



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore PITTONI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 FEBBRAIO 2009

Disposizioni sul risarcimento dovuto a cittadini, enti ed imprese italiani per beni, diritti ed interessi perduti nel territorio dell'ex Jugoslavia

ONOREVOLI SENATORI. - Il 10 febbraio 1947 l'Italia, insieme alle potenze alleate vincitrici della seconda guerra mondiale, aveva sottoscritto il Trattato di pace firmato a Parigi il 10 febbraio 1947, entrato in vigore il 15-16 settembre 1947, reso esecutivo dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato del 28 novembre 1975, e ratificato ai sensi della legge 14 marzo 1977, n. 73.

Il predetto Trattato di pace era stato firmato anche dalla ex Jugoslavia, ad oggi non più esistente e scomposta in vari Stati.

In forza del predetto Trattato di pace, l'Italia aveva ceduto alla ex Jugoslavia una parte consistente dei territori acquisiti dopo la prima guerra mondiale.

Il Trattato di pace aveva previsto, all'articolo 21, la costituzione del territorio libero di Trieste, risultante dalle zone di occupazione affidate rispettivamente all'amministrazione militare della Gran Bretagna e degli Stati Uniti (denominata zona A) e all'amministrazione militare della ex Jugoslavia (denominata zona B).

Con il *memorandum d'intesa* di Londra del 5 ottobre 1954, la zona A era stata affidata all'amministrazione civile dell'Italia, mentre la zona B a quella della ex Jugoslavia.

Con l'Accordo di Osimo del 10 novembre 1975 tra Italia e Jugoslavia erano stati definiti i criteri di determinazione dei confini territoriali tra i due paesi, della cittadinanza dei residenti nelle zone di confine e di diversi diritti economici (indennizzi a seguito di espropriazioni o nazionalizzazioni, previdenza sociale, eccetera).

A seguito della sottoscrizione del trattato di pace, lo Stato italiano, anche attraverso la promulgazione di una lunga serie di leggi (legge 5 dicembre 1949, n. 1064, 4 luglio

1950, n. 590, 29 ottobre 1954, n. 1050, 8 novembre 1956, n. 1325, 18 marzo 1958, n. 269, 6 ottobre 1962, n. 1469, 2 marzo 1963, n. 387, 6 marzo 1968, n. 193, 26 gennaio 1980, n. 16, 5 aprile 1985, n. 135, 29 gennaio 1994, n. 98, e 23 marzo 2001, n. 137), è intervenuto in materia, riconoscendo una somma di danaro da corrispondersi ai proprietari di terreni agricoli e non, immobili ed aziende perduti nei suddetti territori.

Tali indennizzi, previsti solo in favore di chi - a determinate condizioni ed entro termini prefissati - ne ha fatto espressa richiesta, sono del tutto incongrui e insoddisfacenti rispetto al reale valore venale degli immobili, dei terreni agricoli e non, delle aziende ed al danno effettivamente patito.

È oggi unanimemente condivisa l'esigenza di addivenire, a distanza di oltre sessant'anni, alla corresponsione di un giusta e definitiva riparazione in favore delle migliaia di italiani che, a seguito dell'instaurazione del regime di Tito, sono stati privati di tutti i beni e le imprese di cui erano titolari in Istria, Fiume, Zara e Dalmazia.

È superfluo ripercorrere nel dettaglio la successione degli eventi che - attraverso l'infoibamento di oltre 10.000 italiani, l'esodo di altri 350.000 ed i trattamenti disumani da costoro patiti, il suddetto trattato di pace del 1947, la redazione da parte di una Commissione mista italo-jugoslava dell'elenco dei beni nazionalizzati o confiscati ai residenti che hanno costituito il popolo dei suindicati 350.000 profughi ed ai cittadini Italiani non residenti nei territori ceduti alla Jugoslavia, sino a giungere alle molteplici disposizioni nazionali (leggi e, molto più spesso, disegni e proposte di legge mai giunti al termine del loro *iter*) - hanno fatto

sì che, nonostante siano trascorsi appunto sessant'anni e si siano succedute ben tre generazioni di nostri connazionali, la ferita sia ancora aperta e lo sconforto di costoro sia totale.

