

Commissione Provincia Trieste 8.10.2002

Rapporto finale del 8 ottobre 2002 della Commissione di esperti istituita dalla Provincia di Trieste, d'intesa con la Provincia di Roma, ed il Comune di Trieste, con l'adesione di altri enti locali

LA SITUAZIONE GIURIDICA DEI BENI ITALIANI IN CROAZIA E IN SLOVENIA

Componenti la Commissione:

Prof. Riccardo Luzzatto, Professore di Diritto Internazionale nell'Università di Milano 1

Prof. Giorgio Gaja, Professore ordinario di Diritto Internazionale nell'Università di Firenze

Prof. Alberto Miele, Professore ordinario di Diritto Internazionale nell'Università di Padova

Prof. Maurizio Maresca, Professore ordinario di Diritto Internazionale nell'Università di Udine

INDICE

Introduzione storico-giuridica

1. Clausole territoriali
2. Clausole finanziarie
3. Beni jugoslavi
4. Beni nei territori ceduti
5. Beni ex Zona B
6. Accordi di indennizzo: Beni ceduti
7. (segue) Beni ex zona B
8. Le Leggi di denazionalizzazione
9. La discriminazione degli stranieri
10. L'opinione pubblica internazionale

Esame critico

I -Effetti del mutamento delle circostanze sugli accordi fra Italia e Jugoslavia.

II - L'accordo di Roma de 1983. Inadempimento e risoluzione

III -Obblighi derivanti dalla Convenzione Europea sui diritti umani

IV -L'acquisto della proprietà immobiliare secondo il trattato CEE e l'accordo europeo.

LE AZIONI CHE IL GOVERNO ITALIANO PUO' INTRAPRENDERE IN RELAZIONI ALLE TRATTATIVE CON SLOVENIA E CROAZIA CIRCA I BENI SOTTRATTI A CITTADINI ITALIANI NEI TERRITORI CEDUTI.

PROPOSTE

Il presente studio conduce a considerare quattro tipi di azioni.

1) invocare l'avvenuto mutamento delle circostanze, in ragione del nuovo assetto proprietario seguito alla fine del regime comunista, per far valere l'estinzione degli accordi di indennizzo e quindi pretendere che Croazia e Slovenia restituiscano in natura i beni già destinati alla proprietà sociale;

2) denunciare l'Accordo di Roma del 1983, in ragione dell'inadempimento, da parte di Slovenia e Croazia, degli obblighi relativi all'indennizzo dei beni della ex zona B del Territorio Libero di Trieste;

3) far valere la violazione degli obblighi posti dal Primo Protocollo della Convenzione europea dei diritti umani e dall'art. 14 della stessa Convenzione, per l'esclusione dei cittadini stranieri dalle leggi di "denazionalizzazione";

4) pretendere che la Slovenia rispetti quanto stabilito dall'allegato XIII all'Accordo europeo ed ammetta quindi la libertà di acquistare immobili in Slovenia come aspetto della libera circolazione dei capitali, con effetto retroattivo per i cittadini italiani che abbiano avuto residenza sul territorio sloveno, senza frapporre invalicabili ostacoli burocratici e limitazioni territoriali.

Le diverse azioni hanno un diverso fondamento giuridico e perseguono obiettivi distinti.

In particolare, l'azione di cui al punto n. 1 deve essere indicata alla controparte già in apertura delle trattative, come concreta possibilità in caso di fallimento di queste, segnalando fin d'ora l'esistenza della controversia al Segretario Generale delle Nazioni Unite, come previsto dalla lettera b) dell'art. 66 della Convenzione di Vienna.

L'azione di cui al punto n. 2 fa valere il carattere solidale dell'obbligazione relativa ai beni situati nella ex zona B del Territorio di Trieste, riguardando solo questi beni;

L'azione di cui al punto n. 3 si prospetta come ricorso ad una via giudiziaria dinanzi alla Corte europea dei diritti umani; questa via è aperta al Governo italiano e alle persone fisiche o giuridiche i cui beni siano stati espropriati.

L'azione di cui al punto n. 4 tende a consentire l'acquisto di immobili, inadempimento ad un obbligo assunto in modo preciso dalla Slovenia (Accordo di associazione del 6 febbraio 1999, art. 64, comma I e II, All. XIII). Si suggerisce di provvedere ad una sollecita constatazione bilaterale, mediante scambio di note, dell'esistenza della reciprocità. L'azione stessa potrebbe essere svolta, anziché dal Governo italiano, dalla Commissione dell'Unione europea, limitandosi il Governo italiano a stimolarla.

Le quattro azioni sopra indicate sono fra di loro indipendenti e sono reciprocamente compatibili. Non compete a questa Commissione svolgere considerazioni circa l'opportunità o l'agibilità politica di effettuare l'una o l'altra azione, dal momento che queste si collocano comunque nell'ambito di negoziati internazionali più ampi.

1. (Clausole territoriali) Con il Trattato di pace del 10 febbraio 1947, (nota 5) concluso con le Potenze alleate e associate (tra cui la Jugoslavia), l'Italia cedette a quest'ultimo stato una parte consistente dei territori acquisiti dopo la prima guerra mondiale. Il Trattato di pace prevedeva altresì (all'art. 21) la costituzione, del Territorio Libero di Trieste, risultante dalle due zone di occupazione affidate rispettivamente all'amministrazione militare della Gran Bretagna e degli Stati Uniti (zona A) e all'amministrazione militare jugoslava (zona B).

