

Commissione Mista MAE/Federazione esuli - 19.08.2002

RAPPORTO FINALE DEL 19 AGOSTO 2002

DELLA COMMISSIONE MISTA

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

FEDERAZIONE DEGLI ESULI ISTRIANI, FIUMANI E DALMATI ISTITUITA IL 22 DICEMBRE 2001

Sommario'. 1. Premessa. - 2. Il regime giuridico dei beni degli esuli ai sensi del diritto internazionale e del diritto interno jugoslavo. - 3. Il trattamento concreto posto in essere nei confronti degli esuli e dei loro beni ad opera delle autorità jugoslave. - 4. La ricostruzione dei criteri per individuare le tipologie di beni degli esuli non rientranti nel regime di cui agli accordi internazionali. - 5. La casistica dei beni degli esuli non rientranti nel regime di cui agli accordi italo-jugoslavi. - 6. L'inadempienza della controparte nell'attuazione degli obblighi di cui agli accordi italo-jugoslavi. - 7. L'eventuale riesame e l'eventuale risoluzione degli accordi italo-jugoslavi.

1. Premessa

a) Istituzione, composizione e mandato della Commissione

Con lettera dell'allora Ministro degli Affari Esteri, Amb. Ruggiero, in data 22 dicembre 2001, veniva istituita presso il Ministero degli affari esteri la Commissione mista Ministero degli affari esteri - Federazione degli esuli istriani, fiumani e dalmati.

Tale Commissione era composta da due rappresentanti del Ministero degli affari esteri, il Prof. Umberto Leanza, Capo del Servizio del Contenzioso diplomatico e dei trattati dello stesso Ministero ed il Prof. Benedetto Conforti, ordinario nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Napoli "Federico II", da due rappresentanti della Federazione degli esuli istriani, fiumani e dalmati, il Sen. Lucio Toth, vice presidente della Federazione ed il Prof. Giuseppe de Vergottini, ordinario nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bologna e consulente giuridico della stessa Federazione, e dalla Prof. Ida Caracciolo, associato nella Facoltà di giurisprudenza della Seconda Università di Napoli, quale segretaria della Commissione.

Il mandato della Commissione era quello, come risulta testualmente dalla citata lettera del Ministro, di: "individuare le categorie di esuli i cui beni non sono contemplati dagli accordi internazionali stipulati tra Italia ed Jugoslavia con riferimento ai tenitori italiani, ceduti con il Trattato di pace del 1947, ed alla zona B del Territorio Libero di Trieste, ceduta con il Trattato di Osimo del 1975, ed, in particolare, le categorie indicate nello Scambio di Lettere allegato al Trattato di Roma del 3 luglio 1965 e nel punto 5 del Promemoria presentato al Presidente del Consiglio dalla Federazione degli esuli il 10 novembre scorso".

Più specificatamente, compito di detta Commissione è stato quello di verificare la presenza di ipotesi di esproprio di beni di proprietà dei cittadini italiani dei tenitori ceduti da non considerare come coperte dalle clausole dei diversi accordi bilaterali stipulati fra Italia ed ex Jugoslavia per regolare definitivamente la vicenda dei diritti dei connazionali esuli. In pratica, si trattava di verificare se alla ferma pretesa da parte croata e da parte slovena di considerare superato il problema delle rivendicazioni portate avanti dagli esuli attraverso il richiamo al principio "pacta sunt servando", si potesse opporre che i "pacta" intercorsi non avrebbero coperto tutte le ipotesi di appropriazione di beni e diritti da parte jugoslava. L'individuazione di categorie di beni degli esuli non regolamentate convenzionalmente tra i due Stati costituirebbe così la base negoziale italiana nei confronti dei due Stati successori della ex Jugoslavia interessati. Nel contempo, tenuto conto del molo collaborativo della Commissione nei confronti delle autorità governative responsabili politicamente dei negoziati bilaterali, la Commissione stessa ha, in linea marginale, anche riflettuto, sempre secondo un'ottica tecnico-giuridica, sulla eventualità che talune disposizioni degli accordi bilaterali italo-jugoslavi nella materia fossero state interessate da fenomeni di invalidità od estinzione conformemente al vigente diritto internazionale dei trattati. La Commissione ha quindi svolto il suo lavoro occupandosi puntualmente della missione affidatale, diretta a individuare ipotesi di appropriazione di beni di proprietà di italiani da parte delle autorità jugoslave non considerabili come coperte dagli accordi vigenti. Allo stesso tempo ha preso in esame il profilo dello status giuridico degli accordi intercorsi.

b) Attività della Commissione

Al fine del perseguimento del mandato affidatole, la Commissione ha innanzitutto proceduto alla raccolta di tutta la necessaria documentazione giuridica: accordi internazionali rilevanti nella materia; normativa jugoslava in materia di nazionalizzazioni; documentazione amministrativa conservata presso il Servizio storico, archivi e documentazione del Ministero degli affari esteri e presso diversi archivi specializzati nella questione dell'esodo italiano dai tenitori persi dall'Italia nel secondo dopoguerra.

Sempre al fine di raccogliere tutte le informazioni tecnico-giuridiche disponibili, la Commissione ha anche organizzato audizioni di esperti italiani, principalmente componenti di altre commissioni che hanno affrontato la materia, e stranieri. La stessa, inoltre, ha deciso di avvalersi del contributo della Commissione istituita dalla Provincia di Trieste per esaminare gli aspetti giuridici internazionali della questione dei beni abbandonati per ottenere un ampio spettro di informazioni. Il contributo fornito da quest'ultima Commissione è stato tenuto presente soprattutto al fine di inquadrare in modo completo alcune tematiche generali. Ciò in quanto il mandato della Commissione istituita dalla Provincia di Trieste risultava sostanzialmente diverso da quello della Commissione mista, essendo la prima orientata ad offrire all'Autorità politica gli elementi in diritto in base ai quali dimostrare la presenza di cause di estinzione degli accordi italo-jugoslavi per mutamento delle circostanze originarie rilevanti, provvedere a denunciare l'inadempienza degli obblighi convenzionalmente assunti, rilevare e denunciare la violazione della Convenzione europea sui diritti umani e del suo Protocollo addizionale n. 1, e pretendere il rispetto da parte della Slovenia della libertà di acquisto di immobili ai sensi della normativa comunitaria.

La Commissione mista ha svolto la sua attività principalmente attraverso riunioni collegiali, tenutesi nei giorni 7 gennaio, 4 e 28 febbraio, 25 marzo, 19 agosto 2002, presso la sede del Ministero degli affari esteri, talora precedute da incontri

informali di carattere preparatorio ed organizzativo. Essa è stata assistita nell'espletamento delle sue funzioni dall'Ufficio trattati e affari bilaterali del Servizio del Contenzioso diplomatico e dei trattati.

Sulla base della documentazione giuridica raccolta, delle audizioni effettuate e di altri contributi la Commissione mista ha proceduto all'elaborazione del presente rapporto a conclusione del mandato ricevuto.

