

UNIVERSITÁ DEGLI STUDI DI TORINO

Facoltà di Giurisprudenza

Anno Accademico 2003-2004

TESI DI LAUREA

LA TUTELA DEL DIRITTO DI PROPRIETÁ E DI ABITAZIONE ALLA
LUCE DEGLI OBBLIGHI INTERNAZIONALI ASSUNTI DALLA
CROAZIA

Candidato: Alessandro Maiorca

RELATORE: Chiar.mo Prof. Andrea Comba

INDICE

Introduzione

Premessa introduttiva	p. 1
Introduzione storica	
- La situazione in Jugoslavia tra il 1914 e il 1989	p. 5
- La guerra (1991-1995)	p. 10
- La situazione nei territori della Krajina	p. 14

Capitolo I IL DIRITTO DI ABITAZIONE

1.1. Riferimenti normativi sugli <i>housing rights</i> nell'ambito del diritto internazionale	p. 18
1.2. Riferimenti normativi contenuti in Dichiarazioni e Raccomandazioni	p. 29
1.3. Riferimenti normativi nell'ambito internazionale regionale dei diritti umani	p. 31
1.4. Riferimenti normativi contenuti in Risoluzioni delle Nazioni Unite e di altri organismi	p. 37
1.5. Riferimenti normativi ed interpretativi sugli obblighi assunti dagli Stati in merito agli <i>housing rights</i>	p. 40

Capitolo II IL DIRITTO DI PROPRIETA'

2.1. La protezione del diritto di proprietà nell'ordinamento internazionale	p. 47
2.1.1 Il diritto di proprietà nella dimensione europea	p. 50
2.2. Il divieto di evizioni forzate	p. 54

- 2.3. Il diritto alla restituzione e il diritto al ritorno alla propria abitazione p. 60
- 2.4. Il problema dell'occupazione dell'immobile da parte di altre persone p. 68

Capitolo III LA NORMATIVA DELLA REPUBBLICA CROATA

- 3.1. Le leggi croate in merito alla proprietà emanate dopo la guerra nella zona della Krajina p. 71
- 3.1.1. La “Law on Temporary Takeover and Administration of Specified Property” p. 71
- 3.1.2. Il “*Return Program*” p. 77
- 3.1.3. La “Law on Areas of Special State Concern” e i suoi Emendamenti p. 90
- 3.1.4. L'accordo fra il Governo croato e i membri del SDSS p. 100
- 3.2. I *Tenancy Rights*
- 3.2.1. Nozione p. 101
- 3.2.2. La cancellazione in giudizio dei *tenancy rights* e la privatizzazione degli appartamenti pubblici p. 104
- 3.2.3. La cancellazione *ex lege* dei *tenancy rights* p. 111
- 3.2.4. Il caso *Blecic vs. Croazia* innanzi alla Corte Europea sui Diritti Umani p. 118
- 3.3. La ricostruzione delle abitazioni distrutte o danneggiate durante la guerra p. 124
- 3.4. Le discriminazioni in merito alla tutela della proprietà nella Slavonia Orientale p. 129

Capitolo IV LA CROAZIA E LA COMUNITÁ INTERNAZIONALE

- 4.1. L'ingresso della Repubblica croata nel consiglio d'Europa e gli obblighi in merito al ritorno dei profughi alle proprie abitazioni.
- Gli accordi di Dayton p. 136
- 4.1.2. Il monitoraggio degli impegni assunti dalla Croazia p. 144
- 4.2. Il processo di avvicinamento della Repubblica croata all'Unione Europea. I criteri di Copenhagen e il Processo di Stabilizzazione e di Associazione p. 149
- 4.3. Le soluzioni proposte dallo Human Rights Watch Office p. 160
- Bibliografia p. 163
- Appendice
- Cartine geografiche

Introduzione.

Lo spunto per questa ricerca è nato da una domanda postami da una persona cara qualche tempo fa.

Questa persona è un serbo che è fuggito dalla Croazia nell'agosto del 1995, insieme alla moglie incinta di sette mesi e alla figlia di quattro anni, per farvi ritorno solo nel luglio del 2003.

Lui e sua moglie sono nati in territorio croato e hanno vissuto fino al 1995 in un appartamento nel cuore della cittadina di Knin, al confine con la Bosnia. Fuggendo, hanno dovuto abbandonare tutti i loro averi, compresa la loro abitazione. Al loro ritorno, questa era stata occupata da un'altra famiglia di profughi croati venuti dalla Bosnia.

Nell' accertata impossibilità di riprendere il possesso della propria casa, questa persona non ha potuto fare altro che trovare alloggio per sé e la sua famiglia nella vecchia casa del padre, in una zona di campagna abitata perlopiù da anziani contadini, a circa 20 chilometri da Knin, senza porte e finestre e con la temperatura che da novembre a marzo va spesso sotto lo zero.

Ebbene, questa persona mi ha chiesto un giorno:

“Voi in Italia, cosa avete detto quando qui in Croazia è successo tutto questo?”

Ho risposto che non ne avevamo saputo nulla e che, ancora oggi, poco si sa della situazione.

E' stato allora che il mio amico mi ha detto: *“Tu che hai avuto la possibilità di conoscere la storia di questi posti e dei diritti che ci sono*

stati negati, perché non amplifichi la nostra voce e non fai sapere anche ad altri quello che è accaduto?”.

La presente ricerca nasce da questa richiesta.

E' necessaria una premessa: dal 1996 a tuttora ho collaborato con un'associazione di Torino, occupandomi di una zona della Croazia colpita dalla guerra. La particolarità di questa zona è quella di essere stata teatro, nell'agosto del 1995, di un massiccio esodo della popolazione serba (si parla di 400.000 persone), in occasione delle operazioni militari con le quali il Governo croato riprese il controllo di questi territori. La popolazione in fuga cercò riparo in Serbia, trovando per la maggior parte una sistemazione in appartamenti privati in affitto, nei campi profughi vicini a Belgrado, o dislocati nel Kosovo, dove i Serbi erano la minoranza della popolazione e le forze politiche jugoslave spingevano perché ci fosse un "riequilibrio" della percentuale etnica.

Nel frattempo, molti profughi croati, provenienti dalla vicina Bosnia, si spostarono in massa in queste zone e occuparono le case abbandonate dai Serbi fuggiti.

La guerra si concluse con gli Accordi di pace firmati alla fine del 1995.

In base agli accordi, il ritorno alle proprie aree d'origine e la correlata possibilità di avere restituite le proprie abitazioni vennero indicati come i principi ispiratori legati all'obiettivo della pacificazione e del rispetto dei diritti umani.

Dove le armi non erano riuscite ad arrivare, arrivò allora la Legge: dal 1995 ad oggi, la Repubblica croata ha tentato, e con successo, con ogni mezzo legislativo di impedire il ritorno della popolazione serba nelle zone della Croazia da cui questi provenivano.

Le leggi emanate hanno principalmente regolato il conflitto di posizioni venutosi a creare tra i Serbi che intendevano fare ritorno nella propria abitazione e i profughi croati provenienti dalla Bosnia: gli uni titolari di un diritto di proprietà, o di un'altra situazione assimilabile sotto certi aspetti al diritto di proprietà, definita *tenancy right*, sul bene immobile occupato; gli altri divenuti di fatto gli occupanti di quei beni.

Il conflitto tra le due posizioni è stato sempre risolto a favore dell'occupante croato, sacrificando il diritto del proprietario serbo in nome della necessità di tutelare il diritto dell'occupante ad avere un'abitazione, quella posizione soggettiva definita come *housing right*.

Di per sé la questione giuridica mostra punti di grande interesse: la tutela della proprietà e le limitazioni che essa può subire di fronte ad uno dei diritti fondamentali dell'uomo, qual è appunto il diritto ad avere un'abitazione, diritto che, in ultima analisi, comprende anche la tutela dal rischio di "*non finire in mezzo ad una strada*".

Vista in questi termini, la politica croata in materia di restituzione delle abitazione non presentava caratteri di palese ingiustizia, poiché sembrava ispirarsi a quei medesimi criteri cui erano informati i principali testi normativi internazionali sui diritti umani, in cui, da sempre, il diritto di abitazione riceve una tutela più ampia rispetto al diritto di proprietà, che può invece subire delle limitazioni.

Dopo una breve introduzione storica, i primi due capitoli di questa ricerca si occuperanno proprio di individuare i modi in cui il diritto di abitazione e quello di proprietà vengono tutelati nell'ambito dei vari settori del diritto internazionale.

Nell'ambito del periodo trascorso in Croazia, la maggior attenzione da me rivolta in questi anni alle vicende di chi ha cercato, senza successo, di ritornare alla propria abitazione, mi ha portato ad esaminare in modo più accurato e "*smaliziato*" le misure adottate dal Governo croato in merito alle abitazioni.

Da un esame globale della legislazione, mi sono accorto, soprattutto grazie all'aiuto di numerosi esperti legali di ONG operanti in loco, che il problema fondamentale non era quello di un conflitto tra il diritto di proprietà e i diritti di abitazione, ma piuttosto di un'opera di "*pulizia etnica*" perseguita anche attraverso l'uso distorto del Diritto e dei mezzi di tutela offerti dalla normativa a protezione degli housing rights.

Non si intende in questa sede mettere in discussione quale fra i due diritti meriti teoricamente una maggiore protezione, quanto il fatto che la scelta da parte della Croazia di tutelare maggiormente la posizione degli occupanti, rispetto a quella dei proprietari, è stata dettata unicamente dalla volontà di completare l'opera, iniziata durante la guerra, di allontanamento della popolazione serba dal territorio croato.

Pertanto, nel terzo capitolo l'esame della legislazione croata in merito alle proprietà immobiliari mostrerà, spero in modo sufficientemente chiaro, come la restituzione dell'abitazione al suo proprietario e il correlato provvedimento di evizione nei confronti dell'occupante, *non* avrebbe comportato affatto per quest'ultimo una reale situazione di sacrificio dei suoi diritti.

Inoltre, sarà presentata brevemente la situazione in un'altra zona della Croazia, la Slavonia Orientale, caratterizzata dal medesimo problema del conflitto tra diritti di abitazione e di proprietà, ma dove, questa volta,

erano i Croati ad essere proprietari degli immobili occupati da profughi serbi: ebbene, in questo caso, le norme nazionali che avrebbero dovuto tutelare l'occupante più del proprietario non furono applicate.

Infine, nel capitolo finale, si darà notizia degli impegni assunti dalla Repubblica croata, rispetto al ritorno dei profughi alle proprie abitazioni, nell'ambito del Consiglio Europeo e in virtù del suo processo di adesione all'Unione Europea.

Spero, per quanto mi è stato possibile, di avere soddisfatto, almeno in parte, la richiesta del mio amico.

INTRODUZIONE STORICA

La situazione nella Jugoslavia tra il 1914 e il 1989

Nell'analisi della storia di quella che un tempo era definita la Jugoslavia vale la pena, al fine di fornire una panoramica generale che possa essere d'aiuto nella comprensione delle vicende che hanno portato il Paese alla guerra civile, di soffermarsi sul secolo scorso, partendo dalla Prima Guerra Mondiale, per fermarsi alla morte di Tito (1980) e agli albori del conflitto più recente (1989).

Nel **1914** non esisteva ancora una Jugoslavia unita. La Serbia, in seguito al trattato di Bucarest (1913), era stata riconosciuta come Stato slavo completamente indipendente mentre la Croazia, la Slovenia e la Bosnia-Erzegovina restavano annesse all'Austria e all'Ungheria, da cui dipendevano, pur mirando anch'esse all'indipendenza e ad un'unione degli Stati slavi.

Il **28 giugno 1914** è indicato come la data iniziale del primo conflitto mondiale.

Quel giorno, a Sarajevo, il principe ereditario d'Austria **Francesco Ferdinando** e sua moglie furono uccisi da un giovane serbo appartenente ad un movimento nazionalista per l'indipendenza della Bosnia.

Un mese dopo, il 28 luglio, l'Austria-Ungheria dichiarò guerra alla Serbia.

L'“*incidente*” di Sarajevo sfociava in una **guerra** prima europea e poi **mondiale**¹.

La Serbia si alleò con la Russia, la Francia, l'Inghilterra e, in ultimo, anche con il Giappone. Dall'altra parte c'erano l'Austria, la Germania e, in un primo tempo, anche l'Italia, che con loro aveva costituito la Triplice Alleanza. In seguito l'Italia,

¹ C. Castellan: “*Storia dei Balcani, XIV-XX secolo*”, Argo, Lecce 1999.

anche a causa della questione irrisolta delle terre irredente (Trieste, Trento e l'Istria) ancora sotto il dominio austriaco, si schierò con gli Alleati.

La guerra si concluse con la sconfitta della Germania e dell'Austria e parallelamente si estinsero i tre Imperi multinazionali (austro-ungarico, russo e ottomano) che fino ad allora avevano esercitato nei secoli la loro influenza dominante sulla penisola balcanica.

Durante i trattati di pace il presidente statunitense Wilson spinse per la creazione di un'unione degli Stati Slavi del Sud. Il primo dicembre **1918** venne costituito, come ampliamento del precedente Regno di Serbia, un nuovo Stato che comprendeva la Serbia, la Bosnia e l'Erzegovina, la Dalmazia (tranne Zara, allora contesa con l'Italia), la Croazia, la Slovenia, il Montenegro e la Vojvodina chiamato il "*Regno dei Serbi, Croati e Sloveni*" sotto la dinastia serba dei Karadjordjevic, il cui primo sovrano fu Pietro I, a cui succederà nel 1921 il figlio Alessandro².

Nel **1921** il Parlamento Slavo elaborò una Costituzione che definiva lo Stato come una monarchia democratica e parlamentare, con a capo il re Alessandro I.

Già allora, però, si assisteva alla nascita dei primi conflitti interni con la Croazia e la Slovenia che mal sopportavano la supremazia politica della Serbia, accusata di eccessivo centralismo.

Tali tensioni portarono nel **1928** all'assassinio del capo dei parlamentari croati e alle conseguenti rappresaglie da parte dei separatisti croati, con il risultato che il re sciolse l'Assemblea nazionale, abrogando la Costituzione e trasformando la Jugoslavia in una monarchia assoluta.

² M. Riva, G. Ventura: "*Jugoslavia. Il nuovo medioevo*", Mursia, Milano 1992.

Tale irrigidimento politico portò alla affermazione, nell'ambito della resistenza croata, di un nuovo gruppo proto-fascista, gli *Ustascia*, capeggiati da Ante Pavelic la cui azione sovversiva portò all'uccisione del re Alessandro nel 1934, a Marsiglia.

Da allora fino al **1941**, quando Hitler fece bombardare Belgrado e le truppe dell'Asse invasero la Jugoslavia, si assistette ad un periodo di grande instabilità interna, che si concluse con un colpo di stato militare che contribuì ad instaurare la reggenza del giovanissimo principe Petar Karadjordjevic, regnante su una Jugoslavia formalmente contrapposta alla Germania nazista³.

Dopo l'invasione e la fuga del re ad Atene, la Jugoslavia venne smembrata fra Italia, Bulgaria, Ungheria e la zona comprendente la Croazia e la Bosnia-Erzegovina e venne affidata da Hitler al comando di Ante Pavelic e dei suoi *Ustascia* che procedettero alla sterminio di circa 600.000 Serbi. Fu allora che si crearono i due principali movimenti di resistenza, quello monarchico, anticomunista e filoserbo dei *Cetnici*, con a capo il colonnello Draža Mihajlovic e quello dei partigiani comunisti, guidati da Josip Broz, il futuro **Tito**.

Benché entrambi i movimenti fossero opposti agli invasori, ben presto fra loro si crearono grandi divergenze in merito alle modalità di azione e i Cetnici di Mihajlovic, che era stato nominato ministro della difesa dal re in esilio, rifiutarono sempre un'alleanza con i partigiani e, anzi, si allearono segretamente con i nazifascisti orientandosi contro i partigiani stessi e iniziando una guerra civile che coinvolse i sostenitori degli uni e degli altri.

I partigiani di Tito incontrarono però il favore degli Alleati, in particolare della Russia e, quando la guerra si risolse a favore di questi, Tito poté prendere la guida di un governo provvisorio ed abrogare, nel novembre del **1945**, la monarchia, proclamando nella Costituzione del 1946 la **Repubblica Federale Popolare di**

³ Panebianco, Ascolese e Tafuri : “*Dossier ex-Jugoslavia*” Elea Press, Salerno 1993.

Jugoslavia, comprendente sei Repubbliche Confederate (Serbia, Croazia, Slovenia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro e Macedonia) e due Province autonome (Vojvodina e Kosovo) annessi alla Serbia.

Tito procedette subito ad un piano quinquennale di esproprio e nazionalizzazione dei fondi a scapito delle classi borghesi.

Ben presto però l'atteggiamento di Tito, poco incline a sottostare agli interessi della Russia, portò la Jugoslavia ad essere estromessa dal *Cominform* e a riallacciare i rapporti con le potenze occidentali, benché poi venne scelta la *linea del non allineamento* a nessuna delle grandi potenze in favore, invece, di rapporti politici con i Paesi del Terzo Mondo.

Sul fronte interno vennero concesse maggiori autonomie alle Repubbliche, nell'ottica del sistema federale, e si istituzionalizzò il principio dell'*autogestione dei mezzi di produzione* affidando a consigli di lavoratori il controllo delle fabbriche, delle cooperative agricole, delle scuole, ecc.

Intanto nel **1955** Tito, dopo essersi fatto nominare, nella Costituzione del 1953, Presidente unitamente della Repubblica e del Governo, si fece eleggere presidente a vita e lo Stato mutava nuovamente nome in **Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia** (SFRY)⁴.

Il Paese continuava a distinguersi nella sua azione di neutralità rispetto ai grandi blocchi Occidentale e Sovietico e, malgrado il suo ingresso nel *Comecon*, continuarono ad aumentare le divergenze con il blocco russo, anche a seguito della invasione da parte di questo della Cecoslovacchia nel 1968 e la teorizzazione del "*diritto di intervento nella comunità socialista*".

Solo nel 1972 i rapporti si normalizzarono quando la Russia riconobbe la "*via jugoslava al Socialismo*". Va anche menzionata la visita di Tito in Cina (**1977**), che

⁴ Castellan, cit.

suscitò grande interesse in ambito internazionale e rafforzò la posizione politica della Jugoslava come terzo polo non allineato.

Qualche anno prima, nel **1974**, era stata elaborata una nuova Costituzione che mirava alla sopravvivenza della Federazione tramite il riconoscimento delle varie etnie sotto la tutela del partito comunista e del suo *leader*.

La figura di Tito viene da sempre identificata con quella di un dittatore. Nel corso degli anni '70 furono numerosi gli episodi di repressione e di “purghe”, sia nei confronti di esponenti al potere un tempo e ora ritenuti non più fedeli, sia in quelli di movimenti nazionalisti nazionali (Kosovo, Croazia).

Tuttavia va riconosciuto come in Jugoslavia le libertà civili e politiche avessero raggiunto livelli più alti rispetto agli altri Stati dell'Europa orientale e come alle sei Repubbliche e alle due Province autonome fossero riconosciute ampie autonomie⁵

Il 4 maggio **1980 Tito morì** e la sopravvivenza della Federazione venne assicurata dal sistema da lui stesso previsto nella Costituzione del 1974, che prevedeva un criterio di rotazione da parte delle varie Repubbliche al vertice della presidenza collegiale della federazione.

Nel decennio successivo alla morte del *leader* si assistette all'inizio del disgregamento di quell'equilibrio che molti osservatori internazionali avevano visto reggersi fino ad allora sulla figura carismatica e forte di Tito.

Già nel **1981** iniziò una fortissima crisi economica, con un alto tasso di disoccupazione, una svalutazione del *dinaro* (la moneta locale) di oltre il 300% e un

⁵ S. Bianchini: “*Sarajevo, le radici dell'odio*”, Edizioni Associate Editrice Internazionale, Roma 1996. Ivi si menziona “*una forma di specifica di dittatura del proletariato*”, che però restava saldamente in mano alle *elites* che detenevano il potere e il controllo della burocrazia nelle Repubbliche, e che veniva esercitata nei confronti di tutte le altre classi sociali.

grande indebitamento verso i paesi esteri. Parallelamente iniziarono nuovamente una serie di moti nazionalisti nel Kosovo, i cui abitanti volevano il riconoscimento della loro terra come una Repubblica tale e quale alle altre che formavano la Federazione ponendosi perciò in contrasto con la Serbia, che invece voleva limitare sempre più l'autonomia della Regione. I moti di rivolta vennero repressi con l'intervento delle truppe jugoslave, causando molti morti; nel **1987** il Kosovo venne invaso e annesso alla Serbia.

Pure nel 1987, **Slobodan Milosevic** si affermò politicamente in Serbia, propugnando tesi politiche del tutto opposte a quelle che avevano permesso a Tito di reggere in modo equilibrato la pletera di etnie e Stati jugoslavi. La sua ricetta politica si basava sul potere centralizzato, sulla riduzione delle autonomie alle Repubbliche, sulle riforme per allargare la sovranità serba alle regioni, fino ad allora autonome, della Vojvodina e del Kossovo⁶.

Di fronte a un tale atteggiamento non avrebbero tardato molto ad emergere le pretese indipendentiste di Croazia e Slovenia. Si era ad un passo dal conflitto.

La guerra (1991-1995).

Dopo la morte di Tito, avvenuta nel 1980, era iniziato un processo di smembramento delle Repubbliche della Federazione Jugoslava, finché nel gennaio **1990**, con il crollo della Lega dei comunisti jugoslavi, rimasta l'unico punto di collegamento politico "trasversale" tra le Repubbliche quando ormai dappertutto si erano affermati politicamente i partiti nazionalisti, morì l'Organismo che era stato il motore della Federazione.

⁶ Bianchini, cit.

Il **25 giugno 1991** la **Slovenia** si autoproclamò, tramite un referendum interno, “*sovrana e indipendente*”. Fu allora che l’Esercito Federale prese posizione a favore del centralismo serbo e ricorse all’uso della forza contro la neonata Repubblica.

Di fatto l’Armata Federale si oppose appena, di fronte alla resistenza della costituita armata slovena e preferì dirigere le proprie truppe verso il territorio croato⁷.

Infatti, lo stesso giorno, la **Croazia**, sotto la guida di **Franjo Tujman**, ex generale di Tito e contestatore del regime, ora a capo del *HDZ* (l’Unione Democratica Croata)⁸, il partito risultato vincitore nelle elezioni croate, proclamò la propria indipendenza e chiese la secessione dalla Federazione Jugoslava.

Il 18 luglio i **Serbi della Krajina** e della **Slavonia** proclamarono a loro volta l’indipendenza rispetto alla Croazia e la loro annessione alla madrepatria Serbia⁹.

Furono circa 80.000 i croati che fuggirono da questi territori nei mesi di luglio e agosto del 1991.

Se la Slovenia riuscì a conquistare e mantenere la propria indipendenza sovrana senza particolari spargimenti di sangue, la Croazia si trovò fin da subito a fronteggiare le truppe dell’esercito serbo, iniziando una guerra ferocissima.

La guerra si concluse nel gennaio **1992**, con un accordo che prevedeva l’invio di forze di interposizione dell’ONU nelle zone serbe e che un terzo della Croazia passasse in mano ai Serbi¹⁰.

Il 15 gennaio 1992 i governi della CEE riconobbero l’indipendenza di Slovenia e Croazia.

⁷ Bianchini, cit.

⁸ Hdz -*Hrvatska demokratska zajednica* (Unione democratica croata), partito fondato e guidato da Franjo Tujman.

⁹ Bianchini, cit.

¹⁰ Piano Vance, Sarajevo (2 gen. 1992).

Poco più tardi, il **2 marzo del 1992**, si tenne in **Bosnia** un **Referendum**, senza la partecipazione della parte serba, che aveva minacciato di attaccare la comunità dei Musulmani di Bosnia, qualora il risultato fosse stato a favore dell'indipendenza.

Ciononostante, l'esito del voto dichiarò l'indipendenza della Regione, peraltro anch'essa quasi subito riconosciuta dalla Comunità internazionale.

La guerra si estese così anche a questi territori e i Serbi di Bosnia proclamarono a loro volta una Repubblica serba federata alla Jugoslavia, iniziando gli attacchi contro la maggior parte dei territori abitati dai Musulmani di Bosnia.

La regione fu conquistata per il 70% dalle truppe serbe, che però nella Erzegovina occidentale incontrarono l'opposizione delle milizie croate locali, riunitesi sotto il Consiglio di Difesa Croato¹¹, a sua volta appoggiato dalle truppe musulmane. Come si vedrà, questa alleanza fra bosniaci e croati non sarebbe durata a lungo.

La guerra in Bosnia ebbe il suo drammatico apice "mediatico" nell'assedio, da parte dei Serbi, di **Sarajevo**, la capitale dei Musulmani bosniaci, che causò decine di migliaia di morti e che durò fino al 1995, con la città bombardata quotidianamente da centinaia di granate lanciate dalle colline circostanti in mano serba e flagellata dallo stillicidio di morti causato dai cecchini¹².

La Comunità internazionale attese a lungo prima di intervenire in quella che ormai era una guerra civile senza confini, peraltro nel cuore dell'Europa.

Nei primi anni del conflitto, si interpretò il tentativo serbo di reprimere i moti indipendentisti delle neonate Repubbliche come esercizio di difesa dei propri territori da parte di una nazione sovrana.

Solo nella primavera del 1992 ci si rese conto della situazione in cui versava la Bosnia, e in particolare Sarajevo, cui venne garantito l'accesso di convogli umanitari

¹¹ *Hrvatsko vijeće obrane.*

¹² L.Silber, A. Little: *"The Death of Yugoslavia"* Penguin London 1996.

protetti dai contingenti inviati dall'ONU; parimenti, venne decretato dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite un embargo commerciale contro la Serbia.

Nel **1993** i due **Piani di pace** *Vance-Owen* e *Owen-Stoltenberg* prevedero la spartizione della Bosnia in tre Province da assegnarsi, rispettivamente, a Bosnia, Croazia e Serbia.

Il primo venne rifiutato addirittura dai Serbi di Bosnia, sotto la guida dei loro capi *Radovan Karadzic* e *Ratko Mladic* che così si posero in contrasto con Milosevic il quale, di conseguenza, venne nuovamente considerato dalla Comunità internazionale l'unico interlocutore valido per la pace.

Il secondo piano di spartizione, accettato dalla Comunità internazionale, desiderosa di vedere il conflitto bosniaco giungere ad una fine, venne però respinto da **Alija Izetbegovic**, il presidente dei Musulmani di Bosnia.

Il rifiuto provocò la frattura delle alleanze provvisorie fra i Bosniaci e i Croati.

Si accese allora lo scontro tra il versante bosniaco e quello croato, dando luogo, anche in questo caso, a pulizie etniche, campi di concentramento e espulsioni forzate¹³.

Fu in questa fase che fu bombardato il ponte di **Mostar**, capolavoro fra i più valenti dell'arte ottomana, con la città divisa in due etnie, croata e musulmana, situate sui due lati del fiume Neretva.

Nel **1994** fu firmato a Washington un documento che prevedeva la nascita della Federazione musulmano-croata e la sua confederazione con la Croazia. L'atteggiamento *“politicamente lungimirante”* di Tudjman incontrò il favore degli Americani, che gli promisero appoggio nella riconquista dei territori croati in mano ai Serbi di Krajina.

¹³ J. Pirjevec: *“Le guerre jugoslave, 1991-1999”*, Einaudi, Torino 2001.

Nel Dicembre del 1994 i Musulmani e i Serbi di Bosnia firmarono una tregua di quattro mesi, che però si interruppe all'inizio del **1995**, dopo il rifiuto serbo di fronte all'ennesimo piano di spartizione proposto dalla comunità Internazionale..

Croati e Musulmani si allearono di nuovo contro le forze serbe e, con l'aiuto militare e dell'intelligence americana, ripresero i territori della Krajina.

Intanto i Serbi avevano ripreso gli attacchi contro Sarajevo e alcune città bosniache. Va ricordato il massacro della popolazione di **Srebrenica**, nel luglio del 1995, inutilmente posta sotto la protezione dei Caschi Blu olandesi¹⁴.

Poco dopo, le truppe croate riconquistarono vaste porzioni della Bosnia nord-occidentale. Contemporaneamente ci furono numerosi attacchi da parte delle forze Nato contro i Serbi in Bosnia.

Il **cessate il fuoco** fu proclamato, di fronte all'evidente sconfitta delle truppe di Belgrado, nell'**ottobre 1995**.

Un mese dopo, nella conferenza tenutasi a **Dayton**, fu stabilita la creazione di una entità territoriale in Bosnia costituita da due soggetti: la *Federazione croato-musulmana* (51% del territorio), composta prevalentemente da Musulmani bosniaci e la *Repubblica Serba di Bosnia* (49%), quasi interamente serba¹⁵.

Il **14 dicembre 1995**, a Parigi, venne firmata la **pace**¹⁶.

La situazione dei territori della Krajina.

Le ragioni della presenza di una vera e propria comunità serba entro quelli che l'esito della guerra ha definito come confini croati vanno ricercate circa sei secoli fa.

¹⁴ J.W. Honig, N. Both: "*Srebrenica, Record of a War Crime*" Penguin, London 1996.

¹⁵ General Framework Agreement for Peace in Bosnia Erzegovina, Parigi, 14 dic. 1995.

¹⁶ J. Pirjevec, cit.

Nel 1500 i confini meridionali dell'Impero asburgico erano costituiti dal territorio della *Vojina Krajina* ("confine militare"), formato da una regione compresa tra l'entroterra dalmata, da sud a nord, e il corso del fiume Sava, fino al Danubio.

Questo confine divideva l'Impero asburgico da quello ottomano e la sua difesa era stata affidata ai Serbi che ivi si trovavano dopo essere sfuggiti alle repressioni turche.

I Serbi, considerati ottimi contadini e valenti guerrieri, vennero infeudati di tali terre, e la Krajina divenne una Regione autonoma, in cambio della lealtà all'impero e dell'impegno a difendere il confine meridionale dall'invasione dell'Impero ottomano¹⁷.

Quando nel 1989 il processo di disintegrazione della Jugoslavia si accelerò, i *leader* serbi della Krajina reclamarono l'autonomia culturale dalla Croazia. Avrebbero accettato di restare sotto la sovranità di Zagabria in cambio di uno Statuto speciale.

Tudjman respinse le loro richieste. Il *leader* dei nazionalisti croati (riuniti nel partito HDZ) intendeva rendere indipendente da Belgrado l'intero territorio croato.

Quando nel giugno del 1991 la Croazia proclamò la propria indipendenza dalla Federazione, i Serbi della Krajina si ribellarono contro quella che, secondo loro, sarebbe diventata una nazione fortemente nazionalista, in cui i loro diritti, in quanto minoranza (11,6% della popolazione), avrebbero subito molte limitazioni.

Non ultimo, andava considerato il rigurgito nazionalista e vetero-fascista della politica di Tudjman, che aveva rispolverato i vecchi simboli degli Ustascia responsabili del massacro, nella Seconda Guerra Mondiale, di centinaia di migliaia di Serbi.

Dopo avere indetto anche essi un Referendum, i Serbi degli undici distretti in cui la loro etnia era maggioritaria proclamarono a loro volta l'autonomia dalla neocostituita

¹⁷ A. Marzomagno (A cura di): "*La guerra dei dieci anni, Jugoslavia 1991-2001*" Milano, Il Saggiatore 2001.

Repubblica croata e si costituirono in *“Repubblica autonoma dei serbi di Krajina”* con capitale a Knin, affermando la loro annessione alla madrepatria Serbia.

In breve tempo, le milizie locali serbe cominciarono a porre barricate sui confini, iniziarono i disordini (furti, saccheggi, violenze) da parte dell’Armata federale (JNA) e di forze paramilitari e non tardarono molto ad esserci i primi scontri a fuoco con la polizia croata¹⁸.

La minoranza croata che, fino ad allora, aveva vissuto pacificamente, venne forzata a abbandonare le proprie abitazioni e a cercare rifugio nei territori della Repubblica; parallelamente i Serbi che vivevano nelle grandi città croate furono spinti a spostarsi nel territorio della Krajina.

I secessionisti, anche grazie all’aiuto dell’Armata Federale, composta per il 70% da ufficiali di origine serba, riuscirono a strappare al controllo di Zagabria circa un terzo di quella che era la Repubblica croata nel periodo di Tito. Essa comprendeva le regioni della Lika, del Kordun, della Banija, e le due Slavonie, quella orientale e quella occidentale.

Intanto la guerra si estese a tutta la Croazia e alla Bosnia. In Croazia erano stati schierati i Caschi Blu della Nazioni Unite, quali forze di interposizione tra i Croati e i secessionisti serbi.

Nel 1993 i Croati diedero avvio ad alcune operazioni militari per riprendere il controllo dei territori, ma non si trattò di riconquiste considerevoli.

Fu nel 1994 che si iniziò seriamente a pensare e a preparare un’azione militare per riconquistare la Krajina con la forza.

Ingente fu il transito di armi provenienti da Stati Uniti, Ucraina, Germania, Austria, Albania e Ungheria in direzione della Croazia. Oltre ciò, si ebbe notizia della

¹⁸ J. Pirjevec: *“Il giorno di San Vito. Jugoslavia 1918-1992. Storia di una tragedia”*. Torino, Nuova ERI 1993.

presenza a Zagabria di un gruppo di alti ufficiali statunitensi appartenenti a compagnie militari private, che si pensa possano avere dato informazioni utili per l'addestramento delle truppe croate, anche in merito alle tattiche di attacco¹⁹.

Le due operazioni che liberarono definitivamente i territori croati dalla presenza serba prendono il nome di “*Operazione lampo*” e “*Operazione tempesta*”.

La prima si svolse nel maggio del 1995, quando i Croati ripresero con successo la Slavonia orientale e i territori sopra la Krajina meridionale. Vukovar fu posta, fino al gennaio del 1998, sotto l'amministrazione Onu, con il compito di smilitarizzare la zona e organizzare le elezioni amministrative, curando il passaggio pacifico dalla sovranità serba a quella croata²⁰.

La seconda avvenne nei primi giorni di agosto dello stesso anno e si concentrò sui territori dell'area di Knin, con un esodo massiccio di Serbi attraverso la frontiera bosniaca. Si parla di 200.000 profughi e fra i 150 e i 450 morti. Pochissimi furono coloro che non fuggirono, o che non poterono farlo, in particolare le persone anziane. I dati del Comitato di Helsinki per i diritti umani parlano di circa 3000 civili Serbi uccisi dopo la fine della guerra da parte di gruppi di croati, in divisa o in borghese. Coloro che riuscirono a scappare non furono certo accolti come “*fratelli serbi*” da Belgrado: molti rimasero, e rimangono tuttora, nei campi profughi di Batajinica e Sabac, altri furono mandati nel Kosovo con la mira di “*riequilibrare*” la percentuale etnica serba, fortemente scarsa nella Regione.

Furono però i giorni successivi all'Operazione tempesta quelli in cui avvennero le maggiori devastazioni delle case e delle proprietà in generale, appartenute ai Serbi.

¹⁹ A. Marzo Magno, cit.

²⁰ *Basic Agreement on The Region of Eastern Slavonia, Baranja, And Western Sirmium*, firmato nella città di Erdut, in Croazia il 12 nov. 1995.

Molte case furono bruciate *“per impedire che i profughi scappati potessero un giorno ritornarci”*²¹.

Nei mesi successivi, alcuni dei Croati, costretti ad abbandonare i territori nel 1991, fecero ritorno alla propria casa, ma, per la maggior parte, le abitazioni dei Serbi rimaste in piedi vennero occupate dai profughi, anche questi croati, provenienti dalla vicina Bosnia.

Si sa, però, che in base agli Accordi di Dayton (*annex 7*), *“tutti hanno diritto a ritornare alla loro abitazione di origine”*.

La presente ricerca si occuperà dei conflitti riguardo alla proprietà immobiliare.

²¹ Frase dell' allora Ministro per la Difesa croato Spegelj al quotidiano *Politika* (dic. 2000).

Capitolo I

IL DIRITTO DI ABITAZIONE

1.1. Riferimenti normativi sugli *housing rights* nell'ambito del diritto internazionale.

Il termine “*housing*” può essere tradotto in vari modi: casa, abitazione, rifugio, riparo, alloggio, proprietà immobiliare in genere.²²

Parlando di “*housing rights*” ci si riferisce perciò ad un concetto comprendente una molteplicità di situazioni giuridiche, che vanno dal diritto ad un'adeguata abitazione per ogni essere umano, a quello al rispetto per la propria casa, dal diritto di goderne in modo sicuro, a quello di poterne pretendere la restituzione in caso se ne venga privati e a varie altre forme di tutela giuridica e di pretese legittimamente garantite nate sulla scorta delle indicazioni contenute nell'ambito del diritto internazionale, regionale e nazionale e delle interpretazioni e degli sviluppi da questi nati nella seconda parte dello scorso secolo.