Per quanto concerne la legislazione nazionale in tema di diritto al pagamento di un indennizzo corrispondente al valore dei beni espropriati, nazionalizzati e confiscati, la prima normativa fu la citata legge n. 1064 del 1949, emanata a cavallo tra la firma dell'Accordo italo-jugoslavo sottoscritto a Belgrado il 23 marzo 1949 e di quello sottoscritto a Roma il 23 dicembre 1950. Con tale legge il Parlamento stabilì che gli italiani espropriati, che avessero regolarmente presentato le domande di indennizzo, avrebbero avuto diritto ad essere compensati con un «indennizzo nei limiti in cui esso (fosse) stato effettivamente corrisposto dal Governo della Repubblica federale popolare jugoslava in esecuzione dell'Accordo Italo-Jugoslavo sottoscritto a Belgrado il 23 maggio 1949».

Con tale legge venne stabilito, tra l'altro, che il prezzo di vendita per tali beni sarebbe stato concordato tra i due Governi.

In base, pertanto, a suvvisti accordi italo-jugoslavi del 1949 e del 1950, alla legge n. 1064 del 1949 ed alla stima dell'ufficio tecnico erariale dello Stato italiano, gli esuli italiani residenti nei territori ceduti in forza del Trattato di pace avevano il diritto di essere indennizzati dallo Stato italiano, sia per i loro beni nazionalizzati dalla Jugoslavia, sia per i loro beni venduti alla Jugoslavia, per un totale di 130 miliardi di lire (al 1947), somma in seguito arbitrariamente ridotta.

I coefficienti di rivalutazione dei beni siti nei territori ceduti alla ex Jugoslavia e della zona B del territorio libero di Trieste furono unificati dalla legge n. 135 del 1985, con la previsione di un coefficiente unico pari a 200 volte il valore dei beni al 1938.

In virtù di tale disciplina, peraltro, l'indennizzo, così determinato, avrebbe dovuto co-

stituire il saldo definitivo di ogni ulteriore pretesa e diritto.

Senonché, a fronte quest'ultima statuizione, il Parlamento, constatata evidentemente l'assoluta inadeguatezza delle somme previste, con legge n. 137 del 2001 riconobbe «ai titolari di beni diritti ed interessi abbandonati nei territori italiani ceduti alla ex Jugoslavia in base al trattato di pace del 10 febbraio 1947 e al Trattato di Osimo del 10 novembre 1975, già indennizzato ai sensi della legge 5 aprile 1985, n. 135, e dalla legge 29 gennaio 1994 n. 98» un ulteriore indennizzo che si sarebbe computato secondo i criteri indicati in una tabella che prevedeva coefficienti di rivalutazione maggiori per le somme più basse (350 sino per le somme fino a 100.000 lire), via via decrescenti per le somme maggiori, per diminuire sino al coefficiente di 10 per le somme superiori all'importo di 5 milioni di lire.

Nel frattempo, è vero, è stata istituita la cosiddetta «Giornata del ricordo» (il 10 febbraio) e si sono avute le commemorazioni dei Presidenti della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi e Giorgio Napolitano. Tuttavia, è giunto il momento di essere finalmente concreti.

Tale urgente esigenza di concretezza impone di tralasciare le buone intenzioni e le belle ed autorevoli parole, per lasciare spazio all'effettiva applicazione della disciplina internazionale e nazionale.

I fatti - almeno quelli meritevoli di maggiore attenzione - sono i seguenti:

1) *Privazione dei beni degli esuli per la risoluzione di problemi nazionali.*

Il punto di partenza è rappresentato dall'obiettiva ingiustizia della privazione dei beni di cui si tratta, in quanto sia il debito di guerra nei confronti della Jugoslavia che il ritorno di Trieste all'Italia sono stati dei problemi nazionali (ossia propri dell'intero Paese).