2. Il regime giuridico dei beni degli esuli ai sensi del diritto internazionale e del diritto interno jugoslavo

a) Gli accordi internazionali rilevanti per il regime dei beni degli esuli

Con il Trattato di pace del 10 febbraio 1947, concluso dall'Italia con le Potenze alleate ed associate, tra cui la Jugoslavia, l'Italia cedette a quest'ultima una parte consistente dei tenitori acquisiti dopo la prima guerra mondiale. Il Trattato di pace prevedeva la costituzione del Territorio Libero di Trieste, 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). In seguito alle difficoltà insorte per la costituzione del TLT, 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 jugoslava.

Quanto al regime dei beni, il Trattato di pace prevede il trasferimento alla Jugoslavia di tutti i beni italiani, sia pubblici che privati, situati sul territorio della Jugoslavia alla data di entrata in vigore del Trattato, e ciò in modo generale, facendo riferimento alle "domande" che la Jugoslavia o i cittadini jugoslavi avanzino nei confronti dell'Italia o dei cittadini italiani (art. 79, par. 1). Pone altresì a carico dell'Italia l'obbligo di indennizzare i propri cittadini per i beni così perduti (art. 79, par. 3).

Da tale regime sono esclusi dallo stesso Trattato di pace i beni situati nei tenitori ceduti con tale Trattato. 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". Sono equiparati anche i beni delle società ed associazioni che abbiano la loro sede sociale nei tenitori in questione, indipendentemente dalla cittadinanza dei soci.

I beni di cui alla lett. f) 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 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 tenitori 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 forzosa o di sequestro presa nel periodo compreso tra il 3 settembre 1943 e l'entrata in vigore del presente Trattato."

Su queste basi sono stati stipulati nel corso degli anni diversi accordi bilaterali italo-jugoslavi disciplinanti la materia del regime dei italiani situati nei tenitori ceduti e nella ex Zona B del Territorio Libero di Trieste.

In particolare, per i beni situati nei tenitori ceduti, occorre in primo luogo ricordare l'Accordo di Belgrado del 23 maggio 1949, relativo proprio ai beni, diritti e interessi italiani nei tenitori ceduti, sottoposti a misure espropriative di portata generale (eseguito con legge 10 marzo 1955, n. 121).

Tale accordo è importante in quanto, essendo ormai palese che la Jugoslavia aveva proceduto a appropriarsi dei beni dei cittadini italiani e che quindi sarebbe stato non realistico ritenere il permanere della disponibilità, l'Italia accettava la conversione dei beni dei soggetti italiani in una indennità forfettaria. Veniva quindi istituita una commissione mista per la stima dei beni. Veniva pure contemplata l'ipotesi della presa in considerazione degli espropri sulla base di misure individuali. Inoltre la Jugoslavia si dichiarava disposta ad acquistare a un prezzo equo i beni non espropriati, qualora i proprietari "desiderino venderli" (articolo 10).

Con il successivo Accordo di Roma del 23 dicembre 1950, per il regolamento delle obbligazioni reciproche di carattere economico e finanziario dipendenti dal Trattato di pace e dagli accordi successivi (eseguito con legge 10 marzo 1955, n. 122), la Jugoslavia si impegnava ad acquistare quei beni notificati dal governo italiano, rispetto ai quali i proprietari optanti avrebbero rilasciato una dichiarazione di vendita entro quattro mesi dalla firma dell'accordo (articolo 19). La citata dichiarazione avrebbe privato i proprietari della disponibilità del bene, a differenza di quanto sarebbe avvenuto per gli optanti che non avessero presentato la stessa dichiarazione. Come conseguenza dell'accordo, il Ministero del Tesoro pubblicava (G.U. 19 gennaio 1951, n. 15) una comunicazione con cui diffondeva un fac-simile di dichiarazione di vendita che gli optanti avrebbero dovuto compilare e inoltrare al Ministero (All. 22).

Un ulteriore accordo nella stessa data del 23 dicembre 1950 per il regolamento di alcune questioni relative alle opzioni, disciplinava in modo apparentemente equo e liberale sia la riapertura di termini per presentare opzioni sia mezzi di riesame delle istanze rigettate.

Il successivo Accordo di Belgrado del 18 dicembre 1954, per il regolamento definitivo di tutte le obbligazioni reciproche di carattere economico e finanziario (eseguito con DPR 11 marzo 1955), prevedeva definitivamente regolate le indennità dovute dalla Jugoslavia per i beni, diritti e interessi situati (anche) nei tenitori ceduti. I beni per cui fosse stata rilasciata dichiarazione divenivano proprietà sociale. Rimaneva da regolare la questione relativa ai "beni liberi" per i quali gli optanti non avevano presentato dichiarazione di vendita. Al riguardo sorse una divergenza fra la diplomazia italiana e quella jugoslava, in quanto gli jugoslavi ritenevano che tutti i beni abbandonati fossero passati in proprietà sociale mentre gli italiani ritenevano che tale passaggio riguardasse solo i casi per cui fosse stata presentata dichiarazione da parte dei

proprietari.

L'Accordo di Roma del 3 luglio 1965, per il regolamento di pendenze finanziarie derivanti dall'Accordo di Belgrado del 18 dicembre 1954 (eseguito con DPR 10 gennaio 1966, n. 575), considerava definitivamente acquisiti alla Jugoslavia anche i beni per cui non era stata fatta detta dichiarazione con eccezione di quelli indicati nell'allegato A che restavano in libera disponibilità degli optanti. Tuttavia il trasferimento in proprietà sociale avvenne effettivamente soltanto con il Protocollo del 18 febbraio 1983 (DPR 28 febbraio 1985, n. 255), entrato in vigore il 23 ottobre 1985 con cui è stata definita la lista A di 500 proprietà, (cfr. G.U. 22-23 novembre 1985, nn. 275-276).

Per i beni situati nella Zona B del Territorio Libero di Trieste il Trattato di Osimo del 10 novembre 1975 (eseguito con legge 14 marzo 1977, n. 73), prevedeva (articolo 4) che Italia e Jugoslavia avrebbero concluso un accordo relativo a un "indennizzo globale e forfettario (...) dei beni, diritti e interessi delle persone fisiche e giuridiche italiane (...) 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", e cioè dal maggio 1945 al 10 novembre 1975.

Il successivo Accordo di Roma del 18 febbraio 1983, per il regolamento definitivo di tutte le obbligazioni reciproche derivanti dall'articolo 4 del trattato firmato ad Osimo il 10 novembre 1975 (eseguito con legge 14 marzo 1977, n. 73), prevedeva la formula della definitiva acquisizione a favore della Jugoslavia, la corresponsione di un indennizzo di 110 milioni di dollari Usa, a partire dal 1° gennaio 1990 in tredici annualità. Un elenco allegato includeva 179 beni lasciati in libera disponibilità degli optanti.

b) La normativa interna jugoslava rilevante per il regime dei beni degli esuli

Con diversi provvedimenti interni adottati nel corso degli anni dalle competenti autorità jugoslave, la proprietà privata venne trasformata in proprietà sociale, per cui i beni furono dati in uso a diverse entità e, nel caso dei beni italiani abbandonati, ai comuni. Questi ultimi li hanno, di regola, dati in uso a terzi.