L'esame delle fonti giuridiche in cui ricercare le definizioni e la portata dell'*housing right* nell'ambito dell'ordinamento internazionale si limiterà al periodo successivo alla fine del secondo conflitto mondiale e alla rinnovata esigenza allora manifestatasi di riaffermare, dopo le atrocità delle guerre, quali fossero sui piani nazionali ed internazionale quei diritti definibili come diritti dell'uomo, e quali le norme di garanzie per il loro rispetto da parte di tutti i popoli.

²² Hazon Garzanti: Dizionario Italiano-Inglese.

Si era ancora nel periodo della guerra quando nel 1941 vennero proclamate nella Carta Atlantica le quattro libertà: libertà dal bisogno, dalla paura, libertà di stampa e di religione. Tale proclamazione diede l'avvio ai movimenti di interpretazioni evolutive e di indicazione di tutte le altre libertà collegate a quelle enunciate, previste in precedenti dichiarazioni statutarie e non.

Tali movimenti sfociarono nella stesura della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (1948)²³.

La Dichiarazione non è una convenzione internazionale, capace come tale di vincolare giuridicamente gli Stati firmatari: si ritiene però che, per l'importanza e universalità dei principi in essa enunciati e per la loro incontestabile influenza sugli altri ordinamenti, essa abbia ormai acquisito lo *status* di Legge internazionale generalmente riconosciuta²⁴.

Il primo comma dell'art. 25 della Dichiarazione costituisce la pietra angolare di un aspetto fondamentale di tutti i diritti di tipo economico, sociale e culturale: il diritto ad un adeguato tenore di vita, che include necessariamente il diritto ad un'abitazione adeguata.

L'art. 25(1) della Dichiarazione dispone: *“Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà”*.

Con l'adozione della Dichiarazione Universale, il diritto ad una adeguata abitazione

²³ United Nation General Assembly Resolution 217 A (III), 10 dic. 1948.

²⁴ United Nations Human Settlement Programme (UN-Habitat), Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR): *“United Nations Housing Right Programme”*, Report no.1 pag. 1, Nairobi, 2002. Il testo è rintracciabile sul sito www.unhabitat.org/housing/pub.

entrò a fare parte del corpo dei diritti umani, universalmente accettati e universalmente applicabili.

Diversamente dalle dichiarazioni e raccomandazioni, come si è detto, prive di per sé di valore giuridico vincolante, le Convenzioni, i Patti fra Stati e i Trattati acquistano valore cogente in virtù della loro ratifica da parte degli Stati stessi. La mera firma del Patto o della Convenzione sembra declassarne la portata obbligatoria, pur permanendo un dovere generale di non violarne intenzionalmente alcuno dei diritti previsti.

Ed è proprio dei Patti che bisogna ora parlare.

Infatti, oltre alla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, sono due gli strumenti che costituiscono le fondamenta del cosiddetto *International Bill of Rights*²⁵, l'impianto giuridico di diritto internazionale su cui si basa tutta la tutela di diritti umani: il Patto internazionale delle Nazioni Unite sui Diritti Civili e Politici e quello sui Diritti Economici, Sociali e Culturali²⁶.

La tradizionale distinzione inaugurata dai Patti si basa essenzialmente sulla immediata applicabilità dei diritti civili e politici, diversamente rispetto a quelli sociali, culturali ed economici, che, si dice, hanno una applicabilità non mediata e progressiva²⁷. Di conseguenza i primi sarebbero direttamente azionabili, cioè invocabili in giudizio a fondamento di una pretesa tutelata giuridicamente, mentre i secondi non lo sarebbero come tali.

Ma, in particolare, i legami fra i due Patti si basano sui due principi di *interdipendenza* e di *indivisibilità*, in base ai quali il rispetto per i diritti civili e politici non può aversi senza il correlato godimento di quelli economici, sociali e culturali ed un reale sviluppo economico e sociale richiede necessariamente

²⁵ vedi Limburg Principles, part I, paragrafo 2. si veda la nota n. 56.

²⁶ Per entrambi, UNGA res. 2200A(XXI) 16 dic. 1966.

²⁷ F. Pocar: "Diritto dell'Unione e delle Comunità Europee" Giuffrè, Milano 2002, pag. 100.

l'appoggio di una piena libertà civile e politica ²⁸.

E' utile concentrare l'attenzione ai fini della ricerca sul secondo dei due Patti.

Il processo di formazione e i lavori preparatori del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, che si svilupparono dal 1951 al 1963, rivelano come l'*housing right* avesse assunto un'importanza cruciale già nei primi anni '50, tanto che molti Stati si lamentarono della mancata previsione di un articolo ad esso appositamente dedicato.

Sebbene non fu possibile raggiungere un accordo su tale aspetto, si insistette per includere un articolo separato sulla implementazione dell'*housing right*, con l'obiettivo che gli Stati adottassero una legislazione nazionale che garantisse a tutti una dimora in linea con le previsioni generali sui diritti umani. Tuttavia, un tale articolo incontrò l'opposizione di molti e alla fine, nel testo presentato alla Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1954, l'*housing right* venne accostato al diritto all'alimentazione e al vestiario, cosa che poi rimase nel testo definitivo.

Il dibattito sulla redazione dell'articolo in cui si sarebbe menzionato l'*housing right* verteva sulla questione se fosse più appropriato usare il termine "*decente*" rispetto ad "*adeguato*", per evidenziare gli aspetti dell'alloggio, del vestiario e dell'alimentazione. Ci si chiese anche se fosse necessario includere un rimando alla cooperazione internazionale nella fase di implementazione dei diritti.

La Convenzione fu adottata nel 1966 ed entrò in forza nel 1976, senza che però ci fosse una specifica clausola di implementazione per l'art 11 ²⁹.

L'art 11(1) così dispone: "*Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di*

²⁸ Office of the High Commissioner for Human Rights: Fact Sheet No. 21, the Human Right to Adequate Housing (1993); The Maastricht Guidelines on Violation of Economic, Social and Cultural Rights (Maastricht, jan 1997): part I (4); UN. Doc. E/CN.4/2001/51 Report of the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights;

²⁹ M. Craven: "*The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development*" (Ph.D thesis, University of Nottingham, 1992) pp. 305-318.

ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e la sua famiglia, che includa alimentazione, vestiario ed alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Gli Stati parti prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso”.

Nella stesura dell'articolo 11 fu forte l'influenza delle parole e dei significati del precedente art. 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo. La varietà degli spunti sollevati e delle differenti visioni sul diritto ad un'abitazione espressi dagli Stati partecipanti al dibattito per la redazione del testo non potevano che portare ad una comune esigenza di interpretare in modo elastico, e successivamente di elaborare, il concetto di *“adequate housing”*.

Innanzitutto, in base ai principi sopra citati di indivisibilità e interdipendenza, si vede

come tutta una serie di diritti umani, apparentemente distinti tra loro, trovino invece una loro ragione d'essere comune nella tutela dell'*housing right*: il diritto alla dignità umana, il principio di non discriminazione, il diritto ad un adeguato tenore di vita, quello alla libertà di scegliere la propria dimora, il diritto all'incolumità della persona (nel caso di evizioni forzate o arbitrarie), quello di non essere soggetti ad interferenze arbitrarie nella propria *privacy*, famiglia, casa e corrispondenza.

Sono questi tutti elementi indispensabili e basilari perché si possa realizzare pienamente

il diritto ad un'abitazione definibile come *“adeguata”*.

Parimenti, va riconosciuta l'esistenza del diritto ad un'abitazione adeguata, sicura e protetta dalle ingerenze altrui, quale base per lo sviluppo pieno di altri diritti umani, come sono il diritto all'igiene ambientale e quello al più alto livello raggiungibile di salute mentale e fisica.

Come si è detto, l'art 11(1) del Patto sui Diritti Economici, Sociali e Culturali

fornisce l'indicazione dello *standard* qualitativo minimo per tutta una serie di diritti e, come tale, costituisce la fonte normativa più importante del diritto umano ad un'abitazione adeguata, nell'ambito del Diritto internazionale sui diritti umani. Conseguentemente, le sue disposizioni furono la base per la maggior parte degli sviluppi, giurisprudenziali e non, di questo diritto.

I Patti non istituivano dei Comitati appositi e dei sistemi di consultazione permanente con gli Stati tramite dei Rapporti periodici. Spettava perciò all'*ECOSOC* (il Consiglio Economico e Sociale istituito dalle Nazioni Unite) presentare, all'Assemblea Generale dell'ONU, Rapporti, Raccomandazioni e Sintesi sulle informazioni ricevute dagli Stati membri e dalle Agenzie specializzate e sollecitare gli Organismi di cooperazione tecnica delle Nazioni Unite ad attivarsi per la realizzazione dei diritti. Fra gli organi impiegati per adempiere al suo mandato, l'*ECOSOC* ha istituito il *Comitato sui Diritti Economici Sociali e Culturali*³⁰.

Nel 1991 il Comitato ha adottato il Commento Generale numero 4³¹ sul diritto ad un "*adequate housing*". Il Commento costituisce l'interpretazione legale più autorevole su tale diritto nell'ambito del Diritto internazionale, fornendone chiarezza legale e identificando alcuni degli aspetti di maggiore importanza ad esso correlati³².

Innanzitutto, si precisa che il diritto ad un'abitazione adeguata deve essere applicato a tutti: il riferimento a "*sé e alla sua famiglia*" contenuto nell'art 11(1), previsto nel Patto dall'osservazione dei ruoli (maschili o comunque economicamente più forti)

³⁰ Ris. 1985/17, 28 maggio 1985. Il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali si compone di 18 esperti indipendenti. Tiene una sessione di lavoro annuale a Ginevra e indirizza un rapporto annuale all'Assemblea generale. Gli esperti sono eletti dall'Assemblea degli Stati parti per un periodo di 4 anni. Oltre a esaminare i rapporti degli Stati, il Comitato può elaborare osservazioni generali. Dal 1996 ha ricevuto l'incarico di stendere un progetto di Protocollo facoltativo, che abiliti il Comitato a esaminare comunicazioni individuali circa presunte violazioni del Patto.

³¹ UN.Doc. E/CN.4/1991/4.

³² General Comment No.4: Background.

tradizionalmente presenti nella società dell'epoca, non può che essere oggi riferito anche ai singoli individui, ai nuclei familiari con a capo una donna, ad altri gruppi simili.

Così pure il concetto di *“famiglia”* deve essere visto in una accezione più ampia e che tenga maggiormente conto degli sviluppi della società moderna. Gli stessi individui sono da considerare come soggetti di diritto al pari dei nuclei familiari, qualunque sia la loro età, il loro *status* economico, gruppo e fattore di appartenenza³³.

Il Commento afferma che il diritto ad un'abitazione non può essere interpretato in senso ristretto, riconoscendone soltanto l'esistenza, per esempio, sulla base della mera presenza di “un tetto sopra la propria testa”. Piuttosto, il diritto dovrebbe essere visto come il diritto a vivere in un luogo sicuro, in pace e con dignità³⁴.

Uno dei punti più importanti del Commento è quello in riferimento al concetto di *adeguatezza* dell'abitazione, poiché è quello che deve essere preso in considerazione nel determinare se una particolare situazione abitativa possa effettivamente considerarsi un' *“abitazione adeguata”* ai sensi del Patto.

Il Comitato ha così ritenuto che, oltre a certi tipi di elementi indicatori, rinvenibili in parte dall'esame di fattori sociali, economici, culturali, climatici ed ecologici, si debbano prendere in considerazione altri sette aspetti nella definizione del concetto di *adeguatezza* proprio di una situazione abitativa³⁵.

Tali aspetti vengono così indicati:

- a) Sicurezza legale nel possesso. Il possesso viene tutelato in tutte le situazioni abitative in cui esso si presenta: dalla casa di cui si è legittimi proprietari, a quella in affitto, al rifugio di emergenza, alla situazione in cui si occupi una terra

³³ *Ibid.*, para 5.

³⁴ *Ibid.*, para 7.

³⁵ *Ibid.*, para. 8.

o una proprietà. Indipendentemente dal titolo alla base di tale possesso, viene garantita la protezione legale contro i processi di evizione forzata, le molestie e gli altri pericoli. Si chiede agli Stati parti di prendere misure immediate per assicurare la sicurezza legale nel possesso a quanti esso non sia in tal modo garantito.

- b) Disponibilità di servizi, materiali ed infrastrutture. Un'abitazione adeguata deve contenere le strutture ed i servizi necessari alla tutela della salute, alla sicurezza, alla comodità ed alla capacità di nutrirsi. Perciò, si dice, ognuno deve avere un accesso sostenibile all'acqua potabile, all'energia per cucinare, per scaldarsi ed illuminare, ai servizi sanitari e di lavanderia, all'immagazzinamento del cibo, alla raccolta dei rifiuti, alle fognature ed ai servizi di emergenza.
- c) Offerta equilibrata ed accessibile nel costo delle abitazioni. I costi associati all'abitazione devono non impedire o mettere a rischio il raggiungimento o la soddisfazione degli altri bisogni essenziali (scuola, cibo, vestiario, etc...). Sussidi per l'abitazione devono perciò essere messi a disposizione di quanti non fossero in grado di sostenerne le spese e gli inquilini in affitto dovrebbero essere tutelati contro affitti troppo onerosi. Inoltre, nelle zone in cui le sostanze naturali costituiscono le fonti principali dei materiali edili, gli Stati dovrebbero assicurarne la reperibilità a prezzi vantaggiosi.
- d) Abitabilità delle case. Uno dei requisiti essenziali, perché un luogo possa essere definito adeguato, è la sua abitabilità. Ciò implica che le abitazioni dovrebbero assicurare ai loro abitanti degli spazi adeguati e proteggerli dagli elementi atmosferici e dagli altri pericoli per la salute e l'incolumità. Il Comitato, inoltre, insiste affinché gli Stati applichino i *“Principi Sanitari dell’Abitazione”*³⁶, redatti dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, i quali vedono nei fattori

³⁶ Organizzazione Mondiale della Sanità, Ginevra 1990.

abitativi ed ambientali degradati la maggiore causa di disagio nelle analisi epidemiologiche (tassi di mortalità e di malattie associati a condizioni di vita e di abitazione inadeguate).

- e) Accesso alle case. Coloro che godono del diritto ad una casa adeguata devono godere del diritto correlato di potervi accedere. I cosiddetti gruppi “*svantaggiati*” (anziani, bambini, persone con handicap fisici, ecc.) devono avere garantito un grado di considerazione prioritaria nella sfera abitativa. Particolare attenzione deve poi essere data alla possibilità di garantire l’accesso alla casa ai senzatetto e a coloro che si trovano nelle fasce più povere della società.
- f) Località adeguate. Le abitazioni devono essere in luoghi che permettano di accedere a possibilità di lavoro, servizi sanitari, centri per la cura dei bambini, scuole ed altre strutture sociali. Ciò dovrebbe essere reso possibile sia nelle grandi città, che nei piccoli insediamenti rurali. Parimenti le case non devono poter essere costruite in luoghi contaminati o in zone dove il tasso di inquinamento ponga in pericolo la salute.
- g) Adeguatezza culturale della abitazione. Un aspetto dell’adeguatezza di una casa sta nella sua capacità di permettere l’espressione di identità e di diversità culturali. Lo stesso sviluppo della modernità nella sfera abitativa non deve sacrificare la dimensione culturale della casa.

Oltre al Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, si possono trovare numerose altre fonti appartenenti al Diritto internazionale che si occupano degli *housing rights*.

L’elenco, che non può tenere conto di tutte quante, cercherà di presentare quelle più significative:

- La Convenzione Internazionale sulla Eliminazione di ogni Forma di

Discriminazione Razziale (1965), proibisce discriminazioni sulla base della razza, del colore della pelle, della nazionalità o della provenienza etnica anche con riguardo al diritto alla abitazione³⁷.

- La Convenzione Internazionale sulla Eliminazione di Ogni Forma di Discriminazione nei confronti della Donna (1979), prescrive l'obbligo per gli Stati di eliminare nelle zone rurali comportamenti discriminatori nei confronti delle donne, al fine di assicurare loro il godimento di adeguate condizioni di vita, in particolare quelle legate all'*housing right*³⁸.

- La Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia (1989) impone agli Stati di provvedere, in tutti i casi i cui ci sia bisogno, a fornire assistenza materiale e strategie di aiuto per le famiglie e i bambini, in particolare nell'ambito attinente agli *housing rights*³⁹.

- La Convenzione Internazionale Relativa allo Statuto dei Rifugiati (1951) riconosce, a coloro che godono dello *status* di rifugiato in un certo Paese, i medesimi diritti spettanti agli altri stranieri che si trovano in quello Stato in merito

³⁷ Art 5 (e) (iii) dice: "...gli Stati parti si impegnano a proibire ed eliminare la discriminazione razziale in ogni sua forma e a garantire il diritto di ognuno, senza distinzione di razza, colore della pelle, origine nazionale o etnica, all'uguaglianza di fronte alla legge, specialmente nel godimento dei seguenti diritti:...(e) in particolare...(iii) il diritto di abitazione": Convenzione Internazionale sulla Eliminazione di ogni forma di Discriminazione Razziale (1965) (UNGA, risoluzione 2106A(XX)).

³⁸ Art 14 (2) (h): "Gli Stati dovranno prendere tutte le misure appropriate per eliminare le discriminazioni verso le donne nelle zone rurali...e, in particolare, dovranno assicurare a tali donne il diritto...(h) di godere di adeguate condizioni di vita, particolarmente riguardo all'abitazione, alla salute...": Convenzione Internazionale sulla Eliminazione di ogni forma di Discriminazione Contro le Donne (1979) (UNGA, ris. 34/180 del 18 dic. 1979).

³⁹ Art 27(3): "Gli Stati parti...prenderanno adeguati provvedimenti, in considerazione delle condizioni nazionali e compatibilmente con i loro mezzi, per aiutare i genitori e le altre persone aventi la custodia del fanciullo ad attuare questo diritto e offrono, se del caso, un' assistenza materiale e programmi di sostegno, in particolare per quanto riguarda l'alimentazione, il vestiario e l'alloggio.": Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia(1989) (UNGA, ris. 44/25 del 20 nov. 1989).

ai diritti connessi con l'abitazione⁴⁰.

- La Convenzione Internazionale sulla Protezione dei Diritti di tutti i Lavoratori Migranti e dei Membri delle loro Famiglie (1990) assicura a tutti i lavoratori che si spostano da uno Stato all'altro il diritto per loro e le loro famiglie alla parità di trattamento in merito alla possibilità di trovare un'abitazione e di usufruire dei servizi ad essa legati, alle stesse condizioni di cui godono i cittadini dello Stato in cui hanno trovato un impiego⁴¹.

1.2. Riferimenti normativi contenuti in Dichiarazioni e Raccomandazioni.

E' noto che le Raccomandazioni e le Dichiarazioni siano generalmente prive di valore vincolante per gli Stati che, firmandole, accettano di condividerne meramente gli intenti. Tuttavia in certi casi si ritiene che talune di queste siano dotate di forza obbligatoria, quando universalmente vengano considerate, per la importanza dei principi esposti e per la partecipazione di una molteplicità di Stati alla loro formazione, come facenti parte del Diritto internazionale consuetudinario⁴². Così è,

⁴⁰ Art 21: *“In materia di alloggi, gli Stati contraenti concedono, per quanto siffatto problema sia disciplinato da leggi e ordinanze o sia sottoposto al controllo delle autorità pubbliche, ai rifugiati che risiedono regolarmente sul loro territorio il trattamento più favorevole possibile e in ogni caso un trattamento non meno favorevole di quello concesso, nelle stesse circostanze, agli stranieri in generale”*: Convenzione Internazionale sullo Statuto dei Rifugiati (1951) (UNGA, ris 429(V) del 28 luglio 1951).

⁴¹ Art 43(1): *“I lavoratori migranti godranno dell'eguaglianza di trattamento rispetto ai lavoratori nazionali in relazione a...(1) accesso alla casa, ..., protezione contro gli abusi legati agli affitti.”*: Convenzione Internazionale sulla Protezione dei Diritti di Tutti i Lavoratori Migranti e dei Membri delle loro Famiglie (1990) (UNGA 45/158 18 dic. 1990).

⁴² International, Regional and National Legal Resources: *“Terminology”* COHRE, giu. 2000. www/cohre.org.

per esempio, per la Dichiarazione Universale sui Diritti Umani.

- Dichiarazione sui Diritti del Fanciullo (1959)⁴³. Il paragrafo 4 dice: “...*Il fanciullo dovrà avere diritto ad un'alimentazione, alloggio, svaghi e cure mediche adeguati*”.
- Raccomandazione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) n.115 sulle Abitazioni dei Lavoratori (1961)⁴⁴. Anche in questo caso, viene posta l'attenzione sulla necessità di garantire ai lavoratori e alle loro famiglie la possibilità di avere una abitazione dignitosa e adeguata alle loro esigenze, in particolare nei confronti delle fasce sociali più disagiate⁴⁵. In favore di questi ultimi vengono chieste delle misure di riqualificazione degli ambienti abitativi in cui essi vivono⁴⁶.
- Dichiarazione sul Progresso e lo Sviluppo in campo sociale (1963)⁴⁷. “*Il progresso e lo sviluppo in campo sociale devono mirare al continuo elevamento dei livelli di vita, materiale e spirituale, di tutti i membri della società, nel rispetto e nell'applicazione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali,*

⁴³ UNGA, ris. 1389(XIV) del 29 nov. 1959. Nella Dichiarazione Universale sui Diritti dell'Uomo si era già riconosciuta la necessità di concedere una protezione speciale al bambino (art 25(2): “*La maternità e l'infanzia hanno diritto a particolari cure ed assistenza*”), si veda il sito www.unicef.it/documenti.

⁴⁴ Raccomandazione n.115 adottata alla 46° sessione del Consiglio Generale dell'ILO, 7 giugno 1961.

⁴⁵ ILO raccomandazione n.115 Principle of Section II (Objectives of National Housing Policy) paragrafo 2: “*Dovrebbe essere un obiettivo delle politiche nazionali (in tema di abitazioni) di promuovere...la costruzione di case e di servizi sociali collegati al fine di assicurare che un'abitazione adeguata e dignitosa e un ambiente confortevole siano accessibili per tutti i lavoratori e le loro famiglie. Una certa priorità dovrebbe essere accordata a coloro i cui bisogni si manifestano più urgentemente.*”.

⁴⁶ ILO racc.115, Section III(Responsability of Public Authorities) para. 8 (2) (b): “*I compiti delle Autorità Centrali dovrebbero includere programmi sulle abitazioni dei lavoratori, e tali programmi dovrebbero contenere misure per la riqualificazione dei sobborghi disagiati e il rialloggiamento di coloro che abitano in luoghi disagiati.*”.

⁴⁷ UNGA, ris. 2542(XXIV) 11 dic. 1963, Part II, art. 10.

attraverso la realizzazione dei seguenti obiettivi principali:

...(f) l'approvvigionamento per tutti, specie per le categorie di persone a basso reddito e per le famiglie numerose, di abitazioni e di servizi collettivi adeguati⁷.

- Dichiarazione di Vancouver sugli insediamenti umani (1976)⁴⁸. La Conferenza si inserisce nell'ambito dell'azione delle Nazioni Unite per stilare, attraverso una serie di incontri fra i maggiori Stati, una serie di dichiarazioni in merito alla situazione mondiale degli insediamenti urbani ed extraurbani. A Vancouver le Nazioni Unite tennero la prima conferenza sulla questione dello stanziamento umano nel mondo e sulle azioni a livello internazionale e nazionale che sarebbero dovute essere prese al fine di fronteggiare il sempre più crescente numero di persone presenti.

Il merito della Conferenza è quello di avere considerato l'insediamento umano come costituito da una serie di elementi (sociale, materiale, organizzativo, culturale), prima di allora considerati separatamente, ed ora uniti da legami inseparabili, nell'analisi della situazione degli stanziamenti a livello mondiale⁴⁹.

La Sezione I dice: *“Riparo e servizi adeguati sono un basilare diritto dell'uomo e pongono un obbligo in capo ai Governi... I Governi dovrebbero impegnarsi a rimuovere tutti gli ostacoli al raggiungimento di questi obiettivi”*.

⁴⁸ Adottata dalla Conferenza delle Nazioni Unite per gli Insediamenti Umani, tenutasi a Vancouver nel maggio del 1976. La Commissione delle Nazioni Unite sugli Insediamenti Umani e il correlato Centro delle Nazioni Unite per gli Insediamenti Umani (*Habitat*) ebbero origine in questa prima conferenza. Sia la Commissione che il Centro hanno il compito di assistere gli Stati nella gestione e nello sviluppo degli insediamenti umani. La Commissione è l'organo dirigente del programma Habitat ed è composta di 58 membri provenienti da ogni Stato, nominati per quattro anni dal Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC).

⁴⁹ UNESCAP (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific): *“What is Human Settlement”*, www.unescap.org/huset/whatis.htm.

1.3. Riferimenti normativi nell'ambito internazionale regionale dei diritti umani.

Il *sistema regionale* dei diritti umani riguarda quel sistema di fonti normative, costituito dai Trattati e dalle Dichiarazioni adottati dalle Organizzazioni Governative formate da più Stati, che si occupa di disciplinare, nel proprio ambito di sovranità, i vari settori dei diritti umani riconosciuti nell'ambito internazionale.

Le maggiori organizzazioni regionali sono il Consiglio Europeo, l'Unione Europea, l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), l'Organizzazione degli Stati Americani (OAS) e l'Organizzazione per l'Unità dell'Africa (OAU).

- **Organizzazione per l'Unità dell'Africa:** il testo normativo di riferimento è la Carta Africana sui Diritti dell'Uomo e delle Persone (1982), che però, pur contenendo delle disposizioni legate direttamente o indirettamente agli *housing rights*, sembra evidenziare solamente quelle norme di applicazione generale la cui necessità è emersa dal *case law* dei vari Stati africani. Anche in questo caso, ognuno degli *housing rights* disciplinati è sottoposto ad una particolare forma di monitoraggio e a forme di implementazione.
- **Area Europea:** ai fini della ricerca deve essere presa innanzitutto in considerazione la Convenzione Europea sui Diritti Umani e le Libertà Fondamentali⁵⁰ (1950), che all'art. 8 riconosce che "*Ognuno ha diritto al rispetto per la sua privacy e la vita familiare, la sua casa e la sua corrispondenza*". Successivamente viene previsto il pacifico godimento della propria abitazione da parte di chi ne ha il possesso e il correlato diritto a non

⁵⁰ Adottata a Roma il 4 nov. 1950. L'operato degli Stati nel rispetto della Convenzione viene monitorato dalla Corte Europea sui Diritti Umani e le Libertà Fondamentali.

esserne privato, se non in casi di pubblico interesse e alle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del Diritto internazionale⁵¹. L'art. 2(1) del protocollo n. 4 disciplina infine il diritto di ognuno di muoversi liberamente e di scegliere altrettanto liberamente la propria residenza.

La Carta Sociale Europea⁵², nella sua prima stesura (1961) conteneva gli artt. 16, 19, 23 e 30 che non prendevano specificatamente in considerazione gli *housing rights*, ma li includevano nell'ambito delle misure costituenti l'obbligo di fornire protezione economica, legale e sociale da parte degli Stati alle famiglie (art.16⁵³) e ai lavoratori migranti (art. 19⁵⁴), alle persone anziane (art.23⁵⁵) e a coloro che vivono o rischiano di vivere in situazione di indigenza e emarginazione sociale (art.30⁵⁶).

⁵¹ ECHR: art. 1 del Protocollo n.1.

⁵² Torino, 18 ott. 1961, rivista ed emendata nel 1996 con l'inclusione dell'art 36 sulla migliore implementazione da parte degli Stati degli *housing rights*. I compiti della Carta vengono monitorati da un Comitato Europeo di Esperti Indipendenti.

⁵³ *“Per realizzare le condizioni di vita indispensabili al pieno sviluppo della famiglia, cellula fondamentale della società, le Parti contraenti si impegnano a promuovere la protezione economica, giuridica e sociale della vita familiare, specialmente per mezzo di prestazioni sociali e familiari, di disposizioni fiscali, di incoraggiamento alla costruzione di alloggi adeguati ai bisogni delle famiglie, di aiuti alle giovani coppie e di ogni altra misura idonea.”*: Carta Sociale Europea, art. 16 .

⁵⁴ *“Per assicurare l'esercizio effettivo del diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla assistenza, sul territorio di ogni altra Parte contraente, le Parti contraenti si impegnano: (4) a garantire a questi lavoratori che si trovano legalmente sul loro territorio, se e in quanto queste materie siano regolate dalla legislazione o dalla regolamentazione o siano sottoposte al controllo delle Autorità amministrative, un trattamento non meno favorevole di quello dei loro cittadini per ciò che riguarda le seguenti materie: c) l'alloggio.”*: *ibid.*, art.19.

⁵⁵ *“Con l'obbiettivo di assicurare l'effettivo esercizio del diritto alla protezione sociale da parte delle persone anziane,, gli Stati si impegnano ad adottare o incoraggiare...misure appropriate in particolare per:... rendere le persone anziane in grado di scegliere il loro stile di vita...tramite: il fornire loro un'abitazione adeguata ai loro bisogni e al loro stato di salute o (il fornire loro) un supporto adeguato per sistemare le loro abitazioni.”*: *ibid.*, art. 23.

⁵⁶ *“Con l'obbiettivo di assicurare l'esercizio effettivo del diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale, gli Stati si impegnano a: (a) prendere misure...per promuovere l'accesso*

Nell'art 31, incluso nel 1996 in occasione della revisione della Carta, si sono disciplinati in modo esclusivo gli *housing rights*, definendo meglio quali devono essere i compiti degli Stati per assicurare il loro effettivo esercizio: “*Con l’obbiettivo di assicurare l’effettivo esercizio del diritto alla casa, le Parti si impegnano ad adottare misure al fine di: (1) promuovere l’accesso ad un alloggio di livello adeguato; (2) prevenire e ridurre la mancanza di una casa per giungere ad una sua graduale eliminazione; (3) rendere i prezzi degli alloggi accessibili a quanti siano privi di risorse adeguate*”.

La Convenzione Europea sullo Status Legale dei Lavoratori Migranti⁵⁷ (1977) prevede nel suo art. 13 l’uguaglianza di trattamento e il divieto di discriminazioni per i lavoratori migranti, sia per quel che concerne l’accesso alla casa, che per gli aspetti legati agli standard qualitativi dell’abitazione, che, infine, in merito agli abusi legati alla pretesa di canoni di locazione eccessivi.

La Carta Comunitaria dei Diritti Sociali Fondamentali (1989), adottata l’8 dicembre 1989 a Strasburgo, contiene la previsione del diritto delle persone disabili a misure che migliorino la loro integrazione sociale e professionale e, fra tali misure, si fa riferimento all’*housing*, come concetto comprensivo delle molteplici situazioni giuridiche cui si è fatto riferimento finora⁵⁸.

Va fatto anche riferimento alla Risoluzione n. C.190/39 del 16 giugno 1987, adottata dal Parlamento Europeo in merito alle possibilità di riparo per i senzatetto nella Comunità Europea: i paragrafi 4-8 prevedono, fra l’altro, la necessità di dare priorità a regole legali sull’implementazione del diritto ad un’abitazione per chi ne è privo (par. 4), come pure indicano che il diritto ad una

delle persone che vivono, o rischiano di vivere in situazione di emarginazione o di povertà, come pure delle loro famiglie, in particolare a...abitazioni... ”: ibid., art. 30.

⁵⁷ Adottata il 24 nov. 1977.

⁵⁸ Carta Comunitaria dei Diritti Fondamentali, art 29.

casa dovrebbe essere garantito dalle legislazioni nazionali e riconosciuto dagli Stati come un diritto fondamentale (par. 8).

Nulla viene detto specificamente a proposito degli *housing right* nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (2000)⁵⁹. La Carta raggruppa in un unico testo, per la prima volta nella storia dell'Unione Europea, i diritti civili, politici, economici e sociali dei cittadini europei, nonché di tutte le persone che vivono sul territorio dell'Unione. I diritti non vengono più divisi sulla base della loro azionabilità, ma in base all'oggetto specifico della loro protezione (dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia). Tuttavia, si possono ritrovare soltanto accenni del tutto indiretti al diritto ad un'abitazione, quali possono essere il diritto al rispetto del proprio domicilio⁶⁰, del diritto di proprietà generalmente inteso⁶¹ e di quello di asilo⁶². Manca invece una disposizione apposita sul diritto di abitazione.

Va menzionata infine la recente Costituzione Europea (2004)⁶³, che nel suo articolo II-68 riporta quasi testualmente il disposto della Convenzione Europea del 1950 e di quella appena citata, disponendo che “*Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita familiare, del proprio domicilio e delle proprie comunicazioni*”⁶⁴. Anche in questo caso, a mancare è una disposizione che preveda in modo generale il diritto di *avere* un'abitazione.

- **Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OCSE).**

Anche l' Atto Finale di Helsinki (1975) fa riferimento alla necessità di garantire

⁵⁹ Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (2000), adottata a Nizza nell'ambito del Consiglio Europeo il 7 dic. 2000.

⁶⁰ *Ibid.* art. 7.

⁶¹ *Ibid.* art. 17.

⁶² *Ibid.* art. 18.

⁶³ Costituzione Europea (2004), firmata a Roma il 29 ott. 2004.

⁶⁴ *Ibid.*, art. II-67.

la parità di trattamento e di diritti fra i lavoratori migranti e quelli nazionali, anche rispetto al diritto dei lavoratori di vivere in condizioni adeguate, specialmente per quello che riguarda le condizioni abitative.

Inoltre, gli Stati partecipanti alla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, tenutasi a Vienna nel gennaio del 1989, hanno adottato il Documento Conclusivo di Vienna (1989), che nel suo art. 14 dice: *‘Gli Stati partecipanti riconoscono che la promozione dei diritti economici, sociali e culturali, come pure di quelli civili e politici sia di fondamentale importanza per la dignità umana e per il raggiungimento delle legittime aspirazioni da parte di ogni individuo. Perciò (gli Stati) continueranno i loro sforzi con l’obiettivo di raggiungere progressivamente la piena realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali con tutti i mezzi appropriati, e in particolare con la adozione di misure legislative. In questo contesto daranno particolare attenzione ai problemi nei settori dell’occupazione, degli alloggi, della sicurezza sociale, della salute, dell’educazione e della cultura’*. La medesima previsione viene ribadita nel Documento del Summit di Copenhagen sulla Conferenza sulla Dimensione Umana dell’OSCE⁶⁵.

- **Organizzazione degli Stati Americani (OAS)**. Come si era detto a proposito degli Stati africani, anche il sistema americano dei diritti umani dell’OAS si occupa in modo minore degli *housing rights*, nonostante il fatto che degli obblighi di rispettare e promuovere tali diritti siano contenuti nelle legislazioni e Costituzioni di molti degli Stati che dell’OAS stessa fanno parte⁶⁶. Benché la Carta dell’Organizzazione degli Stati Americani (1948) preveda che gli Stati

⁶⁵ Adottata il 29 giu. 1990: si veda l’art. 23.

⁶⁶ Per uno sguardo di insieme sui principali testi, costituzionali e non, delle legislazioni nazionali americane in merito agli *housing rights*: UN-Habitat Consultancy Report (set. 2002) compilato dal Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE), reperibile al sito www.unhabitat.org.

membri dedichino ogni sforzo per il raggiungimento dell'obiettivo di provvedere a fornire un alloggio adeguato a tutti i settori della popolazione⁶⁷, questo sembra essere lontano dal riconoscimento di un diritto legale ad un'abitazione adeguata.

Una clausola simile a quella contenuta nell'art. 25 della Dichiarazione sui Diritti dell'Uomo si trova nell'art. 11 della Dichiarazione Americana sui Diritti e Doveri dell'Uomo (1948)⁶⁸, secondo cui *“Ognuno ha il diritto di preservare la propria salute attraverso misure sanitarie sociali in relazione al cibo, al vestiario, all'alloggio e alle cure mediche nella misura permessa dalle risorse pubbliche e di quelle della comunità”*. Infine, si deve notare che nessun altro testo successivo sui diritti umani ha esplicitamente riconosciuto gli *housing rights*. Anche il Protocollo Aggiuntivo alla Convenzione Americana sui Diritti Umani nell'ambito dei Diritti Economici, Sociali e Culturali (1988) si limita a dichiarare il diritto di ognuno a vivere in un ambiente sano e al diritto di accedere ai pubblici servizi di base⁶⁹.

1.4. Riferimenti normativi contenuti in Risoluzioni delle Nazioni Unite e di altri organismi.⁷⁰

Le Risoluzioni vengono di norma adottate da enti, quali le Nazioni Unite nelle vesti

⁶⁷ Art 31(k), Charter of the Organization of American States, adottata a Bogotà il 30 aprile 1948.

⁶⁸ Adottata con la ris. XXX alla Nona Conferenza Internazionale degli Stati Americani a Bogotà (1948).

⁶⁹ Art 11, Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the area of Economic, Social and Cultural Rights, adottato il 17 nov. 1988 a San Salvador .