In seguito alle difficoltà insorte per la costituzione del TLT (nomina del Governatore) tale regime venne poi modificato dal Memorandum di Londra del 5 ottobre 1954, (nota 6) assegnandosi la zona A all'amministrazione civile italiana e la zona B all'amministrazione civile jugoslava. Secondo alcuni autori, il comportamento dei due Stati confinanti avrebbe prodotto una modificazione del regime di sovranità sulle due zone.

cfr. CONFORTI, L'attuale situazione giuridica del Territorio di Trieste, in Rivista di diritto internazionale, 1955, p. 569 ss.; UDINA, Gli accordi per Trieste, in Scritti di diritto internazionale in onore di Tomaso Perassi, vol. II, Milano, 1957, p. 350 ss

Il successivo Trattato di Osimo (nota 7) ha dato definitiva sanzione alla situazione di fatto.

2. (Clausole finanziarie) Per un esame della situazione giuridica dei beni italiani occorre distinguere fra:

BENI JUGOSLAVI (ossia beni italiani, siti in territorio jugoslavo nei confini esistenti prima della guerra);

BENI CEDUTI (beni italiani, siti nei territori ceduti con il Trattato di pace);

BENI EX ZONA B (beni italiani, siti nella ex Zona B)

Ognuno di questi beni è sottoposto ad un regime diverso, in forza degli accordi di volta in volta stipulati tra le parti.

3. (Beni jugoslavi) Per i Beni jugoslavi, già siti in territorio jugoslavo prima della guerra, il Trattato di pace ne prevedeva senz'altro il trasferimento alla Jugoslavia e ciò - sia per i beni pubblici che privati - in via generale, facendo riferimento alle "domande" o pretese che la Jugoslavia e/o i cittadini jugoslavi avanzassero nei confronti dell'Italia e/o dei cittadini italiani (art. 79, par. 1).

Poneva altresì a carico dell'Italia l'obbligo di indennizzare i propri cittadini per i beni così perduti (art. 79, par. 3).

4. (Beni nei territori ceduti) I Beni ceduti, situati cioè nei territori ceduti con il Trattato di pace, erano esplicitamente esclusi dal regime precedentemente descritto. In particolare l'art. 79, par. 6, lett. f) esclude

". ..i beni dei cittadini italiani situati nei territori ceduti a cui si applicheranno le disposizioni dell'allegato XIV".

Secondo la lett. g) sono pure esclusi:

". ..i beni delle persone fisiche residenti nei territori ceduti o nel Territorio Libero di Trieste che non eserciteranno il diritto di opzione per la nazionalità italiana ...e i beni delle società e associazioni la cui sede sociale sia situata nei territori ceduti o nel Territorio Libero di Trieste".

Queste ultime persone fisiche sono quelle persone, già cittadini italiani e residenti nei territori ceduti, che diventano cittadini jugoslavi non esercitando il diritto di opzione previsto dal Trattato. Sono equiparati anche i beni delle società ed associazioni che abbiano la loro sede sociale nei territori in questione, indipendentemente dalla cittadinanza dei soci.

I beni in questione sono soggetti al regime previsto dall' allegato XIV del Trattato, che dispone il trasferimento alla Jugoslavia, senza alcun indennizzo, dei beni di proprietà pubblica italiana; quanto ai beni privati, il n. 9 dell'Allegato stabilisce:

"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' art. 19 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."

(sott. ns.)

La disposizione citata tratta innanzitutto dei beni appartenenti ai residenti nei territori ceduti alla data dell' entrata in vigore del Trattato; quindi dei beni appartenenti ad altri cittadini italiani non (o non più) residenti in tali territori. Il contenuto precettivo della disposizione sta comunque nell' obbligo di restituire i beni ceduti, liberi e franchi da ogni misura toccante la proprietà, presa a partire dal 3 settembre 1943. E ovviamente di rispettare tali beni anche in futuro.

5. (Beni ex Zona B) Il Memorandum d'intesa contiene una (confusa) disposizione relativa ai Beni ex zona B. Le persone residenti nel territorio del TLT e quelle 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 by them in the meantime. " (sott. ns)

Il successivo Trattato bilaterale di Osimo, dopo aver fissato in via definitiva la frontiera italo-jugoslava (artt. 1 e 2) e definito la materia della cittadinanza legandola alla residenza (art. 3), all'art. 4 dispone:

" I due Governi concluderanno, al più presto possibile, un Accordo relativo ad un indennizzo globale e forfettario che sia equo ed accettabile dalle due Parti, dei beni, diritti ed interessi delle persone fisiche e giuridiche italiane, situati nella parte del territorio indicata all'art. 21 del Trattato di Pace con l'Italia del 10 febbraio 1947, compresa nelle frontiere della Repubblica Sociale Federativa Jugoslava che hanno fatto oggetto di misure di nazionalizzazione o di esproprio o di altri provvedimenti restrittivi da parte delle Autorità militari, civili o locali jugoslave a partire dalla data di ingresso delle Forze Armate Jugoslave nel suddetto territorio. " (sott. ns.)