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, in quanto l'acquisto da parte jugoslava delle proprietà era avvenuto a titolo originario e non derivato. Ed, in effetti, i soggetti espropriati non avevano mai inteso cedere i loro diritti.

In particolare, con la legge 29 novembre 1991 (Gazz. Uff. n. 27/91), la Slovenia ha disposto l'abolizione della c.d. proprietà sociale ed il ritorno ad un regime di proprietà privata dei beni "nazionalizzati, soggetti alla riforma agl'aria o confiscati" (art. 1). Più specificatamente l'articolo 2 dispone che: "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 nel pagamento di un indennizzo nella forma di un patrimonio sostitutivo, titoli di credito o denaro".

Analogo testo normativo è stato adattato in Croazia con legge 17 ottobre 1996 (Gazz. Uff. n. 91/1996, art. 1), che stabilisce la restituzione dei beni ai precedenti proprietari: "con la presente legge si 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, sociale o cooperativa, per confisca, nazionalizzazione, riforma agraria e con altre norme e modi descritti in questa legge".

Appare evidente che la legislazione citata non giova, anzi pregiudica ulteriormente, la posizione dei soggetti italiani titolari di diritti sui beni convertiti in proprietà sociale. La legge slovena infatti esclude dalle restituzioni i soggetti che hanno percepito indennizzo da parte di uno Stato straniero, mentre quella croata esclude le restituzioni qualora la questione abbia fatto oggetto di accordi internazionali.

3. Il trattamento concreto posto in essere nei confronti degli esuli e dei loro beni ad opera delle autorità jugoslave
Dall'esame della documentazione reperita presso il Servizio Storico del Ministero degli affari esteri, e prima non cognita, nonché da altra documentazione a disposizione della Commissione mista, sono emerse le prove di quanto numerosi siano stati i casi in cui non venne esercitato il diritto di opzione di cui al Trattato di pace a causa dell'azione in tal senso delle autorità civili e militari jugoslave ed i casi in cui le stesse autorità disattesero in tutto od in parte altre disposizioni del Trattato di pace o degli altri accordi bilaterali italo-jugoslavi. L'analisi della prassi attuativa ha incisivamente contribuito alla ricostruzione delle categorie di beni non rientranti nell'ambito di applicazione degli accordi internazionali vigenti.

a) I casi di impossibilità di optare per la cittadinanza italiana

Dalla copiosa documentazione è emerso che in molti casi le autorità jugoslave non concessero la possibilità di optare per la cittadinanza italiana o resero nella pratica impossibile l'esercizio del diritto di opzione, violando così il disposto del Trattato di pace.

In particolare in non pochi casi le autorità civili e militari jugoslave riservarono un trattamento vessatorio ai cittadini italiani che avevano manifestato la volontà di optare. Tale trattamento assunse sovente le forme della violenza non solo psicologica ma anche fisica (cfr. le testimonianze di cui all'All. 10 e i rapporti del CLN istriano del 1948 di cui all'All. 15). Ad un numero imprecisato di italiani, ma dell'ordine di molte migliaia, fu così impedito di esercitare il diritto di opzione in termini (cfr. a titolo di esempio gli elenchi trasmessi dal Consolato Generale di Zagabria il 12 novembre 1948, All. 8, nonché le citate relazioni del CLN istriano trasmesse nel 1948).

In migliaia di albi casi le autorità jugoslave (cfr. le stesse relazioni del CLN istriano e, a titolo di esempio, fra i numerosissimi casi reperiti, l'All. 2) rifiutarono di accettare le istanze di opzione in modo da far decadere i titolari del diritto dalla possibilità di presentare istanza in termini (cfr. All. 8). In altrettanti molteplici casi rigettarono le istanze senza motivazione (cfr. All. 4) o con motivazioni false e pretestuose, quali la mancata partecipazione al voto (All. 5). Al riguardo, particolarmente frequente risulta l'affermazione secondo cui la lingua d'uso del soggetto istante sarebbe stata diversa dall'italiano (testimonianze sub All. 3).

Molto frequentemente poi, nell'esercizio dell'opzione, si verificarono gravi violazioni dei diritti umani, tra cui lo

smembramento frequentissimo dei nuclei familiari, negandosi l'opzione a soggetti facenti parte di nuclei già esodati (cfr. fra i tanti gli esempi sub All. 6).

Nel complesso si è agevolmente individuata la sistematica di numerose disposizioni convenzionali riguardanti le garanzie per gli italiani che intendessero optare e in particolare la palese violazione delle norme dell'Accordo tra Italia e Jugoslavia per il regolamento di alcune questioni relative alle opzioni, firmato a Roma il 23 dicembre 1950 (legge 10 marzo 1955, n. 122). Tale accordo, oltre a prevedere la riapertura dei termini per la presentazione di istanze e procedure di riesame delle istanze respinte, prevedeva che le autorità competenti "tiendront compie, dans l'esprit le plus large, de l'unité de la famille, d'autres situations dignes d'une consideration speciale aupoint de vue de l'équité, ainsi que des cas particuliers que le Gouvernement italienpourrait signaler".

In conclusione, 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).

b) I casi di impossibilità di trasferire i beni

Dalla documentazione analizzata dalla Commissione mista sono anche emersi casi di sistematica violazione dell'articolo 10 dell'allegato XIV del Trattato di pace che prevedeva espressamente il diritto degli optanti di trasferire in Italia i propri beni mobili e fondi e di vendere i propri immobili. Nei fatti le autorità jugoslave vietarono spesso il trasferimento o imposero balzelli illegali (cfr. All. 12) e confiscarono il denaro depositato in banca dagli esodati (cfr. All. 11).

e) I casi di impossibilità di richiedere l'indennizzo

Da decine di elenchi, interessanti centinaia di posizioni, trasmessi nel 1951/1952 dalla Delegazione italiana nella Commissione mista italo-jugoslava al Ministero degli affari esteri (All. 13), risulta che le autorità jugoslave respingevano la domanda di indennizzo tutte le volte che negavano l'opzione.

d) Le conseguenze dei comportamenti delle autorità jugoslave

Parallelamente agli abusi jugoslavi si verificavano altri gravi inconvenienti: al mancato esercizio della opzione faceva seguito la perdita della cittadinanza, in base a una rigida attuazione della normativa (fra i tanti esempi, cfr. AH. 1). I soggetti cui le autorità slave non consegnavano documentazione della avvenuta richiesta di opzione, il che era frequentissimo, si vedevano respingere l'istanza per tardività perdendo la cittadinanza italiana (cfr. fra i numerosissimi esempi di restituzione di istanze tardive, All. 7). Il soggetto italiano che si trovava fuori dai territori ceduti e si recava presso la rappresentanza diplomatica italiana si vedeva respingere l'istanza di opzione (cfr. All. 9).

Agli abusi jugoslavi seguiva inevitabilmente la fuga clandestina degli optanti (All. 14) o di soggetti che, a causa del rifiuto della opzione e del tentativo di fuga, aveva fatto erano stati condannati ai lavori forzati (All. 9).