Non v'è, in sostanza, alcuna ragione per la quale il pagamento di un debito nazionale ed

il corrispettivo affinché la Jugoslavia aderisse al *Memorandum* del 1954 siano stati posti a carico esclusivo dei profughi, imponendo a costoro un sacrificio eccessivo che avrebbe dovuto gravare sull'intera Nazione. Il Trattato di pace di Parigi, peraltro, ha espressamente vietato la possibilità di richiedere «i beni dei cittadini italiani situati nei territori ceduti» a titolo di compensazione con i crediti vantati dalla Jugoslavia nei confronti dello Stato Italiano (articolo 79, paragrafo 6, lettera f). Non solo. Lo stesso trattato ha precisato che le proprietà private avrebbero dovuto essere restituite ai loro legittimi titolari. Cionondimeno, nei successivi accordi bilaterali – segnatamente in quelli del 1949, del 1950 e del 1954 – le Parti si sono accordate nel senso di contravvenire al sopramenzionato divieto sancito dal trattato di pace di Parigi.

2) *Irrisoria ed inadeguatezza degli indennizzi sinora riconosciuti.*

Ciò è riconducibile, innanzitutto, all'errore degli indici di stima dei beni calcolati al 1938, che non corrispondono al reale valore degli stessi: si consideri, al riguardo, che, a fronte della previsione normativa secondo cui i beni avrebbero dovuto essere valutati secondo il loro stato al 16 settembre 1947 (ossia, alla data di entrata in vigore del Trattato di Pace) e «sulla base dei prezzi del mercato libero nel 1938» (articolo 3 della legge n. 1064 del 1949), si è addivenuti alla loro stima sulla scorta delle indicazioni fornite a distanza di dieci-quindici anni dal loro abbandono da parte dei profughi e dalla loro degradazione da parte dei nuovi occupanti. Inoltre, sono state equiparate situazioni immobiliari *ictu oculi* non comparabili, come, ad esempio, gli immobili dell'interno dell'Istria con quelli ubicati lungo la costa.

In secondo luogo, gli indennizzi sinora riconosciuti – mediante l'attribuzione di coefficienti di rivalutazione maggiori e fissi per i beni inferiori ad un determinato valore e coefficienti minori per i maggiori patrimoni,

tutti, però, nettamente inferiori alla svalutazione subita nel tempo dalla nostra moneta – sono palesemente risibili, in quanto corrispondenti a minime percentuali del valore reale dei beni stessi.

Tale inadeguatezza è stata sottolineata sia dal Governo e dal Parlamento italiano, sia dalle stesse autorità dell'ex Jugoslavia.

Queste ultime hanno espresso il loro stupore per l'irrisoria degli indennizzi riconosciuti in favore degli italiani, sottolineando la necessità di un risarcimento più dignitoso.

Quanto al Governo italiano, nella proposta di legge atto Camera n. 6273 della XIV legislatura, presentata il 18 gennaio 2006 dall'allora Ministro degli affari esteri onorevole Fini, recante il riordino della disciplina in materia di indennizzi a cittadini italiani che abbiano perduto beni, diritti ed interessi nei territori della ex Jugoslavia già soggetti alla sovranità italiana, si rileva che «da una verifica degli indici di svalutazione ISTAT, comparati con quelli stabiliti dalla legge 5 aprile 1985 n. 135, ci si rende conto che gli indennizzi sino ad ora concessi sono, in taluni casi, del tutto irrisori».

Quanto al Parlamento, nei numerosi disegni di legge nel frattempo presentati dai parlamentari di ogni colore e schieramento si è evidenziata la irrisoria delle somme versate e dei criteri posti a base della loro determinazione, e, soprattutto, nella legge n. 137 del 2001 si è riconosciuto «ai titolari di beni diritti ed interessi abbandonati nei territori italiani ceduti alla ex Jugoslavia in base al Trattato di Pace del 10 febbraio 1947, all'Accordo di Osimo del 10 novembre 1975, già indennizzato ai sensi della legge 5 aprile 1985, n. 135, e della legge 29 gennaio 1994 n. 98», un indennizzo ulteriore, sul presupposto – già innanzi evidenziato – che quello sino ad allora previsto fosse per l'appunto insufficiente.