6. (Accordi di indennizzo: Beni ceduti) Comincia subito l' opera delle due diplomazie diretta a convertire l' obbligo di restituzione in natura in un corrispettivo finanziario.

Non vi è dubbio che detti accordi siano incompatibili con il Trattato di pace. E' incompatibile con il Trattato di Pace il Memorandum d'Intesa, che muta il regime territoriale previsto dal Trattato; quindi sono incompatibili tutti gli atti che convertono l'obbligo di restituzione in natura in un indennizzo finanziario: a fronte di un articolo del Trattato che sanciva l'obbligo del rispetto dei beni italiani, queste norme prendono atto dell'avvenuta avocazione da parte dello stato jugoslavo di tali beni e quindi dell' impossibilità della restituzione in natura - stabilendo inconseguenza un indennizzo in denaro. In entrambi i casi, si tratta di norme che superano il Trattato di pace, le cui norme debbono considerarsi estinte a seguito del mutamento delle circostanze. Sulla clausola rebus sic stantibus, vedi in dottrina: Elisabeth Back Impallomeni, il principio rebus sic stantibus nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, Milano 1974; Sico, Gli effetti del mutamento delle circostanze sui trattati internazionali, Padova 1983,232-233

Nel 1949 viene concluso un primo accordo di indennizzo 8 con cui la Jugoslavia si impegna a versare una somma di denaro a fronte dei Beni ceduti:

"Le Gouvernement de la RPFY s'engage a verser au Gouvernement de la Republique italienne une indemnité pour les biens, droits et intérêts italiens (désignés dans le présent Accord sous le terme: « biens ») situés sur le territoire cédé par l'Italie.... et qui ont été soumis à la nationalisation, à la réforme agraire ou à toute autre mesure de caractère général affectant la propriété. Sont exclus les biens liquidés par le Gouvernement yougoslave en application de l'art. 79 du Traité de Paix ».

In sostanza, salvo il regime di liquidazione diretta (senza indennizzo) dei beni jugoslavi, previsto dal par.1 dell'art. 79, viene qui stabilito un regime di conversione dei beni ceduti in una somma di denaro. La norma sembra riguardare solo i

beni soggetti a misure di carattere generale, e non quindi i beni soggetti a misure individuali di confisca: in particolare non sembra riguardare i beni confiscati ai c.d. nemici del popolo, a seguito di sentenza.

L'accordo di indennizzo del 1949 prevede l'istituzione di una Commissione mista per la valutazione dei beni ceduti (art.3); nonché il pagamento di un acconto, da parte jugoslava, di 10 miliardi di lire (art. 8), acconto in realtà mai pagato.

Un successivo accordo, concluso a Roma nel 1950 (nota 9) riguarda le riparazioni dovute dall'Italia alla Jugoslavia in base al Trattato di Pace (art. 74/B) e quindi non concerne direttamente il nostro tema. Viene qui ricordato perchè con esso la Jugoslavia ottenne di compensare l'acconto di 10 miliardi, dovuto a norma dell'art. 8 dell'accordo di indennizzo del 1949, con le somme dovute dall'Italia per le riparazioni.

L'Accordo di Belgrado del 1954 (nota 10) riguarda invece direttamente il nostro tema. Con esso la Jugoslavia ottiene la seguente dichiarazione:

"Sont considérées comme définitivement réglées les indemnités dues par le Gouvernement yougoslave à titre de:
1) Tous les biens, droits et intérêts, les participations directes ou indirectes comprises, situés dans le territoire yougoslave d'avant guerre ou sur le territoire cédé et ayant appartenu à des personnes physiques ou morales italiennes... ».

Esso pone un chiaro limite alle rivendicazioni italiane disponendo:

«Le Gouvernement italien ne soutiendra pas les demandes en indemnisation eventuelles des personnes dont l'option pour la nationalite italienne ne sera pas reconnue par les deux gouvernements, meme si ces personnes deviennent ulterieurement citoyens italiens. » .

Impregiudicata rimaneva solo la questione relativa ai c.d. « beni liberi », ossia i beni per i quali gli optanti non avevano presentato una apposita dichiarazione di vendita, per i quali si rinviava ad un accordo successivo. Questo accordo (Roma, 1965, nota 11) stabilisce :

«Les biens libres situés sur le territoire yougoslave dont à l'art. 2, paragraphe 2, lettre b) sont considérés comme définitivement acquis par la Republique Socialiste Fédérative de Yougoslavie, exception faite pour les biens indiqués à l'Annexe A du present Accord qui restent en propriété des optants dans le cadre de la législation yougoslave. »

7. (segue: Beni ex zona B) Anche rispetto ai beni situati nella ex zona B del TL T si assiste alla conversione del diritto alla restituzione in natura, stabilito da un accordo multilaterale (il Memorandum d'Intesa), in un diritto all'indennizzo, stabilito da un trattato bilaterale tra l'Italia e la Jugoslavia (Trattato di Osimo). Certamente vi è la consapevolezza che, fin dall'entrata delle forze armate jugoslave sul territorio italiano, ed in particolare nella Zona B, sono state già attuate quelle misure arbitrarie di nazionalizzazione che (già da allora) rendevano problematica la restituzione in natura.