⁷⁰ Per un elenco completo delle Risoluzioni: United Nations Housing Rights Programme, Report n. 1 *“Housing Rights Legislation”* compilato da UN-Habitat and OCHRE, Nairobi, 2002 [www/unhabitat.org/unhro/pub](http://www.unhabitat.org/unhro/pub).

della Assemblea Generale, del Consiglio Economico e Sociale, dei Comitati e delle Commissioni, costituiti da membri dei Governi degli Stati, che in questo modo esprimono la loro volontà attraverso chi li rappresenta. Ci sono anche casi, però, di Organi, quali la SottoCommissione per la Prevenzione dalla discriminazione e per la Protezione delle Minoranze e alcuni altri, che sono formate da esperti indipendenti, che non hanno l'obbligo, come tali, di uniformarsi alle indicazioni dei loro Stati di appartenenza.

Per la maggior parte, le Risoluzioni non vengono considerate giuridicamente vincolanti, ma vanno di certo ad indicare quella che è la visione comune nell'ambito della Comunità Internazionale di alcuni temi del Diritto internazionale, fornendo indicazioni che spesso si inseriscono nel novero dei principi del Diritto internazionale consuetudinario e che interpretano alcune norme consolidate nell'ambito del Diritto sopranazionale. Inoltre, dato che la maggior parte delle Risoluzioni viene adottata tramite il meccanismo del consenso degli Stati partecipanti, queste dimostrano almeno la volontà politica di questi di impegnarsi a raggiungere gli obiettivi indicati nelle Risoluzioni stesse.

Solo le Risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, in base a quanto dispone la Carta delle Nazioni Unite stessa, sono dotate di valore giuridico vincolante nei confronti degli Stati firmatari della Carta. Ai fini della ricerca si darà nota solo di una minima parte di tali Risoluzioni, in particolare di quelle dell'Assemblea Generale e del Consiglio Economico e Sociale.

- **Risoluzioni adottate dalla Assemblea Generale:** si dà conto di tre Risoluzioni. Le prime due sulla “Realizzazione del diritto ad un’abitazione adeguata”⁷¹, ribadiscono la volontà dell’Assemblea Generale di richiamare l’attenzione degli

⁷¹ UNGA ris. 41/146 e 42/146 adottate il 4 dic.1986 , il 7 dic. 1987 e ris. 43/181 adottata il 20 dic. 1988.

Stati e delle Organizzazioni internazionali sulla necessità di assicurare il diritto di ogni persona ad avere un livello di vita dignitoso e con esso *un’abitazione adeguata*. Grande importanza riveste la terza, universalmente definita come quella che fornisce la “Global Shelter Strategy to the Year 2000”: i Principi esposti sono quelli del miglioramento globale delle condizioni abitative tramite la creazione di un sistema di tipo legale ed istituzionale che possa facilitare la costruzione di abitazioni e l’accesso ad esse per tutti, ma in particolare per i poveri. Sembra che il valore innovativo della Strategia sia stato quello di insistere, più che sull’intervento diretto da parte degli Stati, sulla necessità di fornire facilitazioni legali ed incentivi economici ai settori privati, in particolare quello edilizio, per permettere loro di partecipare allo sviluppo urbano e abitativo. Il par. 13 dice: *“Il diritto ad un’abitazione adeguata viene riconosciuto universalmente da tutte le Nazioni...tutte le Nazioni, senza eccezione, hanno qualche forma di obbligo nel settore delle case, così come esemplificato dalla creazione da parte loro di ministeri o agenzie per la casa, o dalla allocazione di fondi nel settore abitativo...Tutti i cittadini, per quanto siano poveri, hanno il diritto di pretendere che i loro Governi si occupino del loro bisogno di riparo...”*.

- **Risoluzioni adottate dall’ECOSOC:** in questo caso le Risoluzioni sono due⁷². In esse si riconosce la fondamentale importanza dei Principi contenuti nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo e nel Patto sui Diritti Economici, Sociali e Culturali nella parte riguardante il diritto di ogni persona di avere un’abitazione adeguata e si invitano gli Stati a prendere misure in questa direzione. Inoltre si auspica un’accelerazione nell’implementazione da parte degli Stati degli obblighi riguardanti l’assicurare un riparo ai poveri e ai

⁷² UN. Docs E/RES/1987/37 e E/RES/1987/62.

meno abbienti in vista dell'anno 2000.

Numerose altre Risoluzioni in merito agli *housing rights* sono state adottate da altri Organi quali la Commissione sui Diritti Umani⁷³, dalla Commissione delle Nazioni unite sugli Insediamenti dell'Uomo⁷⁴ e dalla SottoCommissione per la Promozione e Protezione dei Diritti Umani⁷⁵: tutte quante ripropongono gli stessi concetti e i medesimi inviti agli Stati a impiegare tutte le energie di cui essi dispongono, sotto forma di interventi legislativi, amministrativi, economici e sociali, al fine della realizzazione per tutti, con un'attenzione prioritaria ai poveri, alle donne e ai bambini, del diritto ad avere un'abitazione adeguata.

1.5. Riferimenti normativi ed interpretativi sugli obblighi assunti dagli Stati in merito agli *housing rights*.

Nel Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (1966) assume un'importanza centrale l'art 2(1), che determina quello che gli Stati parti dovrebbero fare e quello che dovrebbero astenersi dal fare nel processo di sviluppo universale dei diritti ivi contenuti. L'articolo così dispone:

“Ciascuno degli Stati parti del presente Patto si impegna ad operare, sia individualmente sia attraverso l'assistenza e la cooperazione internazionale,

⁷³ Si vedano: Un. Docs. E/CN.4/RES/1986/36; E/CN.4/RES/1987/22; E/CN.4/RES/1988/24; E/CN.4/RES/1993/77; E/CN.4/RES/1995/19; E/CN.4/RES/2000/9; E/CN.4/RES/2000/13; E/CN.4/RES/2001/28; E/CN.4/RES/2001/34, E/CN.4/RES/2002/28, E/CN.4/RES/2002/49

⁷⁴ Res. 14/6 adottata il 5 mag. 1993 (UN-DOC A/48/8) e la res. 16/7 del 7 mag. 1997 (UN-DOC A/52/8).

⁷⁵ Fino al 1989 la Sottocommissione è stata denominata SottoCommissione per la Prevenzione dalla Discriminazione e per la Protezione delle Minoranze. Si vedano UN.Docs.: E/CN.4/Sub.2/1992/15; E/CN.4/Sub.2/1993/15 (Progress Report on the right to Adequate Housing submitted by the Special Rapporteur); E/CN.4/Sub.2/1993/26; E/CN.4/Sub.2/1993/26; E/CN.4/Sub.2/1994/20 (Second Progress Report); E/CN.4/Sub.2/1995/12 (Final Report); E/CN.4/Sub.2/RES/1991/26; E/CN.4/Sub.2/RES/1992/26; etc.

specialmente nel campo economico e tecnico, con il massimo delle risorse di cui dispone al fine di assicurare progressivamente con tutti i mezzi appropriati, compresa in particolare l'adozione di misure legislative, la piena attuazione dei diritti riconosciuti nel presente Patto".

Ai fini dell'analisi sugli obblighi degli Stati parti del Patto, l'attenzione viene posta dal Comitato all'interno di un apposito Commento⁷⁶, che a sua volta riprende in parte le indicazioni dei Principi di Limburg⁷⁷, sulla natura degli obblighi degli Stati in particolare su tre affermazioni contenute nell'art. 2(1):

a) *"Ciascuno degli Stati...si impegna ad operare...con tutti i mezzi appropriati"*.

Questa affermazione delinea un obbligo immediato. Nella versione originale in lingua inglese, il testo dice *"undertakes to take steps"*. Questi *"passi"* nella direzione del rispetto dei diritti elencati riguarderebbero innanzitutto, come dice anche lo stesso art. 2, un generale esame delle norme legislative preesistenti alla ratifica del Patto e l'adozione di norme legislative compatibili con le indicazioni degli obblighi internazionali. Così pure, con l'espressione *"tutti i mezzi appropriati"* vanno intese non solo le misure di tipo legislativo, ma anche quelle amministrative, giudiziarie⁷⁸, economiche, sociali ed educative⁷⁹.

b) *"con il massimo delle risorse di cui dispone"*. Il Comitato ritiene che la volontà dei redattori del testo si riferisse sia alle misure, intese nel senso globale visto nel

⁷⁶ General Comment no.3, UN. Doc. E/1991/23.

⁷⁷ Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Maastricht, 2-6 June 1986): un gruppo di esperti in diritto internazionale di tutte le nazionalità provenienti da università europee e americane si sono riuniti a Maastricht per analizzare gli obblighi contenuti nel Patto sui diritti Economici, Sociali e Culturali (art 2) e ricavare dei principi generali per l'implementazione di questi da parte degli Stati. Si veda la parte B: Principi Interpretativi specificamente in relazione alla parte II del Patto.

⁷⁸ *Ibid*, para 5; si vedano anche gli artt. 2(para. 1 e 3) e 26 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici.

⁷⁹ *Ibid*: para 7.

paragrafo precedente, rientranti nella azione del singolo Stato, sia a quelle proprie della Comunità internazionale attraverso la cooperazione⁸⁰ e l'assistenza fra gli Stati⁸¹.

- c) *“al fine di assicurare progressivamente...la piena attuazione dei diritti riconosciuti nel presente Patto”*. Il concetto della progressiva realizzazione riconosce il fatto che un pieno sviluppo dei diritti economici, sociali e culturali non può essere raggiunto in un breve periodo di tempo⁸². Ciò però non deve essere inteso nel senso di svuotare l' articolo del suo significato obbligatorio. Esso anzi impone un obbligo sugli Stati di agire il più speditamente possibile verso l'obiettivo indicato, nel contesto di quello che l'art. 11(1) del Patto indica come il *“miglioramento continuo delle condizioni di vita”*. Da ciò deriva che qualsiasi misura considerata regressiva in questo ambito troverebbe una difficile collocazione nell'ambito del rispetto degli obblighi pattizi e potrebbe essere giustificata solo alla luce del confronto con la totalità degli altri diritti⁸³. Inoltre, l'obbligo prescinde completamente dalla maggiore disponibilità di risorse da parte dello Stato, poiché tutte le risorse disponibili, a prescindere da quante sono, dovrebbero essere impiegate per raggiungere gli obiettivi indicati nel Patto⁸⁴.

Successivamente il Commento precisa che tutti gli Stati parti hanno un *“livello obbligatorio minimo”*⁸⁵, se non di assicurare la completa tutela e sviluppo dei diritti,

⁸⁰ Si vedano gli artt. 11(1), 15, 22 e 23 del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali; artt. 55 e 56 della Carta delle Nazioni Unite.

⁸¹ Commento Generale n.3, para 13 e 14.

⁸² Si veda ancora art. 2 del Patto sui Diritti Civili e Politici, che invece afferma un obbligo immediato per gli Stati di rispettare e assicurare tutti i diritti previsti.

⁸³ Commento Generale n.3 para 13 e 14.

⁸⁴ United Nations Housing Right Programme, Report no. 1: *“Review of international and national legal instruments”*.

⁸⁵ General Comment no.3, para 10.

quantomeno di assicurarne i livelli minimi essenziali⁸⁶. Ciò significa che tutti gli Stati in cui un numero significativo di persone risulta essere carente di uno dei diritti contenuti nel Patto, violano di fatto gli obblighi del Patto. Così pure ogni Stato che non riesca a soddisfare alcuno degli obblighi presenti, lamentando la carenza delle proprie risorse, deve almeno dimostrare di avere fatto ogni sforzo per raggiungere quell'obbligo di base di cui parla il Commento⁸⁷.

Nell'analisi delle fonti di diritto internazionale necessarie per delineare con più compiutezza il comportamento degli Stati nella tutela dei diritti di abitazione, vanno anche menzionati gli obblighi contenuti nella Habitat Agenda⁸⁸, che afferma un obbligo generale in capo agli Stati di “rispettare, proteggere ed assicurare la piena e progressiva realizzazione del diritto ad un’abitazione adeguata”⁸⁹.

- L’obbligo del *rispetto* da parte degli Stati implica che questi e i loro organismi si astengano dal commettere, appoggiare o tollerare qualunque pratica, politica o misura legale che violi in qualunque modo gli *housing rights*. Da ciò deriva un obbligo implicito di non procedere a evizioni forzate nei confronti dei singoli individui e dei gruppi famigliari e quello del rispetto dei principi di non discriminazione, dell’eguaglianza di trattamento e del diritto alla riservatezza della

⁸⁶ Si veda però il Rapporto finale dello Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, 47th session (UN.Doc. E/CN.4/Sub. 2/1995/12), dove si legge al paragrafo 11 che i riconoscimenti e gli obblighi legati agli *housing rights* *non implicano (necessariamente)*:

a) che lo Stato debba costruire abitazioni per l’intera popolazione

b) che lo Stato debba procurare gratuitamente una casa a chiunque gliene faccia richiesta .

⁸⁷ OHCHR, Fact Sheet n.21; Maastricht Guidelines, para 9.

⁸⁸ La Habitat Agenda è stata adottata da 171 Stati alla conferenza delle Nazioni Unite tenutasi ad Istanbul nel giugno 1996 (UN Conference of Human Settlement, Istanbul, 3-14 June 1996). L’ Agenda fornisce le linee guida per il crescente processo di urbanizzazione mondiale, proponendo modi di intervento e strategie al fine del raggiungimento di uno sviluppo sostenibile nelle aree urbane.

⁸⁹ The Habitat Agenda, para. 61; Maastricht Guidelines: Part II: *The meaning of violations of economic, social and cultural rights*, para. 6.

propria casa⁹⁰. L'obbligo implica anche il rispetto da parte degli Stati, salvo nei casi in cui un intervento si renda necessario per motivi di pubblica sicurezza, del diritto di una persona a costruire e organizzare il proprio ambiente abitativo secondo la cultura, i bisogni e i desideri propri.

- La *protezione* degli *housing rights* si esplica in un generale obbligo a carico dello Stato di proteggere il diritto di ogni individuo alla abitazione da qualunque violazione esterna, non solo da parte dello Stato stesso e dai suoi organi, ma in particolare da terze parti private, quali i proprietari di case, di terreni e di immobili in generale. Qualora tali violazioni si dovessero verificare, lo Stato dovrebbe attivarsi per evitare ulteriori danni e permettere ai soggetti lesi di accedere ai rimedi di tipo legale e giudiziario. Parimenti si evince un dovere generale di proteggere gli individui da evizioni, molestie, cessazioni dolose nella fornitura di servizi e altre minacce. Alcuni sostengono anche che tale obbligo abbia implicazioni anche in merito ai costi relativi alle abitazioni, e agli affitti di queste, che non dovrebbero mai essere sproporzionati rispetto al livello degli stipendi, come pure che sussidi speciali per la casa dovrebbero essere dati alle categorie meno abbienti⁹¹.

- Infine, l'obbligo di *promuovere* la realizzazione del diritto ad un'abitazione adeguata riguarda sia un dovere di facilitare tale diritto attraverso le politiche e strumenti legislativi necessari, cercando però di evitare che ne beneficino i gruppi sociali già avvantaggiati a scapito degli altri⁹², che quello di provvedere ad esso materialmente, tramite lo stanziamento di risorse e sussidi, il controllo sugli affitti, la previsione di case popolari a costi contenuti, tassazioni con intenti redistributivi⁹³.

⁹⁰ Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, art. 17.

⁹¹ OHCHR: Fact Sheet No. 21.

⁹² Commento Generale No. 4, paragrafo 11.

⁹³ United Nations Housing Right Programme, Report no. 1: "*Review of international and national legal instruments*" Nairobi 2002 reperibile in www.unhabitat.org/housing/pub.

In ultimo, va brevemente analizzata un'altra importante fonte contenente alcune autorevoli delucidazioni in merito alla portata dei diritti economici, sociali e culturali e ai correlati obblighi che essi pongono in capo agli Stati per la loro realizzazione: le Linee guida di Maastricht⁹⁴.

Nel documento viene analizzata la situazione mondiale e il grande divario esistente tra coloro che godono della maggioranza delle ricchezze del pianeta e di quanti ricevono la restante parte. Tutto questo fa sì che l'effettivo godimento dei diritti sopracitati si stia rivelando un'illusione per una significativa percentuale di persone⁹⁵.

Si osserva anche come l'azione degli Stati non sia più l'unica componente nella realizzazione dei diritti, occupandone un posto di rilievo importante anche le condizioni del mercato economico, inteso nella sua globalità.

Ciononostante, si dice che, ai fini del Diritto internazionale, sono gli Stati i primi responsabili nel garantire il raggiungimento degli obiettivi indicati nelle fonti finora analizzate⁹⁶.

Le Linee Guida riprendono poi le analisi sulla portata degli obblighi per gli Stati, contenute nei Commenti n. 3 e 4, nei Principi Limburg e nelle indicazioni contenute nell'Habitat Agenda, riguardanti gli obblighi di proteggere, rispettare e promuovere. Si fa riferimento anche al contenuto di questo triplice obbligo, individuandolo in un *obbligo di condotta*, che esige delle azioni specifiche e adatte alla realizzazione di ogni diritto in particolare, e in un *obbligo di risultato*, che richiede il raggiungimento da parte dello Stato di un determinato obiettivo minimo perché si possa dire che si è

⁹⁴ Adottate a Maastricht, in occasione del decimo anniversario della stesura dei Principi di Limburg, dal 22 al 26 gen. 1997: In quell'occasione, si riunirono un gruppo di esperti da tutto il mondo accademico ed istituzionale per elaborare sulla base dei Principi stessi delle linee guida sullo stato dei diritti economici, sociali e culturali, anche in base alla evoluzione di questi nel decennio precedente.

⁹⁵ Maastricht Guidelines, para. 1.

⁹⁶ *Ibid.*, para. 2.

soddisfatto un certo livello sostanziale del diritto⁹⁷.

Gli Stati hanno un *margin*e di *discrezione* quanto ai mezzi per rispettare i loro obblighi.

Tuttavia, si riconosce che la pratica di questi, la applicazione delle norme dei Trattati internazionali nei casi concreti, gli organismi di monitoraggio e la giurisprudenza delle Corti hanno contribuito a formare una forma di *standard* universale nella interpretazione, sviluppo e realizzazione dei diritti⁹⁸.

Sembra perciò che gli Stati debbano uniformare la loro condotta a tali *standard*.

⁹⁷ *Ibid.*, para. 6.

⁷⁷ *Ibid* , para. 8.

Capitolo II

IL DIRITTO DI PROPRIETÀ

2.1. La protezione del diritto di proprietà nell'ordinamento internazionale.

Si cercherà ora di dare conto dei principali riferimenti normativi, presenti nell'ordinamento internazionale, riguardanti il diritto di proprietà in genere, avendo cura di riferirne i contenuti inerenti l'oggetto della presente ricerca. Inoltre, si analizzerà più approfonditamente la protezione della proprietà così come prevista dal Protocollo addizionale alla Convenzione Europea per la Protezione dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali.

Una questione che va primariamente affrontata è quella dell'inclusione del diritto di proprietà nel novero dei diritti umani.

Due sono le matrici di pensiero che hanno influenzato maggiormente la visione di tale diritto: quelle di stampo liberista e quelle socialiste-marxiste.

La Dichiarazione Francese e quella Americana del XIX secolo furono ispirate alla *matrice liberista* dell'illuminismo francese, così come è presentata nei saggi di *Locke*⁹⁹, nei quali si afferma che lo Stato deve proteggere, quali beni essenziali, la vita, la libertà e la proprietà. Quest'ultima viene considerata come il frutto della trasformazione della natura ad opera dell'uomo e come tale è un diritto, derivando dal diritto di libertà presente in ogni persona. Di qui la proprietà assurge ad un ruolo di primo piano nell'ambito dei diritti umani.

Non rientra, peraltro, nel novero dei diritti umani fondamentali il diritto di *possedere* qualcosa o di poterlo *acquisire*: solo recentemente e nelle società più ricche si possono trovare delle previsioni legislative che mirino a garantire

⁹⁹ J. Locke: “*Secondo trattato del governo civile*”, 1689.

l'accesso a tutti ad un minimo di proprietà personale, in una visione più ampia rispetto al semplice diritto al cibo o al vestiario. Si è però ancora distanti dall'ammettere l'esistenza di un fondamentale diritto dell'uomo in tal senso.

Partendo perciò dall'assunto che si sia già in possesso di qualcosa, si può dire che esiste un diritto umano fondamentale al *pacífico godimento* di tale situazione, cui corrisponde un dovere generale, anche da parte dello Stato, di astenersi da ogni atto che possa con esso interferire¹⁰⁰.

Le *teorie socialiste*, al contrario, ritengono che il diritto di proprietà vada contro un'esigenza primaria di giustizia sociale. Si considera la proprietà come elemento che rischia di generare il dominio di alcuni uomini a danno di altri e che, come tale, deve essere eliminato.

In questo periodo storico in cui nasce la concezione dei diritti umani, si hanno perciò due tendenze fra loro opposte: quella *liberista*, per cui la proprietà diventa un diritto in quanto espressione di una situazione soggettiva di libertà dell'uomo e quella *socialista*, secondo cui essa è uno strumento di dominazione, o quantomeno rischia di esserlo e, perciò, non può essere annoverata fra i diritti fondamentali e inviolabili dell'uomo¹⁰¹.

Non sono molte le occasioni in cui, nell'ambito dei testi normativi aventi valore sovra-nazionale, viene fatto riferimento al diritto di proprietà, come diritto di godere pacificamente dei propri beni.

¹⁰⁰ H.G Schermers.: "*The international protection of the right of property*", in F. Matscher, H. Petzold: "*Protecting human rights: the European dimension, studies in honour of Gerard J. Wiarda*" II ed. Koeln-Berlin-Bonn-Munchen, 1990 pagg, 569-570.

¹⁰¹ C. Zanghì: "*La proprietà e i diritti umani*" in "*I diritti dell'uomo, cronache e battaglie n. 2/1999*". Intervento orale del prof. Zanghì al convegno organizzato dalla Consulta per i diritti umani in occasione dell'anniversario della firma della Convenzione Europea, Palermo, 6.11.1999.

La Dichiarazione Universale dei diritti Umani si occupa del diritto di proprietà nella previsione contenuta nell'art. 17:

“1) *Ogni individuo ha il diritto ad avere una proprietà sua personale o in comune con altri.*

2) *Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua proprietà”.*

Sebbene l'art. 17 sembri prefigurare una situazione soggettiva caratterizzata da un alto grado di intangibilità, si deve notare come nella Dichiarazione manchi una definizione di quello che può costituire una *‘privazione arbitraria’*¹⁰², rendendo così l'ambito di protezione del diritto di proprietà piuttosto labile¹⁰³.

Riferendosi invece al Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici e a quello sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, si vede come il riferimento al diritto di proprietà, inteso come situazione giuridica soggettiva del singolo individuo, sia del tutto assente. L'unico riferimento presente è quello ad una *titolarità plurisoggettiva dei “popoli”*¹⁰⁴.

Tale assenza sembra essere dovuta al clima ideologico del periodo della Guerra Fredda e alla diversità di vedute fra il Blocco sovietico e i Paesi occidentali in merito alla proprietà privata. Le Nazioni Unite preferirono evitare di affrontare una simile questione, al fine, però, di ottenere il consenso comune in merito agli altri diritti umani e permettere l'adozione dei Patti in un clima storico così delicato negli equilibri mondiali¹⁰⁵.

¹⁰² “*arbitrary deprivation*” nel testo originale.

¹⁰³ J. Shirley: “The role of international human rights and the law of diplomatic protection in resolving Zimbabwe land crisis”, in *Boston College International and Comparative Law Review*, vol. 27, Boston, 2004.

¹⁰⁴ Patto Internazionale sui Diritti Economici Sociali e Culturali: art. 1(2): “*Per raggiungere i loro fini, tutti i popoli possono disporre liberamente delle proprie ricchezze e delle proprie risorse naturali...In nessun caso un popolo può essere privato dei propri mezzi di sussistenza*”.

¹⁰⁵ Shirley, cit.

Anche la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, promulgata nel 1986, menziona il diritto di proprietà, indicando come soggetto titolare non l'individuo, ma la "collettività"¹⁰⁶.

Nella Convenzione Americana sui Diritti Umani, invece, il diritto di proprietà viene considerato come diritto a titolarità individuale. Così recita l'art. 21:

"Ognuno ha il diritto all'uso e al godimento della sua proprietà. La legge può subordinare tale uso e godimento all'interesse della società...".

La seconda parte dell'articolo in esame si occupa della protezione della proprietà, in caso in cui se ne sia privati¹⁰⁷.

2.1.1. Il diritto di proprietà nella dimensione europea.

Vale la pena di approfondire l'analisi del diritto di proprietà nell'ambito giuridico europeo. L'unico articolo della Convenzione Europea sui Diritti Umani e le Libertà Fondamentali (1950) che abbia ad oggetto la tutela di un interesse patrimoniale trova posto nell'art. 1 del Primo Protocollo (1952)¹⁰⁸:

"Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e

¹⁰⁶ Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (Organizzazione per l'Unità dell'Africa), entrata in vigore il 21 ott. 1986, art. 14: *"Il diritto di proprietà deve essere garantito. Esso può essere limitato solo in caso di pubblico interesse o nell'interesse generale della comunità e sulla base delle appropriate norme di legge"*.

¹⁰⁷ Convenzione Americana sui Diritti Umani (Organizzazione degli Stati Americani), entrata in vigore il 18 lug. 1978: art 21(2): *"Nessuno può essere privato della sua proprietà, salvo in caso di pagamento di un adeguato indennizzo, per ragioni di pubblica utilità o di interesse sociale, e nei casi e nelle forme stabilite dalla legge"*.

¹⁰⁸ La Convenzione è stata firmata a Roma il 4 nov. 1950; il Protocollo Addizionale il 20 mar. 1952.

nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.

Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale...”.

In merito a questa norma e al suo contenuto si è avuta una vastissima produzione giurisprudenziale, che ha dapprima specificato gli elementi previsti dal testo della disposizione e, successivamente, ne ha esteso progressivamente la portata in senso evolutivo.

E' attraverso la giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea¹⁰⁹ che viene tracciata una preliminare suddivisione della norma in *tre distinte regole*: la garanzia generale del diritto di proprietà, la disciplina delle condizioni che ne legittimano l'espropriazione e il riconoscimento del potere da parte degli Stati di disciplinarne il contenuto e l'uso.

Si specifica che il termine beni è sinonimo di proprietà¹¹⁰.

Non solo, il concetto di bene ha rilevanza autonoma rispetto alla sua qualificazione giuridica negli ordinamenti statali. La disposizione sul rispetto dei beni trova dunque applicazione anche nel caso in cui chi ne richiede la tutela non goda di un diritto di proprietà ai sensi dell'ordinamento statale in cui si trova¹¹¹.

A proposito della privazione della proprietà, vanno esaminati gli effetti sostanziali per il singolo in virtù del provvedimento: non si ha riguardo

¹⁰⁹ Corte, 25 mar. 1999, *Iatridis c. Grecia*, par. 55.

¹¹⁰ Corte, 13 mar. 1978, *Marckx c. Belgio*, Serie A, n. 31, par. 63: “*Nel garantire a ciascuno il diritto al rispetto dei suoi beni, l'articolo 1 garantisce in sostanza il diritto di proprietà*”.

¹¹¹ Corte, 16 set. 1996, *Matos e Silvia Lda, e altri c. Portogallo*, Raccolta, 1996, IV, n. 14, par. 75: “*Non sembra essere rilevante stabilire se egli abbia o meno il diritto di proprietà a livello interno. ...la nozione di bene dell'art.1 ha una portata autonoma*”.

solamente ai provvedimenti *formali* di espropriazione, ma anche alla cosiddetta espropriazione *de facto*, vale a dire a quelle misure che “*possono essere assimilate ad una privazione della proprietà... o che possono attentare alla sostanza della proprietà ad un punto tale che sono equivalenti ad un esproprio*”¹¹², anche in assenza di un atto formale.

Da ciò deriva che, qualora gli effetti del provvedimento non siano irreversibili o, comunque, non pregiudichino l’esercizio delle prerogative connesse al diritto di proprietà sul bene, questi non possono essere considerati come privazioni *sostanziali*¹¹³.

Inoltre, l’art. 1 sottopone a *tre* specifiche *condizioni di legittimità* la potestà pubblica di espropriazione dei beni: la necessità di perseguire un pubblico interesse, il rispetto del principio di legalità e dei Principi Generali del Diritto Internazionale.

- Il perseguimento del pubblico interesse viene interpretato dalla Corte in modo estremamente ampio e, per la maggior parte, lasciato al controllo delle autorità nazionali. Pertanto, determinate scelte di politica economica e sociale possono in certi casi giustificare veri e propri atti di privazione della proprietà, qualora

¹¹² Commissione, rapp. 11 lug. 1988, par. 190. Ma si vedano anche: Corte, 22 set. 1994, *Hentricht c. Francia*, Serie A, n. 296A, in cui si è ritenuto che l’esercizio da parte del fisco di un diritto di prelazione su un bene immobile acquisito dalla ricorrente potesse configurare una privazione della proprietà; Corte, 9 dic. 1994, *I Santi monasteri c. Grecia*, Serie A, n. 301, in cui la normativa greca, che introduceva una presunzione legale di proprietà a favore dello Stato sui terreni dei monasteri ortodossi, viene riconosciuta come una disposizione sostanziale che ha l’effetto di privare questi ultimi della proprietà su tali fondi; Corte, 24 giu. 1993, *Papamichalopoulos e altri c. Grecia*, Serie A, n. 260; Corte, 23 set. 1982, *Sporrong et Lonroth*, Serie A, n.52.

¹¹³ Corte, *Matos e Silvia* sent. cit., esempio dell’applicazione del *criterio della provvisorietà degli effetti*, per cui la Corte ha tenuto in massima considerazione il fatto che i ricorrenti avevano avuto la possibilità di continuare a sfruttare economicamente i terreni espropriati, pur avendone perso la titolarità.

non si possano configurare le ipotesi di irragionevolezza, di manifesto arbitrio, di eccesso di potere¹¹⁴, secondo i dettami della dottrina del *margin of appreciation statale*¹¹⁵.

- La conformità alla legge postula, innanzitutto, la presenza di norme di diritto interno, con la necessità che queste soddisfino i caratteri di precisione, di accessibilità e di prevedibilità¹¹⁶.

Parallelamente, si richiede la conformità del provvedimento a tali norme. Si tratta, però, di un settore in cui la Corte sembra finora avere esercitato un controllo molto blando¹¹⁷.

- Infine, il riferimento ai Principi Generali del Diritto internazionale va considerato alla luce della portata integrativa della giurisprudenza rispetto alla lacuna, nel testo dell'art.1, della previsione di un *indennizzo* per coloro che subiscono un provvedimento di espropriazione. Nella *sentenza James*¹¹⁸, si

¹¹⁴ Corte, 21 feb. 1986, *James e altri c. Regno Unito*, Serie A, n.98.

¹¹⁵ R. St. J. Macdonald: "The margin of appreciation" in Macdonald, Matscher, Petzold: "*The European System for the Protection of Human Rights*", Dordrecht, Boston, London, 1993; R. Sapienza: "*Sul margine dell'apprezzamento statale nel sistema della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo*" in *Riv. Dir. Int.*, 1991, pagg. 571 ss.

¹¹⁶ Corte, *Belvedere Alberghiera s.r.l. c. Italia*, 30 mag. 2000 rich. n. 31524/96; *Carbonara e Ventura c. Italia*, 30 mag. 2000 rich. n. 24638/94, entrambe in materia di "*occupazione acquisitiva*", invalsa nella prassi italiana e comportante l'acquisizione di fatto di un bene da parte pubblica *senza* un procedimento legittimo di espropriazione. Tale comportamento viene considerato dalla Corte come incompatibile con il principio di legalità.

¹¹⁷ M. L. Padelletti: "*La tutela della proprietà nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*", Giuffrè, Milano, 2003.

¹¹⁸ Corte, *James e altri*, cit.. Tale interpretazione sembra però avere dato origine ad una tendenza a considerare diversamente l'ammontare dell'indennizzo qualora lo Stato espropri un bene di un suo cittadino, rispetto alla medesima situazione verificatasi nei confronti di un cittadino straniero, per il quale viene applicato un diverso parametro di computo del valore del bene, in base ai principi del diritto internazionale. Questo avverrebbe perché i principi sopraccitati si riferirebbero unicamente all'ipotesi dell'esproprio che colpisca i beni di cittadini stranieri rispetto allo Stato. Di qui molti Autori (Zanghì, Bilancia, Padelletti, Matscher,

pose per la prima volta il problema in esame e la Corte affermò che il diritto ad un indennizzo in seguito all'espropriazione di un bene andasse desunto non solo dalla formulazione del testo, ma anche dai Principi Generali del Diritto, comuni agli Stati membri del Consiglio d'Europa¹¹⁹.

Va fatto un breve accenno alla recente Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (2000), che nella formulazione del suo art. 17, sembra avere fatto tesoro di tutta l'esperienza giurisprudenziale in merito al diritto di proprietà, sviluppatasi negli ultimi quarant'anni.

L'articolo così dispone:

“(1) Ogni individuo ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquistato legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità. Nessuno può essere privato della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile¹²⁰ di una giusta indennità per la perdita della stessa. L'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale”.

Infine, va segnalato che il contenuto della norma della Carta del 2000 è stato riportato per intero nell'art. II-77 della nuova Costituzione Europea dell'ottobre del 2004¹²¹.

2.2. Il divieto di evizioni forzate.

Condorelli) non possono che notare la violazione di un fondamentale principio giuridico generale: il *principio di non discriminazione*.

¹¹⁹ Si veda anche: Corte, *Lithgow e altri c. Regno Unito*, 8 lug. 1986, Serie A, n. 102.

¹²⁰ Il riferimento al tempo va visto, anche in questo caso, sulla scorta della giurisprudenza in merito all'indennizzo e alla circostanza che il pagamento avvenga con un ritardo ingiustificato e, in ultima analisi, lesivo del diritto protetto. Si veda *Zubani c. Italia*, Corte, 7 ago. 1996, Raccolta, 1996-IV, n. 14.

¹²¹ Costituzione Europea (2004), cit., art. II-77.

Va fatto cenno sicuramente anche al tema delle evizioni forzate, le cosiddette “*forced evictions*”, che interessa tanto le posizioni legate al diritto di proprietà su una casa, quanto il diritto all’abitazione, di cui si è parlato nel primo capitolo¹²².

Il testo di riferimento per un’analisi in merito agli elementi correlati al tema in questione è il Commento Generale n. 7¹²³, adottato dopo anni di consultazioni da parte del *Comitato delle Nazioni Unite sui Diritti Economici, Sociali e Culturali*, che costituisce finora la fonte più autorevole a livello internazionale sulla pratica delle evizioni forzate.

E’ dall’esame dell’*housing right* che va preso lo spunto per introdurre una prima definizione di evizione forzata come “*pratica che costituisce una grave violazione dei diritti umani, e in particolare del diritto ad un’abitazione adeguata*”¹²⁴. In uno dei suoi Commenti precedenti¹²⁵, il comitato aveva osservato che uno degli aspetti del concetto di adeguatezza proprio di un’abitazione doveva essere quello della sicurezza legale del possesso, postulante la necessità della protezione contro le evizioni, le molestie ed ogni altro tipo di minaccia: da questo si può dedurre immediatamente che la pratica delle evizioni si pone, innanzitutto, in contrasto con i dettami dei due Patti Internazionali¹²⁶.

Il termine “*evizione forzata*”, che in passato è stato preferito da parte della Comunità internazionale, rispetto a quelli di “*evizione illegale*” e “*evizione*

¹²² Per i testi normativi di riferimento, si veda Source 3, Forced Evictions and Human Rights: A Manual for Action, published by COHRE, mag. 1993, rintracciabile in www.cohre.org

¹²³ General Comment n. 7 (UN doc. E/ C.12/ 1997/4) adottato il 16 mag. 1997.

¹²⁴ UN Commission on Human Rights Resolution 1993/77, adottata il 10 mar. 1993.

¹²⁵ General Comment n. 4 (1991).

¹²⁶ Gen, Com. n. 7, par. 1.

*ingiusta*¹²⁷, viene associato agli elementi della arbitrarietà e della illegalità e viene definito come “*la espulsione, permanente o definitiva, di individui, famiglie o comunità, contro la loro volontà, dalle case o terre che essi occupano, senza la previsione, o la possibilità di ricorrere, ad appropriate forme di protezione legale e di altro tipo*”¹²⁸.

Il riferimento agli *occupanti* sembra indicare che la tutela contro i procedimenti di espulsione forzata venga applicata anche a quanti *non* hanno un diritto di proprietà su tale luogo.

Il divieto di dare corso a processi di evizioni forzate va indirizzato sia ai privati proprietari di immobili, che alle grandi Istituzioni.

Ma, in particolare, sono gli *Stati* i principali destinatari delle prescrizioni in esame: non solo l’art. 4 del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali prescrive che una limitazione dei diritti possa essere attuata solo secondo quanto prescritto dalla legge e compatibilmente con la loro promozione, ma la prescrizione dell’art. 2 impone agli Stati di adottare tutte “*le misure appropriate*” per promuovere i diritti contenuti nel Patto e, fra questi, il diritto ad un’abitazione adeguata.