3) *Ritardo nella liquidazione degli attuali indennizzi.*

Oltre che risibili, gli indennizzi sinora previsti sono stati erogati in misura parziale ed

in tempi biblici. La stessa legge n. 137 del 2001 ad oggi è stata applicata soltanto in parte, tanto da indurre l'allora Ministro degli affari esteri onorevole Fini, nel già citato disegno di legge presentato il 18 gennaio 2006, a snellire ed accelerare le procedure burocratiche mediante l'istituzione di una Commissione per il riordino della disciplina sulla materia degli indennizzi e, prima ancora, per la ricognizione dello stato della loro erogazione in virtù della legge n. 137 del 2001.

4) *Sperequazione rispetto ai rimpatriati dalle colonie e dall'estero.*

Sotto altro profilo, si palesa la disparità di trattamento riservato ai giuliani (i quali, per l'appunto, erano cittadini italiani autoctoni delle terre perdute, che sono stati costretti, tutto ad un tratto ad abbandonare unitamente alla loro attività ed alla loro vita), rispetto a quello riconosciuto per i beni lasciati nei territori africani delle ex colonie dai cittadini italiani non autoctoni: a fronte della stima riferita al valore dei beni nel 1938, a questi ultimi si sono praticati coefficienti ben superiori, giacché ancorati ai valori nel 1964 per i beni in Tunisia, nel 1970 per quelli in Libia e nel 1975 per quelli in Etiopia.

In punto di diritto, costituisce un punto di approdo inconfutabile la titolarità, in capo ai profughi, di un diritto soggettivo in ordine ai beni di cui si tratta e, conseguentemente, del diritto al risarcimento dei danni patiti e patendi da costoro in conseguenza della violazione di esso da parte dello Stato Italiano.

Il diritto di proprietà è espressamente tutelato dalla Costituzione italiana, il cui articolo 42, al comma secondo, recita: «La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge (...).».

L'articolo 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, resa esecutiva in Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848, ed entrata in vigore per l'Italia il 26 ottobre 1955, stabilisce che «ogni persona fisica o giuridica ha

diritto al rispetto dei propri beni», che «nessuno può essere privato dei suoi beni salvo che per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi fondamentali del diritto internazionale» e che «le disposizioni che precedono non recano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi considerate necessarie per regolare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale (...)».

Sulla scorta degli insegnamenti della Corte europea dei diritti dell'uomo, tali previsioni vanno interpretate nel senso che la limitazione del diritto di proprietà è ammissibile se (e solo se) l'interesse generale sotteso alla misura di ingerenza dello Stato abbia un ragionevole rapporto di proporzionalità e di equilibrio con la compromissione conseguentemente subita dall'individuo.

Ciò significa, in particolare, che – affinché l'onere subito dal singolo non sia eccessivo – è necessario che alla privazione del diritto di proprietà corrisponda il pagamento, da parte dello Stato, non di un semplice indennizzo, quale che sia la sua entità, ma di un risarcimento proporzionato al valore del bene perduto per il perseguimento del fine pubblico.

Del resto, come hanno pure evidenziato le sezioni unite della Corte di cassazione con la sentenza n. 1549 del 18 settembre 1970, in virtù della normativa internazionale (i suvisti accordi bilaterali italo-jugoslavi del 1949 e 1950) e di quella nazionale (legge n. 1064 del 1949) gli esuli, i cui territori erano stati ceduti alla Jugoslavia, avrebbero avuto diritto al controvalore dei beni perduti secondo i principi della integralità e della proporzionalità.