Stabilito il principio della conversione, il successivo Accordo di Roma del 1983 (nota 12), ne dispone la liquidazione:

"I beni, diritti ed interessi indicati nel citato art. 4 del Trattato di Osimo sono considerati come definitivamente acquisiti dalla RSF di Jugoslavia." (art. I);

"in vista di quanto precede, il Consiglio Esecutivo Federale dell'Assemblea della RSF di Jugoslavia verserà al Governo italiano a titolo di indennizzo la somma di 110 milioni di dollari USA." (art. 2);

"Il pagamento verrà effettuato a partire dal 1 gennaio 1990 in 13 annualità eguali con accreditamento su un conto intestato al Ministero del Tesoro (slc: italiano) presso la Banca d'Italia in Roma. Il (art. 3)

Non è enunciato un obbligo dell'Italia - imposto invece dal Trattato di Pace - di indennizzare i propri cittadini, con detta somma o con mezzi propri, in modo "da impedire a questi di ricorrere contro lo Stato jugoslavo. E' poi stabilito:

"Il Consiglio Esecutivo Federale dell'Assemblea della RSF di Jugoslavia lascerà agli aventi diritto la libera disponibilità dei beni di cui all'elenco allegato che fa parte integrante del presente Accordo "(art. 4) .

Si tratta di un piccolo elenco di beni: solo 179, su migliaia di richiedenti, -hanno potuto ottenere "la libera disponibilità dei beni", ma non la proprietà, essendo questi beni sempre sotto il regime della nazionalizzazione (vedi infra).

E' infine dichiarato:

"Quanto sopra costituisce il regolamento definitivo di tutti gli obblighi reciproci aventi origine dall'art. 4 del Trattato tra la Repubblica Italiana e la RSF di Jugoslavia firmato ad Osimo il 10 novembre 1975 ".

8. (Leggi di denazionalizzazione) Con Legge 29 novembre 1991 (nota 13) la Repubblica di Slovenia, stato successore della Jugoslavia, ha disposto l'abolizione della c.d. proprietà sociale (infra) ed il ritorno ad un regime di proprietà privata dei patrimoni "nazionalizzati, soggetti alla riforma agraria o confiscati " (art. 1). Più specificamente dispone l'art. 2:

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

Analogo testo è stato adottato in Croazia con Legge 17 ottobre 1996 (nota 14), per stabilire la restituzione dei beni ai precedenti proprietari.

"La presente Legge dispone sui requisiti e sul procedimento per la restituzione della proprietà tolta ai precedenti proprietari da parte del regime comunista jugoslavo e trasferita in proprietà sociale o statale o cooperativa (più avanti come: proprietà sociale) per confisca, nazionalizzazione, riforma agraria e con altre norme e modi descritti in questa legge."

Queste Leggi rispondono sia al desiderio della comunità nazionale di evincere - per quanto possibile - le conseguenze del passato regime, sia al fermo intendimento della Comunità internazionale di condannare le misure di nazionalizzazione e di costringere gli stati responsabili, o i loro successori, alla restituzione.

9. (La discriminazione degli stranieri) Tuttavia, entrambe queste Leggi contengono una pesante discriminazione a carico degli stranieri. 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 articoli 3, 4, 5 della presente Legge avranno diritto se, al momento della nazionalizzazione del loro patrimonio, erano cittadini iugoslavi "(sott. ns.)

Ancora più restrittiva la Legge croata che, all'art.9, comma I, dispone:

"I diritti previsti da questa Legge competono alle persone fisiche - precedente proprietario, ossia ai suoi eredi legittimi fino al primo grado (inteso d'ora innanzi: il precedente proprietario) -che nel giorno dell'entrata in vigore della presente Legge abbiano la cittadinanza croata"(sott. ns.)

Tali testi hanno subito i colpi delle rispettive Corti Costituzionali.

*

Nella Repubblica di Croazia, la Corte, con sentenza del 21 aprile 1999 (nota 15), ha dichiarato incostituzionale la Legge nella parte relativa alla cittadinanza croata.

Quindi, con recentissima legge 5 luglio 2002 (nota 16) 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, comma 1, 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 alla cittadinanza straniera anche nelle norme successive (art. 10 ed 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, comma 1: Alle persone fisiche e giuridiche straniere non competono i diritti di questa Legge.

"art. 11, comma 2: Eccezionalmente, in deroga al precedente comma 1, i diritti previsti da questa Legge possono essere assegnati alle persone fisiche e giuridiche quando ciò è previsto da accordi internazionali." (sott. ns.)

Questi articoli sono rimasti salvi (sul punto, infra)

*

In Slovenia, la Legge di denazionalizzazione è stata prima emendata con la Legge n. 720 del 16.9.1998 (nota 17); quindi la Corte Costituzionale slovena ha preso in esame tali emendamenti con sentenza 30 settembre 1998 (nota 18), dichiarando l' illegittimità costituzionale dell'art. 9 della Legge, che limitava il diritto alla restituzione a quanti avessero

originariamente, o avessero acquistato 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 obliqua, agli Accordi conclusi dalla Jugoslavia con l'Italia e con l' Austria.