Se quindi si ammette che molti casi di evizioni forzate siano legati a processi violenti, quali conflitti armati, guerre etniche e disordini interni, non si può non evidenziare che, in altre occasioni, essi vengono attuati nel nome dello sviluppo, in casi di opere sulle infrastrutture, di rinnovi di quartieri urbani, di progetti legati all’energia o alla bonifica di zone agricole, ecc...¹²⁹.

Viene così indicato, nel Commento, che una legislazione contro le evizioni forzate è la base indispensabile per costruire un sistema di protezione efficace.

¹²⁷ *Ibid.*, par. 3.

¹²⁸ *Ibid.*, par. 4.

¹²⁹ *Ibid.*, paragrafi 6, 7 e 8.

I caratteri di tale legislazione devono tenere conto delle indicazioni contenute nei Patti, fornire il più alto grado di sicurezza nel possesso per coloro che occupano case o terreni e, soprattutto, disciplinare in modo dettagliato le circostanze in base alle quali si può dare luogo ad una evizione¹³⁰.

Tali circostanze vengono generalmente indicate come riguardanti i casi del persistente non pagamento del canone di locazione di un immobile o del danneggiamento della proprietà data in locazione.

Si insiste però sulla necessità che, anche ove l'evizione sia giustificata, essa sia intrapresa tenendo conto del rispetto dei diritti umani e dei principi di ragionevolezza e proporzionalità¹³¹.

Sugli Stati incombe parimenti l'obbligo di evitare che le evizioni contribuiscano a rendere, coloro nei confronti dei quali vengono applicate, dei "senz'atetto" o, comunque, in situazioni tali da essere potenzialmente esposti al rischio di violazioni di altri diritti umani.

Da ciò deriva che, in ogni caso, debba essere prevista la possibilità di una *sistemazione alternativa*¹³² e di rimedi legali per coloro che sono soggetti a tali provvedimenti¹³³.

Il Commento precisa inoltre che, qualora il procedimento di evizione si ponga come l'unica scelta possibile, esso debba essere preceduto da determinati "prerequisiti", che devono necessariamente essere tenuti in considerazione prima che l'evizione abbia corso:

- Si dovrebbero primariamente consultare i soggetti interessati dal provvedimento e informarli, in tempo sufficientemente utile, anche in merito all'uso che verrà fatto dell'immobile e all'eventuale possibilità di accesso ad esso.
- Bisognerebbe inoltre fornire adeguati rimedi legali e garantire la presenza, durante l'evizione, di rappresentanti del Governo, specialmente in caso di coinvolgimento di gruppi numerosi di persone.
- Parimenti, si insiste sulla necessità di evitare che l'evizione avvenga in condizioni meteorologiche avverse o durante il corso della notte¹³⁴.

Disposizioni correlate al divieto di evizioni forzate si possono però ritrovare già all'interno del diritto internazionale umanitario.

¹³⁰ *Ibid.*, par. 10.

¹³¹ *Ibid.*, par. 15.

¹³² Nella terminologia giuridica internazionale, la *alternative accomodation*.

¹³³ Gen. Com. n. 7, par. 17.

¹³⁴ *Ibid.*, par. 16.

La Convenzione di Ginevra del 1949¹³⁵, nel suo art. 49 si occupa specificatamente del problema, allora drammaticamente attuale, dei trasferimenti di massa e delle deportazioni:

“I trasferimenti forzati individuali o di massa, come pure le deportazioni di persone protette, dal territorio occupato a quello della Forza Occupante o a quello di qualsiasi altro paese, occupato o meno, sono proibiti a prescindere dalla loro causa”.

Successivamente, è il II Protocollo Concernente i Conflitti Armati Non-Internazionali del 1977 a colmare le lacune lasciate dalla Convenzione, prevedendo nel suo art. 17:

“Gli spostamenti di persone non saranno ordinati in base a ragioni collegate al conflitto, se non nel caso in cui così richiedano la sicurezza dei civili coinvolti o ragioni militari imperative. Qualora tali spiegamenti debbano essere intrapresi, si dovranno prendere tutte le misure possibili per far sì che la popolazione civile possa trovare condizioni soddisfacenti in quanto a riparo, igiene, salute, sicurezza e nutrizione”.

Altri riferimenti alle evizioni forzate possono essere ritrovati nell’ambito delle conferenze mondiali in merito ai diritti umani, all’ambiente e allo sviluppo economico. Se ne dà un breve cenno in nota¹³⁶.

Le Nazioni Unite si sono inoltre occupate del problema in varie occasioni, presentando Studi e Rapporti e Linee Guida specifici¹³⁷, contenenti suggerimenti e proposte indirizzate ai Governi degli Stati. In particolare, si è insistito sulla necessità di prevenire le evizioni, prima ancora di doversi occupare di risolverne gli effetti dannosi.

¹³⁵ 4° Convenzione di Ginevra Relativa alla Protezione dei Civili in Tempo di Guerra, 12 ago. 1949.

¹³⁶ *Habitat Agenda: Goals and Principles, Commitments and Global Plan of Action*, adottata il 14 giu. 1996, para. 40(n); *Copenhagen Program of Action*, World Summit for Social Development, adottato il 12 mar. 1995; Final Report (UN Doc. A/CONF.157/7 e Add. 1 e 2) della Conferenza Mondiale sui Diritti Umani, tenutasi a Vienna, adottato il 12 giu. 1993; *Agenda 21*, Conferenza delle Nazioni Unite sull’Ambiente e lo Sviluppo, giu. 1992, cap. 7.9(b); *U.N Global Strategy for Shelter to the Year 2000*, Gen. Ass. Res. 43/181, para. 13; *Dichiarazione di Vancouver* delle Nazioni Unite sugli Insediamenti dell’Uomo, cit.

¹³⁷ Report on Forced Evictions: Analytical Report by the Secretary-General Pursuant to Commission on Human Rights Resolution 1993/77 (UN Doc. E/CN.4/1994/20, del 7 dic. 1993); United Nations Guidelines on International Events and Forced Evictions (UN Doc: E/CN.4/Sub.2/1996/11, del 10 lug. 1996); UN Human Rights Fact Sheet no. 25 on Forced Evictions, cit.: il testo presenta la posizione ufficiale del programma delle Nazioni Unite sul tema.

Sono infine molto numerose le Risoluzioni, delle Nazioni Unite e delle Commissioni da queste istituite, che si occupano delle evizioni forzate¹³⁸.

Fra queste, la più significativa è senza dubbio considerata la Risoluzione 77 del 1993¹³⁹, la cui importanza deriva dalla accettazione, senza riserve, che ne hanno fatto i 53 Governi che formavano la Commissione sui Diritti Umani e per la enucleazione delle ragioni in base alle quali avvengono i processi di evizione. In tale risoluzione sono contenuti importanti principi in merito non solo al divieto di procedere ad evizioni forzate da parte degli Stati, ma anche per quello che riguarda il comportamento da tenere dopo che il procedimento di evizione ha avuto corso:

“...Raccomanda che tutti i Governi provvedano alla restituzione immediata, all’indennizzo¹⁴⁰ e/o ad una appropriata e sufficiente abitazione o terra alternativa, ...alle persone e alle comunità che sono state vittime di processi di evizione forzata”¹⁴¹.

2.3. Il diritto alla restituzione ed al ritorno alla propria abitazione.

E’ necessario che ora si parli in modo più approfondito di un altro importantissimo aspetto legato al tema di cui tratta questa tesi: il problema del

¹³⁸ La Sotto-Commissione sulla Prevenzione dalla Discriminazione e sulla Protezione delle Minoranze ha stilato una lunga lista di documenti legati alle evizioni forzate e ai temi ad essi collegati: Res. 1998/9 on Forced Evictions; Res. 1998/26 on housing and property restitution for refugees and internally displaced persons; Res. 1997/6 on forced evictions; Res. 1996/27; Res. 1995/29; Res. 1994/39; Res. 1991/12.

¹³⁹ Adottata il 10 mar. 1993 all’unanimità, durante la 49° sessione della Commissione delle Nazioni Unite sui Diritti Umani.

¹⁴⁰ Lett. “*compensation*”.

¹⁴¹ Res. 1993/77 (4).

diritto alla restituzione della abitazione da cui si è stati espulsi, o, comunque, di cui si è stati privati.

Nella terminologia giuridica anglosassone si parla di *'housing and property restitution'*, riferendosi ad un concetto comprensivo delle situazioni di chi è stato privato dell'abitazione sulla quale aveva un diritto di proprietà vero e proprio (*property right*), ma anche di chi non ne era proprietario, avendone solo il possesso (*housing*)¹⁴².

Negli scorsi decenni si è potuto assistere al progressivo sviluppo di una sempre più ampia tutela giuridica, riconosciuta a quanti (rifugiati, profughi e tutti coloro i quali fossero stati forzati ad abbandonare la propria abitazione e la propria terra senza volerlo) avevano, prima di allora, solamente il diritto a fare ritorno al proprio Paese di provenienza, senza che nulla fosse detto in merito alla propria abitazione.

Il diritto alla restituzione del bene immobile confiscato si inserisce nell'ambito del più ampio *diritto ad un rimedio effettivo*, in seguito ad una violazione di un diritto umano: questo prevede che le vittime di un atto che violi ciò che il diritto internazionale definisce un diritto umano tutelabile, abbiano la possibilità di pretendere che a tale atto segua un rimedio¹⁴³.

¹⁴² S. Leckie, *"New directions in housing and property restitution"* pag. 3, in *'National Perspectives on Housing Rights'*, The Hague, Kluwer International Publishers (2001).

¹⁴³ Sono molteplici i riferimenti normativi che si possono prendere in esame, a cominciare dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, che all'art. 8, prevede la possibilità del rimedio giurisdizionale in caso di violazione di diritti umani: *"Ogni individuo ha diritto ad un'effettiva possibilità di ricorso a competenti tribunali nazionali contro atti che violino i diritti fondamentali a lui riconosciuti dalla costituzione o dalla legge"*; si vedano anche il Patto sui Diritti Civili e Politici (art.2), la Convenzione Internazionale sulla Eliminazione di ogni Forma di Discriminazione Razziale (art.6), la Convenzione sui Diritti del Fanciullo (art.39), la Carta Africana sui Diritti dell'Uomo e dei Popoli (art.7), la Convenzione Americana sui Diritti Umani (art.25) e la Convenzione europea per la Protezione dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali (art.13).

Si può ora affermare l'esistenza di un diritto alla restituzione dell'abitazione in cui si è vissuti, avente per oggetto l'effettiva restituzione del bene immobile di cui si era originariamente in possesso (*restitutio ad integrum*), senza che necessariamente rilevi la titolarità di esso¹⁴⁴.

Per analizzare l'evoluzione del concetto di "restituzione" si deve guardare a quanto prevede il diritto internazionale in tema di responsabilità degli Stati: gli Articoli sulla Responsabilità degli Stati¹⁴⁵, promulgati dalla *UN International Law Commission* forniscono probabilmente la più chiara elaborazione del concetto di restituzione come riparazione in seguito alla violazione di una legge da parte degli Stati. In essi si afferma:

"La piena riparazione per il danno causato da un atto illecito internazionale avrà la forma della restituzione, dell' indennizzo..." (art. 35).

"La responsabilità di uno Stato per un atto illecito comporta l'obbligo di provvedere alla restituzione, vale a dire, a ristabilire la situazione che esisteva prima che l'illecito fosse commesso, tranne nel caso in cui tale restituzione: (a) non sia materialmente possibile, (b) non sia economicamente conveniente per il beneficiario rispetto ad un indennizzo" (art 36).

"La responsabilità di uno Stato...comporta l'obbligo di risarcire il danno causato, qualora tale danno non sia riparabile con la restituzione. L'indennizzo coprirà ogni danno economicamente stimabile..." (art. 37).

¹⁴⁴ In senso contrario però sembra esprimersi D. Helle ("Enhancing the protection of internally displaced persons" in *"Rights have no borders: Worldwide internal displacement"* Global Norwegian Refugee Council /IDP Survey, Ginevra 1998, pag. 43), che lamenta una lacuna per quel che riguarda il diritto alla restituzione delle proprietà perdute durante un conflitto armato.

¹⁴⁵ UN Doc. A/55/10 (2000).

Questi principi sono stati affermati più volte in altre fonti del diritto internazionale¹⁴⁶.

Nell'ambito delle *fonti di derivazione giurisprudenziale*, la regola che vuole la restituzione come rimedio primario in caso di illeciti nel diritto internazionale va fatta risalire al 1928, come esposta nel caso *Chorzow Factory (Indemnity) Case*, nel quale la stessa fu definita il rimedio preferibile in seguito alla confisca illegale da parte dello Stato di un bene immobile¹⁴⁷.

Così pure si è orientata la dottrina americana in merito alle decisioni della Corte Suprema¹⁴⁸, e pure in questo senso si esprimono lo Statuto di Roma, che

¹⁴⁶ Si vedano i Restatement of Foreign Relations Law of the United States, dove si indica chiaramente che alla violazione di una norma del diritto internazionale deve seguire una condotta che renda nulli gli effetti dell'illecito, riportando la situazione allo *status quo ante*, e che deve avere forma della restituzione, o, comunque, dell'adempimento specifico (Sec. 432.2).

¹⁴⁷ *Chorzow Factory (Indemnity) Case (Germania c. Polonia)*, giudizio del 13 set. 1928. Il caso fu usato per stabilire quelle che sono oramai considerate come le norme principali in tema di violazione del diritto internazionale. Così dicono alcuni passi della sentenza: *“Il principio contenuto nella nozione attuale di illecito internazionale... è che la riparazione deve, per quanto possibile, eliminare tutte le conseguenze dell'atto illegale e ristabilire la situazione che, con tutta probabilità, si sarebbe verificata se l'atto non fosse stato commesso. In specie, la restituzione o, il pagamento invece di questo, possono servire...”*. Nella fattispecie, il caso si basava sulla violazione di un trattato, ma la Corte non fece distinzione tra la violazione di un trattato e quella del diritto internazionale, come pure di una norma consuetudinaria generalmente riconosciuta.

Su questo, si veda F. L. Kirgis: *“Restitution as a remedy in US Courts for violations of International Law”* in *American Journal of International Law*, n. 2, pag. 343.

¹⁴⁸ Inter-American Juridical Committee, Legal Opinion on the decision of the Supreme Court of the U.S.A., OAS Doc. CJJ/RES. II 15/92, para. 10 (1992) : *“...ogni Stato che violi un obbligo internazionale deve provvedere a riparare le conseguenze di tale violazione. La riparazione ha lo scopo di ritornare, per quanto possibile, alla situazione nel modo in cui era prima che la trasgressione avvenisse...”*. E' presente anche in questo caso il riferimento alla *restitution* inteso come *restitutio ad integrum*.

istituisce la Corte Penale Internazionale¹⁴⁹, e quello sul Tribunale Penale Internazionale per la Jugoslavia¹⁵⁰.

Le Nazioni Unite stesse hanno fornito, nel loro testo ‘Principi di base e linee guida sul diritto alla riparazione per le vittime di violazioni di diritti umani e del diritto internazionale umanitario’¹⁵¹, una spiegazione su ciò in cui deve consistere la restituzione:

“La restituzione dovrebbe, ove possibile, riportare la vittima alla situazione originale precedente alla violazione dei diritti umani internazionali o del diritto internazionale. La restituzione include: ...il ritorno al posto in cui si risiedeva, ...e il ritorno (nel possesso) della proprietà” (22).

Sembra perciò che la restituzione dei beni immobili, di cui si è stati ingiustamente privati, non venga meramente riconosciuta come un rimedio legale avente valenza generale, ma assurga allo *status* di diritto particolarmente nei casi di profughi, rifugiati e *IDPs*¹⁵².

Si nota come il diritto alla restituzione della propria casa non possa che essere necessariamente preceduto dal riconoscimento di un altro diritto che si pone come sua necessaria premessa: il *diritto al ritorno*¹⁵³.

¹⁴⁹ UN Doc. A/CONF.183/9 (1998), del 17 lug. 1998: art. 75(1): *“La Corte dovrà stabilire i principi relativi alla riparazione per le vittime, comprese la restituzione, la riabilitazione e l’indennizzo”*.

¹⁵⁰ Rules of Procedure and Evidence of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia Since 1991 (adottate l’ 11 feb. 1994): l’art. 105 permette al Tribunale di disporre la restituzione della proprietà alle vittime.

¹⁵¹ UN Doc. E/CN.4/2000/62 (2000).

¹⁵² *Internally Displaced Persons.*

¹⁵³ Sono numerose le disposizioni in merito al diritto al ritorno nelle fonti del diritto internazionale: Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo, art. 13: *“1) Ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato.2) Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese”*;

Anche nell'ambito del diritto internazionale umanitario si trova il principio della restituzione, nei casi di lesioni alla proprietà e evacuazioni dalle proprie terre.

La 4° Convenzione di Ginevra (1949)¹⁵⁴ vieta le azioni che comportino evacuazioni arbitrarie e distruzioni di proprietà:

"...Le persone evacuate saranno fatte ritornare alle loro case non appena le ostilità nell'area saranno cessate..." (art.49).

"Ogni distruzione da parte della Forza Occupante delle proprietà reali o personali appartenenti individualmente o collettivamente alle persone...è proibita, tranne nei casi in cui tale distruzione si renda necessaria dalle operazioni militari" (art.53).

Nella creazione di uno *standard* comune a tutti gli Stati, grande importanza in questi anni ha avuto l'opera delle Commissioni istituite dalle Nazioni Unite.

Nel 1998, per esempio, la *Sotto-Commissione per la Prevenzione delle Discriminazioni e la Protezione delle Minoranze* (ora rinominata Sotto-Commissione per la Promozione e la Protezione dei Diritti Umani) si è occupata per la prima volta in modo esplicito del tema della restituzione nella

Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, art. 12 (4): *"Nessuno sarà arbitrariamente privato del diritto ad entrare nel proprio Paese"* (si veda, su questa disposizione il Commento Generale n. 27 del Comitato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani e la sua interpretazione evolutiva del concetto di *"proprio Paese"*); Convenzione Internazionale sulla Eliminazione di tutte le forme di Discriminazione Razziale, art. 5 (d)(ii); IV Protocollo Aggiuntivo alla Convenzione Europea per la Protezione dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali, art. 3(2); Carta Africana sui Diritti dell'Uomo e dei Popoli, art. 12 (2).

Vanno anche menzionate alcune risoluzioni delle Nazioni Unite: Ris. 8(1) del feb. 1946, in cui l'Assemblea Generale definisce che *"compito principale in relazione agli sfollati è (quello di) incoraggiare ed assistere in ogni modo possibile il loro ritorno veloce al loro paese di origine"*. UNGA Ris. 35/124 (11 dic. 1980). Sulle Risoluzioni, si veda anche M. Zieck: *"UNHCR and Voluntary repatriation of refugees: a legal analysis"*, 1997.

¹⁵⁴ 4° Convenzione di Ginevra, cit., ma si veda anche il II Protocollo Aggiuntivo alla Convenzione di Ginevra, cit., artt. 17(1) e (2).

sua Risoluzione 1998/26¹⁵⁵, affermando il diritto dei rifugiati al ritorno al proprio Paese di origine, e invitando gli Stati ad “...assicurare giusti ed efficaci meccanismi per risolvere i problemi relativi alle abitazioni e alle case”¹⁵⁶.

Così pure il *Comitato per la Eliminazione della Discriminazione Razziale* nella sua Raccomandazione Generale n.22¹⁵⁷ è stato ugualmente enfatico nel supportare il diritto al ritorno e alla restituzione. Così dispone l’art.5:

“...(a) *Tutti i rifugiati e displaced persons hanno il diritto di ritornare liberamente alla propria casa di origine in condizioni di sicurezza; (b) ...hanno il diritto, dopo il loro ritorno alla abitazione di origine, a che sia restituita loro la proprietà di cui erano stati privati nel corso del conflitto e di essere indennizzati per ogni altra proprietà che non possa essere loro resa indietro*”.

Dalla quasi universale ratifica della Convenzione in merito alla Eliminazione della Discriminazione Razziale, si può capire quanto ampia possa essere l’applicazione di queste disposizioni.

Sulla stessa linea, ma con l’attenzione rivolta maggiormente ai doveri degli Stati che ai diritti dell’individuo, si pongono le UN Guiding Principles on

¹⁵⁵ Res 1998/26 on Housing and property restitution for refugees and internally displaced persons. Tale risoluzione ebbe un seguito nella Decisione dell’anno successivo che indirizzava gli organi delle Nazioni Unite impegnati nella tutela dei diritti umani a seguire queste disposizioni (Sub-Commission Decision 1999/L.13).

¹⁵⁶ Res 1998/26, para. 4.

¹⁵⁷ UN Doc. A751/18 (1997) adottata il 23 ago. 1996. Si veda anche la Dichiarazione di Durban, approvata nel 2001 in occasione della Conferenza Mondiale sulla Discriminazione Razziale in Sud Africa, che, nel suo art. 65, riconosce il diritto al ritorno e, parallelamente, alla restituzione per i rifugiati: “*Riconosciamo il diritto a ritornare volontariamente alle loro case e proprietà in modo dignitoso e sicuro, e invitiamo gli Stati a facilitare tale ritorno*”.

Internal Displacement¹⁵⁸, che invitano le autorità statali a “*stabilire le condizioni, come pure a fornire i mezzi, che permettano alle persone sfollate di ritornare volontariamente, in sicurezza e con dignità, alle loro case o posti di origine*”¹⁵⁹ e ad assisterli nel “*recuperare le cose in loro proprietà e possesso che hanno dovuto abbandonare o di cui sono stati spossessati nel corso della loro evacuazione forzata. Quando la ripresa di tale proprietà non sia possibile, le autorità competenti forniranno o assisteranno queste persone nell’ottenere un appropriato indennizzo o un’altra forma di equa riparazione*”¹⁶⁰.

Gli stessi Consiglio di Sicurezza e Assemblea Generale delle Nazioni Unite si sono spesso occupati del tema in esame in numerose risoluzioni¹⁶¹.

Del ritorno dei rifugiati e delle vittime di guerra alla propria casa e al diritto a che questa venga loro restituita si occupano poi numerosissimi Accordi sul rimpatrio volontario.

Benché non siano ovunque rintracciabili delle espresse disposizioni legate al tema della restituzione, essendo invece previsto il più ampio diritto al ritorno al proprio Paese di origine, sembra che la tendenza ormai invalsa sia quella della

¹⁵⁸ UN Doc E/CN.4/1998/53/Add.2.

¹⁵⁹ UN Guiding Principles, cit: n. 28(1).

¹⁶⁰ UN Guiding Principles, cit, principle 29.

¹⁶¹ Possono essere citate la Ris. 1244 (1999) sul Kosovo (UN Doc.S./RES/1244 del 10 giu.1999: “9(k) ...viene assicurato il sicuro e libero ritorno di tutti i rifugiati e delle persone sfollate alle loro case in Kosovo”; Ris. 1009 sulla Croazia (adottata il 10 ago 1995): “Il Consiglio di Sicurezza richiede al Governo della Repubblica Croata ...(a) di rispettare pienamente i diritti della popolazione serba locale inclusi i loro diritti a rimanere, lasciare o ritornare in sicurezza e...(c) di creare le condizioni che portino al ritorno di queste persone che hanno abbandonato le proprie case”; per quello che riguarda l’Assemblea Generale, una delle risoluzioni più famose è quella del 1948 sulla Palestina (UN Doc A/RES/194/ (III) adottata il 11 dic. 1948): “ Si decide che i rifugiati che vogliono fare ritorno alle loro case...lo possano fare e che un indennizzo sia pagato per la proprietà di quelli che sceglieranno di non ritornare...”.

progressiva inclusione del diritto alla restituzione della propria abitazione nel novero delle situazioni tutelate collegate al ritorno.

Va notata la sempre più crescente inclusione, all'interno di tali accordi, della previsione secondo la quale i diritti al ritorno e al rimpatrio volontario includono necessariamente il diritto per il loro beneficiario di fare ritorno alla sua casa o terra d'origine.

Fra questi accordi si segnalano quelli riguardanti l'Africa (Liberia, Angola, Rwanda, Congo, Mozambico, Zimbabwe), le ex-Repubbliche Sovietiche (Georgia), il Medio Oriente (Afghanistan e Iran) e il Guatemala.

Infine, vanno menzionati alcuni Accordi di pace fra i più recenti, che riconoscono esplicitamente il diritto per i rifugiati e gli altri sfollati a ritornare alle loro case d'origine. Questo sembra essere uno sviluppo di fondamentale importanza, dato che le possibilità di riottenere il proprio immobile diventano molto più consistenti, qualora negli accordi siano già contenute previsioni in tal senso, senza che esse siano rimandate ad una fase successiva.

Disposizioni in merito possono essere esaminate negli accordi sui conflitti che hanno avuto luogo in Kosovo, in Bosnia Erzegovina, in Guatemala, in Mozambico, in Cambogia, in Etiopia ed in Eritrea¹⁶².

Uno degli accordi più recenti, quello di Dayton, concernente la Bosnia-Erzegovina¹⁶³, dispone che *‘tutti i rifugiati e gli sfollati hanno diritto a fare liberamente ritorno alla propria casa d'origine. Essi hanno diritto ad aver loro restituita la proprietà di cui erano stati spogliati nel corso delle ostilità*

¹⁶² Per una panoramica sugli accordi di rimpatrio volontario e sugli accordi di pace, si veda S. Leckie, “*New Directions*”, cit, pag 13-16.

¹⁶³ General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Annex 7 (Agreement on Refugees and Displaced –Persons), 1995.

dal 1991 e ad essere compensati per ogni proprietà che non possa essere loro restituita”.

Addirittura, negli accordi riguardanti Mozambico, Guatemala e Tajikistan, il diritto a ritornare in possesso delle case o delle terre di origine è stato riconosciuto anche a quanti non disponevano di una titolarità formale sopra di queste.

2.4. Il problema dell' occupazione dell'immobile da parte di altre persone.

Va fatto, per ultimo, un breve cenno alla situazione che nella letteratura giuridica viene indicata con il termine di “*secondary occupation*”, e che si verifica quando qualcuno sia costretto ad abbandonare la propria casa o la propria terra e queste vengano successivamente occupate da qualcun altro.

Questo accade in particolare nei casi di conflitti armati, di evacuazioni di massa ottenute militarmente, di pulizie etniche.

L'occupazione delle case e delle terre dei profughi da parte della popolazione delle etnie o fazioni rivali costituisce forse il maggiore ostacolo all'attuazione del diritto al ritorno alla propria casa.

Si è visto nell'introduzione storica, a proposito della situazione nella Krajina Croata che, una volta che la popolazione serba venne cacciata nel 1995, abbandonando case e terre, queste, nei casi in cui non furono oggetto di distruzione, vennero occupate dai Croati provenienti dalla vicina Bosnia, a loro volta profughi in fuga dal conflitto che aveva devastato quella zona.

Così è stato anche nel caso del Kosovo, della Bosnia stessa, della Georgia, dell'Azerbaijan, dell'Armenia, del Randa, del Buthan e dovunque si siano avuti dei conflitti che hanno comportato grandi migrazioni di popoli¹⁶⁴.

Di solito, l'occupazione avviene poco dopo la fuga dei profughi e l'abbandono delle abitazioni e delle terre ed è molto spesso incoraggiata o agevolata dai gruppi al potere della parte "conquistatrice" o comunque vittoriosa, che in tal modo si prefiggono l'obiettivo di alterare la percentuale demografica della zona, perseguendo l'idea di "pulizia etnica" e rendendo così pressochè impossibile il ritorno di coloro che sono fuggiti.

Oltre a ciò, si aggiunge il problema del riconoscimento legale dato da parte delle forze occupanti a tali occupazioni tramite le cosiddette "leggi sull'abbandono", in base alle quali viene impedito il ritorno e la restituzione della casa per i profughi¹⁶⁵.

E' pur vero, però, che in altri casi l'occupazione di proprietà "libere" risponde ad esigenze umanitarie, dato che coloro che occupano l'abitazione altrui sono a loro volta profughi in fuga e senza più una casa.

Di fronte ad una simile situazione, spetta ai Governi decidere se sia preferibile riconsegnare gli immobili occupati ai suoi precedenti occupanti o, piuttosto, mantenere la nuova situazione creatasi e indennizzare coloro che sono stati privati delle terre o della casa con il pagamento di una somma o con una nuova sistemazione¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Per una panoramica, si veda UNHCR (1994): "UNCHR's Operational Experience with Internally Displaced Persons: A Preliminary Review", Division of International Protection, 9.

¹⁶⁵ Si veda sul tema la posizione della Sotto-Commissione delle Nazioni Unite per la Protezione e la Promozione dei Diritti Umani (E/CN.4/Sub.2/Res./1998/26).

¹⁶⁶ Nel caso *Papamichapoulos c. Grecia*, cit, si discuteva della occupazione, da parte della Marina greca, di una terra appartenente ai ricorrenti, senza che questi potessero rientrarne in possesso, nonostante che la Corte ne avesse riconosciuto il diritto di proprietà. Nessun

Tale scelta viene fatta sulla base di scelte di ordine politico, economico, etnico, umanitario, ma anche sulla base, ed è il caso della Croazia, degli accordi di pace che si applicano alla zona, in base ai quali può essere prescritto che i profughi debbano fare ritorno alla propria casa d'origine (*restitutio ad integrum*).

Gli ostacoli alla restituzione delle abitazioni (per esempio, l'evitare di procedere ad un provvedimento di evizione), vengono spesso giustificati dall'esigenza di proteggere l'occupante dal rischio di non avere un'abitazione in cui stare.

Tuttavia, in molti casi, questi non sono che tentativi posti subdolamente per mantenere lo *status quo* e congelare la situazione illegale ormai verificatasi.

Molte volte, le norme in merito al ritorno prevedono che non si possa procedere alla evizione del soggetto occupante qualora il ritorno o la sistemazione di questo non siano possibili.

Il riferimento al concetto di *impossibilità*, si vedrà più compiutamente nel prossimo capitolo, andrebbe interpretato in modo molto rigoroso e limitato e non dovrebbe potersi configurare nel caso in cui ci sia, invece, una mera inefficienza da parte dello Stato nel fornire una sistemazione alternativa al soggetto da evacuare¹⁶⁷.

indennizzo fu pagato, né fu data loro una terra sostituiva in cambio. In base a questi elementi la Commissione concluse che si era di fronte alla violazione dell'art.1 del I Protocollo aggiuntivo della Convenzione Europea sui Diritti Umani.

¹⁶⁷ In merito alla sistemazione dei profughi si veda *Guidelines on Development-Based Displacement* (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/7) princ. 27 e 28.

Capitolo III

LA NORMATIVA IN TEMA DI PROPRIETÀ E DI ABITAZIONE NELLA REPUBBLICA CROATA

3.1. Le leggi croate in merito alla proprietà emanate dopo la guerra nella zona della Krajina.

I Serbi che abitavano alcune zone della Croazia, costituendone in certi casi la maggioranza della popolazione, abbandonarono le proprie case e terre in due momenti differenti.

Il primo fu in occasione dei primi scontri fra Serbi e Croati nel 1991, quando, all'espulsione dei Croati che si trovavano nelle zone delle Krajine controllate dalla maggioranza serba, fece seguito quella dei molti Serbi che fino ad allora erano vissuti nelle zone ormai sotto il dominio del neo costituito Governo della Repubblica Croata.

Il secondo esodo avvenne nel 1995, in seguito alle operazioni militari, denominate "Lampo" e "Tempesta", che permisero al Governo croato di riguadagnare il controllo della Slavonia Occidentale e della Krajina, fino ad allora occupate e abitate dai Serbi.

3.1.1. La "Law on Temporary Takeover and Administration of Specified Property".

Già nel settembre del 1995 il Governo croato adottò quello che diventò lo strumento legislativo più dannoso e nefasto per la sorte delle proprietà immobiliari di coloro che erano fuggiti dalle zone di guerra: la Legge

sull'Acquisizione Temporanea e sull'Amministrazione di Specifiche Proprietà¹⁶⁸. Vale la pena di esaminarne i contenuti.

La legge era stata preceduta da un decreto emanato il 31 agosto sotto il nome di *“Decreto sull'acquisizione temporanea e sulla gestione di certe proprietà”*. I termini *“specifiche”* e *“certe”*, riferiti alle proprietà prese in esame dai provvedimenti, sembravano già indicare come l'oggetto specifico delle norme fosse esclusivamente la proprietà di un solo gruppo etnico, vale a dire quello serbo.

Lo scopo del decreto e della successiva legge fu quello di trasferire la maggior parte delle proprietà serbe al Governo croato.

Così disponeva il primo capoverso dell'art. 2:

“Nel giorno di entrata in vigore della presente legge, la proprietà, abbandonata dai proprietari e non usata da loro personalmente, da porre sotto l'amministrazione temporanea della Repubblica di Croazia...è quella situata nel territorio della Repubblica Croata precedentemente occupato, e ora liberato”.

La legge, che entrò in vigore il 4 settembre del 1995, trasferì, in particolare, non solo le proprietà *“abbandonate”* da coloro che fuggirono dalle aree della Krajina e della Slavonia Occidentale, ma anche:

“le proprietà di coloro che hanno abbandonato la Repubblica Croata dopo il 17 agosto 1990 (il giorno in cui iniziò la rivolta serba in Croazia), o di coloro che risiedono nelle aree occupate della Repubblica Croata

¹⁶⁸ Law on Temporary Takeover and Administration of Specified Property, *Narodne novine*, n. 73/1995, 27 set. 1995. La versione inglese della presente legge, e di tutte le altre prese in esame, è quella in uso presso gli uffici dell'OSCE in Croazia. La traduzione in italiano si basa primariamente su tali testi e, in parte e per quanto possibile, sulla versione originale in lingua croata.

(cioè la Slavonia Orientale), *nel territorio della FRY¹⁶⁹ o in quelli occupati della Bosnia Erzegovina... e che non ne stanno facendo personalmente uso dal giorno in cui l'hanno abbandonata*¹⁷⁰.

Dall'esame dell'elenco delle situazioni abitative indicate, si nota che da tale normativa sarebbero stati esclusi solo quei Serbi che durante tutto il corso del conflitto fossero riusciti a rimanere nelle aree controllate dal Governo croato, e, fra questi, solo coloro che potessero vantare un legittimo diritto di proprietà sui propri beni immobili¹⁷¹.

Il compito di amministrare le proprietà così “*acquisite*” dal Governo croato venne quindi affidato a quelle che l'art. 4 definiva “*Commissioni per l'acquisizione temporanea e l'uso delle proprietà*”, sulla cui composizione interna lo stesso articolo così disponeva:

“...membri delle Commissioni saranno: rappresentanti delle municipalità, quali il Prefetto in veste di rappresentante del Governo e membri del consiglio cittadino, esponenti dei ministeri competenti (Ministero per lo Sviluppo e la Ricostruzione, Ministero della Difesa, degli Affari Interni, del Lavoro e dell'Assistenza Sociale, dell'Agricoltura e delle Foreste, dell'Ufficio del Governo Croato per le

¹⁶⁹ Repubblica Federale di Jugoslavia.

¹⁷⁰ Law on temporary Takeover and Administration of Specified Property, art. 2(2)

¹⁷¹ L'art. 3 della legge fa un elenco dei beni da considerarsi oggetto di proprietà, e in particolare, si riferisce alle proprietà agricole (fattorie, cascine, terreni, perfino macchinari e bestiame), a quelli che vengono chiamati “edifici”, che comprendono le abitazioni e tutto quello che si trova al loro interno e alle strutture adibite a fabbriche e a luoghi di produzione.

*Persone Sfollate*¹⁷² e *Avvocatura dello Stato*), e *personalità importanti nella città*¹⁷³.

E' facile capire che si trattava di organi “*eticamente omogenei*”, composti esclusivamente da persone di etnia croata, operanti in zone dove fino a poco prima si era combattuta una guerra e dunque poco disposti a porre attenzione al rispetto dei diritti di coloro che, fino a poco prima, erano stati i nemici.

Il successivo articolo 5 della normativa in esame era uno dei più significativi. Vale la pena di riportarlo interamente nel suo primo capoverso:

“Le Commissioni di cui all’art. 4 di questa Legge possono trasferire la proprietà di cui all’art. 2 sotto il possesso temporaneo e la disponibilità¹⁷⁴ delle persone sfollate, dei rifugiati e di coloro che sono ritornati, le cui proprietà sono state distrutte o danneggiate durante la guerra di liberazione, degli invalidi di guerra, delle famiglie di coloro che hanno difeso la Croazia e che sono stati uccisi o che sono scomparsi durante la guerra di liberazione e degli altri cittadini che hanno compiuto azioni importanti per la sicurezza, la ricostruzione e lo sviluppo delle zone precedentemente occupate”.