Tuttavia, in palese violazione dell'articolo 1 del citato Protocollo addizionale, con la sottoscrizione, da parte dello Stato italiano, dell'Accordo bilaterale del 1954 (entrato in vigore in Italia il 10 febbraio 1956, ossia in epoca successiva alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo ed al menzionato Protocollo addizionale), al diritto all'integrale cor-

responsione del valore del bene perduto si è sostituito il diritto ad un mero indennizzo.

L'eccessiva onerosità del sacrificio patito dagli esuli in conseguenza della mancata corresponsione di una somma di denaro proporzionata al valore venale dei beni perduti, peraltro, è ancor più palese alla luce delle già evidenziate irrisorietà dell'indennizzo riconosciuto dalla legislazione interna, nonché della lentezza e della parzialità della sua erogazione, cui si è accompagnata una forte svalutazione della moneta nazionale.

In applicazione della disciplina generale in materia di risarcimento del danno, competerebbe agli esuli il diritto alla corresponsione di una somma comprensiva sia del cosiddetto danno emergente (ossia, del valore venale del bene), sia del cosiddetto lucro cessante (cioè, del mancato guadagno che, invece, il bene avrebbe potuto produrre laddove la privazione di esso non ci fosse stata), sia - per chi svolgeva, attraverso i beni di cui si tratta, attività produttiva - della perdita dell'avviamento commerciale.

Competerebbe, altresì, il risarcimento del danno morale subito da costoro per effetto dell'illecita condotta dello Stato italiano, avuto riguardo ai patemi d'animo ed al sentimento di forte scoramento per non avere avuto - al di fuori delle elemosine ad oggi erogate - ancora giustizia dopo oltre sessant'anni dal forzato abbandono dei loro beni.

Alla luce del lungo tempo trascorso, infine, andrebbero riconosciuti gli interessi legali ed il danno da svalutazione monetaria.

* * *

Occorre verificare, a questo punto, quale sia l'attuale valore venale dei beni abbandonati.

Oggi, in base ai prezzi medi di mercato, un appartamento a Zagabria di 75 metri quadri viene venduto al prezzo di 180.000 euro, uno di 110 metri quadri a 225.000 euro ed uno di 140 metri quadri a 334.000 euro; inoltre, una villa di 200 metri quadri viene stimata in 350.000 euro, una di 350 metri qua-

dri in 643.000 euro ed una di 450 metri quadri in 855.000 euro.

Orbene, qualora pure finalmente si giungesse a dare piena applicazione alla legge n. 137 del 2001, in virtù dei coefficienti colà previsti si addiverrebbe ad un indennizzo pari in taluni casi ad 1/60 del valore venale del bene, in altri addirittura ad 1/80 di esso.

Si palesa, quindi, l'irrisorietà degli indennizzi e la loro sproporzione rispetto al reale valore degli immobili di cui si tratta ed al risarcimento integrale che competerebbe agli esuli per i danni subiti per la loro perdita.

Si tratta di dare, finalmente, applicazione ai consolidati principi del diritto internazionale - che, come detto, tra l'altro impongono che alla privazione del diritto di proprietà corrisponda il pagamento da parte dello Stato, non di un semplice indennizzo, ma di un risarcimento proporzionato al valore del bene perduto per il perseguimento del fine pubblico - onde addivenire alla definizione dell'anno sa questione.

Occorre stabilire un criterio che individui il giusto punto di incontro tra le ridicole somme sinora riconosciute *ex lege* ed il suddetto valore attuale dei beni, maggiorato altresì della rivalutazione, degli interessi, del danno emergente e del lucro cessante, nonché dei danni morali connessi alla loro privazione forzata.

Con il presente disegno di legge, composto di tre articoli, si intende prevedere un coefficiente moltiplicatore unico, la cui applicazione consenta di raggiungere il suesposto obiettivo.