10. (L 'opinione pubblica internazionale) Ha di recente preso posizione sul puntola Camera dei Rappresentanti degli Stati Uniti, con una Risoluzione (nota 19) di cui si riportano qui alcuni stralci, pur raccomandando la lettura integrale del testo:

"Whereas the villany of communism was dedicated, in particular, to the organized and systematic destruction of private property ownership, including ownership of real, personal, business and financial property, by individuals and communities ;

"Whereas the confiscation of property without compensation by totalitarian regimes was often designated to victimise people because of religion, ethnicity, national or social origin, or opposition to such regimes;

"Whereas many countries in Central and Eastern Europe have enacted laws providing for the restitution of properties that were illegally or unjustly seized, nationalized, confiscated or otherwise expropriated by totalitarian regimes;

"Whereas legal or administrative restriction that require claimants to reside in, or be a citizen of, the country from which they seek restitution of, or compensation for, wrongfully expropriated property are arbitrary discriminatory and in violation of international law (sott. ns);

...

(2) Urges countries which have not already done so to return wrongfully expropriated properties to their rightful owners or, when actual return is not possible, to pay prompt, just and effective compensation, in accordance with principles of justice and in a manner that is just, transparent and fair;

... ..

(4) Calls on Croatia, the Czech Republic, Latvia, Lithuania, Romania Slovakia and any other nation whose laws or regulations limit restitution or compensation for wrongfully expropriated properties to persons who reside in, or are citizen of, the country from which restitution or compensation is sought to remove such restrictions;

(5) Urges formerly totalitarian countries to pass and effectively to implement laws that provide restitution of or compensation for wrongfully expropriated properties

*

La Commissione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (commissione di Helsinki, 234, Ford House Office Building, Washington D.C. 20515) ha in calendario una riunione per la restituzione delle proprietà nell'Europa Centrale e Orientale.

Anche la "Lega delle vittime degli abusi di potere" (International League of the victims of abuse of power -ILOG), con sede in Germania, sta conducendo un' attiva campagna in questo senso. Recentemente (il 28 giugno 2002) ha sottoposto alla Commissione per la sicurezza e la cooperazione in Europa un memoriale sulla situazione attuale, con particolare riferimento alla Cechia, alla Slovenia e alla Croazia.

ESAME CRITICO

I

EFFETTI DEL MUTAMENTO DELLE CIRCOSTANZE SUGLI ACCORDI FRA ITALIA E JUGOSLAVIA.

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 da 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 da noi consultata: "...è un'elaborazione socialista dei rapporti di proprietà relativi 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:

- a) diritti reali su cosa propria…
- b) 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': diritto di usare e di disporre in relazione ad un diritto di amministrazione."(nota 20).

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 agricoli 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 tal uni 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 perchè 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. E' 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: (a) 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,

(b) 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

(c) 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 impegnavo 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 da parte di uno Stato, al mutamento delle circostanze, ai fini della risoluzione di un trattato.

Come la Corte internazionale di giustizia ha osservato negli affari delle peschiere 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 all'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 per una somma concernente la trasformazione della proprietà privata in proprietà sociale.

Non si deve dimenticare l'enorme differenza fra l'ammontare dell'indennizzo ed il valore di mercato del bene al quale esso si riferisce.

II

L' ACCORDO DI ROMA DEL 1983. INADEMPIMENTO E RISOLUZIONE

L'Accordo di indennizzo 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).

Il Governo sloveno ha poi versato, in varie 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 30 giugno 2001, tra gli Stati successori della Repubblica socialista federativa jugoslava (nota 21).

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 specificamente 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 solidale. 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; un'eventuale separazione delle quote avrebbe potuto produrre effetto per lo 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 pertanto si prospetta 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 dall'Accordo del 1983 ha indubbiamente carattere sostanziale poiché i versamenti sono stati interrotti dopo due anni.

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

III

OBBLIGHI DERIVANTI DALLA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI

Slovenia e Croazia sono divenute parti della Convenzione europea e del relativo Protocollo addizionale n.1 (nta 22), con atti di adesione depositati rispettivamente in data 28 giugno 1994 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 che 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 mettere 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. E' questo il principio generale di non discriminazione.

Secondo l'interpretazione accolta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo a partire dal caso Sporrong e Lonroth c. Svezia (nota 23), l'art. 1 del Protocollo n. 1 contiene tre norme distinte:

"... la prima, contenuta nella prima frase del primo paragrafo, ha tenore generale e sancisce il principio del rispetto della proprietà,. la seconda, enunciata nella seconda frase del medesimo paragrafo, prevede la privazione della proprietà e la sottopone a talune condizioni,. la terza, espressa nel secondo paragrafo, riconosce agli Stati contraenti il potere, fra l'altro, di disciplinare l' uso dei beni conformemente all'interesse generale (...) 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 ".