E' in particolare ai profughi croati che prima abitavano in Bosnia che tale articolo si riferiva: lo stesso Presidente croato Tudjman si rivolse a loro, pochi giorni dopo la conclusione dell’operazione “*Tempesta*”, invitandoli

¹⁷² A tale ufficio si fa normalmente riferimento nei reports delle organizzazioni internazionali come ODPR.

¹⁷³ La dicitura inglese usa il termine “*prominent citizens*”.

¹⁷⁴ Lett. *l’uso*.

a tornare nella *“loro patria, finalmente, libera”* e ad occupare le case dei Serbi.

E' con l'art. 11 del provvedimento che si poté parlare, a ragion veduta, di una vera e propria espropriazione ai danni dei Serbi:

“Se, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore di questa legge, il titolare della proprietà di cui all'art. 2 par. 1 di questa legge fa ritorno nella Repubblica Croata e richiede che la proprietà e l'uso di questa gli vengano restituiti, la Commissione di cui all'art. 4...annullerà la decisione di cui all'art. 5...”.

Addirittura, nel Decreto di fine agosto il termine era di soli 30 giorni¹⁷⁵, ma anche il nuovo termine non dava in alcun modo nessuna reale possibilità, per coloro che avessero voluto opporsi alla decisione della Commissione, di poterlo fare nel tempo previsto dalla norma. Ciò era dovuto all'impossibilità per i Serbi sfuggiti alle operazioni militari dell'agosto del 1995 sia di procurarsi in modo sufficientemente rapido i documenti necessari per ottenere un passaporto ufficiale valido per l'ingresso in Croazia, quanto di ottenere più semplicemente i permessi di viaggio da parte dell'Ufficio Croato a Belgrado, che, a quanto pare, non si dimostrava particolarmente solerte nel suo compito¹⁷⁶.

E, anche nel più che improbabile caso in cui il legittimo proprietario fosse riuscito ad opporsi alla decisione della Commissione nei termini stabiliti, questi avrebbe incontrato l'ostacolo sostanziale e, come si vedrà più specificamente nell'analisi dei provvedimenti legislativi successivi,

¹⁷⁵ Decree on the Temporary Takeover and Management of Certain Property, art. 10.

¹⁷⁶ La fonte citata è quella di Orhideja Martinovic', segretario del Comitato Croato di Helsinki sui Diritti Umani (articolo del quotidiano *AIM* del 12 set. 1995, scritto da Marinko Culic).

di vitale importanza per le sorti del ritorno dei profughi, della “*alternative accomodation*”.

Questa consisteva nell’offerta di un’abitazione alternativa per la persona che occupava attualmente la casa, diventando la *conditio sine qua non* per l’avvio del procedimento di evizione ai danni dell’occupante e il correlato ritorno nel pieno possesso della casa da parte del suo legittimo proprietario¹⁷⁷.

Tale riferimento mostrava in modo ancor più chiaro che “*i nuovi occupanti sarebbero stati protetti di più di coloro che erano fuggiti*”¹⁷⁸.

Nel 1997 la Corte Costituzionale croata bocciò la maggior parte delle disposizioni contenute nella Legge¹⁷⁹.

La Corte osservò che il provvedimento, pur avendo la dicitura di “*legge sulla acquisizione temporanea*”, non conteneva affatto la previsione di un termine finale per il reintegro del titolare della proprietà nella pienezza dei suoi poteri, contrastando così con l’art. 48 (1) della Costituzione croata¹⁸⁰, che tutelava il diritto di proprietà in quanto tale¹⁸¹.

¹⁷⁷ Law on Temporary Takeover and Administration of Specified Property, art. 11(2): “*La persona il cui titolo al possesso e all’uso della proprietà acquisito tramite la decisione è stato revocato in base a questo articolo non può essere privato di tale possesso fino a che non gli venga assicurato il possesso e l’uso di una proprietà alternativa*”.

¹⁷⁸ Citazione di un discorso del Ministro per la Ricostruzione Jure Radic.

¹⁷⁹ Decisioni della corte Costituzionale della Repubblica di Croazia, n. UI-1037/1995; n.U-I-179/1996; n.U-I-639; U-I-839; U-I-948, del 25 set. 1997, contenute nel *Narodne novine* n. 100/1997.

¹⁸⁰ Adottata dal Parlamento Croato il 22 dic. 1990.

¹⁸¹ Art. 48(1) della Costituzione della Repubblica Croata: “*Il diritto di proprietà sarà garantito*”.

La Corte affermò anche che la Legge violava le disposizioni dell'art. 32(1) della Costituzione¹⁸² in merito alla garanzia del diritto al ritorno al proprio Paese di origine da parte di ogni suo cittadino¹⁸³, quelle dell'uguaglianza di fronte alla legge¹⁸⁴ e quelle riguardanti i divieti alle limitazioni riguardo la proprietà in casi non previsti dall'interesse dello Stato¹⁸⁵.

Fu così che nel 1998 il Parlamento abrogò la Legge.

Va detto che, fino a quando la normativa non venne abrogata, in base agli articoli della Legge, le *Housing Commissions* Municipali avevano già assegnato circa 18500 proprietà abbandonate¹⁸⁶ dai Serbi, a coloro che ne avevano fatta richiesta.

La previsione contenuta nell'art. 5 della normativa, riguardante il diritto ad assegnare le abitazioni serbe non solo a chi veniva in Croazia come profugo o sfollato, ma anche a chi aveva "*compiuto azioni importanti per*

¹⁸² *ibid.*, art. 31(1): "Ogni cittadino della Repubblica ha il diritto, in qualsiasi momento, di lasciare il territorio dello Stato e di stabilirsi, in modo temporaneo o permanente, all'estero e di ritornare nel paese di origine in qualsivoglia momento".

¹⁸³ Il contrasto con l'articolo sopraccitato è tanto più marcato ove si pensi che lo status di cittadino di uno Stato non si acquista solo sulla in base ai documenti ufficiali comprovanti la cittadinanza, quanto anche per la nascita nel territorio di questo, cosa che era valida per la stragrande maggioranza della popolazione serba cui la Legge dichiarata incostituzionale era specificamente rivolta.

¹⁸⁴ *Ibid.*, art. 14(2): "Tutti sono eguali di fronte alla legge".

¹⁸⁵ *Ibid.*, art. 50(2) della Costituzione della Rep. Croata: "L'esercizio del diritto di proprietà può essere eccezionalmente ristretto per legge allo scopo di proteggere gli interessi e la sicurezza della Repubblica di Croazia...".

¹⁸⁶ Human Rights Watch: "*Broken Promises, Impediments to Refugee Return to Croatia*", vol. 15, n.6(D), del set. 2003, pag 16. Le statistiche del governo croato mostrano però dati contrastanti e differenti fra loro: nel processo di revisione delle decisioni sull'assegnazione temporanea della proprietà in base alla Law on the Temporary Takeover, si parla di 18650 unità (giugno 2001), di 18342 unità (dic. 2001) e di 18865 unità (maggio 2002): Government of the Republic of Croatia, Revision on Decisions on the Law on Temporary Takeover.

la sicurezza, la ricostruzione e lo sviluppo delle zone precedentemente occupate”, consentì l’occupazione di tali case anche a chi non ne avrebbe avuto un reale bisogno, essendo già proprietario di altre abitazioni in buone condizioni.

3.1.2. “Il Return Program”.

Nello stesso mese in cui il Parlamento annullò la Legge¹⁸⁷, lo stesso promulgò un altro atto destinato a rallentare e ad ostacolare ulteriormente la possibilità di ritorno in Croazia da parte dei profughi Serbi: il **Programma sul Ritorno**¹⁸⁸.

Il Programma fu il risultato della pressione sul Governo di Zagabria da parte della Comunità Internazionale e dell’Unione Europea, anche tramite la presenza di organizzazioni internazionali quali OSCE e UNHCR, dopo un periodo di tre anni che non aveva registrato progressi significativi nel ritorno dei profughi alle proprie case¹⁸⁹.

Il Programma, però, si rivelò ben presto pieno di norme vaghe e ingannevoli, che, dietro l’apparenza di democrazia e libertà,

¹⁸⁷ Pochi mesi prima, il Governo croato aveva promulgato un documento sulle procedure per il ritorno, che rivelò però la sua natura ostativa presentando previsioni comportanti la necessità dei potenziali *returnees* serbi di dover riottenere tutti i documenti per ottenere la cittadinanza croata, piuttosto che affermare la stessa come già esistente: “Procedure For Individual Return of Person who Have Abandoned Croatia”, *Narodne novine* 91/1998, 27 apr. 1998.

¹⁸⁸ Program for Return and Housing Care of Expelled Persons, Refugees and Displaced Persons, *Narodne novine*, n. 92/1998, 26 giu. 1998.

¹⁸⁹ Secondo i dati dell’UNHCR di Zagabria, alla data del 23 giugno 1998, solo 21.000 circa dei 350.000 Serbi che erano fuggiti dalla Croazia avevano fatto ritorno alla propria abitazione e, fra questi, molti erano coloro che già erano in possesso dei documenti croati necessari al ritorno, avendoli ottenuti durante la fase transitoria dell’UNTAES nella Slavonia Orientale.

nascondevano ostacoli sempre più capziosi per coloro che avrebbero voluto e potuto ritornare alla propria casa¹⁹⁰. Eccone i punti più significativi.

L'art. 11 si riferiva alle condizioni di legittimazione attiva per coloro che avrebbero voluto usufruire delle forme di tutela previste dal Programma e così disponeva:

“Le persone che possiedono un appartamento o una casa all'interno della Repubblica Croata che sia occupata da un altro soggetto e che non hanno documenti croati, se vogliono ritornare, devono primariamente verificare la propria cittadinanza in base alle Procedure citate nell'art. 2”.

Orbene, già nei principi introduttivi¹⁹¹, il Programma faceva riferimento alle *Procedures* dell'aprile 1998 e, soprattutto, alle *Mandatory Instructions*¹⁹² del maggio dello stesso anno, per quello che riguarda il processo del ritorno volontario e i documenti necessari ad esso.

In base alla terminologia usata da queste ultime, le persone che avrebbero potenzialmente potuto fare ritorno alla propria abitazione erano divise in tre sottoinsiemi: oltre alle universalmente riconosciute categorie di *displaced persons* e *refugees*, il documento si riferiva ad una terza

¹⁹⁰ Benché nella parte iniziale del Programma si faccia riferimento alla Convenzione di Ginevra e alla necessità di trattare in modo eguale tutte le categorie di persone cui le norme si riferiscano senza che queste (lett.) “*siano usate in alcun modo come strumenti per diminuire il diritto di una persona ad esercitare il suo diritto al ritorno.*”: Program for Return, Basic Principles, 2(2).

¹⁹¹ Program for Return, Introductory Remarks, art.6.

¹⁹² “*Mandatory Instructions for Acquiring Documents for Implementation of the Individual Return Procedure for Persons Who Have Left the Republic of Croatia*”, del 14 mag.1998.

categoria di *returnees*, quella delle *resettled persons*¹⁹³, esclusivamente usata in riferimento ai Serbi, che venivano in tal modo connotati come persone che, avendo volontariamente lasciato il Paese, potessero perciò essere trattati differemente dai Croati espulsi dalla Slavonia Orientale, vittime invece di un'aggressione. Tutto ciò si poneva di per sé in contrasto con i principi internazionali che vogliono che tutti i rifugiati siano trattati in modo eguale, indipendentemente dalla loro provenienza etnica.

Se ci si riferisce ai Principi dell'ordinamento internazionale e al modo in cui questi fossero violati dalle norme in esame, ci si può indirizzare innanzitutto all'art 12 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici e al principio giuridico per cui la questione della titolarità della cittadinanza o della residenza attuale non dovrebbe poter influire sul diritto al ritorno, diritto riconosciuto come universalmente applicabile¹⁹⁴. Non va inoltre dimenticato che la nazionalità croata si poteva acquisire anche solo per il semplice fatto di essere nati in territorio croato, cosa che era del tutto vera per la maggior parte dei Serbi che richiedevano il possesso della propria casa.

Inoltre, il fatto che il meccanismo per rientrare nel possesso della propria abitazione fosse concesso solo a coloro che siano considerati cittadini si poneva in contrasto con la previsione dell'art. 26 dello ICCPR¹⁹⁵ in

¹⁹³ In serbocroato, il termine usato era quello di *raseljena osoba*, che letteralmente vuol dire *persona emigrata volontariamente* (da *raseljati se*: emigrare).

¹⁹⁴ Commission on Human Rights, cinquantasettesima sessione: “*Questione della violazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali in ogni parte del mondo (Repubblica croata)*”, in E/CN.4/2001/NGO/129, del 13 feb. 2001.

¹⁹⁵ “*Tutti gli individui sono eguali dinanzi alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, ad una eguale tutela da parte della legge*”.

merito al principio di uguaglianza di fronte alla legge e confliggeva con alcune decisioni del Comitato dei Diritti Umani¹⁹⁶.

Oltre ciò, il Programma prevedeva la formazione, a livello municipale, di nuove *Housing Commissions*¹⁹⁷, diverse però da quelle previste dalla Legge sull'Acquisizione Temporanea, in quanto queste si sarebbero dovute occupare, non più di assegnare le abitazioni disabitate ai nuovi occupanti, ma, fra l'altro, di:

“- ricevere i ricorsi per la riacquisizione della proprietà immobiliare che altre persone occupano¹⁹⁸.

- trovare una sistemazione temporanea o alternativa per coloro che ritornano fino a

quando la loro casa venga ricostruita.

- Fornire una sistemazione in appartamenti di proprietà statale alle persone attualmente insediate nelle proprietà temporaneamente occupate”¹⁹⁹.

¹⁹⁶ Si veda, per tutte, *Simunek, Tuzilova e Prochazka contro Repubblica Ceca*.

¹⁹⁷ Le *Housing Commission* dovevano essere formate cinque membri, due dei quali avrebbero dovuto rappresentare la minoranza predominante nella municipalità e le decisioni di questa dovevano essere prese a maggioranza con almeno un voto di supporto da parte dei rappresentanti di minoranza; Program for Return, Procedures for Return, art. 14. Tuttavia, basti pensare che nella municipalità di Knin, una delle zone primariamente interessate dal fenomeno dei ritorni, anche per il suo essere stata la capitale della Repubblica Serba di Krajina, il presidente della Commissione locale, un rifugiato croato venuto dalla Bosnia, era anche il sindaco della città ed era stato presidente della precedente commissione che, in base alla Law on Temporary Takeover, aveva assegnato quelle stesse case che adesso avrebbe dovuto “*liberare*”: Human Rights Watch: “*Report del 1999, the Functioning of Housing Commissions*”, pag 17.

¹⁹⁸ Le case erano state occupate sulla base delle assegnazioni fatte dalle Housing Commission, come previsto nella Law on Temporary Takeover del 1995.

¹⁹⁹ Program for Return, Procedures for Return, art. 9.

Nel caso in cui il proprietario avesse avuto la possibilità di fare effettivamente ricorso alle Commissioni, queste avrebbero emesso, entro 7 giorni, una decisione che avrebbe annullato il provvedimento autorizzante l'occupazione temporanea richiedendo, parallelamente, all'occupante di liberare la proprietà. Nella decisione sarebbe dovuto essere indicato il termine entro cui liberare materialmente la proprietà ed entro cui fornire una sistemazione alternativa per l'occupante, sistemazione che sarebbe potuta essere un'abitazione o edificio di proprietà dello Stato.

Già dall'esame delle disposizioni di cui sopra, risultava mancante un elemento fondamentale per la piena tutela del diritto del legittimo proprietario a rientrare nel pieno possesso della sua proprietà, vale a dire la definizione *ex lege* di un *termine* entro cui le Commissioni avrebbero dovuto fornire una sistemazione alternativa per l'occupante temporaneo.

Nella sua implementazione, il Programma permise, tramite l'*escamotage* di norme vaghe e volutamente dimentiche di elementi assolutamente necessari, di posporre *ad libitum* l'effettivo rientro dei profughi serbi: se le norme prevedevano diligentemente termini molto brevi per quello che riguardava lo stato della proprietà (cinque giorni), la decisione di annullare il permesso di occupazione temporanea e la sua effettiva emissione (sette giorni), nulla era detto anche per quel che riguardava il termine entro cui l'Ufficio (Croato) per le Persone Sfollate e i Rifugiati avrebbe dovuto emettere una decisione e quindi fornire una risposta alle commissioni locali, nel caso di richiesta da parte di queste sulla disponibilità di sistemazioni alternative.

Così infatti disponeva la seconda parte dell'art. 9:

“Se tale sistemazione alternativa manca all’interno dell’area della municipalità cittadina, la Housing Commission informa la Commissione per lo Sviluppo e l’Implementazione del presente Programma e l’Ufficio per le Persone Sfoliate e i Rifugiati entro cinque giorni.

La Commissione riceverà tutte le informazioni riguardo la persona che usa temporaneamente la proprietà e riguardo la proprietà stessa, inclusa una richiesta all’Agenzia per la Mediazione nelle Transazioni di Specifiche Proprietà Immobiliari e/o all’Ufficio di cui sopra in merito alla priorità nella sistemazione del temporaneo occupante.

L’ Agenzia e/o l’Ufficio decidono tali casi in accordo con criteri di priorità e informano direttamente il proprietario, l’occupante temporaneo, la Housing Commission e la Commissione per lo Sviluppo...”.

Mancava, come è evidente, un termine perentorio entro cui gli Organi nazionali avrebbero dovuto non solo fornire informazioni, ma soprattutto, provvedere a disporre una situazione abitativa alternativa per coloro che occupavano la proprietà di un'altra persona.

Nel periodo in cui le Commissioni locali ebbero il compito di “risistemare” coloro che occupavano un alloggio altrui, queste giustificarono la loro inadempienza con la motivazione che ci fosse *carezza di sistemazioni alternative.*

Come regola generale, la definizione di cosa potesse rappresentare una *sistemazione alternativa* fu sempre interpretata nel modo più ristretto possibile da parte delle Commissioni, senza cercare di aprirsi a soluzioni elastiche nella sistemazione delle persone.

E' questo uno dei punti più importanti della presente ricerca, in quanto una simile condotta subordinò il diritto del legittimo proprietario ad avere restituito il possesso della sua proprietà a condizioni che poco avevano effettivamente a che fare con il rispetto degli *housing rights* di cui si è parlato nel primo capitolo della presente ricerca. Ecco alcuni elementi per chiarire meglio il concetto appena espresso:

- nei casi in cui le case fossero state grandi abbastanza per ospitare più famiglie (si pensi ad edifici con più piani e più appartamenti, prima appartenenti ad una sola famiglia), la Commissione avrebbe facilmente potuto accogliere la richiesta del proprietario di dividere l'abitazione con l'occupante, fintanto che a questi non fosse stata assegnata un'abitazione alternativa. Persistendo il rifiuto da parte delle Commissioni di considerare queste abitazioni come possibili sistemazioni alternative, ci si trovò nell'assurda situazione in cui, da un lato, l'occupante temporaneo occupava solamente una piccola parte di un edificio grande e potenzialmente abitabile anche da altre persone e, dall'altro, il suo legittimo proprietario era costretto a vivere in un'altra zona, spesso in campi profughi o in stanze in affitto²⁰⁰.

²⁰⁰ Io stesso posso testimoniare il caso di un serbo di Knin, B.M., la cui casa a più piani e con più appartamenti a Knin è stata occupata fino al 2003 da una sola famiglia, senza che egli potesse riprendere il possesso di neppure una stanza. Ciò ha comportato che lui e la sua famiglia vivessero per 8 anni in una casa in campagna e che lui dovesse accompagnare ogni giorno per 20 km, durante tutto il periodo scolastico, il figlio a scuola, situata a poche centinaia di metri dalla sua casa occupata.

- La stessa inadempienza da parte delle *Housing Commissions* si potè riscontrare nelle ipotesi in cui gli occupanti temporanei non volessero essere dislocati in un'altra zona²⁰¹.
- Le Commissioni, inoltre, interpretarono la legge nel senso che un'altra abitazione libera non potesse mai costituire una valida sistemazione alternativa e, pertanto, non ordinarono mai, in casi simili, all'occupante di trasferirvisi.

Il Programma evitò accuratamente di regolare in modo specifico situazioni simili a queste, aprendo così la strada alla più assoluta discrezionalità da parte delle Commissioni in un settore in cui sarebbe dovuta intervenire una legge, senza che le amministrazioni locali potessero disporre a loro piacimento in merito ai diritti fondamentali delle persone²⁰².

Anche in riferimento alla previsione del Programma in merito alla necessità di fornire una sistemazione alternativa, attraverso un procedimento amministrativo per il quale la norma non aveva previsto un termine finale, quale condizione primaria per garantire la tutela del diritto del proprietario, si potrebbe segnalare la violazione di norme del Diritto Internazionale sui diritti umani, quali l'art. 17 par. 2 della

²⁰¹ Intervista dello Human rights Office con Nikola Lalic fatta il 16 giu. 2001, membro di minoranza dell'allora Housing Commission di Korenica, che lamentava la mancanza di potere coattivo da parte delle Commissioni in merito a simili situazioni. La risposta ufficiale delle Commissioni era stata invece che mancava un sistema informativo fra le diverse municipalità che permettesse lo scambio di dati in merito alla disponibilità delle case.

²⁰² In merito a tali casi, si veda Human Rights Watch: *Broken Promises, Impediments to refugee return to Croatia.*, cit. pagg. 17 ss.

Dichiarazione Universale sui Diritti Umani²⁰³ e l'art. 17 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici²⁰⁴, che proteggono il diritto di proprietà dalle interferenze con il suo pieno godimento²⁰⁵.

L'ultima parte dell'art. 9 del Programma per il Ritorno si occupava del caso in cui il temporaneo occupante, qualora gli fosse stata offerta una sistemazione alternativa, non volesse liberare l'appartamento entro il termine previsto nella decisione della *Housing Commission* a lui rivolta:

“Nel caso in cui l'occupante temporaneo non liberi la proprietà nel tempo indicato, la Housing Commission può, entro 7 giorni, intentare una causa davanti alla Corte Municipale presentando la richiesta di un provvedimento di evizione di questi....”

Questa previsione ha dato luogo a molte critiche da parte dei rappresentanti legali dell'OSCE e UNHCR che presero parte alle negoziazioni a Zagabria in merito alla stesura del Programma²⁰⁶.

Questi non poterono non notare che il Programma *non* aveva lo *status* di legge, dato che non era stato promulgato da parte del Presidente Tudjman

²⁰³ “Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua proprietà”.

²⁰⁴ “Nessuno può essere sottoposto ad interferenze arbitrarie o illegittime nella sua vita privata, nella sua famiglia, nella sua casa o nella sua corrispondenza... Ogni individuo ha diritto ad essere tutelato dalla legge contro tali interferenze o offese.”

²⁰⁵ Commission on Human Rights: “*Questione della violazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali in ogni parte del mondo (Repubblica croata)*”, cit.

²⁰⁶ Il testo dell'art 5 dei Principi di base del Programma diceva: “...il Governo ha elaborato il seguente programma in collaborazione con l'Alto Commissario per i Rifugiati delle Nazioni Unite (UNHCR)...e con il supporto dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)”.

entro otto giorni dalla sua adozione da parte del Parlamento, così come richiede l'art. 89 della Costituzione croata²⁰⁷.

La mancanza di tale *status* incise profondamente sulla questione della possibilità, per le Commissioni, di intentare una causa davanti alle Corti, per richiedere un provvedimento di evizione: infatti, secondo il sistema legislativo croato, solo un “*soggetto legalmente abilitato*” può intentare una causa davanti ad una Corte e, in base al Programma, le *Housing Commissions* non avevano i requisiti per essere qualificate come tali. Perché questo potesse avvenire, i proprietari avrebbero dovuto investire le Commissioni della responsabilità legale di patrocinanti²⁰⁸.

Anche nei casi di denuncia presentata direttamente da parte del proprietario, le Corti Municipali negarono la propria competenza, lamentando la carenza da parte di questo della legittimazione ad agire.

Inoltre, nei rari casi in cui si riuscirono ad ottenere da parte delle Corti provvedimenti di evizione, questi non furono eseguiti, poiché non basati su un atto con forza di legge.

Oltre ciò, la previsione di eliminare il diritto del proprietario di ricorrere direttamente ad un rimedio giudiziario per opporsi all'autorizzazione da parte del Governo di occupare la sua proprietà, subordinandolo invece all'azione di un organo amministrativo, quali erano le *Housing*

²⁰⁷ Art. 89 della Costituzione della Repubblica Croata: “*Le leggi saranno promulgate dal Presidente della Repubblica entro otto giorni dalla data in cui esse, in conformità con la Costituzione, sono state approvate dalla Camera dei Deputati*”.

²⁰⁸ Human Rights Watch Report del 1999: “*The functioning of Housing Commissions*”, pag 19.

Commissions, andava a confliggere con le previsioni dell'art. 8 della Dichiarazione Universale sui Diritti Umani²⁰⁹ e dell'art 14 del ICCPR²¹⁰. Nell'agosto del 1999 un *Memorandum* emesso dal Presidente della Corte Costituzionale croata rinforzò l'orientamento interpretativo teso a negare la possibilità del singolo proprietario di adire direttamente alle Corti per ottenere la restituzione della proprietà.

Nel *memorandum* si affermava che *“il proprietario non ha la capacità giuridica di presentare lui stesso un reclamo per ottenere l'evizione della persona che ha preso possesso della sua proprietà sulla base di una decisione della housing commission. Nell'azione mirante all'evizione, il proprietario può solo assumere la posizione di colui che interviene come testimone”*²¹¹.

Nell'analisi del Programma sul Ritorno va infine esaminata la disposizione contenuta nell'art. 10, che dice testualmente:

“L'occupazione di più di una proprietà è illegale. Ogni caso di occupazione illegale, sia esso singola o multipla, come pure ogni caso in cui l'occupante stia facendo uso del bene mobile per qualunque scopo estraneo a quello della sistemazione per lui/lei e la sua famiglia, sarà immediatamente eliminato.

L'housing commission emette un ordine per il rilascio di tali proprietà entro quindici giorni dall'identificazione di queste.

²⁰⁹ “Ogni individuo ha diritto ad un'effettiva possibilità di ricorso a competenti tribunali nazionali contro atti che violino i diritti fondamentali a lui riconosciuti dalla costituzione o dalla legge”.

²¹⁰ “Tutti sono uguali dinanzi ai tribunali e alle corti di giustizia”.

²¹¹ Ombudsman di Croazia, Rapporto annuale del 2001, pag. 35 (citazione di un'affermazione contenuta nel memorandum del Presidente della Corte Costituzionale croata).

Nel caso in cui colui che occupa in modo illegale rifiuti di lasciare la proprietà, la housing commission presenta una denuncia in cui richiede un provvedimento di evizione di fronte alla Corte Municipale.

Il caso sarà giudicato secondo una procedura semplificata. La decisione della Corte verrà immediatamente applicata.

Ogni eventuale appello proposto dal temporaneo occupante non sospenderà l'esecuzione della decisione della Corte e non ritarderà la presa in possesso del bene da parte del suo legittimo proprietario (...)".

Oltre a presentare il solito ostacolo della mancata previsione in merito alla legittimazione attiva del proprietario ad adire autonomamente la Corte, per il caso in cui chi occupava la sua casa fosse anche proprietario di un'altra proprietà abitabile, l'articolo in esame presentava in modo volutamente vago i concetti di "occupazione illegale" e di "occupazione multipla", senza specificare in che cosa questi consistessero, con il risultato di rimettere nuovamente alla pura discrezionalità delle *housing commission* la possibilità di procedere o meno alla richiesta di provvedimenti di evizione.

In merito all'occupazione illegale delle abitazioni, è necessario premettere che, in moltissimi casi, le case vennero occupate da famiglie di profughi, senza che questi avessero ricevuto un provvedimento amministrativo che in tal senso li autorizzasse all'uso temporaneo.

Durante i mesi successivi alle operazioni militari "Lampo" e "Tempesta", che avevano provveduto a liberare i territori delle Krajine e della Slavonia dalla presenza serba, il modo consueto in cui una casa veniva occupata consisteva nella presa del possesso dell'abitazione, seguita dalla

apposizione sui muri esterni di scritte nelle quali era indicato il cognome dell'occupante e la sua nazionalità croata.

In molti casi, a ciò non fece seguito un'autorizzazione amministrativa che legittimasse la presa in possesso del bene²¹².

Benché le Commissioni avessero l'obbligo di procedere contro gli occupanti "illegali", sia emettendo esse stesse un ordine di abbandonare le proprietà, sia, nel caso in cui gli occupanti rifiutassero di farlo, rivolgendosi alle Corti Municipali, il numero di casi in cui tale procedura venne effettivamente applicata fu bassissimo²¹³. Si trattò certamente di una mancanza di volontà politica: il Governo croato aveva invitato tutti i profughi a fare ritorno alle terre ormai libere e a stabilirvisi. Da quando la percentuale Serba era scesa dal 12% del periodo precedente al conflitto, al 4% degli anni successivi al 1998, la maggiore omogeneità etnica non poteva che essere un punto di forza a favore dei partiti politici maggiormente nazionalisti, quale appunto era l'HDZ di Tudjman.

Quello che ora si cercherà di chiarire è che, di fronte a determinate fattispecie abitative, non ha senso presentare la questione di coloro che

²¹² Alla fine del 2001, il Governo (i cui dati andrebbero sempre considerati con le dovute cautele) identificò 705 proprietà abitate senza la relativa autorizzazione, in casi in cui, invero, i primi occupanti avevano ottenuto un provvedimento autorizzante l'uso, lasciando però poi l'abitazione ad altri occupanti che ivi si erano trasferiti senza alcun permesso amministrativo in tal senso. Dati del *Action Plan for Implementation of Repossession of Properties by the End of 2002*, del 3 dic. 2001. Permane inoltre un numero sconosciuto, e sicuramente altissimo, di case che dal principio sono state occupate senza alcuna autorizzazione del governo. Si veda anche: Human Rights Watch: "Broken Promises", cit., pag. 20.

²¹³ Per i dati relativi al numero di provvedimenti emessi, si veda: Government of the Republic of Croatia: "Revision of Decision on the Law on Temporary Takeover" (Final Revision Results, giu. 2001) e Action Plan, cit.

occupano le case di altri come quella di un conflitto tra *property rights* e *housing rights*.

La tutela degli *housing rights*, invero, andrebbe invocata solo nei casi, sicuramente numerosi ma non esclusivi, in cui coloro che occupano la proprietà di un altro, qualora ne vengano allontanati, potrebbero andare incontro a rischi effettivi per la propria incolumità.

Anche l'occupazione di un'abitazione per scopi che andassero al di là del bisogno di un riparo da parte dell'occupante e della sua famiglia era da considerarsi come fattispecie illegale. Furono molto numerosi i casi in cui le abitazioni dei Serbi non furono usate per scopi abitativi, ma piuttosto per operazioni commerciali, quali l'uso a mo' di hotels e ristoranti. Ciò fu particolarmente vero nelle aree lungo le vie che collegavano la capitale Zagabria con la costa dalmata, essendo questa una delle strade principali per le migliaia di turisti che visitavano la Croazia nel periodo estivo²¹⁴.

Rispetto all'individuazione delle fattispecie costituenti "*occupazione multipla*", le *housing commissions* interpretarono queste nel modo più limitato possibile, e quasi sempre identificandole solo nel caso "classico" in cui l'occupante temporaneo, oltre ad occupare l'abitazione di un rifugiato o di uno sfollato, fosse anche proprietario, nel territorio croato,

²¹⁴ Secondo un rapporto interno del 2001, compilato dall'ufficio dell'OSCE di Korenica, città nei dintorni del Parco Nazionale di Plitvice, vennero identificati numerosi casi nei quali gli occupanti temporanei disponevano di case private dei Serbi per scopi diversi rispetto ad un riparo: alcune abitazioni erano usate come caffè-bar, altre come chiese, come pizzerie e videoteche. Alla data del 2003, nessuna delle abitazioni era stata restituita ai legittimi proprietari e una di queste era stata addirittura venduta ad una delle Agenzie statali che compravano la titolarità di esse dai loro proprietari, ormai disillusi nel proposito di rientrarvi.

di un'altra casa o appartamento abitabili, perlopiù ricostruiti con fondi statali.

Tuttavia, rimanevano non definite numerose situazioni che sarebbe stato ragionevole definire come casi di occupazione multipla e che si potrebbero dividere in quattro gruppi principali.

- *Uso occasionale della proprietà da parte del temporaneo occupante:* Il Programma non regolava la situazione tipica di chi, di fatto, faceva uso della proprietà assegnatagli in modo discontinuo e solo in periodo di tempo limitato, perché lavorava o, addirittura, viveva in un'altra zona.
- *Scissioni familiari:* un'altra forma di occupazione multipla dal punto di vista sostanziale, benché non da quello formale del Programma, era quella che si verificava nella situazione in cui una famiglia composta da più individui, che prima del conflitto vivevano tutti quanti in un solo appartamento, occupava tante case serbe quanti erano i suoi membri. Una famiglia di cinque individui poteva così occupare, teoricamente, cinque appartamenti, senza che tale situazione potesse essere definita come occupazione multipla. In questi casi l'obiezione formale delle Commissioni fu che le diverse unità abitative erano state assegnate a persone differenti.
- *Diritto di proprietà del temporaneo occupante su un altro bene immobile in Bosnia:* è bene ricordare che più della metà dei temporanei occupanti delle abitazioni serbe furono Croati, giunti

dalla Bosnia come rifugiati durante la guerra²¹⁵. Molti di loro in Bosnia possedevano ancora, o avevano avuto ricostruita, una o più proprietà abitabili.

- *Capacità del temporaneo occupante di procurarsi in modo economicamente indipendente una sistemazione alternativa:* molti fra coloro che possedevano una casa in Bosnia decisero di venderla, preferendo stabilirsi in modo definitivo in Croazia. Con il ricavato della vendita, molte famiglie avrebbero avuto invero i mezzi finanziari sufficienti, per quanto non ingenti, almeno per procurarsi un'altra abitazione. Al tempo stesso i proprietari serbi delle abitazioni occupate continuavano a pagare per vivere altrove in appartamenti in affitto.

3.1.3. La “Law on Areas of Special State Concern” e i suoi Emendamenti.

Nel luglio del 2002 il Governo croato emanò la Legge sulle Modifiche e sugli Emendamenti alla **Legge sulle Aree di Speciale Interesse per lo Stato**²¹⁶, promulgata nel 1996²¹⁷. Conviene prima soffermarsi sulla norma più antica.

²¹⁵ Circa il 61% erano famiglie dalla Bosnia, il 29% dalla Croazia, il 6% dalla Serbia e Montenegro e il rimanente 4% da altri paesi: dati del Ministero per i Lavori Pubblici e la Ricostruzione : “*Revision of Decision on the Law on Temporary Takeover, Final Revision Results*” cit..

²¹⁶ Law on Changes and Amendments to the 1996 Law on Areas of Special State Concern, *Narodne novine*, n. 88/02, 12 lug. 2002.

²¹⁷ Law on the Areas of Special State Concern, *Narodne novine*, n. 44/1996, 5 giu. 1996.

La legge emendata si poneva in una linea di continuità con la precedente Law on Temporary Takeover, confermando la sua validità nelle cosiddette “*aree di speciale interesse per lo Stato*”, corrispondenti alle zone che erano rimaste sotto il controllo dei Serbi durante il periodo della guerra²¹⁸.

La legge disponeva che il Ministero per la Ricostruzione e lo Sviluppo, in linea con quanto prevedeva la Law on Temporary Takeover, avesse il potere di allocare le proprietà immobiliari abbandonate²¹⁹, situate nei territori interessati dal provvedimento, a determinati soggetti, indicati nella norma come *settlers*²²⁰, la cui caratteristica comune era quella di essere cittadini della Repubblica croata²²¹.

²¹⁸ Law on Areas of Special State Concern (LASSC), art. 3: “*Le aree di speciale interesse per lo stato sono divise in due gruppi. Nel primo gruppo ci sono quelle aree delle municipalità che furono occupate fino al 1995...Il Secondo gruppo è costituito da quelle municipalità, città e insediamenti che furono occupati fino al 1995 e che non sono inclusi nel primo gruppo*”.

²¹⁹ LAASC, art. 10: “(3) *Le abitazioni residenziali, come anche agricole con i relativi appezzamenti, o gli appartamenti che sono stati abbandonati dai loro proprietari e che non sono da loro attualmente usati, vengono, in base alle disposizioni della Law on Temporary Takeover and Use of Certain Property, date ai settlers, sotto proposta del Ministero*”.

²²⁰ Da “*to settle*”: stabilirsi.

²²¹ LASSC, art. 7: “(2) *Nelle aree di speciale interesse statale si deve incoraggiare l’insediamento di: cittadini della Repubblica croata, esperti in tutte le professioni che possano contribuire al veloce sviluppo economico e al rinnovo delle aree, (cittadini croati) che siano disoccupati o senza una soluzione per i loro bisogni in merito ad una sistemazione, (cittadini croati) che sono ritornati dall’estero, Croati dalla Serbia e dal Montenegro, come anche Croati di Bosnia e Erzegovina, che sono stati sfollati durante la aggressione serba e che decidano di propria volontà di stabilirsi nella Repubblica croata, nonostante gli sforzi di questa in merito al loro ritorno nella Bosnia, o fino a quando esistano le condizioni per il loro ritorno. (3) Le persone del paragrafo precedente... sono considerate come settlers*”.