4. La ricostruzione dei criteri per individuare le tipologie di beni degli esuli non rientranti nel regime di cui agli accordi internazionali

La ricognizione dei criteri da utilizzare per individuare le categorie di beni appartenenti a soggetti italiani non rientranti nel regime di cui agli accordi bilaterali italo-jugoslavi del dopoguerra è stata effettuata sulla base delle fonti normative e dell'analisi della pratica attuativa delle stesse. Tali dati sono stati anche confortati da pareri, testimonianze e documentazione provenienti da fonti di oltreconfine. L'apporto diretto delle conoscenze di esperti che trattano "sul campo" pratiche amministrative e giudiziarie di recupero delle proprietà ha consentito per la prima volta di evitare di effettuare valutazioni ricorrendo al semplice riesame di fonti già ben note.

I criteri rilevanti per l'individuazione dei beni immobili non coperti dagli accordi italo-jugoslavi sono i seguenti: la portata attuativa del Trattato di pace da parte degli accordi bilaterali italo-jugoslavi; il momento temporale della misura privativa del diritto di proprietà; lo status di optante per la cittadinanza italiana; la collocazione geografica del bene; la regolarità e la legittimità dei provvedimenti ablativi della proprietà; il rispetto delle liste delle libere disponibilità.

a) La portata attuativa del Trattato di pace degli accordi bilaterali italo-jugoslavi

Gli accordi bilaterali italo-jugoslavi sono qualificati come attuativi del Trattato di pace. E in effetti l'Accordo del 23 dicembre 1950, che fa seguito al primo Accordo del 23 maggio 1949, intende specificatamente regolare le questioni relative ai beni "discendenti dal Trattato di pace e dagli accordi successivi" e l'Accordo del 18 dicembre 1954 utilizza la stessa formula. Resta quindi non disciplinato tutto ciò che il Trattato di pace non ha previsto o ciò che è in palese contrasto con il medesimo Trattato, come resta escluso ciò che Italia e Jugoslavia non abbiano esplicitamente disciplinato negli accordi bilaterali successivi.

b) Il momento temporale della misura privativa del diritto di proprietà

Come si è in precedenza accennato, l'allegato XTV, punto 9, 3° comma, al Trattato di pace, prevede che i beni, diritti e interessi degli italiani residenti in modo permanente nei tenitori ceduti al momento della entrata in vigore del Trattato stesso non potranno essere incamerati ai sensi dell'articolo 79 del Trattato. Inoltre "saranno restituiti ai loro proprietari liberati dagli effetti di tutte le misure di tale natura e di qualsiasi altra misura di trasferimento, di amministrazione forzata o di sequestro presa nel corso del periodo che si estende fra il 3 settembre 1943 e la data di entrata in vigore del presente Trattato".

Tale clausola indica senza ombra di dubbio la volontà delle Potenze vincitrici di considerare mille tutte le misure limitative di diritti, comprese evidentemente quelle dirette a disporre l'incameramento dei beni immobili dei cittadini italiani, disposte tra il momento della dissoluzione della amministrazione italiana nei tenitori ceduti e l'entrata in vigore del Trattato di pace. In particolare, per determinare se sequestri e confische disposti da vari organi di occupazione del territorio nazionale italiano siano stati determinati prima del Trattato di pace, occorre far riferimento al momento in cui sia stato adottato l'atto ablativo del diritto di proprietà e non il momento della intavolazione, che può essere sensibilmente spostato nel tempo e quindi successivo al Trattato. In tal senso è la giurisprudenza della Corte suprema croata (VSH, Rev-118/82 od 8. VI 1982).

Ciò premesso, devono quindi considerarsi esclusi dagli accordi i beni che dal 3 settembre 1943 al 16 settembre 1947

sono stati sottoposti a misure espropriative e, in particolare, di natura personale, a carico dei "nemici del popolo". Si tratta, in particolare, dei provvedimenti del Comitato popolare regionale istriano (All. 19). Presso il Centro di Ricerche Storielle di Rovigno risultano numerosissimi fascicoli relativi a atti di sequestro e confisca attuati tramite provvedimenti amministrativi e giudiziari in Istria e a Fiume. Al riguardo si ricorda che sul bollettino "La Ricerca" dello stesso Centro di Rovigno, n. 5/1992, n. 9/1994, n. 2/1998, sono pubblicati dati documentati relativi a ben 518 casi. La rilevante entità delle confische appare dall'elenco (parziale) che riguarda solo quelle inflitte con atto giudiziario, escluse quelle amministrative, nella città di Fiume (All. 20, Tribunale popolare circondariale di Fiume. Trascrizione dei reati trattati nel 1947). Va rilevato che, in realtà, prima dell'entrata in vigore del Trattato di pace, la proprietà venne tolta anche tramite l'estensione di misure di portata generale, quale la riforma agraria (All. 24). Il Ministero degli affari esteri, Servizio del contenzioso diplomatico, considerava illegittimi (31 gennaio 1948) i provvedimenti di nazionalizzazione adottati prima del Trattato di pace (All. 26). Questa interpretazione è stata testualmente condivisa dalla Suprema Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, 28 aprile 1964, n. 1017, che ha statuito che, ai sensi del ricordato allegato XIV "i privati conservano il loro diritto di proprietà". Similmente, Sezioni Unite Civili, 18 settembre 1970, n. 1549.

Lo stesso Accordo del 23 maggio 1949 prevede espressamente che i beni per cui la Jugoslavia verserà un indennizzo sono quelli situati sui tenitori ceduti "ai sensi del Trattato di pace" (art. 1, co. 1). L'Accordo seguente del 23 dicembre 1950 afferma di "regolare le obbligazioni reciproche di carattere economico e finanziario discendenti dal Trattato di pace e accordi successivi".

e) Lo status di optante per la cittadinanza italiana

I beni coperti dagli accordi italo-jugoslavi sono esplicitamente quelli dei soggetti optanti, cioè dei soggetti che essendo cittadini italiani hanno espressamente deciso di mantenere la cittadinanza italiana. In questo novero rientrano pure quei beni che sono stati trasmessi agli optanti in proprietà per successione, qualora il de cuius fosse morto prima del 15 settembre 1947, a prescindere dal momento del compimento formale del procedimento di successione. Ne consegue che sono fuori dalla previsione convenzionale i beni di soggetti non optanti.

Al riguardo si deve precisare che sono considerati optanti i cittadini italiani al 10 giugno 1940 che avessero la stessa cittadinanza al 15 settembre 1947. La legge jugoslava sulla cittadinanza (GU 104/47) riconosceva l'opzione anche a soggetti cui la stessa fosse stata concessa dall'organismo repubblicano per gli affari interni. Chi non avesse esercitato il diritto di opzione acquistava ex lege la cittadinanza jugoslava in data 15 settembre 1947.

In conclusione, 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 che si allega sub 17). 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, tra cui quelle in prigionia.

d) La collocazione geografica del bene

Nel Territorio Libero di Trieste, previsto dall'articolo 21 del Trattato di pace, la Zona B fu stata sottoposta ad occupazione militare jugoslava e in essa vigevano i provvedimenti dell'esercito jugoslavo. Ciò fino al 5 ottobre 1954, data di entrata in vigore del Memorandum di intesa di Londra che ha esteso alla Zona B l'amministrazione civile jugoslava.