Quanto all' art. 14 della Convenzione, l' interpretazione corrente che la Corte ne dà, è nel senso che la disposizione costituisce un complemento delle 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 e di 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 sia compatibile 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 ammessa la possibilità di applicazione del regime convenzionale, nonchè 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 con la legge 5 luglio 2002) (nota 24), i precedenti proprietari non avranno diritto alla restituzione se la questione sia stata oggetto di trattati internazionali. Queste esclusioni dalla sfera degli aventi diritto alla restituzione dei beni appaiono in contrasto con l'art. 1 del Protocollo addizionale e l' art. 14 della Convenzione europea, e ne costituiscono pertanto violazione.

*

Sotto un 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 riacquistare la piena proprietà significa, in realtà, operare un nuovo trasferimento coattivo del diritto 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 obblighi assunti con l' adesione al Protocollo n. I, 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 causa di "utilità pubblica", come previsto, ma solo in via di eccezione, dall' art. 1 del Primo Protocollo. Qui si tratta di un atto di espropriazione mascherato, per il quale la questione dell' esistenza di una ragione di pubblica utilità non viene neppure sollevata.

E' poi appena il caso di ricordare che dalla giurisprudenza della Corte europea si desume il principio, enunciato ad esempio dalla sentenza Sporrang e Lonroth già ricordata, che il sistema della Convenzione europea è destinato 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" (nota 25).

*

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 disposizioni, 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 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 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: \$ 0, 208; \$ 0, 416; \$ 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 contrario 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; cinquemilamiliardi 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 appare dunque certa.

IV

L' ACQUISTO DELLA PROPRIETA' IMMOBILIARE SECONDO IL TRATTATO CEE E L' ACCORDO EUROPEO

Nella prospettiva dell'adesione della Slovenia all'Unione europea - e già in base all'Accordo europeo con la Slovenia (nota 26) - assume rilievo quanto il Trattato CE stabilisce in ordine all'accesso dei cittadini degli stati membri dell'Unione, alla proprietà immobiliare. E' vero che l'art. 295 del Trattato CE lascia del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri, ma ciò non significa che il Trattato non incida sul regime di accesso alla proprietà, come è illustrato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia.

E' stato ribadito nella sentenza Konle (nota 27):

"... se il regime della proprietà immobiliare resta di competenza di ciascuno Stato membro ai sensi dell'art. 295 CE, tale norma non ha l'effetto di sottrarre il suddetto regime ai principi fondamentali posti dal Trattato".

Nella sentenza Commissione c. Grecia (causa 305/87, in Raccolta, 1989, p.1461) la Corte di giustizia ha affermato la libertà di accesso alla proprietà immobiliare quando essa sia funzionale all'esercizio della libertà di circolazione dei lavoratori, alla libertà di stabilimento o alla libertà di prestazione dei servizi.

Secondo la Corte di giustizia:

" l'accesso all'alloggio ed alla proprietà dell'alloggio, previsto dall'articolo 9 del regolamento n. 1612/68, costituisce il complemento necessario della libera circolazione dei lavoratori e rientra in quanto tale nel principio della parità di trattamento nei confronti di un cittadino di uno Stato membro, principio sancito dall'art. 48 [ora art. 39] del Trattato" (par. 18).

Inoltre:

"... il diritto di acquistare, godere e alienare beni immobili nel territorio di un altro Stato membro costituisce il complemento necessario della libertà di stabilimento, come risulta dall'articolo 54, n. 3, lett. e) [ora, art. 44, par. 2, lett. e)] del Trattato e dal programma generale per la soppressione delle restrizioni alle libertà di stabilimento del 18 dicembre 1961" (par. 22).

E infine:

"Del pari, per quel che riguarda la libera prestazione dei servizi, l' accesso alla proprietà ed all'uso di beni immobili è garantito dall'articolo 59 [ora art. 49] del Trattato, in quanto tale accesso sia utile per consentire l'esercizio effettivo di tale libertà ".

Nella sentenza Konle la Corte ha ancora aggiunto:

" ...è pacifico che provvedimenti nazionali disciplinanti l'acquisto della proprietà fondiaria sono assoggettati al rispetto delle disposizioni del Trattato concernenti la libertà di stabilimento dei cittadini degli Stati membri, nonché la libertà di circolazione dei movimenti di capitali. [...] Per quanto riguarda i movimenti di capitali, essi comprendono le operazioni mediante le quali dei non residenti effettuano investimenti immobiliari sul territorio di uno Stato membro, come emerge dalla nomenclatura dei movimenti di capitali contenuta nell'allegato I della direttiva Consiglio 24 giugno 1988, 88/361/CEE, per l'attuazione dell'articolo 67 [ora abrogato] del Trattato". (par.22)

Da questa giurisprudenza risulta che la libertà di accesso alla proprietà immobiliare nel territorio di altri stati membri è garantita per assicurare la libertà di circolazione dei lavoratori, la libertà di stabilimento, la libertà di prestazione dei servizi e la libertà di movimento dei capitali.

*

Uno stato membro può porre tuttavia alcune limitazioni all'accesso alla proprietà immobiliare per motivi di ordine generale, senza che la qualità di cittadino di altro stato membro, propria di colui che intende acquisire la proprietà, possa assumere rilievo direttamente o indirettamente (ad esempio, attraverso un requisito relativo alla residenza).