Scopo della legge era quello di “*ripopolare*” queste aree, ormai libere dalla presenza serba, e mirare al loro sviluppo e rinascita economica. In quest’ottica, l’art. 8(1) diceva testualmente:

“Il Ministero per lo Sviluppo e la Ricostruzione invierà pubblicamente, almeno due volte l’anno, un invito a stabilirsi nelle aree di speciale interesse per la Stato”.

La legge stabiliva, inoltre, che la proprietà immobiliare potesse essere usucapita in un periodo di 10 anni di ininterrotto possesso da parte del soggetto cui era stata allocata²²² e che, in caso di morte di questi, potesse essere “*trasferita*” nella disponibilità dei suoi parenti più prossimi²²³.

La legge, nella sua parte finale, escludeva esplicitamente dalle opportunità da essa offerte, fra gli altri, “*coloro che partecipano o hanno partecipato ad attività nemiche nei confronti della Repubblica Croata*”²²⁴. Se si considera che il contesto storico in cui tale disposizione si inseriva era quello di una nazione, la Croazia, che fino ad allora aveva considerato quella della Repubblica Serba di Krajina come una situazione di perdurante illegalità ed anarchia, retta e governata da criminali, sarà facile capire che il divieto di cui sopra non poteva che rivolgersi ai Serbi di Krajina.

Dopo alcuni emendamenti di poco conto, risalenti al luglio del 2000, nel 2002, la Croazia decise di emendare la maggior parte delle disposizioni della Legge del 1996 e di quelle più significative del Programma del

²²² *Ibid.*, art. 8(5)

²²³ *Ibid.*, art. 9(2).

²²⁴ *Ibid.*, art. 31(4).

1998²²⁵, nell'intento apparente di compiere dei progressi più decisi nel settore del ritorno dei profughi serbi alle proprie abitazioni.

Gli emendamenti abolirono le *Housing Commissions* create dal Programma²²⁶ e trasferirono le loro funzioni amministrative al Ministero per i Lavori Pubblici, la Ricostruzione, e la Costruzione²²⁷, mentre i compiti di rappresentare il proprietario nel giudizio per il provvedimento di evizione contro l'occupante furono assunti dall'Avvocato dello Stato²²⁸.

Inoltre, furono indicati dalla Legge i termini²²⁹ entro i quali il Ministero avrebbe dovuto emettere le decisioni di cancellazione delle decisioni di allocazione delle case, pronunciate in base alla Law on Temporary Takeover e non ancora annullate dalle *Housing Commissions*.

Veniva pure prescritto che, qualora la proprietà non fosse stata materialmente restituita al suo legittimo titolare entro i termini indicati, lo Stato sarebbe stato obbligato a risarcire il proprietario per i danni causati da tale fatto²³⁰.

²²⁵ Law on the Amendments to the Law on the Areas of Special State Concern, *Narodne novine*, no. 88/2002, 24 lug. 2002: art. 29: "...gli art. 9, 10 e 14 (in merito alle Procedure per il Ritorno).. cesseranno di essere validi con l'inizio della vigenza di questa Legge".

²²⁶ Amendments to LASSC, art. 15(2): "Alla scadenza del termine (20 giorni)...le *Housing Commissions* cesseranno di essere operative".

²²⁷ Amendments to LASSC, art. 15(1).

²²⁸ Amendments to LASSC, art. 20.

²²⁹ I termini erano indicati nel 30 ottobre 2002, nel caso in cui il proprietario avesse fatto richiesta di riottenere il possesso della propria abitazione entro il 1 agosto, e nel 31 dicembre 2002, qualora la richiesta fosse stata successiva o mai inoltrata: Amendments to LASSC, Amended art. 16.

²³⁰ Amendments to LASSC, art. 16(4): "Lo Stato sarà obbligato a compensare il proprietario che ha inoltrato una richiesta per rientrare in possesso della proprietà,

Dall'esame di tale disposizione si poteva notare che, anche in questo caso, a mancare era un obbligo a carico dello Stato di restituire "fisicamente" la proprietà ai suoi titolari, dato che la eventuale decisione di cancellazione del provvedimento che ne aveva disposto l'occupazione non ne avrebbe comportato automaticamente l'allontanamento da parte dell'occupante²³¹.

L'obbligo a carico dello Stato di risarcire il proprietario per il danno subito in seguito al rifiuto dell'occupante di lasciare l'abitazione era quantomeno vago nella sua formulazione: mancava del tutto un'indicazione in merito al soggetto statale che avrebbe dovuto provvedere al risarcimento, come anche attraverso quale procedura e secondo quali criteri esso sarebbe stato concesso.

Inoltre, in base all'interpretazione autentica della **Legge sullo Status delle Persone Sfollate e dei Rifugiati**, gli occupanti non avrebbero avuto alcun obbligo di pagare un indennizzo ai proprietari per il periodo in cui avevano fatto uso della loro proprietà²³².

Adirittura, nei casi in cui i proprietari riuscirono a rientrare in possesso della propria abitazione, gli uffici della Compagnia Croata per L'Energia Elettrica rifiutarono di continuare la fornitura di energia, fino a che questi

senza che questa sia ritornata nella sua disponibilità entro i termini indicati.... per il danno causatogli per tale ragione".

²³¹ OSCE: "Comments on the July 2002 amendments to the Law on Areas of Special State Concern", Zagabria, 6 ago. 2002, pag. 6.

²³² Si veda OSCE: "Comments on the July 2002 amendments to the Law on Areas of Special State Concern", cit., pag. 9. Inoltre, in una comunicazione al Governo nel gennaio del 2002, il Presidente della Corte Costituzionale appoggiò tale visione dichiarando che i temporanei occupanti "non sono obbligati a pagare un indennizzo...per l'uso di una casa o di un appartamento, di proprietà di una terza persona, poiché ne hanno fatto uso in accordo ad una valida base legale": OSCE: "Status Report n. 10", 21 mag. 2002.

non avessero pagato l'intero debito accumulato dal precedente utilizzatore, per il periodo in cui egli aveva fatto uso dell'abitazione²³³.

Un altro elemento negativo era costituito dal fatto che la norma sembrava indicare che il risarcimento sarebbe stato calcolato in modo “*prospettico*”, vale a dire considerando come base di computo il periodo tra l'entrata in vigore degli emendamenti e i termini indicati nell'art. 16 (un periodo di pochi mesi). Era del tutto assente una previsione in merito alla possibilità che il risarcimento fosse commisurato a tutto il periodo intercorso dal 1995 al 2002, quando tali abitazioni erano state comunque sottratte alla materiale disponibilità dei loro legittimi proprietari.

Nel aprile del 2003 il Governo adottò un provvedimento, non avente valore legale, per risolvere il problema del risarcimento per i proprietari delle abitazioni che continuavano a rimanere occupate.

Il provvedimento si riferiva alle procedure per ottenere un risarcimento e all'ammontare di questo nel caso in cui una casa fosse stata allocata in base alla Law on Temporary Takeover del 1995 e non fosse stata restituita al legittimo proprietario entro i due termini previsti dagli Emendamenti del 2002 (rispettivamente, il 30 ottobre e il 31 dicembre 2002).

Tale provvedimento era però contrario alla stessa Legge Croata sulle Obbligazioni, dato che questa prescriveva l'obbligo per il debitore (in questo caso, lo Stato) di pagare gli interessi sugli arretrati nella misura

²³³ OSCE: “*Status Report n. 11*”, cit, pag 13.

del 15%, e in più faceva risalire il periodo dal quale l'indennizzo avrebbe dovuto essere calcolato solo al 1° novembre 2002²³⁴.

Gli Emendamenti alla Legge del 1996 sostituirono inoltre il concetto di “*sistemazione alternativa*” introdotto dal Programma con quelli di “*housing care*” e di “*sistemazione temporanea*”.

Per *housing care* si intendeva una soluzione abitativa alternativa e permanente per coloro che occupavano l'abitazione di un altro, nel caso in cui questo ne avesse richiesto la restituzione e si prefigurasse la necessità di sistemare il soggetto occupante in un altro luogo.

Nel definire i modelli possibili di *housing care*, l'art. 8 indicava come possibili cinque soluzioni: (1) una formula di *leasing* su una casa o appartamento di proprietà dello Stato; (2) un *leasing* su una delle proprietà immobiliari dello Stato che presentano dei danni, inclusa l'allocazione di materiale edile per la loro ricostruzione; (3) l'allocazione di un terreno statale edificabile e di materiale edile per costruirvi edifici per più unità familiari; (4) l'allocazione del terreno e del materiale per costruirvi una sola abitazione; (5) l'allocazione di materiale per la costruzione, riparazione e riabilitazione di una casa privata.

²³⁴ In base a tale disposizione furono inviati, ai proprietari dei beni reclamati, circa 1200 moduli sulla residenza (*nagodba*) in base ai quali si potesse calcolare il computo dell'indennizzo. Tuttavia, circa la metà dei richiedenti contestò sia la clausola contenuta nei moduli con la quale si chiedeva al proprietario di dichiarare di rinunciare al pagamento degli interessi per il ritardato pagamento da parte dello Stato, che il criterio di calcolo, indicato nelle circolari, in base al quale misurare i metri quadri di spazio abitabile che, non valutando globalmente i metri *reali*, di fatto avrebbe diminuito l'ammontare del risarcimento: dati dell' OSCE: “*4th Report on Issues of Property Repossession under the July 2002 Amendments to the Law on Area of Special State Concern (Giugno 2003- Settembre 2003)*”, Settembre 2003, pag. 7 e OSCE: “*Status Report n. 13*”, pag. 5

Dall'*housing care* venivano esclusi coloro che avevano la proprietà, da soli o in condivisione, di un'altra residenza situata in un'altra parte compresa in tutto il territorio della ex Repubblica Jugoslava²³⁵.

Tuttavia la norma conteneva un'importante disposizione che, di fatto, rendeva privi di significato reale i limiti soggettivi in merito ai requisiti per beneficiare dell'*housing care*: l'art. 27 diceva testualmente:

“I beneficiari che possiedono, da soli o con altri, una casa di famiglia o un appartamento..., nel caso in cui non siano in grado di ritornare in possesso di questi, o qualora tali beni siano stati danneggiati al punto da renderli inutilizzabili, possono beneficiare dell'housing care secondo i dettami della presente Legge, fino alla realizzazione delle condizioni per il loro ritorno, vale a dire, fino al ritorno in possesso delle loro proprietà”.

La legge non specificava affatto quali fossero gli obblighi del Governo in merito al dovere di informarsi rispetto al reale stato della proprietà dell'occupante, rendendo così la disposizione in esame una *“tricky law”* condizionante l'effettivo rientro del proprietario nel possesso del bene all'azione, o meglio all'inazione, dell'Amministrazione croata.

A ciò si può aggiungere che, essendo la norma specificamente rivolta alle situazioni dei Croati di Bosnia, sarebbe stata auspicabile una persistente collaborazione tra il Ministero croato e quello bosniaco, che permettesse un controllo effettivo sulle reali possibilità di fare ritorno, anche solo potenzialmente, alle proprie abitazioni nel territorio della Bosnia²³⁶.

²³⁵ Amendments to LASSC, amended art. 8 (3).

²³⁶ Secondo il report dello Human Rights Watch del set. 2003, cit., pag. 25, in molti casi lo HRW stesso e gli uffici dell'OSCE presenti in Bosnia hanno tentato di trasmettere al Ministero Croato per i Lavori Pubblici informazioni più precise in merito

Con il termine di *sistemazione temporanea* si intendeva invece una soluzione abitativa provvisoria, disposta fino a quando non si fosse presentata la possibilità di provvedere ad una sistemazione definitiva.

Così disponeva l'art. 20a:

“Alla persona, cui sia stata assegnata una proprietà...in base alla Law on Temporary Takeover, e a cui il Ministero non sia in grado di assicurare l’housing care...verrà assicurata una sistemazione temporanea in uno dei seguenti modi: (a) attraverso la sistemazione in una casa o appartamento di proprietà dello Stato²³⁷, il cui spazio sia inferiore a quello cui il beneficiario avrebbe diritto (qualora usufruisse dell’housing care); (b) attraverso la sistemazione in una casa o appartamento affittati dal Ministero”.

Qualora il temporaneo occupante avesse rifiutato tale sistemazione provvisoria, avrebbe perso anche il diritto al successivo, ed eventuale, *housing care*²³⁸.

La legge emendata si preoccupava anche di definire i termini entro cui i beneficiari dei provvedimenti di *housing care* e sistemazione temporanea

all’effettiva situazione sulla reale abitabilità delle case dei Croati di Bosnia, senza che però il Ministero le accettasse, preferendo invece basarsi su quelle del Ministero bosniaco per i Diritti Umani e i Rifugiati, i cui archivi si sono dimostrati, però, largamente incompleti.

²³⁷ Valgono anche in questo caso le osservazioni fatte a proposito del Programma per il Ritorno rispetto alla limitazione che conseguiva alla restrizione, nell’ambito delle soluzioni abitative, ai soli appartamenti di proprietà dello Stato. Sembra che una terza opzione che includesse i “*collective centers*” fosse stata abbandonata prima della adozione della norma da parte del Parlamento, in particolare per la pressione fatta dalla comunità croato-bosniaca, dalla chiesa Cattolica croata e dagli stessi membri d’opposizione in seno al Parlamento. Si vedano anche OSCE: “*Comments on the July 2002 amendments to the Law on Areas of Special State Concern*”, cit, pag. 7 e OSCE: “*Status Report n. 11*”, 18 nov. 2002.

²³⁸ Amendments to LASSC, art. 20a (4).

avrebbero dovuto lasciare la proprietà occupata²³⁹, e di prevedere la possibilità che, in caso in cui l'occupante rifiutasse di farlo, sia l'Avvocato dello Stato, che, persino, il singolo proprietario, potessero adire la Corte per un'azione di evizione nei confronti di questo²⁴⁰.

Rimaneva però aperta la questione, di primaria importanza, della sottoposizione del diritto del proprietario di rientrare in possesso dei suoi beni alla condizione della previa sistemazione del temporaneo occupante, fosse questa raggiunta attraverso la previsione dell'*housing care*, o tramite una abitazione affidatagli temporaneamente.

Non solo, mancava anche un termine entro cui lo Stato avrebbe dovuto provvedere a fornire l'*housing care* o la sistemazione temporanea per l'occupante.

A tali condizioni (la previa reperibilità di *housing care* e/o temporary accommodation e l'assoluta carenza di una definizione normativa in merito ai tempi di questa) erano perciò subordinati due elementi:

da un lato il supposto obbligo in capo al temporaneo occupante di lasciare l'abitazione e il corrispettivo rientro nella pienezza del suo diritto da parte del suo legittimo proprietario (dato che in nessuna disposizione si manifestava un obbligo per lo Stato di procedere autonomamente a provvedimenti di evizione);

dall'altro l'esperibilità delle azioni a difesa della proprietà da parte dell'Avvocato dello Stato e del proprietario (tenendo presente che la LASSC si poneva come *lex specialis* rispetto alla legislazione croata in

²³⁹ L'art. 20b indicava il periodo in 90 giorni dall'ultima consegna di materiale edile (si vedano i modelli di *housing care* sopra indicati), 15 giorni nel caso di contratto di leasing e ancora 15 giorni dalla ricezione della sistemazione temporanea.

²⁴⁰ Amendments to LASSC, art. 20b (4) e (5).

materia di proprietà, valida per tutte le zone non interessate dalla legge, che invece prevedeva per il proprietario la possibilità di rientrare egli stesso in possesso dei beni tramite un'azione civile proposta personalmente).

Tutto ciò voleva dire, in altre parole, che le Corti avrebbero potuto emettere un provvedimento di evizione nei confronti dell'occupante, solo dopo che a questo fossero stati previamente accordati l'*housing care* o la sistemazione temporanea, così come prescrivevano gli Emendamenti, in deroga però ai principi generali in merito alla proprietà.

Infine, benché la norma emendata contenesse una definizione più precisa, rispetto alle norme precedentemente analizzate, di quello che poteva essere definito come occupazione illegale, escludendo dalla previsione dell'*housing care* coloro che possedevano un'abitazione in una zona dell'ex Jugoslavia, o che avevano venduto la stessa dopo l'ottobre 1991, il Ministero, incaricato di emettere gli ordini di evizione nei confronti degli occupanti illegali, continuò ad essere particolarmente lento nei procedimenti di notifica²⁴¹.

Va inoltre segnalato che, dalle previsioni contenute negli emendamenti, vennero escluse molte categorie di proprietà immobiliari assegnate da enti *diversi* rispetto alle *housing commissions*²⁴² o che erano sottratte ai proprietari serbi alla fine della guerra e che ancora non erano state

²⁴¹ Human Rights Watch: "*Broken Promises*", cit, pag. 24.

²⁴² Alcune proprietà immobiliari furono allocate da organi quali le Military Housing Commissions o i Crisis Headquarters. Secondo i dati, risalenti al luglio del 2003, del Ministero per i Lavori Pubblici, la Ricostruzione e la Costruzione, su 1186 richieste in merito al rientro nel possesso di beni immobili, ben 721 di questi non erano stati allocati da enti previsti dalla Law on Temporary Takeover ed erano, pertanto, esclusi dalle procedure previste dagli Emendamenti.

restituite, come le proprietà residenziali, quelle legate al commercio (negozi, uffici, laboratori, luoghi di lavoro privato, etc...), le proprietà e i terreni agricoli²⁴³.

3.1.4. L'Accordo tra il Governo croato e i membri del SDSS.

Va infine segnalato un accordo intercorso fra il Governo croato e i tre membri del Partito Serbo Indipendente Democratico (SDSS), eletti nelle elezioni del novembre del 2003, in merito alla definitiva restituzione delle abitazioni ai Serbi²⁴⁴.

L'Accordo prevede due termini per la restituzione delle abitazioni e delle altre proprietà immobiliari. Così è disposto testualmente:

“Il Governo ...assicurerà il ritorno entro la fine del giugno 2004 delle case occupate e delle altre proprietà private che sono state usate in modo illegale, e entro la fine del 2004 delle altre proprietà occupate²⁴⁵”.

Posto che il Governo ha sempre declinato la sua responsabilità in merito a quelle proprietà occupate senza l'avallo legislativo della Law on Temporary Takeover del 1995, il contenuto della disposizione precedente non aggiunge nulla, se non l'ennesimo termine, a quanto detto finora sulle restituzioni delle abitazioni.

Gli impegni del Governo rimangono così nuovamente legati a filo doppio alla previa condizione di garantire una sistemazione, temporanea o

²⁴³ Si veda OSCE: “*Status Report n. 11*”, cit, pag 13.

²⁴⁴ Agreement on Cooperation Between the Future Government of the Republic of Croatia and the Representatives of the Independent Democratic Serb Party in the Croatian Parliament, Zagabria, 18 dic. 2003.

²⁴⁵ *Ibid.*, Refugees' Return (2.1).

permanente, agli occupanti, quale prerequisito necessario perché il proprietario possa rientrare nel possesso della sua proprietà.

Secondo un commento dell'OSCE specificamente rivolto alla verifica dell'implementazione dell'Accordo²⁴⁶, i casi di occupazione illegale (quelli stabilitisi sotto la LTTP) sono stati di fatto affrontati inviando una lettera con l'invito rivolto agli occupanti a “*trasferirsi*” in altre sistemazioni fornite dal Governo.

In molti altri casi però, la prolungata impossibilità (si parla di un periodo che va dai 9 ai 13 anni) per molte persone di rientrare in possesso della propria abitazione, ha avuto l'effetto di spingere molti di loro a vendere alle Agenzie Statali per le Transazioni Immobiliari la proprietà, poi usata dallo Stato come *housing care*. Questo avviene, in particolare, in quelle municipalità caratterizzate da un'alta percentuale di casi di occupazione illegale.

Vale la pena, infine, di citare testualmente un estratto dal rapporto dell'OSCE, che ritengo possa riassumere al meglio la situazione attuale del ritorno alle case: “*L'aumento nel numero delle restituzioni delle proprietà, dopo circa nove anni di cosiddetto uso temporaneo, non significa necessariamente un incremento nei ritorni. I rapporti dei vari uffici suggeriscono che solo un piccolo numero di proprietari si trasferisce nelle loro proprietà dopo la restituzione, quando invece la maggior parte sceglie di vendere la stessa allo Stato o di procedere ad un contratto di leasing con l'occupante*”²⁴⁷.

²⁴⁶ OSCE: “*Background Report on the Return of the Illegally Occupied Residential Properties*”, 30 lug. 2004.

²⁴⁷ OSCE: “*Background Report on the Return of the Illegally Occupied Residential Properties*”, cit., pag. 3

3.2. I Tenancy Rights.

3.2.1. Nozione.

Nella Repubblica Socialista Federale Yugoslava (SFRY), veniva fatta la distinzione tra un diritto di proprietà immobiliare vero e proprio, corrispondente ai *property rights* così come sono stati definiti nei capitoli precedenti, e un diritto all'uso e all'occupazione di appartamenti di proprietà dello Stato o di imprese statali, i cosiddetti *tenancy rights*²⁴⁸.

I *tenancy rights* furono istituiti nel 1953 sulla base della politica statale dell'autogestione dei mezzi di produzione²⁴⁹, che mirava a trasformare la struttura centralizzata dello Stato socialista in un “*sistema economico socialmente auto-gestito*”²⁵⁰.

Tale politica riguardava le abitazioni, un tempo private e quindi divenute oggetto di esproprio e nazionalizzazione, o a quelle costruite dallo Stato o dalle imprese di proprietà statale (la quasi totalità delle imprese esistenti) definendole “*proprietà a titolarità sociale*”²⁵¹. Queste potevano essere date in uso e gestione a “*organizzazioni di lavoratori associati, comunità di lavoro e altre organizzazioni e comunità auto-amministrate*,

²⁴⁸ “*Stanarsko Pravo*” (lett. diritto di abitazione, da *stanovati*: abitare). Tale situazione giuridica viene anche indicata nella letteratura e nella legislazione in merito, così come tradotta, con il termine di “*occupancy right*”.

²⁴⁹ Si veda: “Introduzione storica”.

²⁵⁰ S. Bianchini: “*Sarajevo: le radici dell’odio. Identità e destino dei popoli balcanici*”, cit.

²⁵¹ La traduzione è mia. Nella traduzione inglese della normativa in merito ai *tenancy rights*, si fa riferimento alla “*socially-owned property*”.

a persone che operavano nelle organizzazioni politiche, sociali o di altro tipo e nelle comunità sociali e politiche”²⁵².

Il tipo di diritto reale che si veniva così a formare era a doppia titolarità, da un lato rimanendo la proprietà in capo allo Stato, e quindi dell’intera società, e dall’altro con la gestione dell’immobile da parte degli enti e delle imprese statali.

Il compito di questi ultimi era quello di fornire tali beni immobili ad uso abitativo ai loro dipendenti e associati (definiti con il termine di “*tenants*”) sulla base sia delle prescrizioni dei loro ordinamenti interni, che di ragioni di giustizia sociale. Si faceva perciò riferimento agli anni lavorativi alle dipendenze dell’impresa, alla posizione nel quadro di essa, ma anche alla composizione familiare, alla situazione sociale e educativa in cui versavano i potenziali beneficiari. In cambio i lavoratori pagavano un canone mensile minimo, solitamente corrispondente al 2-3% dello stipendio percepito²⁵³.

All’interno della Repubblica Federale Jugoslava si stimava che circa il 70-80 % delle proprietà immobiliari abitative situate nelle aree urbane fosse costituito da proprietà statali²⁵⁴.

Il diritto su tali tipi di beni veniva concesso per un periodo di tempo indefinito, ma, come si vedrà più avanti, poteva essere cancellato sulla base di determinati presupposti indicati nella “*Law on Housing*

²⁵² Law on Housing Relations, *Narodne novine*, n. 51/1985, art. 2.

²⁵³ Committee on Migration, Refugees and Demography: “*Return of refugees and displaced persons to their homes in Croatia*”, Doc. 8368, 9 apr. 1999, pag. 15.

²⁵⁴ OSCE Mission in Croatia: “*Background Information Concerning Lost Tenancy Rights in Croatia*”, 26 nov. 2001.

Relations”, emanata nel 1959, che del *tenancy right* regolava i contenuti²⁵⁵.

Inoltre, tale situazione giuridica differiva totalmente dal normale diritto di proprietà sia in quanto il bene immobile su cui esso veniva esercitato non poteva affatto essere oggetto di compravendita, potendo invece solo essere scambiato con un altro, previo accordo con l’ente che l’aveva fornito, sia poichè, in caso di decesso del *tenant* beneficiario, la titolarità sul bene sarebbe potuta essere trasmessa esclusivamente sulla base del vincolo ereditario con i membri della propria famiglia.

Era prevista, previo assenso dell’ente, anche la possibilità di subaffittare l’appartamento e di percepirne un canone.

La Corte Europea sui Diritti Umani ha stabilito che il diritto del titolare del *tenancy right* sull’abitazione pubblica assegnatagli ricade sotto la protezione offerta dall’art. 8 della Convenzione Europea sui Diritti Umani²⁵⁶.

3.2.2. La cancellazione in giudizio dei *tenancy rights* e la privatizzazione degli appartamenti pubblici.

All’inizio del precedente capitolo, si è ricordato che i Serbi che abitavano in Croazia precedentemente al conflitto abbandonarono le loro terre e case in due diversi momenti. Il primo di questi fu in occasione delle

²⁵⁵ *Law on Housing Relations*, art. 1: ‘I diritti e le responsabilità del proprietario dell’appartamento e dei cittadini che fanno uso di un appartamento di proprietà sociale saranno regolati da questa legge’.

²⁵⁶ Caso di *Larkos v. Cyprus* (Application no. 29515/95), giudizio della Corte del 18 feb1999.

prime avvisaglie di guerra, quando, nel 1991, si costituì la Repubblica Serba di Krajina.

I Serbi che abitavano a Zagabria, Spalato, Osijek, Zara e le altre grandi città croate controllate dal Governo della neo-costituita Repubblica di Croazia²⁵⁷ in alcuni casi dovettero abbandonare le proprie case per il timore per la propria incolumità e, in altri, ne vennero espulsi in modo forzato²⁵⁸.

Durante questo periodo (tra il 1992 e il 1995) circa 23.700 *tenancy rights*, i cui titolari erano Serbi di Croazia, vennero cancellati in giudizio sulla base dell'art. 99 della Law on Housing Relations (1985), che così disponeva:

*“La titolarità su un appartamento di proprietà dello Stato, protetta in modo speciale, può essere eliminata se il suo titolare e i membri della sua famiglia che vivono con lui cessano di occupare l'appartamento per un periodo ininterrotto superiore ai sei mesi”*²⁵⁹.

La Legge specificava che, in casi simili, gli enti titolari della proprietà (che, trovandosi in Croazia, non dipendevano più da Belgrado, essendo ormai passati sotto la guida del Governo croato) potessero iniziare la procedura per la cancellazione dei *tenancy rights* con un ricorso in giudizio:

²⁵⁷ OSCE, Mission to Croatia: “*Status Report n. 12*”, lug. 2003, pag. 6

²⁵⁸The Legal Service Coalition: “*Circumstances and Consequences of the Tenancy Rights Termination*”, press release, dic. 2000. La missione dell'OSCE in Croazia ha esaminato centinaia di casi in cui i tenants vennero di fatto evacuati dalle proprie abitazioni in modo forzoso.

²⁵⁹ Law on Housing Relations, art. 99 (1).

*“L’ente fornitore dell’appartamento elimina il diritto di occupazione/tenancy right attraverso un procedimento innanzi alla Corte competente”*²⁶⁰.

E’ utile analizzare i diversi aspetti che vennero in luce in occasione dell’applicazione della norma.

Bisogna dire preliminarmente che in origine la *ratio* della norma aveva una sua ragione d’essere, per cui, poiché le proprietà statali erano di solito abitate da un intero nucleo familiare, era altamente improbabile che questo abbandonasse collettivamente la propria abitazione, nell’insieme dei suoi membri, senza farvi più ritorno.

Da ciò derivava che, prima del 1991, alla norma si fosse ricorsi molto di rado, se non mai²⁶¹.

*“La cancellazione della titolarità su un appartamento dello Stato, in base a quanto indicato nel primo paragrafo di questa sezione, può non avere corso nei confronti della persona che non faccia uso dell’appartamento in seguito ad una degenza ospedaliera in corso, al servizio militare o per altre ragioni giustificanti”*²⁶².

Le Corti croate non ritennero che gli “*sconvolgimenti*” provocati dalla guerra e la correlata esigenza di trovare riparo in una zona meno ostile potessero costituire una delle ragioni giustificanti ai sensi dell’art. 99.

Addirittura la Corte Suprema croata (l’equivalente della nostra Corte di Cassazione) si espresse in modo molto chiaro sul tema dell’abbandono della propria casa per ragioni di guerra o sul caso in cui se ne fosse stati allontanati violentemente da qualcuno che poi l’avesse occupata:

²⁶⁰ Law on Housing Relations, art. 105.

²⁶¹ Human Right Watch: “*Croatia Report, 1999*”, pag 9.

²⁶² Law on Housing Relations, art. 99 (2).

“La guerra di per sé, senza altre ragioni particolari che indichino l'impossibilità di usare un appartamento, non costituisce una ragione giustificante per il non uso dello stesso”²⁶³ e ancora:

“Il fatto che un appartamento non usato dal suo titolare sia illegalmente occupato da una terza persona non rende, di per sé, il non uso dello stesso giustificato. In altre parole, se il titolare non prende le misure appropriate per riprendere il possesso dell'appartamento entro il termine indicato nell'art. 99 dalla Law on Housing Relations, allora l'occupazione illegale non può essere considerata ostacolo alla cancellazione del diritto protetto”²⁶⁴.

“...La circostanza che un terzo si sia stabilito in un appartamento che non è in uso da parte del titolare del diritto di tenancy non rende automaticamente giustificato il non uso dell'appartamento da parte di quest'ultimo...”²⁶⁵.

E' quasi superfluo evidenziare che, nella stragrande maggioranza dei casi, i *tenancy rights* vennero cancellati in processi civili individuali contro il loro titolare, senza che questi potesse partecipare al processo stesso. Si trattava di procedimenti che avvenivano nei periodi in cui in Croazia imperversava la guerra e, in molti casi, i titolari non furono neanche a conoscenza dell'esistenza di un procedimento a loro carico.

²⁶³ Supreme Court, case n. Rev-3839/93.

²⁶⁴ Supreme Court, case n. Rev-155/1994-2.

²⁶⁵ Supreme Court, case n. Rev-1780/98.

Nei casi di assenza del titolare convenuto in giudizio²⁶⁶, l'ordinamento statale prevedeva due tipi di rappresentanza legale.

Il primo meccanismo consisteva in una figura denominata *“tutore per i casi speciali”*²⁶⁷, nominato dal Centro Croato per il Lavoro Sociale, in base all'art. 215 della Law on Marriage and Family Relations.

Il secondo era un *“rappresentante temporaneo”* nominato d'ufficio dalla Corte locale in base all'art. 84 della Legge di Procedura Civile²⁶⁸.

Si intuisce facilmente come, nella previsione dell'art. 99, la giustificazione per la mancata presenza del convenuto all'interno dell'appartamento concessogli assumesse una funzione di primaria importanza. Da ciò derivava che il ruolo del rappresentante legale fosse decisivo per fornire quelle basi giuridiche, sostanziali e logiche necessarie per impedire la cancellazione del *tenancy right*.

Purtroppo, la maggior parte delle volte, coloro che avevano il compito di rappresentare il titolare assente svolsero malamente la loro funzione, muovendo mere opposizioni formali contro il provvedimento eliminatorio del diritto, senza presentare riferimenti fattuali e legali. In altri casi, oltre a non avere contatti con i propri assistiti, i rappresentanti

²⁶⁶ Secondo la Legal Service Coalition, *“le procedure di cancellazione dei tenancy rights furono condotte, nel 99% dei casi, senza il convenuto presente”*: The Legal Service Coalition: *“Circumstances and Consequences of the Tenancy Rights Termination”*, cit.

²⁶⁷ La dicitura anglosassone definisce il rappresentante come *“guardian for special cases”*, ma il termine originario *staratelj*, lett., significa *“tutore”*.

²⁶⁸ Si calcola che il 90% dei casi di rappresentanza fosse costituito da *“tutori”* e solo il 10% da rappresentanti temporanei: Norwegian Refugee Council, Civil Right Project: *“Triumph of Form Over Substance: Judicial Termination of Occupancy Rights in the Republic of Croatia and Attempted Legal Remedies”*, 18 mag. 2002, pag. 4.

non si presentarono alle udienze e, perfino, arrivarono a testimoniare contro i titolari stessi²⁶⁹.

Tutto questo avvenne, pur se la previsione dell'art. 81 della Legge di Procedura Civile prevedeva che le Corti sarebbero potute intervenire, in caso di mancanza di rappresentanza legale *sostanziale*, per interrompere il processo.

Solo in un numero molto limitato di giudizi, i rappresentanti legali cercarono di dimostrare che l'assenza del titolare fosse dovuta a cause che, in ultima analisi, fossero da considerare giustificanti, ottenendo il risultato che, in tali situazioni, il provvedimento di cancellazione del *tenancy right* non fu emesso.

Secondo la disposizione contenuta nell'art. 421 della Legge di Procedura Civile, il rimedio usuale contro una decisione divenuta definitiva era quello della richiesta di riapertura del processo. Questa doveva essere presentata entro un periodo di cinque anni dalla consegna della sentenza al rappresentante legale, e, eccezionalmente, nei casi di particolari errori legali, la richiesta poteva essere fatta oltre questo termine.

Va detto che il periodo per l'opposizione che, a prima vista, poteva sembrare ragionevolmente esteso, andava considerato, però, nell'ottica di una guerra e delle circostanze che essa comportava.

Per la maggior parte di coloro che avevano subito un provvedimento di cancellazione in merito alla loro abitazione, non solo non c'era la concreta possibilità di ritornare in territorio croato, ma mancava anche la

²⁶⁹ *Ibid.*, pag. 4.

fiducia sufficiente nel sistema giudiziario, nonché i mezzi culturali ed economici per intraprendere un simile travaglio²⁷⁰.

Fra gli elementi legali che avrebbero potuto permettere l'eventuale riapertura del procedimento, vanno ricordati gli errori nella procedura di rappresentanza, che potevano verificarsi anche nel caso in cui l'opera del rappresentante fosse stata al di sotto del livello minimo di efficienza²⁷¹. Tali erano le situazioni descritte poco prima in cui il rappresentante non fosse stato in grado di produrre alcuna prova e, di fronte a tale inazione, la Corte non avesse provveduto a sospendere il processo.

La Corte Europea dei Diritti Umani, nel caso *Rudan vs. Croazia*²⁷², individuò che, in casi simili, i ricorrenti (vale a dire i titolari, privati del loro diritto sull'abitazione statale) erano stati rappresentati in modo insufficiente e *'non avevano avuto alcuna opportunità di partecipare al procedimento...In tali circostanze, la richiesta di riaprire il procedimento risultava essere la loro unica possibilità di prendere parte ad esso'*.

Altri due elementi rilevanti per la riapertura del processo erano la mancata autorizzazione della rappresentanza legale²⁷³ e la presenza di nuovi fatti o prove che potessero condurre ad un risultato diverso o, perlomeno, più favorevole²⁷⁴.

²⁷⁰ Non è un caso che 417 richieste siano state presentate dal Norwegian Refugee Council, una ONG internazionale, che ha supportato l'azione con i propri legali e i propri fondi.

²⁷¹ Law on Civil Procedure, art. 421, point 2.

²⁷² European Court on Human Rights: *Rudan vs. Croatia*, Application n. 45943/99.

²⁷³ Law on Civil Procedure, art. 421, point 3.

²⁷⁴ Law on Civil Procedure, art. 421, point 9.

Rispetto a questo ultimo, i ricorrenti avrebbero potuto dimostrare che, a causa dell'inoperosità del rappresentate, determinati fatti a sostegno della ragione giustificante l'assenza dall'abitazione non erano potuti essere presentati in giudizio. Di nuovo, nella citata sentenza *Rudan vs Croazia*, la Corte approvò la linea che indicava che i fatti nuovi dovessero essere piuttosto interpretati come *fatti non presentati*, dato che, come si è visto prima, la riapertura del procedimento era la prima e unica possibilità per il ricorrente di prendervi parte²⁷⁵.

Sempre nel 1991, il Governo croato adottò la **Law on Temporary Use of Apartments**, che mirava a concedere “*in uso temporaneo*” le abitazioni di proprietà statale, da considerarsi abbandonate dai loro precedenti occupanti, ai soggetti che ne facessero richiesta.