Immediatamente la Jugoslavia ha esteso alla Zona B del Territorio Libero di Trieste la propria costituzione e la propria legislazione (legge 45/54), fatta eccezione per le nazionalizzazioni relative agli immobili in proprietà degli stranieri. Tale limitazione è stata formalmente rimossa il giorno 8 dicembre 1972 e in tale data le nazionalizzazioni dei beni delle persone fisiche e giuridiche italiane sono state formalmente introdotte pure nella Zona B.

In particolare, il Memorandum consentiva ai cittadini italiani residenti nella Zona B e da essa fuggiti di farvi ritorno entro un anno, potendo, sempre in via solo formale, godere dei loro beni. Qualora non avessero fatto ritorno potevano entro due anni vendere i loro beni e trasferire i mezzi finanziari relativi in Italia. La situazione reale nella zona sottoposta al potere totalitario del comunismo jugoslavo era in realtà non dissimile da quella presente sugli altri tenitori occupati e poi ceduti. Per questo il Trattato di Osimo, all'articolo 4, prevedeva una forma di indennizzo a favore dell'Italia per indennizzare i beni sottoposti a misure espropriative dal 1945 al 10 novembre 1975.

Una situazione specifica è poi quella dei cittadini della Zona B del Territorio Libero di Trieste, di etnia slovena ma trasferiti in Italia che hanno subito la nazionalizzazione dei propri beni con l'entrata in vigore nel TLT della legge jugoslava il 8 ottobre 1972. Tali soggetti avevano la doppia cittadinanza e, ai sensi della legge citata, in quanto (anche) jugoslavi non avrebbero dovuto essere soggetti all'esproprio. Il caso è escluso dai trattati.

e) La regolarità o legittimità dei provvedimenti ablativi della proprietà

Deve infine aggiungersi una serie di casi che vengono, in particolare, segnalati dai legali d'oltre confine. Si tratta di ipotesi in cui vi è stata espropriazione irregolare o illegittima secondo la stessa legislazione jugoslava e quindi slovena e croata. Tali ipotesi potrebbero coprire anche casi che, da una lettura formale degli accordi, potrebbero considerarsi "sanati" dalle varie formule liberatorie utilizzate. In particolare, sarebbero esclusi i casi dei beni ancora iscritti nei tavolar! a favore degli esodati e dei loro discendenti.

Secondo il parere dei ricordati legali, poi, esistono casi di nazionalizzazioni fatte in violazione delle legislazione jugoslava (legge del 28.4.1948 e circolare del Ministro della giustizia del 12.6.1948). Tale normativa esentava dalla nazionalizzazione gli immobili degli agricoltori coltivatori dei propri fondi e gli edifici residenziali usati direttamente dai proprietari e si riferiva a diverse categorie di soggetti: emigrati che avessero mantenuta la cittadinanza jugoslava (tra cui potrebbero inserirsi italiani che non avevano optato), gli optanti ai sensi del Trattato di pace e gli stranieri che avessero acquisito la proprietà in base a legittima successione (Una ulteriore casistica più dettagliata predisposta da esperti di

oltreconfine è contenuta nell'All. 23).

f) Il rispetto delle liste delle libere disponibilità

Va poi rilevato che le autorità jugoslave hanno frequentemente ignorato le liste delle libere disponibilità, sia nei territori ceduti sia nella ex Zona B (500+179=679). A tale riguardo va rilevato che le autorità jugoslave dapprima e quelle slovene e croate poi si sono comportate in modo tale da impedire l'effettivo godimento del diritto di proprietà. E ciò sia componendo le liste in modo da rendere impossibile l'individuazione dei beni, sia frammentando in modo artificioso la proprietà, stralciando le parti commerciabili e lasciando al titolare quelle di minor pregio, sia intervenendo sulla identificabilità dei soggetti titolari. In pratica, come indicano le inchieste svolte dai giornali "La voce del popolo" e "Panorama" (All. 25) risulta che i soggetti cui era stata riconosciuta la libera disponibilità in realtà non siano stati posti in condizione di usufruirne.

5. La casistica dei beni degli esuli non rientranti nel regime di cui agli accordi italo-jugoslavi

Sulla base dei dati sopra descritti è possibile specificare chiaramente la casistica più rilevante di beni di esuli non rientranti nel regime di cui agli accordi italo-jugoslavi nella materia.

a) I beni esclusi in quanto incamerati prima del Trattato di pace a seguito di misure ablativo generali

Per comprendere meglio questa categoria di beni, occorre precisare che, in seguito alla occupazione militare jugoslava, si sono verificate le seguenti vicende:

- casi di confisca e sequestro ad personam dei beni di nemici politici operati da vari organismi di occupazione su territorio italiano, senza alcuna forma di garanzia istruttoria;
- casi di espropriazione generalizzata sulla base della legislazione jugoslava. Si tratta di 32 leggi di nazionalizzazione, a vario titolo, che sono state illegittimamente estese ai tenitori che saranno poi ceduti solo col Trattato di pace, operativo dal 15 settembre 1947, ma anche alla Zona B del Territorio Libero di Trieste che rimane formalmente sotto sovranità italiana fino all'operatività del Trattato di Osimo dal 3 aprile 1977, o, in via restrittiva, sicuramente fino all'operatività del Memorandum di Londra del 5 ottobre 1954 (26 ottobre 1954);
- casi di permanenza del diritto di proprietà.

Quindi, in via generale, sono inclusi negli accordi italo-jugoslavi e quindi risultano ceduti da Italia a Jugoslavia i beni dei soggetti optanti che risultano incamerati dalla Jugoslavia dopo il 15 settembre 1947 e dopo il 26 ottobre 1954, data dell'entrata in vigore del Memorandum di Londra, con cui cessa in via sostanziale la sovranità italiana, o dopo il 3 aprile 1977, data con cui cessa anche formalmente la sovranità italiana per l'area della Zona B del Territorio Libero di Trieste (a quest'ultimo riguardo va notato che l'Italia ha cominciato a riconoscere acconti di indennizzi, prendendo a riferimento l'estensione alla Zona B della amministrazione jugoslava in seguito al Memorandum di Londra: legge 18 marzo 1958, n. 269, art. 1).

Non sono inclusi, eccezion fatta per quanto si dirà per la Zona B, i beni incamerati prima dell'entrata in vigore del Trattato di pace (15 settembre 1947). Tale appropriazione era abusiva in quanto svolta su territorio italiano che la Potenza occupante avrebbe dovuto amministrare con le leggi italiane senza ricorrere a confische ed espropri generalizzati e quindi posta in essere in violazione del diritto italiano e di quello internazionale.

Si ricorda che nei tenitori ceduti col Trattato di pace la costituzione e la legislazione jugoslava enti-ano in vigore formalmente solo il 15 settembre 1947. Prima di tale data esisteva una situazione che gli stessi croati definiscono di "vuoto giuridico" in cui i vari "comitati popolari" agivano arbitrariamente. Si ricorda pure che l'allegato XIV, punto 9, 3° comma, sopra citato, del Trattato di pace, ha previsto la caducazione di ogni effetto delle misure appropriative compiute fra la cessazione di fatto del controllo dell'amministrazione italiana sui territori ceduti e l'entrata in vigore del Trattato di pace. Si ricorda altresì che la permanenza della proprietà sugli immobili in questione risulta confermata da concordi pronunce delle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione.