Nella sentenza Albore (nota 28), la Corte ha considerato la compatibilità con l'art. 56 del Trattato CE di una legge italiana che richiede l'autorizzazione del prefetto perché si possa trascrivere un atto di acquisto, effettuato da una persona che non sia cittadina italiana, concernente un immobile situato in una zona del territorio nazionale dichiarata di importanza militare. Secondo la Corte, la disposizione del Trattato:

"... osta ad una normativa nazionale di uno Stato membro che, per motivi connessi alle esigenze di difesa del territorio nazionale, dispensa unicamente i cittadini di tale Stato membro dall'obbligo di chiedere un'autorizzazione amministrativa per l'acquisto di un bene immobile situato in una zona del territorio nazionale dichiarata di importanza militare. La soluzione sarebbe diversa soltanto se si potesse dimostrare, dinanzi al giudice nazionale competente, che, in una zona determinata, un trattamento non discriminatorio dei cittadini di tutti gli Stati membri comporterebbe per gli interessi militari dello Stato membro di cui trattasi rischi reali, concreti e gravi, ai quali non potrebbe essere posto rimedio mediante misure meno restrittive" (par. 24).

E' chiaro che una simile dimostrazione è pressoché impossibile e che quindi l'esigenza dell'autorizzazione da parte del prefetto non si può applicare ai cittadini di uno stato membro dell'Unione europea. Ancora, per quel che riguarda le limitazioni all'acquisto della proprietà di immobili, ed in particolare le discriminazioni indirette, in relazione alla libertà di movimento dei capitali, la Corte di giustizia ha recentemente ribadito nella sentenza Reisch (nota 29):

"Tali restrizioni possono tuttavia essere ammesse se le norme nazionali perseguono in maniera non discriminatoria un obiettivo d'interesse generale e se rispettano il principio di proporzionalità, ossia se altri provvedimenti meno restrittivi non consentissero di pervenire allo stesso risultato ".

* * *

La giurisprudenza della Corte di giustizia indica chiaramente che, ai fini della realizzazione della libertà di circolazione dei lavoratori, delle libertà di stabilimento, della libertà di prestazione dei servizi e della libertà di movimento dei capitali tutti i cittadini degli Stati membri debbono essere posti sullo stesso piano quanto all'acquisizione della proprietà immobiliare; i limiti eventualmente stabiliti sono compatibili con il Trattato CE solo se perseguono, rispettando il principio di proporzionalità, un obiettivo di interesse generale, ma soltanto se lo fanno in modo non discriminatorio. L'Accordo europeo che istituisce un'associazione con la Slovenia (nota 30) prevede la progressiva attuazione di principi, concernenti la libertà di circolazione dei lavoratori (artt. 38-44), la libertà di stabilimento (artt. 45-52) e la libera prestazione dei servizi (artt. 53-55), che si ispirano largamente al contenuto della disciplina comunitaria.

E' tuttavia stabilito all'art. 57, par. I, prima frase, che:

"Ai fini del presente titolo, nessuna disposizione del presente accordo impedisce alle parti di applicare le rispettive leggi e disposizioni in materia di ingresso e soggiorno, lavoro, condizioni di lavoro e stabilimento delle persone fisiche, nonché di prestazione di servizi, a condizione che così facendo esse non le applichino in modo da vanificare o compromettere i benefici spettanti all'una o all'altra, a norma di una specifica disposizione dell'accordo "

Da questa disposizione può risultare un limite in relazione all'acquisto della proprietà immobiliare quando tale acquisto sia funzionale all'esercizio delle libertà sinora considerate; tuttavia, poiché è stabilito che i rispettivi benefici non debbono essere compromessi, non si può trattare di un limite che precluda in via generale l'acquisto da parte di cittadini sloveni oppure di quelli degli Stati membri della Unione europea. Non sarebbe nemmeno giustificato un trattamento differenziato dei cittadini dell'Unione europea a seconda dello stato membro di appartenenza.

* * *

Per quel che riguarda la circolazione dei capitali, l'art. 64 dell'Accordo europeo con la Slovenia stabilisce:

1. Durante i quattro anni successivi all'entrata in vigore del presente accordo, le parti prendono misure atte a consentire la creazione delle condizioni necessarie per l'ulteriore graduale applicazione delle norme comunitarie in materia di circolazione dei capitali.
2. Entro la fine del quarto anno dall'entrata in vigore del presente accordo, il consiglio di associazione esamina in che modo rendere possibile la piena applicazione delle norme comunitarie in materia di circolazione dei capitali".

Da queste disposizioni sembrerebbe risultare che anche in questa materia la disciplina dei rapporti con la Slovenia dovrebbe progressivamente allinearsi sulla disciplina comunitaria. L'allegato XIII contiene tuttavia uno scambio di lettere, in relazione all'art. 64, par. 2, dello stesso Accordo, che pone alle parti vincoli più stringenti e precisi. Dalla lettera del Governo sloveno risulta che questo stato:

" si impegna: I. ad adottare le misure necessarie per conferire ai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, su base di reciprocità, il diritto di acquistare proprietà in Slovenia in regime non discriminatorio per la fine del quarto anno dopo l'entrata in vigore dell'accordo di associazione," II a conferire, su base di reciprocità, ai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea che abbiano risieduto in permanenza nell'attuale territorio della Repubblica di Slovenia per un periodo di tre anni il diritto di acquistarsi, proprietà a decorrere dall'entrata in vigore dell'accordo di associazione".