Così diceva l'art. 1:

“Questa Legge stabilisce le condizioni e i modi dell'uso temporaneo delle abitazioni a proprietà sociale, o degli appartamenti di proprietà delle imprese, di altre persone giuridiche o della Repubblica Croata, sopra i quali la Croazia ha il diritto di uso e di destinazione e che sono vuoti, liberati o abbandonati, con il fine della sistemazione degli espulsi e rifugiati, come pure delle persone e delle famiglie di coloro che hanno difeso la Repubblica Croata”.

E ancora l'ultima parte dell'art. 2 specificava ulteriormente:

“L'uso temporaneo degli appartamenti di cui all'art. 1 sarà concesso sopra gli appartamenti abbandonati rispetto ai quali era stato ottenuto

²⁷⁵ European Court on Human Rights: *Rudan vs. Croatia*, Application n. 45943/99

un tenancy right, ma per i quali si è stabilito che il titolare e il suo nucleo familiare li abbiano definitivamente abbandonati”²⁷⁶.

In tal modo, venivano concesse ad altri, presumibilmente profughi croati provenienti dalle zone interessate dall’offensiva dell’Esercito Federale Jugoslavo, le abitazioni abbandonate dai profughi serbi, a loro volta espulsi dalle zone controllate dalla Repubblica Croata.

Oltre a ciò, nel medesimo anno, venne emanata la **Law on the Sale of Flats on Which Tenancy Rights Exist**²⁷⁷, che diede inizio ad un processo di privatizzazione degli appartamenti sopra ai quali era stato concesso un diritto di *tenancy*.

La Legge stabiliva i criteri di compravendita delle abitazioni da parte dei *tenants* e i termini entro i quali dovesse essere inoltrata al proprietario del bene immobile la richiesta di acquisto. Ovviamente, le zone allora occupate dai Serbi non venivano considerate come facenti parti della Repubblica e perciò gli articoli della Legge in questione non vennero applicate rispetto ai loro abitanti, che di tali possibilità non poterono pertanto approfittare.

Senonchè, quasi immediatamente dopo l’operazione “Tempesta” del 1995 e la conseguente riconquista da parte croata delle zone precedentemente a maggioranza serba, il Governo emendò la legge e ampliò la categoria di persone che avrebbero potuto acquistare gli appartamenti statali e di proprietà sociale, dando la possibilità di

²⁷⁶ Law on Temporary Use of Apartments, del 9 dic. 1991, artt. 1 e 2.

²⁷⁷ Law on the Sale of Flats on Which Tenancy Rights Exist, *Narodne novine*, n. 27/1991.

comprarli anche a coloro che li avevano avuti in concessione, come occupanti temporanei, sulla base delle leggi emanate fino ad allora²⁷⁸.

3.2.3. La cancellazione *ex lege* dei *tenancy rights*.

Oltre a coloro che persero i loro diritti sulle abitazioni fornite loro dallo Stato in virtù di un procedimento giudiziario, migliaia di altri *tenancy rights* cessarono di esistere sulla base di un'altra legge di enorme importanza, promulgata nel 1995: la **Law on Allocation of Apartments for Lease in the Liberated Territory**²⁷⁹(1995).

La normativa si riferiva specificamente alle aree “*liberate*”, coincidenti, anche in questo caso, con le zone precedentemente abitate dalla popolazione serba.

Secondo l'art. 1 della legge, il provvedimento regolava:

*“...l'assegnazione degli appartamenti per fini di locazione, sui quali,...., il diritto di occupancy/tenancy ha cessato di esistere...e che sono situati nel precedentemente occupato, e ora liberato, territorio della Repubblica di Croazia”*²⁸⁰.

Da ciò si poteva notare che la disciplina non poteva avere applicazione nella cosiddetta *Danube Region*, vale a dire la parte corrispondente alla Slavonia Orientale, che, al momento dell'entrata in vigore della legge, non era stata ancora integrata nel sistema legale della Repubblica Croata, trovandosi sotto l'amministrazione UNTAES fino al gennaio del 1998,

²⁷⁸ Amendments to the Law on the Sale of Flats on Which Tenancy Rights Exist, *Narodne novine*, n. 58/95.

²⁷⁹ Law on Allocation of Apartments for Lease in the Liberated Territories, *Narodne novine*, n. 73/1995, 27 set. 1995.

²⁸⁰ *Ibid.*, art. 1.

quando essa venne restituita alla Croazia. Per inciso, nella Regione si erano insediati molti dei Serbi fuggiti dalle altre aree della Croazia.

L'art. 2 si poneva come disposizione speciale e derogante rispetto all'art. 99 della Law on Housing Relations:

“Il diritto di occupancy/tenancy sugli appartamenti situati nelle zone indicate nell'art. 1 cesserà di esistere per forza di legge se il suo titolare ha abbandonato l'appartamento e non ne sta facendo uso per un periodo superiore ai 90 giorni dall'entrata in vigore di questa Legge”²⁸¹.

La normativa del 1995 presentava una maggiore “rigidità” rispetto alla analoga previsione contenuta nella Legge del 1985²⁸², non solo per il fatto che il termine entro cui il diritto sarebbe stato cancellato veniva ridotto da sei a tre mesi, ma anche per la non menzione di qualsiasi tipo di riferimento ad eventuali ragioni che potessero giustificare l'assenza, come pure ai trattamenti medici e al servizio militare.

Inoltre, la seconda parte dell'articolo in questione disponeva:

“Se altri membri del nucleo familiare del titolare del tenancy right rimangono nell'appartamento, il locatore indicato da questa legge²⁸³, deciderà se dare loro in locazione questo o un altro adeguato appartamento”²⁸⁴.

La legge del 1985 prevedeva che la perdita del *tenancy right* ci sarebbe stata qualora “il suo titolare e i membri della sua famiglia, che vivano con lui” avessero abbandonato l'abitazione, subordinando perciò

²⁸¹ Law on Allocation of Apartments for Lease in the Liberated Territory, art. 2 (1).

²⁸² Law on Housing Relations, art. 99.

²⁸³ La norma disponeva, nel suo art. 4, che competenti a dare in locazione gli immobili sarebbero state le Housing Commissions istituite dalla *Law on Temporary Takeover and Administration of Specified Property*, promulgata anch'essa nel settembre del 1995.

²⁸⁴ Law on Allocation of Apartments for Lease in the Liberated Territory, art. 2 (2).

l'estinzione del diritto al non uso dell'abitazione da parte di *tutti* i membri della famiglia che fino ad allora l'avevano abitata²⁸⁵.

Al contrario, in base disposizione della Law on Allocation of Apartments, era sufficiente che *il solo* titolare abbandonasse l'appartamento e non ne facesse uso perché il diritto venisse cancellato.

La cancellazione del *tenancy right* avveniva *ex lege*, e non più sulla base di una sentenza al termine di un procedimento individuale in giudizio, sulla mera base delle due condizioni previste dall'art. 1, vale a dire l'abbandono dell'abitazione e il suo non uso per più di 90 giorni dalla data di entrata in vigore della Legge in esame.

Veniva in tal modo eliminata la possibilità per il titolare del diritto di opporsi alla decisione che ne disponeva la cancellazione, attraverso la proposizione di ragioni che potessero giustificare la sua assenza prolungata.

In questo senso, vale la pena di citare alcuni passi di una delle numerose sentenze di rigetto nei ricorsi proposti contro la cancellazione dei *tenancy rights*, avvenuta all'interno dei procedimenti previsti dalla Law on Housing Relations, nel caso in cui nel giudizio non vi fosse stato alcun esame in merito alle ragioni giustificanti l'assenza.

Si ricorda che, da tale momento in poi, la disciplina applicata nei procedimenti iniziati sulla base della Law on Housing Relations, per quelle abitazioni che si trovavano all'interno nelle zone indicate dalla normativa del 1995, era divenuta quella speciale, contenuta nell'art.

²⁸⁵ Va ricordato che, in base all'art. 64 (2) della Law on Housing Relations, entrambi i coniugi venivano considerati beneficiari del diritto di *tenancy*, anche se della titolarità era stato ufficialmente investito uno solo dei due.

2 della Law on Allocation of Apartments, che non ammetteva più alcuna esposizione di ragioni ostative.

La sentenza in riferimento è quella della Corte della Contea di Zara:

“Questa Corte ritiene che la Corte di prima istanza non abbia commesso un errore nel non esaminare le circostanze oggettive invocate dal ricorrente quali ragioni per le quali questo fosse assente dall'appartamento, perché, in base all'art. 2 della Legge, il diritto di occupancy/tenancy cessa di esistere se il suo titolare ha abbandonato l'appartamento e non ne ha fatto uso nel termine previsto dalla Legge. La Norma in esame non prevede la possibilità di esporre ragioni oggettive per il non uso dell'appartamento nei 90 giorni, in altre parole, le circostanze oggettive non hanno valore in merito alla cancellazione del diritto sul bene...Perciò la Corte di prima istanza, dopo l'entrata in vigore della Legge, aveva il solo compito di determinare se il ricorrente avesse lasciato l'appartamento, astenendosi dall'uso per 90 giorni”²⁸⁶.

In tal modo, venivano eliminate le possibilità di successo nei ricorsi anche per coloro i quali, sulla base delle disposizioni contenute nella Law on Housing Relations, avevano subito un provvedimento *giudiziaro* di cancellazione del loro diritto e ne chiedevano il riesame sulla base dell'inazione del rappresentante legale, della non proposizione delle

²⁸⁶ County Court of Zadar, No. Gz-352/00.

ragioni giustificanti l'assenza e, a maggior ragione, nel caso in cui un terzo occupasse illegalmente l'abitazione, negandone loro l'accesso²⁸⁷.

Nel 1996 venne emanata la *Law on the Lease of Apartments*²⁸⁸, con la quale il sistema dei *tenancy rights* cessò di esistere nel sistema legale della Repubblica Croata.

Così si disponeva all'art. 30:

“(1) Nel giorno di entrata in vigore di questa Legge, il tenancy/occupancy right cesserà di esistere per le persone che hanno acquisito tale diritto in base alle regole valide fino alla data di entrata in vigore della presente Legge.

(2) Le persone di cui al paragrafo 1 di questo articolo...acquisteranno i diritti e i doveri del locatario”.

Da tale meccanismo però emergeva una eccezione in merito a chi poteva beneficiare delle disposizioni della Legge:

“(3) I diritti e i doveri del locatario...saranno eccezionalmente non acquisibili dalle persone contro le quali sia in corso la procedura per la cancellazione o la cessazione del tenancy right”.

E' manifesto che le persone contro le quali era in corso una procedura di quel tipo non potevano che essere proprio i profughi serbi, in precedenza

²⁸⁷ Secondo un Autore, l'unico rimedio che potesse impedire la cancellazione del tenancy right, nel caso in cui un terzo occupasse illegalmente l'abitazione, impedendo in tal modo al titolare di riprenderne il possesso, era quello di iniziare una causa per ottenere un provvedimento di evizione dell'occupante illegale, seppur entro il termine massimo di 90 giorni dall'inizio di vigenza della Legge: Zrinko Zrilic, giudice della Corte Municipale di Benkovac: *“Occupancy/Tenancy Right in the area of special state concern”*, pagg. 6,7 da *Hrvatska Pravna Revija*, del nov. 2001.

²⁸⁸ *Law on the Lease of Apartments, Narodne novine, 91/96, 6 nov. 1996.*

privati del diritto sulle abitazioni pubbliche in cui avevano fino ad allora vissuto.²⁸⁹

Da allora, il sistema legale concernente gli appartamenti un tempo di proprietà dello Stato ha avuto tratti specifici a seconda delle diverse zone della Croazia:

- nelle zone rimaste sotto il controllo del Governo croato durante la guerra, i titolari originari del diritto di *tenancy* poterono acquistare le abitazioni, in linea con il processo di privatizzazione degli immobili statali messo in atto in tutto il territorio della Repubblica;

- nelle zone fino al 1995 controllate dai Serbi, sia i Croati che avevano abitato un tempo in tali zone e che erano già stati titolari del diritto di *tenancy*, sia quelli che avevano occupato le abitazioni abbandonate, assunsero la veste di locatari protetti²⁹⁰.

Addirittura, negli emendamenti alla Law on Areas of Special State Concern del luglio del 2002, che trovava applicazione proprio nelle zone abbandonate dai Serbi nelle operazioni militari del 1995, l'art. 8, emendato, disponeva in questo modo:

“(9) Dopo avere risieduto in una casa o appartamento di proprietà dello Stato per 10 anni consecutivi, un locatario...otterrà il diritto di

²⁸⁹ Zrinko Zrilic: “*Occupancy /Tenancy Right in the area of special state concern*”, cit., pagg. 1 e 2.

²⁹⁰ Human Rights Watch: *Broken Promises, Impediments to refugee return to Croatia*, cit., pag. 36. Secondo la Law on Areas of Special State Concern, il beneficiario dell'*housing care*, consistente nella assegnazione di un'abitazione pubblica, avrebbe concluso con lo Stato un contratto di locazione, secondo le disposizioni della Law on the Lease of Apartments: Amendments to LASSC, art. 7(4). Parimenti, le abitazioni pubbliche venivano assegnate anche nei casi di “*sistemazione temporanea*”, anch'essa accompagnata da un contratto siglato tra il beneficiario e lo Stato: Amendments to LASSC, art. 20 a (1) e (2).

acquistare il bene immobile secondo i criteri stabiliti da un Decreto della Repubblica Croata.

(10) Secondo tale Decreto, il Governo della Repubblica stabilirà anche i criteri secondo i quali un locatario potrà acquistare l'immobile di proprietà dello Stato anche prima del trascorrere dei 10 anni.”²⁹¹.

Il *Program of Return* si occupò in modo molto blando della situazione di coloro che avevano perso i diritti connessi alla propria abitazione²⁹² e così fecero pure gli emendamenti alla Law on Areas of Special State Concern (che regolavano la possibilità, attraverso la previsione dell'*housing care*, di assegnare al fine di locazione financo delle abitazioni pubbliche), che inserirono gli originari titolari dei *tenancy rights* all'*ultimo posto* nella lista di chi avrebbe avuto la priorità nel ricevere una sistemazione, privilegiando, rispetto a loro, gli occupanti temporanei insediatisi nelle abitazioni private²⁹³.

Nell'ottobre del 2002, il Ministero per i Lavori Pubblici, la Ricostruzione e la Costruzione emanò un documento, qualificato come "*Rulebook*",

²⁹¹ Amendments to LASSC, art. 8 amended.

²⁹² Program For the Return and Accomodation of Displaced Persons, Refugees and Resettled Persons: "Procedures for Return", art. 5(2): *"Nel caso di persone che non possiedono una casa o un appartamento, e in particolare coloro che hanno vissuto negli appartamenti a proprietà sociale, la Commissione , ove possibile, cerca di trovare una sistemazione permanente qualora ciò abbia effetto sul ritorno"*.

²⁹³ Law on Areas of Special State Concern (amended and consolidated version), *Narodne novine*, n. 26/2003, 28 gen. 2003, art. 9: *"L'ordine di priorità per l'housing care sarà esercitato...da: gli occupanti temporanei della proprietà di un'altra persona, la quale ne ha richiesto la restituzione; gli occupanti della proprietà di un'altra persona (è sottointeso che, in tal caso, non ci sia stata richiesta di restituzione da parte del proprietario); altri richiedenti l'housing care"*. Nell'elenco, i riferimento agli "altri richiedenti" non può che indicare gli ex titolari dei diritti di tenancy: OSCE, "*Comments on the July 2002 amendments to the Law on Areas of Special State Concern*", cit., pag. 3, nota 3.

secondo il quale venivano stabilite in modo più dettagliato le priorità fra coloro che avevano richiesto una sistemazione in base al sistema dell'*housing care*.

Il testo menzionò sì i soggetti che avevano subito un provvedimento di cancellazione del *tenancy right*, ma anche in questo caso li indicò come ultimi nella lista dei potenziali beneficiari²⁹⁴.

Secondo lo Human Rights Watch, sembra che fino ad oggi neppure un solo Serbo, titolare un tempo del *tenancy right* oggetto di cancellazione, abbia ricevuto una sistemazione, sia all'interno che all'esterno delle "aree di speciale interesse per lo Stato".

Va detto che, comunque, la maggior parte delle abitazioni pubbliche per le quali vennero estinti i *tenancy rights* si trovavano, in particolare, nelle sette grandi città (Zagabria, Osijek, Zara, Karlovac, Spalato, Sisak e Rijeka) situate al di fuori delle zone considerate "di particolare interesse per lo Stato"²⁹⁵.

Nel giugno del 2003, il Governo croato ha adottato un documento che dovrebbe regolare in modo più approfondito i criteri secondo i quali le persone, che hanno subito un provvedimento eliminatorio dei propri *tenancy rights*, su un'abitazione situata *al di fuori* delle zone di speciale

²⁹⁴ Rulebook on the Housing Care Priorities in the Areas of Special State Concern, *Narodne novine*, n. 116/2002, 3 ott. 2002, art. 3.

²⁹⁵ Si calcola che circa 20.000 delle cancellazioni in giudizio dei diritti avvennero in queste città: OSCE: "Third Party Intervention as Amicus Curiae in Application n. 59532/00 nel caso *Blecic vs. Croazia innanzi alla Corte Europea sui Diritti Umani*", pag. 2.

interesse per lo Stato, possano anch'esse accedere ad abitazioni pubbliche, per affittarle o acquistarle²⁹⁶.

Il testo esplicita che le abitazioni pubbliche potranno essere acquistate secondo quanto è disposto dalla *Law on Subsidized Housing Construction*²⁹⁷, secondo la quale l'acquirente dovrebbe pagare una somma, definita "*favorevole*"²⁹⁸, compresa tra il 50 e l'85% del valore di mercato dell'immobile: oltre a considerare che, durante gli anni del conflitto, il Governo croato permise che analoghe abitazioni venissero comprate dai Croati ad *un terzo* del prezzo di mercato, va detto che un tale sistema di prezzi non può in alcun modo consentire alla maggior parte di coloro che hanno abbandonato le proprie case e hanno perso ogni tipo di bene personale, di potersi permettere l'acquisto delle abitazioni²⁹⁹.

3.2.4. Il caso *Blecic vs. Croazia* innanzi alla Corte Europea sui Diritti Umani.

Infine, è bene prestare attenzione ad un caso portato innanzi alla Corte Europea sui Diritti Umani, il cui esito non mancherà di avere importanti ripercussioni in merito a casi simili, riguardanti la legittimità della condotta del Governo croato in merito alla cancellazione dei *tenancy*

²⁹⁶ Conclusion on the Housing Care For the Returnees Who Are Not Owners of a House or an Apartment, And Who Lived in Socially-Owned Apartments in the Areas of the Republic of Croatia Outside the Areas of the Special State Concern, *Narodne novine*, n. 100/2003, 17 giu. 2003.

²⁹⁷ Law on Subsidized Housing Construction, *Narodne novine*, n. 109/2001.

²⁹⁸ Conclusion, cit., art. 4: "*L'housing care sarà regolato in modo tale che coloro che ritornano possano scegliere secondo la propria volontà di: affittare un appartamento di proprietà dello Stato...o acquistarlo privatamente con la possibilità di disporre di un pagamento a lungo termine secondo condizioni più favorevoli*".

²⁹⁹ Human Rights Watch: "*Broken Promises*", cit., pag. 39.

rights: il caso *Blecic contro Croazia*³⁰⁰, la cui sentenza è stata emessa il 29 luglio 2004.

Il caso presentato alla Corte Europea riguardava una titolare del diritto di *tenancy*, che affermava, in seguito alla cancellazione del suo diritto, la violazione del diritto al rispetto per la propria casa e di quello al pacifico godimento dei propri beni, protetti rispettivamente dall'art. 8 della Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo e le Libertà Fondamentali e dall'art. 1 del Protocollo Aggiuntivo alla Convenzione.

La ricorrente era una donna che aveva abitato fino al 1991 a Zara, in un appartamento ricevuto dallo Stato nel 1953, all'inizio del processo, avviato da Tito, dell'autogestione dei mezzi di produzione e della nazionalizzazione delle abitazioni.

Fino al 1989, aveva abitato con il marito. Nel 1989 il marito era morto e la donna era rimasta la unica titolare del *tenancy/occupancy right*³⁰¹.

Durante il 1991, a luglio, quando ancora il conflitto in Croazia non si era manifestato in tutta la sua dimensione, la ricorrente andò a trovare la figlia, che risiedeva a Roma. Nel frattempo la guerra in Croazia si fece più intensa e la stessa Zara, dalla metà di settembre, venne esposta a bombardamenti continui e a blocchi dell'acqua e dell'energia elettrica.

In tali circostanze, ella decise di rimanere con la figlia a Roma.

Nel novembre del 1991, un'altra famiglia riuscì ad entrare e si insediò nel suo appartamento.

Nel febbraio del 1992, il Comune di Zara intentò una causa contro la donna per chiedere la cancellazione del suo *tenancy right*, in base all'art.

³⁰⁰ ECHR, Application n. 59532/00.

³⁰¹ Si veda la nota 117 del presente capitolo e il riferimento all'art 64(2) della Law on Housing Relations.

99 della Law on Housing Relations, che ne disponeva l'eliminazione qualora il titolare fosse stato assente dalla abitazione per più di sei mesi senza una ragione giustificante.

La Corte di primo grado ritenne che il diritto dovesse essere cancellato sulla base della mera esistenza dei presupposti indicati dall'art. 99.

La donna fece appello e la Corte di secondo grado ribaltò la decisione e dichiarò che le circostanze legate alla guerra avevano effettivamente impedito alla titolare del *tenancy right* di fare ritorno alla sua abitazione, rendendo la sua assenza giustificata.

Tuttavia la Municipalità di Zara si appellò alla Corte Suprema, che al contrario seguì la linea indicata dalla Corte di primo grado, dichiarando che le difficoltà legate alla guerra erano state tali per tutta la popolazione e non potevano rendere la sua condizione diversa rispetto a quella degli altri abitanti.

La Corte affermò testualmente:

“L'evidenza dei fatti rivela che, nell'ottica delle sue condizioni di salute e delle correlate capacità di spostamento, la convenuta era in grado di venire a Zara; la sua salute non sarebbe peggiorata a causa del suo risiedere a Zara ed ella si sarebbe potuta prendere cura di sé. L'assunto che ella avrebbe dovuto fare considerevoli sforzi fisici e mentali al fine di provvedere ai propri bisogni di base (tutti gli abitanti di Zara che rimasero in città, dai più giovani ai più anziani, furono esposti tutti alle stesse condizioni di vita) non giustifica il suo non essere ritornata a Zara

*e, conseguentemente, non costituisce una ragione giustificante per il non uso dell'appartamento*³⁰².

La donna si appellò alla Corte Costituzionale, lamentando la violazione del diritto al rispetto per la propria casa e proprietà, protetti dalla Costituzione croata³⁰³. La Corte, tuttavia, ritenendo che la Corte Suprema avesse applicato correttamente la legislazione in corso alla fattispecie verificatasi concretamente, respinse il ricorso della donna.

Di fronte alla Corte Europea, il Governo croato presentò le proprie giustificazioni ed espose le ragioni per cui il sistema dei *tenancy rights*, fino a quando era esistito, fosse strutturato in tal modo e del perché la cancellazione del *tenancy right* sull'abitazione della ricorrente trovasse una sua ragione giustificatrice.

Il Governo spiegò che il diritto, in origine, era stato concesso al fine di garantire gli *housing rights* dei soggetti beneficiari, ma che esso rimaneva, in ogni caso, sotto la titolarità dell'ente che aveva fornito l'appartamento.

Rispetto ai fini cui era informato il meccanismo della cancellazione del *tenancy right*, il Governo dichiarò che l'obiettivo era stato quello di preservare il benessere economico del Paese e di proteggere i diritti delle altre persone sfollate, che erano appunto coloro che si erano insediati nell'appartamento considerato abbandonato³⁰⁴.

L'ufficio croato dell'OSCE intervenne nel giudizio in veste di *amicus curiae*, insistendo in particolare sulla necessità di non considerare la

³⁰² ECHR, *Blecic vs. Croatia*, cit., par. 24.

³⁰³ Costituzione Croata, art. 34 (1): "*La casa è inviolabile*"; art. 48 (1): "*Il diritto di proprietà è garantito*".

³⁰⁴ ECHR, *Blecic vs. Croatia*, cit., parr. 37-38.

questione in modo avulso dal contesto corrispondente alla prassi seguita dall'ordinamento croato nel corso degli ultimi 13 anni, riguardo alle cancellazioni giudiziali e *ex lege* dei *tenancy rights* e all'impatto che questo tipo di provvedimenti avevano avuto sui diritti della minoranza serba.

Inoltre l'OSCE avanzò il dubbio che, se effettivamente uno dei principi cui era informato il sistema eliminatorio dei *tenancy rights* era quello di provvedere alla sistemazione delle persone sfollate, nulla impediva che le autorità concedessero tali abitazioni solo temporaneamente, fino a quando cioè fossero state presenti esigenze di quel tipo, evitando però di provvedere alla cancellazione definitiva dei diritti³⁰⁵.

La Corte Europea concordò sul fatto che l'appartamento in questione fosse da considerarsi una "casa" ai sensi dell'art. 8 della Convenzione Europea e che la cancellazione del *tenancy right* su di essa, operata dalle Corti municipali, costituisse un'interferenza con il diritto della ricorrente al rispetto per la propria abitazione.

Tuttavia, la Corte dichiarò di tenere in considerazione quanto previsto dal secondo capoverso dell'art. 8 della Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo e le Libertà Fondamentali:

“Non ci saranno interferenze da parte della pubblica autorità con l'esercizio di questo diritto (il diritto al rispetto della propria casa), tranne nel caso in cui esse avvengano in conformità con la legge e siano necessarie, all'interno di una società democratica, per gli interessi...del

³⁰⁵ ECHR, *Blecic vs. Croatia*, cit., parr. 44 e 47.

*benessere economico del Paese...o per la protezione dei diritti e delle libertà degli altri”*³⁰⁶.

Partendo dall’analisi dei fatti, la Corte non incontrò alcuna obiezione nell’affermare che, basandosi sull’art. 99 della Law on Housing Relations, l’interferenza fosse in conformità con la legge.

Rispetto al requisito della *legittimità dei fini*, la Corte ritenne che il fine della necessità di soddisfare i bisogni legati agli *housing rights* delle persone, presentato dal Governo croato come la ragione ispiratrice dei provvedimenti eliminatori dei *tenancy rights*, fosse da considerarsi come legittimo e che fosse mirato a promuovere il benessere economico generale e a proteggere i diritti altrui.

*“La Corte non vede alcuna ragione per ritenere che (la legislazione applicata) persegua alcun altro fine”*³⁰⁷.

La Corte giudicò se tale interferenza fosse proporzionata, basandosi sulla necessità di trovare un giusto bilanciamento fra il diritto del singolo ad essere tutelato e i “bisogni abitativi” collettivi garantiti da una simile legislazione.

Essendo manifesto che, nella fattispecie concreta, il diritto del singolo dovesse soccombere di fronte alle esigenze di benessere generale, la Corte, non discostandosi dalle analisi fatte dalle Corti croate e accettando la linea logico giuridica seguita da queste durante i vari gradi di giudizio, si arrestò davanti al giudizio rispetto al margine di apprezzamento che lo Stato aveva nel perseguire i propri fini.

³⁰⁶ Convenzione Europea sui Diritti Umani, art. 8.

³⁰⁷ ECHR, *Blecic vs. Croatia*, cit., par. 58.

“La Corte deve accettare il giudizio delle autorità domestiche in merito a quello che si ritiene necessario, in una società democratica, a meno che tale giudizio si riveli senza una base ragionevole”³⁰⁸.

“Non può essere affermato che le decisioni delle Corti croate siano state arbitrarie o irragionevoli, o che la soluzione che esse hanno raggiunto nella ricerca di un bilanciamento fra l’esigenza dell’interesse generale della comunità e quella di protezione del diritto del ricorrente al rispetto per la propria casa sia stata manifestamente sproporzionata rispetto al fine perseguito.

La Corte ritiene che, nel cancellare il diritto specialmente protetto del ricorrente, le autorità nazionali abbiano agito nell’ambito del margine discrezionale permessogli in tali questioni”³⁰⁹.

Da tutto ciò, la Corte ritenne che *non* vi fosse stata violazione dell’art. 8. Rispetto alla pretesa violazione dell’art. 1 del Primo Protocollo Aggiuntivo alla Convenzione Europea, la Corte non ritenne necessario decidere se il *tenancy right* costituisse una situazione giuridica assimilabile al diritto di proprietà o al mero possesso.

Partendo da tale premessa, la Corte affermò che *‘l’interferenza con il diritto non è né un’espropriazione, né una misura per controllare l’uso della proprietà’³¹⁰.*

Anche in questo caso si affermò che un’interferenza con il diritto di proprietà (pur assumendo che di tale diritto si potesse parlare) avrebbe potuto essere giustificata qualora fosse servita per un legittimo interesse generale: la Corte, nell’esame del ricorso in base all’art. 8, era giunta già

³⁰⁸ *Ibid.*, cit., par. 65.

³⁰⁹ *Ibid.*, cit., par. 66.

³¹⁰ ECHR, *Blecic vs. Croatia*, cit., par. 74.

alla conclusione che la cancellazione del *tenancy right* in questione avesse perseguito un legittimo fine di politica sociale³¹¹.

Pertanto, la Corte respinse anche il ricorso basato sulla pretesa violazione dell'art. 1 del Protocollo Aggiuntivo alla Convenzione Europea.

Ancora non si è certi dell'influenza che una simile decisione potrà avere sui futuri casi in tema di cancellazione dei *tenancy rights* che, eventualmente, verranno presentati alla Corte Europea e che continuano a svolgersi nelle Corti croate. Di certo si tratta di un precedente importante, che se non verrà analizzato facendo tutte le distinzioni del caso, rischierà di compromettere definitivamente le speranze di coloro che hanno subito ingiustamente l'eliminazione dei propri *tenancy rights*.

3.3. La ricostruzione delle abitazioni distrutte o danneggiate dalla guerra.

Quando si parla della guerra e dei suoi effetti più visibili, la distruzione e i danni che essa produce sulle case (senza considerare, ovviamente, tutto ciò che riguarda le persone) sono tra i primi elementi cui si pensa.

Una breve analisi di quella che è stata la situazione in merito alla ricostruzione delle case danneggiate o distrutte durante la guerra appare indispensabile, rientrando questa a tutti gli effetti in un esame sulla tutela della proprietà immobiliare che voglia essere minimamente completo.

³¹¹ ECHR, *Blecic vs. Croatia*, cit., par. 75.

E anche se in questo caso non si può parlare di un conflitto tra i diritti abitativi degli uni contro quelli di proprietà degli altri, sono presenti certamente gli stessi elementi di discriminazione esaminati precedentemente.

Non si conosce in modo certo il numero delle case serbe distrutte durante la guerra: nel dicembre del 2001, indicato allora come termine finale per presentare la domanda di ricostruzione della propria abitazione allo Stato, si contarono 42.000 richieste da parte serba³¹².

E' bene, però, analizzare in primo luogo la situazione normativa precedente gli ultimi anni.

Fino al 1996, i Serbi proprietari di case, situate sul territorio croato, distrutte o danneggiate nel corso della guerra avrebbero potuto iniziare un'azione civile contro lo Stato sulla base dell'art. 180 della Legge sulle Obbligazioni Civili, che così disponeva:

“La responsabilità per i danni causati dalla morte, dalle ferite, dai danneggiamenti o dalla distruzione della proprietà di un soggetto, quando questi risultino da atti violenti o da dimostrazioni o manifestazioni pubbliche, ricade sulla autorità di quegli ufficiali che, in base alla normativa in vigore, avevano il compito di prevenire tali danni”.

Si prefigurava, dunque, a carico dello Stato, una responsabilità civile in base ad una sorta di colpa *in vigilando*, quale appunto si sarebbe potuta considerare, riferendosi ai danneggiamenti avvenuti durante

³¹² Fonte del Ministero per i Lavori Pubblici, la Ricostruzione e la Costruzione, da: International Crisis Group: “A Half Hearted Welcome: Refugee Returns to Croatia”, 13 dic. 2002.

la guerra e, soprattutto, nel corso delle operazioni militari del 1995, durante le quali avvenne la maggior parte delle devastazioni delle proprietà immobiliari serbe.

Nel gennaio del 1996, il Parlamento croato abrogò l'art. 180 della Legge sulle Obbligazioni Civili, “congelando” tutte le questioni riguardanti i risarcimenti per i danni fino alla promulgazione di una nuova legislazione in merito, da emanarsi al più presto³¹³.

Due mesi più tardi, venne adottata la Legge sulla Ricostruzione, che avrebbe dovuto specificamente riguardare i danni derivati dalla guerra³¹⁴.

Tuttavia, la legge presentava alcune notevoli discriminazioni in merito a coloro che avrebbero avuto diritto a beneficiare dei fondi per la ricostruzione, riconoscendone il diritto solo “ai cittadini della Repubblica Croata”³¹⁵ e, così, di fatto estromettendo i Serbi abitanti nelle Krajine, considerate dallo Stato entità statali fuorilegge e, certamente, non facenti parte della Repubblica Croata.

Inoltre, le aree interessate dal diritto al risarcimento vennero indicate come quelle sottoposte agli attacchi militari da parte delle forze serbe e montenegrine³¹⁶, con la conseguenza che le abitazioni serbe distrutte o danneggiate nelle zone su cui la Croazia aveva mantenuto il controllo durante la guerra non avrebbero potuto essere ricostruite.

³¹³The Act Amending the Civil Obligations Act, *Narodne novine*, n. 7/1996, 26 gen. 1996, artt. 1-2.

³¹⁴ Law on Reconstruction, *Narodne novine*, n. 24/1996, del 26 mar. 1996.

³¹⁵ *Ibid.*, art. 4(1).

³¹⁶ *Ibid.*, art. 1.

Le abitazioni interessate dalla Legge erano, dunque, solo quelle nei territori riconquistati dall'esercito croato nel 1995.

Purtroppo però, nella Legge sulla Ricostruzione, il beneficio del risarcimento veniva concesso esclusivamente per i danni causati *“in guerra”*³¹⁷: la legge faceva esplicito riferimento ad una norma del 1991, la Legge sulla Valutazione dei Danni di Guerra³¹⁸, che definiva come *“danni di guerra”* solo quelli causati dall'azione di *“soggetti di guerra”*, quali erano considerati i *“gruppi illegali di nemici, corpi militari legali della Repubblica Croata, o alleati di questi gruppi e corpi, (per i danni) avvenuti nel periodo compreso fra il 15 agosto 1990 e la fine delle ostilità”*³¹⁹.

Partendo da una simile premessa, la prassi invalsa presso le Commissioni di contea, che avrebbero dovuto riconoscere e valutare l'entità dei danni, fu quella di considerare che le abitazioni serbe fossero state danneggiate o distrutte durante *“atti terroristici”*, gli autori dei quali erano sconosciuti e non andavano ricompresi nell'elenco, indicato dalla Legge sulla Valutazioni dei Danni di Guerra, di coloro che erano considerati *“soggetti di guerra”*³²⁰.

Nel giugno del 2000, il nuovo Governo croato emendò la Legge sulla Ricostruzione³²¹, abrogando le disposizioni che discriminavano in

³¹⁷ *Ibid.*, art. 9(1): *“Ai fini di questa Legge, i danni o la distruzione di beni avvenuti in guerra saranno valutati sulla base della Legge sulla Valutazione dei Danni di Guerra e in base ai criteri stabiliti dalla Commissione della contea per quello che riguarda la documentazione e la valutazione dell'entità del danno di guerra”*.

³¹⁸ Law on War Damage Assessment, *Narodne Novine*, n. 61/1991, 19 nov. 1991.

³¹⁹ *Ibid.*, art. 2(2)

³²⁰ Human Rights Watch: *“Broken Promises”*, cit., pag. 45 (nota n. 237).

³²¹ Act Amending the Law on Reconstruction, *Narodne novine*, n. 57/2000, 9 giu. 2000.

base alle zone dei danneggiamenti o delle distruzioni³²², e garantendo il diritto alla ricostruzione a tutti coloro che risiedevano nel territorio croato nel 1991, a prescindere dalla cittadinanza³²³.

La nuova normativa sembrò superare, definitivamente, l'ostacolo della causa dei danneggiamenti, estendendo il diritto alla ricostruzione a tutte le proprietà distrutte nel territorio croato dal 1990 al 1998, senza distinzione alcuna in base a chi avesse provocato i danni, ma comprendendo le varie cause dannose sotto il termine di *“attività distruttive”*³²⁴.

Tuttavia, la legge emendata non aveva eliminato il riferimento alla Legge sulla Valutazione dei Danni di Guerra per i criteri del riconoscimento dei danni³²⁵. Perciò, la maggior parte delle Commissioni continuarono a rifiutare le richieste di ricostruzione da parte serba, opponendo che la Legge sulla Valutazione impediva loro di valutare i danni, qualora questi non fossero stati causati da uno dei soggetti previsti specificamente dalla Legge.