Si può quindi sostenere in diritto che le misure adottate prima della vigenza del Trattato di pace e quindi nel permanere della sovranità italiana e in attesa che il Trattato assegnasse alla Jugoslavia i "territori ceduti", erano prive di giuridica rilevanza e non hanno inciso sulla proprietà dei beni.

Per quanto riguarda la Zona B, non sono inclusi i beni che sono stati incamerati prima della vigenza del Trattato di pace e quelli che sono stati espropriati a causa dell'illegittima attivazione della legislazione jugoslava sul territorio sotto sovranità italiana (esempio di attivazione della legislazione jugoslava relativa alla riforma agraria nella Zona B è offerto dalla nota del MAE in data 17 agosto 1951, All. 16). Al riguardo, ci si limita a ricordare come, secondo una certa lettura, la sovranità cesserebbe col riconoscimento dell'amministrazione jugoslava ad opera del Memorandum del 1954 (e tale opinione è confermata dall'articolo 1 della legge 18 marzo 1958, n. 269, su cui Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, 9 luglio 1977, n. 3062) con cui di fatto si riconosceva la cessazione della sovranità italiana. La linea di separazione fra sovranità italiana e jugoslava verrebbe confermata al 1954 anche a causa della esplicita estensione, in tale periodo, della legislazione jugoslava alla Zona B (GU jugoslava 45/54). Ma, in realtà, la cessione formale del territorio risale solo al successivo Trattato del 1975.

b) I beni esclusi in quanto incamerati prima del Trattato di pace a seguito di provvedimenti ad personam

Tra le misure adottate prima del Trattato di pace, debbono inserirsi anche le misure di appropriazione ad personam, che sono classificate nei decreti di confisca o sequestro con la lettera K. Secondo una diffusa opinione di legali croati, tutti questi beni erano pacificamente (anche se illegittimamente) considerati jugoslavi prima del Trattato di pace e quindi non furono presi in considerazione dal Trattato di pace e di riflesso dagli accordi bilaterali attuativi. Tale persuasione troverebbe conferma nel dettato dell'articolo 2 dell'Accordo del 5 ottobre 1954, laddove si considerano tra i beni oggetto dell'accordo solo quelli sottoposti a nazionalizzazione, riforma agraria e a ogni misura di carattere generale.

Inoltre, mai la Jugoslavia avrebbe avuto ragione di stabilire un valore ai fini di concordare un corrispettivo forfettario tramite l'Accordo del 1949 e quelli successivi per beni che già considerava suoi.

Nei tavolar! i beni incamerati in seguito alle leggi di espropriazione a carattere generale recano la specifica annotazione dell'essere oggetto degli accordi italo-jugoslavi, mentre i beni oggetto di confisca e sequestro (K) non recano simile

annotazione.

Sempre secondo quanto affermano i legali croati consultati, sarebbero numerosi i casi in cui nei tavolali, accanto all'indicazione dei beni oggetto di confisca prima dell'entrata in vigore del Trattato di pace (15 settembre 1947), sono state apposte successivamente annotazioni con cui si è modificata la base giuridica del passaggio di proprietà in favore della proprietà sociale, apponendosi il riferimento agli accordi bilaterali. Ciò è avvenuto illecitamente al fine di consentire la commercializzazione dei beni.

In tal modo, quanto confiscato nel periodo di vuoto costituzionale/legislativo, prima del Trattato di pace, è stato trasformato in bene trasferito in proprietà sociale ai sensi della successiva legislazione e quindi riferito abusivamente alla previsione dei trattati bilaterali. Ovviamente, soltanto una indagine in loco potrebbe dare la prova della estensione e consistenza di queste che vengono chiamate trascrizioni "truffaldine". Altri elementi si potrebbero ottenere tramite ulteriori audizioni dei legali locali disposti a riferire.

Conclusivamente, sia i beni confiscati prima dell'entrata in vigore del Trattato di pace, o prima della entrata in vigore degli strumenti internazionali che riguardano la Zona B, di regola classificati con la annotazione K sui provvedimenti di confisca o sequestro ma trascritti nei tavolari senza tale annotazione sia i beni di cui sopra, rispetto ai quali nei tavolari è stato illecitamente aggiunto, come causale del trasferimento di proprietà, il riferimento agli accordi bilaterali, non rientrano nell'ambito di quanto concordato bilateralmente.

c) I beni esclusi per carenza della condizione di optante riguardo a soggetti già in Italia o fuggiti clandestinamente Gli accordi bilaterali riguardano i beni degli optanti. Pare pacifico al riguardo che la legislazione italiana sugli indennizzi e la giurisprudenza che ne è seguita si riferiscano alle proprietà di quegli italiani che abbiano optato.

Non sono quindi inclusi negli accordi i beni di chi non ha mai optato, in particolare, sono esclusi quelli dei soggetti cui è stato impedito di optare. Tutti questi sono stati illegittimamente obbligati ad assumere la cittadinanza jugoslava (legge 104/47) e quindi slovena o croata. Vanno aggiunti poi i soggetti che si trovavano in Italia o all'estero, o in prigione e quelli usciti clandestinamente dal territorio annesso.

Occorre comunque distinguere fra chi non avendo optato è rimasto in loco e chi è invece emigrato. Quanto a quest'ultima ipotesi, i cittadini italiani a cui l'opzione fu negata e che vennero quindi considerati aver acquisito la cittadinanza jugoslava in un secondo tempo (1964), grazie ad un'apposita legge jugoslava, furono su richiesta "svincolati dalla cittadinanza jugoslava" e i loro beni furono nazionalizzati. Tali beni, per concorde opinione dei giuristi croati e per prassi amministrativa, non sono considerati come beni degli optanti ai sensi degli accordi internazionali dato che la cittadinanza jugoslava non era stata persa per opzione ma per congedo.

Il numero dei soggetti in parola i cui beni sono stati nazionalizzati prima del 1974 è significativo. Si tratta, secondo i dati del Ministero degli interni croato, di 5.236 casi (cfr. All. 17) che corrispondono a quanto dichiarato al Sabor croato dal deputato della D.D.I. Kajin e il cui testo stenografico integrale viene allegato sub All. 18.

La posizione dei soggetti indicati è dunque diversa da quelli degli optanti, sicuramente rientranti nelle intese bilaterali, come pure da quella dei soggetti rimasti che hanno avuto le proprietà nazionalizzate ma che, essendo oggi cittadini croati (o sloveni), hanno titolo a indennizzi e/o restituzioni. D'altronde, anche per consolidata prassi delle autorità croate i beni dei soggetti che hanno rinunciato alla cittadinanza nel senso indicato non sono considerati "beni degli optanti".

d) I beni che risultano ancora iscritti in favore degli esuli e le libere disponibilità

Da quanto risulta e affermano i legali menzionati non sono infrequenti casi in cui nei tavolali non sono stati annotati provvedimenti di passaggio coattivo di proprietà. Ciò significa che tali beni non sono toccati dagli accordi bilaterali. Anche in tal caso sarebbe inevitabile l'accertamento in loco e l'audizione di esperti d'oltreconfine per accertare la rilevanza del fenomeno.