Risulta da questo scambio di lettere che la libertà di acquistare immobili, collegata alla libera circolazione dei capitali, sarà pienamente realizzata a decorrere dalla "fine del quarto anno dopo l'entrata in vigore" dell'Accordo (quindi nel 2003).

La sola condizione stabilita è quella della reciprocità che, trattandosi di materia sottoposta alla competenza degli Stati membri, dovrà esistere in relazione allo Stato membro di cittadinanza della persona che intende acquistare l'immobile.

Trieste, 8 ottobre 2002

Note

- 4 Trattato di pace tra URSS, Regno Unito, Stati Uniti, Cina, Francia, Australia, Belgio etc. e l'Italia, concluso il 10 febbraio 1947, ratificato dall'Italia con L. 2 agosto 1947 n. 811, entrato in vigore il 16 settembre 1947, testo in UN Treaty Series 1950,49, p. 747.
- 5 Memorandum of understanding between the Governments of Italy, the United Kingdom, the United States and Yugoslavia regarding the Free Territory of Trieste, London 5 th October 1954, in United Nations Treaty Series 1956, vol. 235, pp. 99 e ss.
- 6 Trattato tra la Repubblica italiana e la Repubblica federale di Jugoslavia. Con scambio di note. Osimo 10 novembre 1975, in United Nations Treaty Series, 1987 , vol. 1466, p. 72
- 7 Agreement between the Federal People's Republic of Yugoslavia and the Republic of Italy concerning italian properties, rights and interests in Yugoslavia , Belgrade 23 May 1949, in United Nations Treaty Series 1952, vol. 150, pp. 179 e ss.
- 8 L'accordo non risulta registrato alle Nazioni Unite, per il testo vedi Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 30 marzo 1955, n. 73, Suppl. Ord..
- 6 Agreement between the Republic of Italy and the Federal People's Republic of Yugoslavia for the final settlement of all reciprocal economic and financial obligations arising out of the Treaty of Peace and subsequent Agreements, Belgrade 18 december 1954, in United Nations Treaty Series 1957-58, vol. 284, pp. 239 ss.
- 9 Accordo per l'applicazione dell' Accordo del 18 dicembre 1954, Roma 3 luglio 1965; l'accordo, in forma semplificata, non risulta pubblicato.
- 10 Accordo tra la Repubblica Italiana e la Repubblica socialista federale di Jugoslavia per il regolamento definitivo di tutte le obbligazioni reciproche derivanti dall'art. 4 del Trattato firmato ad Osimo il 10 novembre 1975, con scambio di note, Roma 18 febbraio 1983; l'accordo non risulta registrato alle Nazioni Unite, per il testo vedi Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana 6 dicembre 1988 n. 286 Suppl. Ord.
- 11 Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Slovenia n.27/91
- 12 Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Croazia, n. 91/1996
- 13 Sentenza della Corte Costituzionale croata del 21 aprile 1999, n. U-I 673/1996 in Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Croazia del 23 aprile 1999, n.39/99
- 14 in Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Croazia, 5 luglio 2002 n. 80
- 15 Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Slovenia n. 67/98 e n. 76/98
- 16 Sentenza della Corte Costituzionale slovena del 30.9.1988, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Slovenia del 14.10.1998 -U.I. 326-98
- 17 USA, House of Representatives, October 13, 1999; H. Resolution concerning properties wrongfully expropriated by formerly totalitarian governments
- 18 Vedi Vedris e Klaric, Gradanko Pravo, Zagreb 2001, p.186 ss
- 19 Agreement on succession issues, Vienna 30.6.2001, in Int. Leg. Mat. 2002,41, p. 355.
- 20 Vedi questi testi in Codice di diritto internazionale pubblico, Torino: Giappichelli 1998, pp. 174 e ss.
- 21 sentenza del 23 settembre 1982, Serie A, n. 52, p. 24, par. 61. Conformi, tra molti altri, i casi James ed altri c. Regno Unito; 21 febbraio 1986; I Santi Monasteri c. Grecia, 9 dicembre 1994; Beyeler c. Italia, 5 gennaio 2000.
- 22 supra § 8
- 23 cfr. parr. 60 e 63 della sentenza; v. anche il caso Mellacher e a. c. Austria, sentenza 19 dicembre 1989, serie A, n.169
- 24 Accordo dello giugno 1996 in G. U.C.E. 6 febbraio 1999 L 51, p. 3 ss.
- 25 sent. 1 giugno 1999, causa C-302/97, in Raccolta, 1999, p. 1-3099, par. 38
- 26 sentenza 13 luglio 2000, causa C-423/98
- 27 sentenza 5 marzo 2002, cause riunite C-515/99, C-519/99 a C-524/99 e C-526/99 a C-540/99, par. 33
- 28 Accordo del 10 giugno 1996 in G. U C. E. 6 febbraio 1999 L 51, p. 3 ss.

Si ringraziano per la collaborazione:

l'on. Antonietta (Marucci) Vascon

l'avv. Giovanni De Pierro*

*admitted to the Bar of New Jersey