Quanto all'articolo 1, il comma 1, attraverso la previsione della moltiplicazione per venticinque del coefficiente unico di cui all'articolo 8 della legge 5 aprile 1985, n. 135, intende individuare il suddetto punto di equilibrio che, pur non corrispondendo all'integrale risarcimento dei pregiudizi subito dai profughi, consenta l'erogazione di una somma che quantomeno si avvicini al reale valore dei beni di cui si tratta ed alle

molteplici voci di danno patito in conseguenza della loro perdita.

Al riguardo, è sufficiente fare un semplice calcolo matematico onde verificare che, con l'applicazione del suddetto coefficiente, si giunge ad importi che a stento corrispondono alla metà del valore venale dei beni.

Il comma 2 chiarisce che gli indennizzi ad oggi percepiti sono considerati dei meri acconti sulla maggior somma dovuta in virtù del nuovo coefficiente moltiplicatore.

Il comma 3 considera l'eventualità della restituzione dei beni perduti, statuendo che, in siffatta evenienza, il diritto all'indennizzo viene meno e, qualora già percepito, deve essere restituito all'Erario.

Nell'articolo 2, il comma 1 circoscrive l'applicazione della legge a coloro che hanno già presentato la domanda di indennizzo ai sensi delle leggi sinora vigenti, mentre il comma 3 indica gli uffici competenti per la liquidazione delle somme dovute.

Nell'articolo 3, infine, si indica la copertura finanziaria, con una previsione di spesa di 2,5 miliardi di euro nel quinquennio 2010-2014, pari a 500 milioni euro per ciascuno di tali anni, cui si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spese certamente meno urgenti rispetto alla necessità di arrivare ad una dignitosa definizione, dopo oltre sessant'anni, della questione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. A titolo di definitivo risarcimento dei danni patiti dai titolari dei beni, diritti ed interessi abbandonati nei territori italiani ceduti all'ex Jugoslavia in base al Trattato di pace tra l'Italia e le Potenze alleate ed associate firmato a Parigi il 10 febbraio 1947, reso esecutivo dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato del 28 novembre 1947, ratificato ai sensi della legge 25 novembre 1952, n. 3054, e all'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica socialista federativa di Jugoslavia, firmato ad Osimo il 10 novembre 1975, ratificato ai sensi della legge 14 marzo 1977, n. 73, l'indennizzo da erogare è calcolato moltiplicando per venticinque il coefficiente unico di cui all'articolo 8 della legge 5 aprile 1985, n. 135. Il suddetto coefficiente è applicato anche ai casi previsti dalla legge 29 gennaio 1994, n. 98.

2. Gli indennizzi erogati in base alla normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge e, in particolare, in base alla legge 29 marzo 2001, n. 137, costituiscono acconti e devono essere detratti dalle liquidazioni definitive effettuate in base alla presente legge.

3. In caso di restituzione del bene da parte degli Stati successori della ex Jugoslavia il diritto all'indennizzo di cui al comma 1 viene meno e, qualora già percepito, deve essere restituito all'Erario.

Art. 2.

1. Ai fini della concessione dei risarcimenti di cui all'articolo 1 sono prese in considerazione le domande presentate al Mini-

stero dell'economia e delle finanze anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge.

2. La precedenza nella liquidazione dei risarcimenti di cui all'articolo 1 è concessa alle domande già presentate al fine di ottenere gli indennizzi di cui alla legge 29 marzo 2001, n. 137, secondo l'ordine cronologico di presentazione delle stesse.

3. La liquidazione dei risarcimenti calcolata ai sensi dell'articolo 1 è effettuata dai competenti uffici del Ministero dell'economia e delle finanze e deve essere ultimata entro e non oltre cinque anni dalla data di pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale*.

Art. 3.

1. All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, valutato in euro 500 milioni per ciascuno degli anni dal 2010 al 2014, si provvede, per gli anni 2010 e 2011, mediante riduzione lineare degli stanziamenti di parte corrente relativi alle autorizzazioni di spesa come determinate dalla tabella C della legge 22 dicembre 2008, n. 203 e, per gli anni successivi, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *d*), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni.