Ci si limita a segnalare che la "proprietà" di beni immobili veniva riconosciuta stranamente durante il regime socialista. Si veda, ad esempio, quanto afferma l'articolo 1 dell'Accordo del 3 luglio 1965, che consente che restino "in proprietà degli optanti nel quadro della legislazione jugoslava" i beni di cui all'Annesso A dell'accordo. E, in effetti, dalla documentazione della Delegazione italiana nella Commissione mista italo-jugoslava, risultano casi in cui le competenti autorità jugoslave avevano dichiarato che certe proprietà non erano interessate "a alcuna legge o provvedimento restrittivo della proprietà" ed erano quindi nella "libera disponibilità" del soggetto ed in cui conseguentemente si manifesta il proposito jugoslavo di "acquistare a un prezzo equo" il bene (Cfr. l'Accordo del 23 maggio 1949, art. 10, cui ha fatto seguito l'Accordo del 23 dicembre 1950, art. 19, e quindi la legge italiana del 5 dicembre 1949, art. 6).

Quello che non è stato possibile chiarire del tutto è se oltre alla lista ufficiale delle libere disponibilità, di cui all'Accordo del 3 luglio 1965 (che porta a termine quanto previsto dagli Accordi del 1949, art. 10, del 1950, art. 19, e del 1954, art. 2, co. 2°, lett. b)~) e al Protocollo del 13 febbraio 1983 che definisce materialmente la lista, vi siano state altre libere disponibilità, o in diritto o in linea di mero fatto. Non dissimile dubbio riguarda quanto si riferisce alla lista di cui all'Accordo del 18 febbraio 1983, facente seguito al Trattato di Osimo del 10 novembre 1975.

Infine, questione diversa è quella, difficilmente spiegabile in termini di corretta valutazione degli interessi nazionali, oltre che dei singoli proprietari, dell'attuazione estremamente restrittiva delle clausole degli accordi che comportavano l'individuazione delle libere disponibilità, di fatto concesse dalla controparte in modo irrisorio. E altro aspetto è dato dal fatto che gli stessi titolari del diritto inclusi nelle liste non siano stati sempre posti in condizione di godere dei beni a causa dell'ostruzionismo delle autorità jugoslave. Qualora, come sembra, questi beni siano stati venduti dai comuni è evidente che ci sarebbe spazio per pretendere in sede bilaterale il riconoscimento del diritto pieno di proprietà. Anche in tal caso servirebbero evidentemente ulteriori accertamenti in loco,

e) I beni espropriati in violazione della legislazione jugoslava

Una particolare categoria dei beni da tener presente è, infine, quella dei beni che sono stati oggetto di misure ablativo, in violazione della stessa legislazione jugoslava. La prassi amministrativa e giudiziaria slovena e croata non considera tali situazioni "coperte" dagli accordi. E quindi sembrerebbe abnorme assumere una linea interpretativa che, al contrario,

intendesse includere tali beni fra quelli oggetto della clausola di trasferimento in proprietà sociale.

6. L'inadempienza della controparte nell'attuazione degli obblighi di cui agli accordi italo-jugoslavi

Questo rapporto non affronta la questione, giuridicamente non consistente, del discriminatorio regime della vincolatività degli accordi, a seconda che ci si riferisca all'una o all'altra parte: stretta vincolatività per l'Italia delle clausole in tema di cessione definitiva dei beni abbandonati nei tenitori ceduti e opinabile non vincolatività dell'obbligo jugoslavo, assolutamente chiaro negli accordi, di versamento del corrispettivo. Lo stesso non affronta neppure la questione dell'aggiornamento degli importi dovuti a causa dei ritardi, né quella del risarcimento per inadempimento.

Al riguardo va solo ricordato il mancato versamento da parte croata, che doveva essere completato entro il 1° gennaio 2002, e il fatto che anche la posizione della Slovenia è del tutto discutibile, in quanto non si può ritenere che essa abbia adempiuto agli obblighi derivanti dall'Accordo di Roma del 1983: la chiave di ripartizione del debito fra Stati successori della Jugoslavia non è infatti stata concordata con l'Italia e, in assenza di accordo in tal senso, gli Stati successori, in base a un consolidato principio di diritto internazionale, rispondono oggi in solido dell'intera somma dovuta verso l'Italia. Per completezza si ricorda che ai sensi del "Former Yugoslavia Agreement on Succession Issues" firmato a Vienna il 30 giugno 2001, Annesso C, Financial Assets and Liabilities, articolo 8, paragrafo 2, "The financial liabilities of the SFRY under the Agreement concluded between SFRY and Italy on February 18, 1983 on the Final Settlement of Reciprocal Obligations shall be distributed to the successor states that are beneficiaries of the Agreement". Tale ripartizione non risulta ancora effettuata ai sensi del diritto internazionale vigente.

Consegue a tale ricostruzione che sussisterebbero i presupposti per procedere alla risoluzione degli accordi per inadempimento della controparte ai sensi dell'articolo 60, della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969. E in effetti la "violazione di una disposizione essenziale per il raggiungimento dell'oggetto o dello scopo del trattato", quale è un totale inadempimento come quello verificatosi nel caso in esame, è motivo di estinzione. In tal senso è anche la relazione della Commissione triestina.

7. L'eventuale riesame e l'eventuale risoluzione degli accordi italo jugoslavi

Una volta terminata la disamina delle situazioni che a parere della Commissione non risultano coperte in via preclusiva dagli accordi a suo tempo stipulati, occorre accennare all'argomento dell'eventuale revisionabilità degli accordi, come richiamato in premessa.

Si tratta infatti di un argomento particolarmente attuale in seguito all'avvenuta approvazione da parte del Parlamento croato delle modifiche alla legislazione sulle denazionalizzazioni, che ha comportato la previsione di possibili restituzioni agli stranieri anche se in seguito alla avvenuta stipulazione di specifici trattati in tal senso (legge sulle modifiche e aggiunte alla legge sull'indennizzo del patrimonio tolto durante il periodo del regime comunista jugoslavo, in Narodne Novine, 5 luglio 2002, articolo 2). Al riguardo va sottolineato che, poiché il termine per chiedere la restituzione è di sei mesi dalla pubblicazione della legge (articolo 7), e cioè dal 5 luglio, in teoria un eventuale accordo italo-croato in materia dovrebbe essere concluso in tempi strettissimi.

Al riguardo va, in primo luogo, chiarito che nessun problema sorgerebbe ove, in via consensuale, Croazia e Italia decidessero di riesaminare gli accordi dando una nuova e più soddisfacente disciplina alla materia. Siccome tale eventualità è in linea di principio consentita dalla recente legge, spetta alle competenti autorità politiche valutare l'opportunità di negoziare con la controparte. In una tale ipotesi, si potrebbe anche considerare l'ipotesi di inserire clausole relative alle restituzioni nello stesso testo della bozza del trattato di amicizia, ancora in negoziazione.

