità di erogazione delle provvidenze, nonché della loro gradualità, in relazione a tutti gli elementi di natura costituzionale in gioco, compresi quelli finanziari, la cui ponderazione rientra nell'ambito della discrezionalità del Parlamento, salvo il principio della parità di trattamento e l'obbligo di tener conto degli importi versati, a seguito di accordi internazionali, dallo Stato jugoslavo al Governo italiano per effetto di quelle espropriazioni”*

Viene quindi escluso “*un indennizzo pieno, ancorato al valore venale attualizzato di quei beni*”.

#### **D) Il mancato beneficio dalla avvenuta denazionalizzazione in Slovenia e Croazia.**

La denazionalizzazione introdotta nei paesi successori della Jugoslavia non ha prodotto benefici diretti per gli esuli. Con la soppressione della proprietà sociale a seguito della disgregazione della Jugoslavia, viene disposto dagli stati successori, tra cui la Slovenia e la Croazia, il diritto alla restituzione dei beni ai loro originari proprietari, o dove non possibile il riconoscimento di un indennizzo, in quanto l'acquisto da parte pubblica delle proprietà era avvenuto a titolo originario e non derivato. Ed, in effetti, i soggetti espropriati non avevano mai inteso cedere i loro diritti.

Per quanto riguarda gli interessi italiani va sottolineato che le leggi slovene e croate hanno inteso operare una netta distinzione fra regime dei beni di proprietà sociale pertinenti a soggetti jugoslavi e regime dei beni già appartenenti agli stranieri e quindi agli italiani esodati. In proposito, nonostante la complessità delle diverse situazioni locali, legislazione e giurisprudenza ci dicono che nessun beneficio deriva per le situazioni già oggetto di accordi bilaterali italo-jugoslavi. Questa impostazione trascura che gli accordi riguardavano solo gli optanti mentre in teoria rimarrebbero potenzialmente negoziabili le questioni interessanti soggetti diversi. Fino ad oggi l'Italia non ha inteso insistere tentando seriamente di riaprire questo possibile contenzioso. E' stato comunque prospettato che la legislazione di denazionalizzazione

comporterebbe violazione della CEDU il cui articolo 14 vieta le discriminazioni in base alla nazionalità e dell'art. 1 del Protocollo addizionale che impone la tutela della proprietà.

Anche sul versante interno italiano ci si è posto il quesito se gli esuli potessero far riferimento alla CEDU per vantare nuovi ragioni di indennizzo.

La questione in linea di principio non è peregrina in quanto i principi citati (non discriminazione e tutela della proprietà con ragionevolezza degli indennizzi) sono ormai entrati a far parte dell'ordinamento italiano. Ma la Corte di Cassazione (sentenza 8055 del 2014) ha tagliato le gambe alle tesi più garantiste rigettandole in modo netto. Non è escluso però che avendo esaurito i ricorsi in sede nazionale i soggetti che si erano invano rivolti alla giustizia italiana non tentino di andare alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

\*

Conclusivamente, è evidente che da parte slovena e croata non ci siano aperture a favore di un possibile riesame di situazioni non chiuse dai precedenti trattati fra Italia e Jugoslavia. Da parte sua l'Italia non ha dato cenni per un impegno politico serio a tutela anche di quelle situazioni che non sono state pregiudicate dagli accordi intervenuti a suo tempo con la Jugoslavia, dante causa dei nuovi stati che mantengono legislazioni non particolarmente liberali. Anche i giudici, come dimostra la disinvoltura e la approssimazione con cui si è mossa la Cassazione italiana nei mesi scorsi, non sembrano più sensibili alle aspettative degli esuli e oggi dei loro eredi. C'è ormai un palpabile clima di insofferenza verso la domanda di diritti che viene vista come una fastidiosa seccatura per il potere politico e per quello giudiziario.