In secondo luogo, occorre accennare alla possibilità di negoziazione a prescindere da quanto previsto dal diritto interno croato. In tal caso, secondo il diritto internazionale, le due parti sono libere di intraprendere negoziati, ma è evidente che solo la libera disponibilità della controparte croata potrebbe consentire di procedere a tali negoziati. Va comunque sottolineato che la rilevanza sempre maggiore che viene attribuita ai diritti della persona e in particolare al principio di non discriminazione potrebbe essere presa a riferimento per sostenere le pretese degli esuli. Nel caso dei rapporti con Slovenia e Croazia non si tratta poi di far riferimento in generale a quanto vige nella Comunità internazionale ma più specificamente ai principi valevoli in seno all'ordinamento comunitario. Infatti, anche se la Slovenia è legata alla Unione europea da un accordo di associazione che non la costituisce ancora destinataria di tutti i doveri discendenti dalla piena appartenenza all'Unione, in tempi non lunghi la stessa dovrà assicurare la parità di regime a tutti i cittadini comunitari nello svolgimento delle attività economiche e nel godimento dei diritti civili, tra cui l'accesso alla proprietà immobiliare. La Croazia è sensibilmente più lontana da tale traguardo ma intende percorrere simile strada.

Secondo quanto messo in risalto dalle relazioni della Commissione triestina, Slovenia e Croazia, dalla data di adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), che prevede il divieto di discriminazione in base alla nazionalità (articolo 14) e al Protocollo addizionale n. 1, che prevede esplicitamente la garanzia del diritto di proprietà (articolo 1), devono conformarsi agli obblighi imposti da tali atti. Pertanto, le leggi slovene e croate di denazionalizzazione che hanno introdotto un regime discriminatorio in tema di proprietà nei confronti dei soggetti che hanno abbandonato i territori ceduti sarebbero incompatibili con il regime voluto dall'articolo 14 della Convenzione europea dei diritti umani e dall'articolo 1 del Protocollo addizionale n. 1. Gli argomenti in diritto che dimostrerebbero la fondatezza di tale convinzione sono illustrati con abbondanza di dettagli nella relazione della citata Commissione.

Inoltre, in tempi più recenti, si è manifestata a livello europeo una più attenta sensibilità quanto al tema delle restituzioni e del superamento di situazioni discriminatorie nel momento in cui tedeschi, austriaci e ungheresi hanno reclamato, trovando ampi supporti in sede politica nazionale ed europea, contro i regimi giuridici introdotti dagli Stati comunisti e poi mantenuti dagli Stati successori. Di particolare interesse appare l'attenzione prestata dal Comitato affari esteri del Parlamento europeo alla situazione delle proprietà tedesche nazionalizzate dopo il secondo conflitto mondiale tramite i c.d. Decreti Benes e l'ingresso nel dibattito politico circa l'ammissione alla Unione europea della pregiudiziale del rispetto dei diritti umani in materia di proprietà, sotto il profilo della non discriminazione degli esodati dai tenitori orientali quanto

alla restituzione delle proprietà a suo tempo incamerate dai regimi comunisti.

L'impostazione complessivamente data al presente rapporto si fonda sull'obiettivo di un riesame degli accordi pregressi, per verificare quale sia l'ambito della loro operatività ma, allo stesso tempo, tiene conto della ipotesi non irrealistica di una nuova disciplina convenzionale che superi gli elementi di insoddisfazione per la situazione creatasi in tema di beni abbandonati.

Occorre infine accennare per dovere di completezza ad una impostazione più radicale, rispetto a quella appena delineata, che è condivisa da una parte cospicua degli ambienti degli esuli e che trova riscontro nella relazione della Commissione triestina. Tale impostazione mira a contestare in radice il permanere degli accordi, con la conseguente ipotesi di una risoluzione degli stessi. Secondo tale contributo, presupposto fondamentale della disciplina negoziale tra Italia e Jugoslavia era dato dal fatto che l'ordinamento socialista jugoslavo conosceva l'istituto della proprietà sociale. Ciò comportava la impossibilità, secondo il regime giuridico del tempo, di fare salvi i diritti dei cittadini italiani sui beni siti nei tenitori ceduti, come voluto dal Trattato di pace.

Gli accordi che portarono a riconoscere il passaggio alla proprietà sociale e ad accettare l'indennizzo devono pertanto considerarsi strettamente condizionati da tale realtà politica e giuridica. Il cambiamento di regime politico negli Stati successori intervenuto dopo il 1990 ha condotto al superamento del regime della proprietà sociale, facendo scomparire uno dei presupposti essenziali del consenso italiano agli accordi. Viene quindi meno anche il fondamento dell'impegno italiano a non avanzare rivendicazioni in relazione ai beni passati alla proprietà sociale. Risultano allora presenti i requisiti richiesti dall'articolo 62 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 che giustificerebbero la risoluzione degli accordi per mutamento delle circostanze fondamentali per la manifestazione del consenso (c.d. clausola rebus sic stantibus). Tale profilo è chiarito in modo esauriente nella Relazione della Commissione triestina.

Roma, 19 agosto 2002

I membri della Commissione

Prof. Benedetto Conforti

Prof. Giuseppe de Vergottini

Prof. Umberto Leanza

Sen. Lucio Toth

Allegati

- 1) Perdita di cittadinanza
- 2) Rifiuto di opzione
- 3) Rifiuto perché la lingua d'uso non è l'italiano
- 4) Rifiuto senza motivazione
- 5) Rifiuto per mancata partecipazione alle elezioni
- 6) Casi di smembramento del nucleo familiare
- 7) Restituzione di domande tardive
- 8) Elenchi di optanti impossibilitati a presentare istanza in tempo utile
- 9) Espatrio clandestino per rifiuto di opzione e condanna ai lavori forzati
- 10) Violenze sui presentatori di istanza di opzione
- 11) Illecito incameramento di denaro di optanti
- 12) Illecita appropriazione di beni mobili di optanti
- 13) Elenchi di domande di indennizzo respinte causa rifiuto di opzione
- 14) Optanti costretti a fuggire clandestinamente
- 15) Relazioni del CLN istriano
- 16) Estensione della legislazione jugoslava alla Zona B del TLT nel 1950
- 17) Elenco del Ministero degli affari interni croato del 15.2.1991 dei soggetti non

optanti i cui beni sono stati nazionalizzati

18) Dichiarazione al Sabor del Signor Kajn

19) Provvedimento di confisca del comitato popolare

20) Elenco dei provvedimenti di confisca del Tribunale di Fiume del 1947

21) Elenco del Ministero degli affari interni croato del 15.2.1991 coi dati sulle

opzioni, fra cui 20000 rifiuti

22) Comunicazione del Ministero del Tesoro del 19.1.1951 con schema di

dichiarazione di vendita

23) Esempi di situazioni non rientranti nell'ambito degli accordi

24) Esempio di misura espropriativa generale ante trattato di pace

25) Articoli relativi alla non utilizzazione delle libere disponibilità

26) Parere del Servizio del contenzioso diplomatico, dei trattati e degli affari

legislativi del 31.1.1948