La Legge sulla Ricostruzione del 1996 disponeva che il richiedente la ricostruzione dovesse fornire un attestato di valutazione dei danni emesso dalla Commissione della Contea³²⁶: la prassi delle Commissioni, basata sulla interpretazione della normativa in vigore, continuò così ad essere di ostacolo alla possibilità di ricostruire le

³²² *Ibid.*, art. 1.

³²³ *Ibid.*, art. 4(1).

³²⁴ *Ibid.*, art. 1.

³²⁵ Act Amending the Law on Reconstruction, art. 9(1).

³²⁶ Law on Reconstruction, art. 16(2).

abitazioni e, quindi, di fare ritorno nel territorio croato per molti dei Serbi fuggiti durante la guerra.

Nel 2001, il Governo Croato inviò delle circolari alle Commissioni, intimando loro di considerare anche le ipotesi delle case distrutte da “atti terroristici”.

Secondo i dati del Ministero per i Lavori Pubblici, fino al 2004 sono state ricostruite circa 120.000 abitazioni³²⁷. Non è dato sapere quante siano quelle abitate precedentemente da Serbi e quante quelle di proprietà di Croati, dato che il Governo croato afferma “di non fare distinzioni fra cittadini Croati sulla base della loro origine etnica”³²⁸. Sembra, però, che il numero delle case serbe ricostruite dallo Stato sia estremamente ridotto³²⁹ e che i casi di ricostruzione siano stati, per la maggior parte, finanziati da parte di organizzazioni internazionali³³⁰.

³²⁷ Ministero per I Lavori Pubblici, la Ricostruzione e la Costruzione, 24 giu. 2003, dal sito www.mjr.hr/stranica.asp?id

³²⁸ Affermazione fatta da Ljubomir Herceg, direttore del Dipartimento della Ricostruzione del Ministero per I Lavori Pubblici al giornale *Vjesnik* (Zagabria) 18 aprile 2002.

³²⁹ Il *Serb Democratic Forum*, una ONG operante in Croazia che si occupa dei diritti dei profughi serbi, afferma che le abitazioni ricostruite nella Slavonia occidentale non sono state più di 140, a fronte di 4000 richieste, quelle nell’area di Donji Lapac (prima della Guerra, interamente occupata da serbi) solo 13, mentre nell’area di Gracac (nella zona della Krajina meridionale vicino a Knin) neanche una singola casa serba è stata ricostruita: Human Rights Watch: “*Broken Promises*”, cit., pag. 44.

³³⁰ Ufficio dell’OSCE a Zara: “*Return and Integration in Zadar, The Balance*”, 19 lug. 2002, pag. 14.

Va detto che solo nell'ultimo anno, otto anni dopo la fine della guerra, si è registrato un deciso incremento di abitazioni serbe ricostruite con fondi dello Stato³³¹.

3.4. Le discriminazioni in merito alla tutela della proprietà nella Slavonia Orientale.

Ritengo sia necessario fare anche un breve cenno a quella che è stata la situazione in merito alla restituzione delle case nella zona della Slavonia Orientale, quantomeno per il significato che a tale fenomeno può essere attribuito, nell'ambito dei processi discriminatori contro la minoranza serba.

Una premessa storica è doverosa: nel 1991, in seguito alla dichiarazione di indipendenza della Repubblica Croata, le forze Serbe, con l'appoggio dell'Esercito Federale Jugoslavo, riuscirono a guadagnare il controllo della Slavonia, permettendone l'annessione alla neo-costituita Repubblica Autonoma Serba di Krajina.

La conquista della Slavonia Orientale portò alla totale distruzione di Vukovar, la città più importante della regione, e alla espulsione di circa 80.000 persone di origine croata³³².

Parallelamente, migliaia di Serbi che si trovavano nelle zone controllate dal Governo croato furono a loro volta costretti ad

³³¹ Human Rights Watch: *"Broken Promises, Impediments to refugee return to Croatia"*, cit., pag. 44.

³³² Human Rights Watch: *"Human Rights in Eastern Slavonia During and After the Transition of Authority"*, Apr. 1997, Vol. 9, n. 6(D).

abbandonare le proprie case e si stabilirono nelle zone conquistate dall'esercito serbo.

Le autorità politiche della Krajina permisero ai nuovi arrivati, in modo speculare a quanto stava avvenendo nel territorio della Repubblica croata, di occupare le abitazioni dei Croati che erano fuggiti, autorizzandoli all'uso temporaneo delle stesse.

In seguito alle operazioni militari intraprese dall'esercito croato nel 1995 e alla successiva riconquista dei territori della Krajina e della Slavonia Occidentale da parte della Repubblica croata, circa un quinto dei 350.000 Serbi fuggiti dalle zone della Croazia meridionale si riversarono nella Slavonia Orientale³³³.

Nel novembre del 1995, Serbi e Croati si accordarono su quella che doveva essere la sorte della Slavonia Orientale, optando per la pacifica reintegrazione di essa nella Repubblica croata al termine di un processo sia di demilitarizzazione sia di sottoposizione della regione alla amministrazione temporanea delle Nazioni Unite, per un periodo massimo di due anni³³⁴, con il concorso di rappresentanti locali, processo che avrebbe dovuto portare alla transizione delle funzioni amministrative e politiche sotto il Governo croato.

³³³ La situazione demografica era del tutto cambiata, con una popolazione di circa 150.000 unità, lo 85% dei quali di origine serba e il 15% di croati. Prima della guerra, le persone di origine croata erano il 45% e i Serbi il 30%, con la restante percentuale costituita da Ungheresi, Rom, Turchi e Greci.

³³⁴ L'Accordo di Erdut prevedeva nel suo primo articolo, "un periodo transitorio di 12 mesi, che potrebbe essere esteso al massimo per un altro periodo della medesima durata se così sarà richiesto da una delle parti". In realtà, la fase di amministrazione temporanea si protrasse fino al 15 gennaio 1998.

Le parti siglarono tali intenti nell' Accordo di Erdut³³⁵.

L'Accordo prevedeva in modo esplicito il diritto delle persone sfollate a ritornare alle proprie abitazioni di origine. Così disponeva il paragrafo n. 4:

“La Amministrazione Transitoria assicurerà la possibilità per il ritorno dei rifugiati e delle persone sfollate alla propria casa di origine.

Tutte le persone che hanno lasciato la Regione o che vi sono stabilite, con una precedente residenza in Croazia, godranno i medesimi diritti di tutti gli altri residenti nella Regione”.

Quest'ultima disposizione garantiva ufficialmente sia ai Croati cacciati da quelle zone nel corso della guerra, che ai Serbi insediatisi successivamente, il diritto di rimanervi e di vivere alle stesse condizioni.

Il paragrafo n. 7:

“Tutte le persone hanno il diritto di ritornare liberamente alla loro zona di residenza nella Regione e di viverci in condizioni di sicurezza.

Tutte le persone che hanno lasciato la Regione o che vi sono giunti, con una precedente residenza in Croazia, hanno diritto di viverci”.

Il paragrafo 8:

“Tutte le persone avranno il diritto a che venga loro restituita qualunque proprietà che è stata loro portata via con atti illegali o che essi sono stati costretti ad abbandonare...”.

³³⁵ *Basic Agreement on The Region of Eastern Slavonia, Baranja, And Western Sirmium*, firmato nella città di Erdut, in Croazia il 12 nov. 1995.

Infine, il paragrafo successivo disponeva che i diritti sopra menzionati avrebbero dovuto essere ugualmente spettanti a tutte le persone “*senza riguardo alla etnia*”³³⁶.

La politica sottostante ad un simile accordo era stata presentata ai Paesi europei e agli Stati Uniti dai fautori dell’Accordo come quella del “*ritorno a due sensi*”, vale a dire ispirata ad un processo “*migratorio*” che avrebbe portato, da un lato, al ritorno dei Serbi nella Krajina e nel settore occidentale della Slavonia e, dall’altro, a quello corrispondente dei Croati nella Slavonia orientale³³⁷.

Va detto però che tale processo, apparentemente equo e ispirato a criteri di giustizia sostanziale, fu compromesso fin dalla sua origine dalle norme emanate dal Governo croato in quegli stessi anni, norme che, come si è visto nei paragrafi precedenti, ostacolarono fortemente il ritorno dei profughi Serbi alle proprie case nelle zone della Krajina.

Nel 1997 il Governo promosse un Documento Programmatico sui ritorni³³⁸, che faceva riferimento alla Legge sullo Status delle Persone Sfollate e dei Rifugiati nella parte in cui essa disponeva:

“Tutte le procedure riguardanti la sistemazione coercitiva di persone sfollate dovranno essere sospese fino a che le condizioni per il ritorno di queste (alla propria casa) siano soddisfatte, o fino a che, con il loro

³³⁶ Erdut Agreement, par. n. 9.

³³⁷ Human Rights Watch: “*Human Rights in Eastern Slavonia During and After the Transition of Authority*”, cit..

³³⁸ Operational Agreement on Return (1997).

consenso, sia fornita loro un'altra appropriata sistemazione nel posto in cui si sono stabiliti o in un altro luogo"³³⁹.

Da ciò si poteva presumere che i Serbi avrebbero dovuto godere delle stesse garanzie, compatibili o meno con la piena tutela del diritto di proprietà, previste per i Croati che avevano occupato le abitazioni serbe nei territori sotto il controllo della Repubblica Croata, vale a dire che il procedimento di evizione non avrebbe potuto avere corso prima di aver fornito anche a loro una sistemazione alternativa.

Ma così non fu. Il Governo emendò la Legge del 1993 e limitò dal punto di vista temporale l'applicazione della garanzia prevista dall'art. 14 ai soli occupanti che si fossero insediati nelle abitazioni *prima* del primo marzo del 1995³⁴⁰.

Si ricorda che la maggioranza dei Serbi che si erano stabiliti nella Slavonia Orientale erano giunti in seguito alle operazioni militari "Lampo" e "Tempesta", rispettivamente del maggio e dell'agosto del 1995.

La protezione offerta dalla Legge emendata non poteva dunque riguardare questi ultimi.

Indipendentemente da qualsiasi previsione legislativa, la prassi comune, dal momento in cui la Slavonia entrò ufficialmente a far parte del territorio della Repubblica Croata, fu quella di emettere provvedimenti di evizione nei confronti degli occupanti serbi, anche in mancanza di una previa sistemazione alternativa.

L'Amministrazione croata rifiutò di attribuire valore legale alle

³³⁹ Law on the Status of Refugees and Displaced Persons, cit., art. 14(2).

³⁴⁰ Amendments to the Law on the Status of Refugees and Displaced Persons, *Narodne novine*, n. 39/95.

decisioni, la maggior parte delle quali erano state adottate in tempo di guerra, che le autorità politiche della Krajina avevano adottato fra il 1992 e il 1995 per autorizzare l'uso temporaneo delle abitazioni abbandonate³⁴¹.

Nel 1998, fu promulgato il Programma sul Ritorno e furono istituite le Commissioni con il compito di “risolvere” le dispute abitative. Si è fatto cenno, sopra, al cattivo funzionamento di tali Commissioni, nelle situazioni in cui i proprietari serbi richiedessero il possesso della propria abitazione, occupata da un Croato. Le Commissioni avrebbero dovuto ricevere i ricorsi per la riacquisizione delle proprietà e, primariamente, provvedere a fornire una sistemazione alternativa all'occupante temporaneo³⁴². Si è accennato alla loro frequente negligenza e al modo ristretto in cui veniva interpretato il concetto di “sistemazione alternativa”.

Orbene, nel caso della Slavonia Orientale, non solo le *Housing Commissions* furono estremamente solerti nell'emanare provvedimenti di evizione nei confronti degli occupanti di origine

³⁴¹ Come esempio, si può citare il caso della Corte Municipale di Vukovar, che ordinò all'occupante serbo di abbandonare l'abitazione da lui occupata, per permettere che il suo originario proprietario, un croato fuggito nel 1991, ne potesse riprendere il possesso. Il serbo, nel 1992, aveva ricevuto una decisione autorizzante l'uso temporaneo dell'appartamento. La Corte obiettò che “*la decisione, essendo un provvedimento emesso da parte di una forza di occupazione, non può autorizzare il possesso della proprietà di un'altra persona*” e concluse che “*il proprietario può richiedere il possesso della sua proprietà e non deve aspettare che alla persona che ha l'uso del suo bene sia fornita un'altra adeguata sistemazione*”: Giudizio della Corte Municipale di Vukovar, n. VI P-603/98, 19 nov. 1998.

³⁴² Program for Return, Introductory Remarks, art. 9.

serba³⁴³, ma pure l'interpretazione di quello che poteva costituire la “*sistemazione alternativa*”, quale condizione preliminare per permettere il reintegro nel possesso dell'abitazione da parte del proprietario croato, fu molto più ampia di quella adottata dalle Commissioni delle altre zone della Croazia.

Tanto è vero che per molti occupanti di origine serba la sistemazione alternativa venne individuata in un campo profughi³⁴⁴.

La (voluta) mancanza assoluta di coordinazione fra le varie Commissioni dello Stato fece sì che, in molti casi, al provvedimento della Commissione della Slavonia Orientale, che provvedeva a togliere all'occupante serbo il possesso della abitazione occupata, non facesse seguito una analoga speditezza da parte delle Commissioni della zona in cui questi era proprietario di una casa, occupata da un Croato.

Il sistema del “ritorno a due sensi” rimase meramente nelle parole di chi lo aveva presentato quale segno di una volontà politica democratica e rispettosa dei diritti umani.

Le autorità della Regione furono molto efficienti nel provvedere a “*sfrattare*” gli occupanti serbi dalle abitazioni dei Croati e, entro la seconda metà del 2001, il processo di ritorno dei profughi alle proprie case nella Slavonia Orientale fu quasi del tutto completato.

³⁴³ Civil Rights Project: “*Activities Report and Issues of Current Concern (August-September 1998)*”.

³⁴⁴ Viene citato a proposito il campo di raccolta collettiva di Gasinci (nella zona vicino a Dakovo), un tempo sede di un'accademia militare e, come tale, costituito da baracche e bungalows: Human Rights Watch: “*Second Class Citizens: The Serbs of Croatia*”, cit.

I Serbi tuttora rimasti nella zona sono circa 3500, sistemati in case private, comprate o prese in locazione, oppure, ancora oggi, in campi profughi³⁴⁵.

Anche in questo caso, per concludere, ritengo opportuno citare un commento di una delle più importanti ONG presenti in Croazia, lo Human Rights Watch Office, in merito alla situazione in esame:

“In tale modo, le autorità hanno compiuto delle discriminazioni in merito al godimento dei basilari diritti umani alla proprietà e ad un posto in cui vivere.

I Croati, in altre zone della Croazia, godono di una protezione pressoché assoluta dalle evizioni, mentre i Serbi della Slavonia Orientale sono stati mandati via senza alcun riguardo...’³⁴⁶.

³⁴⁵ Dati forniti dal Ministero Croato per il Lavori Pubblici: OSCE Mission to the Republic of Croatia, “*Report on Croatia’s Progress in Meeting International Commitments Since 18 April 1996*”, 24 mag. 2001, par. 56.

³⁴⁶ Human Rights Watch: “*Broken Promise*”, cit., pag. 34.

Capitolo IV

LA CROAZIA E LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

4.1. L'ingresso della Repubblica croata nel Consiglio d'Europa e gli obblighi in merito al ritorno dei profughi alle proprie abitazioni. Gli Accordi di Dayton.

E' indiscutibile quanto il tema della tutela della proprietà immobiliare sia collegato strettamente al problema del ritorno dei profughi alla propria abitazione di origine.

L'uno è premessa necessaria dell'altro: il riconoscimento della tutela, nel suo significato più ampio, del diritto di proprietà o del possesso sulle abitazioni delle persone sfollate durante la guerra è uno degli elementi fondamentali per garantire l'equo e corretto ritorno dei profughi alle zone da cui sono stati espulsi.

Partendo da ciò, alcuni degli obblighi assunti dalla Repubblica croata in ambito europeo legati al suo ingresso nel Consiglio d'Europa hanno riguardato il problema del ritorno dei profughi alle proprie case d'origine e della restituzione a questi delle loro proprietà.

Secondo l'art. 3 dello Statuto del Consiglio, chi vuole entrare a far parte di esso deve riconoscere i principi della preminenza del diritto e del rispetto delle libertà fondamentali e dei diritti umani³⁴⁷.

Vale la pena di riassumere brevemente le tappe dell'avvicinamento della Croazia al Consiglio.

³⁴⁷ Statuto del Consiglio d'Europa, art. 3, siglato a Londra il 5 mag. 1949.

Nel settembre del 1992, la Croazia, divenuta una repubblica autonoma nel giugno del 1991, inviò una lettera al Segretario Generale del Consiglio, chiedendo di entrare a far parte del Consiglio d'Europa, dichiarandosi desiderosa di rispettare i principi enunciati nell'art. 3 dello Statuto appena menzionato.

Il Comitato dei Ministri invitò pertanto l'Assemblea Parlamentare³⁴⁸ a dare la sua opinione in merito, considerando positivamente l'impegno della Repubblica Croata a *“rifiutare l'acquisizione di territori con la forza, così come di procedere a pulizie etniche, e ad impegnarsi a proteggere soggetti appartenenti a minoranze nazionali e gruppi etnici presenti nel suo Stato e a rispettare i loro diritti”*³⁴⁹.

In seguito alla partecipazione da parte della Croazia alla guerra in Bosnia Erzegovina, la procedura di accesso al Consiglio subì un arresto³⁵⁰, fino al maggio del 1994, quando si diede avvio ad una procedura di esame del sistema giuridico nazionale croato da parte di un membro della Corte Europea per i Diritti Umani e di uno della Commissione Europea sui Diritti Umani.

Le conclusioni furono esposte in un rapporto del settembre 1994³⁵¹.

³⁴⁸ Il 4 maggio 1992 l'Assemblea Parlamentare concesse alla Croazia lo status di ospite speciale al Consiglio d'Europa.

³⁴⁹ Res. 62(92) sulla Croazia, adottata dal Comitato dei Ministri il 10 dic. 1992.

³⁵⁰ Il Consiglio ritenne che la repubblica Croata non avesse tenuto un comportamento rispettoso dei diritti umani. Come ebbe a dire, in una lettera del 15 novembre 1993 al Consiglio, l'allora portavoce del Parlamento croato Stipe Mesic, ora Presidente della Repubblica, *“Il Parlamento croato è consapevole del fatto che la Croazia dovrebbe essere ritenuta responsabile per una certa parte delle azioni dei Croati in Bosnia Erzegovina”*.

³⁵¹ Rapporto del 8 dic. 1994

Secondo tale rapporto, la legislazione in vigore nella Repubblica Croata non venne considerata *“in conflitto con i principi di una democrazia parlamentare, la protezione delle minoranze e dei diritti umani e lo stato di diritto”*.

Tuttavia si ritenne che fossero presenti delle violazioni nella effettiva implementazione delle norme sui diritti umani e, in particolare, in merito alla protezione del rispetto alla propria casa, garantito dall'art. 8 della Convenzione Europea sui Diritti Umani.

Si disse però anche che le pratiche in violazione dei diritti umani sarebbero dovute *“essere considerate alla luce del conflitto in corso e che, fino a che questo non si fosse risolto, il pieno godimento dei diritti fondamentali sarebbe stato costantemente a rischio”*³⁵².

Negli anni seguenti le relazioni tra la Repubblica Croata e il Consiglio Europeo proseguirono.

Nel febbraio del 1996 fu presentato un rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite sulla situazione dei diritti umani in Croazia. Nuovamente, si insisteva sui pochi progressi fatti fino ad allora nell'ambito dei ritorni dei profughi serbi, benché, veniva riportato, la Croazia avesse dichiarato di risolvere il problema non appena le relazioni politiche con la Repubblica Federale Jugoslava si fossero normalizzate. Nondimeno, nel rapporto si auspicava che tale situazione di *“stallo politico”* non causasse ulteriori ritardi a coloro che avrebbero potuto legalmente fare ritorno³⁵³.

³⁵² Conclusioni del rapporto degli esperti legali Mr. Matscher e Mrs. Thune.

³⁵³ Conclusioni del rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite, del 16 feb. 1996 (S/1996/109)

A pochi giorni di distanza, vi fu una dichiarazione del Presidente del Consiglio di Sicurezza, emessa sulla base del rapporto appena esaminato³⁵⁴.

Secondo il Presidente, il Consiglio di Sicurezza rimaneva scettico in merito alle misure prese dalla Croazia nel campo del ritorno dei profughi, evidenziando che, fra queste, il diritto per chi ritornava di richiedere il possesso dei propri beni non poteva essere sottoposto alla condizione di una futura normalizzazione dei rapporti fra la Repubblica Croata e la Federazione Jugoslava. Perciò si chiedeva nuovamente al Governo croato di intraprendere tutte le azioni necessarie al pieno riconoscimento dei diritti di coloro volessero fare ritorno nel territorio.

Il 15 marzo del 1996, la Croazia inviò una lettera di intenti al Consiglio Europeo in cui, al fine di soddisfare i requisiti richiesti per entrare a far parte di esso, dichiarava di impegnarsi ufficialmente in una serie di ambiti³⁵⁵.

Fra questi, l'appellante si impegnò a sottoscrivere e a ratificare la Convenzione Europea sui Diritti Umani e i suoi Protocolli aggiuntivi, inclusi l'art. 8 della Convenzione e l'art. 1 del primo Protocollo aggiuntivo, posti a tutela del diritto al rispetto della propria casa e della proprietà ed a *‘prendere tutte le misure necessarie...per garantire la sicurezza e i diritti umani della popolazione serba in Croazia...per facilitare il ritorno delle persone che hanno lasciato queste zone e per permettergli, attraverso procedure specifiche stabilite dalla legge, di esercitare in modo effettivo i loro diritti a riacquistare la loro proprietà*

³⁵⁴ Dichiarazione del Presidente del Consiglio di Sicurezza, pronunciata al 3633° meeting del Consiglio di Sicurezza, tenutosi il 23 feb. 1996.

³⁵⁵ Lettera del Min. degli Esteri Granic al Consiglio Europeo, 15 mar. 1996.

o a ricevere un risarcimento”, di adempiere agli obblighi previsti nell’Accordo di Erdut sulla Slavonia orientale e di cooperare pienamente ed in modo effettivo nell’implementazione degli Accordi di Dayton.

E’ quindi opportuno esaminare brevemente gli Accordi di Dayton³⁵⁶.

Questi furono siglati a Parigi, dopo una serie di consultazioni informali tenutesi a Dayton, negli USA, da parte della Repubblica Croata, di quella di Bosnia Erzegovina e della Repubblica Federale Jugoslava, alla presenza dell’Unione Europea, in veste di negoziatore speciale, degli Stati Uniti, della Federazione Russa, della Francia, della Germania e dell’Inghilterra, di quelle Nazioni, in sostanza, che avevano un maggior interesse economico e politico alla stabilità della regione balcanica³⁵⁷.

L’Accordo si inseriva nel novero dei trattati internazionali, in conformità con la Convenzione di Vienna del 1969, e conteneva una parte generale e una serie di Annessi, riguardanti in modo più specifico i temi affrontati nella parte generale. Alcuni di questi riguardavano in modo particolare gli aspetti legati alla demilitarizzazione dell’area, alla demarcazione dei confini fra le Repubbliche e al loro reciproco riconoscimento e uno, l’Annesso numero 4, conteneva il testo costituzionale della neonata Repubblica bosniaca³⁵⁸, divisa in due entità fra loro distinte, la Federazione Croato-Musulmana e la Repubblica Serba di Bosnia³⁵⁹.

³⁵⁶ General Framework Agreement for Peace in Bosnia Erzegovina, Parigi, 14 dic. 1995.

³⁵⁷ Per la precisione, i Capi di Stato presenti al momento della firma dell’Accordo furono: Kohl, Chernomyrdyn, Major, Chirac, Clinton e Gonzalez (rappresentante dell’Unione Europea).

³⁵⁸ General Framework Agreement: Annex 4.

³⁵⁹ Si veda l’intervento di Amhed Zilic: “*The Dayton Agreement, the Challenge of a Change*”, pronunciato in occasione della conferenza internazionale dal titolo: “*Interethnic Relations in the Western Balkans: Problems, Instruments and Prospects for*

Ma, ai fini di questa ricerca, a interessare in modo particolare è la previsione contenuta nell'art. VII della parte generale, secondo la quale:

*“Riconoscendo che l’osservanza dei diritti umani e la protezione dei rifugiati e delle persone sfollate sono di vitale importanza per il raggiungimento di una pace duratura, le Parti dell’Accordo acconsentono a collaborare pienamente... con le disposizioni concernenti i rifugiati e le persone sfollate contenute nel primo capitolo dell’Annesso n. 7”*³⁶⁰.

Gli obblighi di cui all’Annesso n. 7 riguardavano specificamente la Bosnia Erzegovina e le due entità statali al suo interno. L’obbligo per la Croazia nasceva in virtù di quanto previsto dall’articolo ora citato.

Il primo articolo dell’Annesso dedicato ai rifugiati e alle persone sfollate disponeva testualmente:

“Tutti i rifugiati e le persone sfollate hanno diritto di ritornare liberamente alle loro abitazioni di origine.

*Essi dovranno avere il diritto a che sia restituita loro la proprietà di cui sono stati privati nel corso delle ostilità dal 1991 e di essere compensati per ogni proprietà che non possa essere loro restituita”*³⁶¹.

Veniva inoltre fatto riferimento alla legislazione degli Stati parti dell’accordo:

“...le parti dell’Accordo intraprenderanno immediatamente le seguenti misure:

the Future”, tenutasi a Berlino nei giorni del 12 e 13 set. 2003. Rintracciabile al sito: www.suedosteuropa-gesellschaft.com.

³⁶⁰ General Framework Agreement, parte generale, art. VII.

³⁶¹ General Framework Agreement, Annex 7, Diritti dei Rifugiati e delle Persone Sfollate art. I (1).

(...) l'abrogazione della legislazione nazionale e delle pratiche amministrative con intenti o effetti discriminatori”³⁶².

In seguito alla richiesta di ingresso nel Consiglio d'Europa da parte della Repubblica Croata, un Comitato stilò un rapporto sulle condizioni di ingresso e sull'opportunità o meno di concedere un posto alla Croazia nel Consiglio³⁶³.

Nel rapporto si invitò la Repubblica croata ad accelerare il processo del ritorno dei profughi alle loro abitazioni di origine, senza discriminazioni in base alla provenienza etnica³⁶⁴.

Tuttavia, si disse che l'ingresso nel Consiglio d'Europa avrebbe costituito *“la migliore garanzia contro le violazioni delle regole democratiche e dei diritti umani”*³⁶⁵ e che l'integrazione della Croazia in Europa avrebbe portato un *“contributo sostanziale al successo degli Accordi di Dayton, alla pace e alla stabilità nella ex-Jugoslavia”*³⁶⁶.

Secondo l'art. 4 dello Statuto del Consiglio d'Europa:

*“Ogni Stato europeo, che sia considerato capace e volenteroso di conformarsi alle disposizioni dell'articolo 3, può essere invitato dal Comitato dei Ministri a divenire Membro del Consiglio d'Europa...”*³⁶⁷.

³⁶² General Framework Agreement, Annex 7, art. I (3).

³⁶³ Committee on Legal Affairs and Human Rights and Committee on Relations with European Non-Member Countries: *“Report on Croatia's request for membership of the Council of Europe”*, Doc. 7510, 29 mar. 1996. Si veda anche: Doc. 7534, Opinion of the Committee on Relations with European Non-Member Countries, 23 apr. 1996.

³⁶⁴ *“Report on Croatia's request for membership of the Council of Europe”*, Doc. 7510, cit.: conclusion, par. 110.

³⁶⁵ *Ibid.*, par. 107.

³⁶⁶ *Ibid.*, par. 114.

³⁶⁷ Statuto del Consiglio d'Europa, art. 4.

L'art. 3 dispone:

“Ogni Membro del Consiglio d'Europa riconosce il principio della preminenza del Diritto e il principio secondo il quale ogni persona soggetta alla sua giurisdizione deve godere dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Esso si obbliga a collaborare sinceramente e operosamente al perseguimento dello scopo definito nel capo I”³⁶⁸.

Il Capo I riguarda gli scopi propri del Consiglio:

L'art. 1 dispone infatti:

“a) Il Consiglio d'Europa ha lo scopo d'attuare un'unione più stretta fra i Membri per tutelare e promuovere gli ideali e i principi che sono loro comune patrimonio e per favorire il loro progresso economico e sociale.

b) Questo scopo sarà perseguito dagli organi del Consiglio mediante l'esame delle questioni d'interesse comune, la conclusione di accordi e lo stabilimento di un'opera comune nel campo economico, sociale, culturale, scientifico, giuridico e amministrativo e mediante la tutela e lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali”³⁶⁹.

Dunque, l'Assemblea Parlamentare del Consiglio considerò la Repubblica Croata capace e volenterosa, ai sensi dell'art. 4, di soddisfare i requisiti stabiliti dall'art. 3 per entrare a far parte del Consiglio è invitò la Croazia a divenirne membro, riservandogli cinque seggi nell'Assemblea stessa³⁷⁰.

³⁶⁸ *Ibid.*, art. 3.

³⁶⁹ *Ibid.*, Capo I, art. 1(a-b)

³⁷⁰ Opinion No. 195 (1996) sulla Richiesta della Croazia per l'ingresso nel Consiglio d'Europa, 12° seduta dell'Assemblea Parlamentare, 24 apr. 1996. Rintracciabile al sito www.htmh.hu/coe.htm

Nel giugno dello stesso anno, l'Assemblea Parlamentare e il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa riaffermarono la serie degli obblighi e degli impegni che la Croazia avrebbe dovuto assumere, inviando una lettera al Ministro degli Affari Esteri: parte del documento riguardava in modo specifico i temi dell'implementazione degli accordi di pace e dei rifugiati, dei diritti umani, delle minoranze e delle persone sfollate³⁷¹.

In esso si ribadiva la necessità di procedere alla implementazione degli Accordi di Dayton e dell'*Erdut Agreement*, sulla Slavonia Orientale, come pure degli altri testi del Consiglio d'Europa, delle Nazioni Unite e dell'OSCE, nella parte in cui essi concernevano il rispetto dei diritti umani e la protezione delle minoranze.

Parimenti, si invitava la Croazia a dotarsi di un piano programmatico in merito ai ritorni, accompagnato da un registro dei Serbi precedentemente residenti nei territori ora croati e da un elenco delle misure prese per incoraggiare il ritorno di questi, compresa la restituzione della loro proprietà o un risarcimento.

Il 6 novembre 1996, la Repubblica Croata entrò ufficialmente a fare parte del Consiglio d'Europa.

³⁷¹ Annesso alla lettera del 7 giugno 1996 del Comitato dei Ministri al Ministro degli Affari Esteri della Croazia (contenuto nella appendice n. III del Report doc. 8353 del Comitato per il Rispetto degli Obblighi e degli Impegni da parte degli Stati Membri del Consiglio d'Europa del 23 mar. 1999).

4.1.2. Il monitoraggio sul rispetto degli impegni assunti dalla Croazia.

Dal momento dell'entrata della Repubblica croata nel Consiglio d'Europa, iniziò una fase di esame da parte degli organi consiliari sulla legislazione croata in merito agli obblighi e agli impegni presi al momento dell'ingresso³⁷².

Per i fini di questa ricerca, va analizzato un rapporto dell'aprile del 1999, stilato dal Comitato sulla Migrazione, sui Rifugiati e sulla Demografia³⁷³.

Innanzitutto, fu considerata positivamente l'adozione del Programma sul Ritorno³⁷⁴ da parte del Governo croato e, parallelamente, si auspicò che tale programma fosse supportato da un'adeguata implementazione pratica a tutti i livelli e in modo imparziale³⁷⁵.

Partendo da questa premessa positiva, il Comitato considerò ancora esistenti *“alcuni ostacoli al ritorno dei profughi che si sarebbero dovuti affrontare in modo più vigoroso”*³⁷⁶ e, fra questi, indicò specificamente

³⁷² Con la Risoluzione 1115 (1997), venne creato un *“Comitato di Monitoraggio”*, avente la funzione di esaminare periodicamente quanto gli obblighi contratti dagli Stati membri, al momento del loro ingresso nel Consiglio d'Europa, fossero effettivamente rispettati. Altresì, il Comitato aveva anche il compito di verificare il rispetto delle disposizioni della Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo e delle altre Convenzioni del Consiglio. Res. 1115, 29 gen. 1997.

³⁷³ Doc. 8368: *“Return of Refugees and Displaced Persons to their Homes in Croatia”* rapporto del Committee on Migration, Refugees and Demography (Rapporteur: Mr. Akselsen, Norvegia) del 9 apr. 1999. Sulla base di tale rapporto, l'Assemblea Parlamentare ribadì gli obblighi per la Repubblica Croata tramite la Raccomandazione 1406 e la seguente Risoluzione 1185, entrambe dell'aprile 1999.

³⁷⁴ *“Program for Return and Housing Care of Expelled Persons, Refugees and Displaced Persons”*, *Narodne Novine*, n. 92/1998, 26 giu. 1998. Per l'analisi del provvedimento, si rimanda al Capitolo 3, paragrafo 3.1.2

³⁷⁵ Doc. 8368, cit., Draft Recommendation, par. 2.

³⁷⁶ *Ibid.*, par. 6.

“la mancanza di case abitabili e di sistemazioni alternative per coloro che occupavano temporaneamente le abitazioni di chi voleva ritornare”³⁷⁷.

Successivamente, l'Assemblea Parlamentare invitò il Comitato dei Ministri a richiamare l'attenzione della Repubblica Croata sulla necessità di *“emendare o abrogare la legislazione discriminatoria, così come previsto dal Programma sul Ritorno”* e ad *“assicurarsi che le Housing Commissions, istituite dal Programma per risolvere le questioni sulla proprietà e sulle sistemazioni nelle aree di ritorno, compresi i processi di riacquisizione, ricevessero istruzioni chiare per svolgere la loro funzione in modo chiaro e trasparente e che il loro lavoro fosse monitorato da parte della Commissione Governativa sui Ritorni”³⁷⁸.*

Non risulta alcuna attività documentata da parte di detta Commissione.

Quindi, ci si occupava della politica delle *Housing Commissions* per quel che riguardava i criteri di reperibilità delle sistemazioni alternative (è superfluo notare che il fatto che il diritto di proprietà, tutelato dalla Convenzione e dai suoi Protocolli, fosse sacrificato in favore della posizione degli occupanti, non sembrò essere un problema degno di menzione per il Comitato): il Governo croato avrebbe dovuto *“emanare per le Housing Commissions linee guida non discriminatorie che stabilissero standards accettabili in tema di sistemazioni alternative per gli occupanti temporanei, obbligati a liberare le abitazioni di coloro che volevano ritornarvi”* ed *“assicurarsi che le Housing Commissions agissero in modo risoluto, trattandosi di un problema urgente, per*

³⁷⁷ *Ibid.*, par. 7.

³⁷⁸ *Ibid.*, par. 10 (c, d).

risolvere i casi di occupazione illegale, inclusi quelli di occupazione multipla”³⁷⁹.

Anche in questo caso, per valutare quanto la Croazia abbia tenuto in considerazione le indicazioni del Consiglio d’Europa, ritengo sia sufficiente riferirsi alle pagine specificamente dedicate al funzionamento delle *Housing Commissions* e alla interpretazione estremamente ristretta di ciò che poteva costituire “*sistemazione alternativa*”³⁸⁰.

Infine, si faceva riferimento alla necessità di “*emendare o abrogare le disposizioni discriminatorie contenute nella Legge sulla Ricostruzione del 1996*”³⁸¹ e di cercare e seguire i consiglio degli esperti legali del Consiglio d’Europa per risolvere i problemi in tema di *tenancy rights*³⁸².

Sulla base di queste considerazioni, l’Assemblea Parlamentare, in una Risoluzione dello stesso periodo, giudicò il livello degli impegni rispettati da parte della Repubblica Croata “*non ancora sufficiente*” e decise di continuare l’opera di monitoraggio ancora per un anno³⁸³. Gli obblighi relativi ai ritorni dei profughi serbi e alle loro proprietà immobiliare erano quelli indicati nel rapporto appena esaminato.

L’11 dicembre del 1999, a pochi giorni dalle elezioni parlamentari, il presidente Tudjman morì. Era risaputa l’avversione da parte della Comunità internazionale nei confronti del Presidente croato e del suo

³⁷⁹ *Ibid.*, par. 10 (e, f).

³⁸⁰ Capitolo 3, paragrafo 3.1.2

³⁸¹ Law on Reconstruction, *Narodne Novine*, n. 24/1996, del 26 mar. 1996. Si veda il Capitolo 3, par 3.3 per un’analisi sulla normativa in tema di ricostruzione delle abitazioni danneggiate o distrutte dalla guerra.

³⁸² Doc. 8368, cit., par. 10 (j, g).

³⁸³ Ris. 1185 (1999) del 29 apr. 1999.

partito, l'Unione Democratica Croata, notoriamente conservatore e poco incline ad un'apertura della Croazia all'Europa.

L'opposizione, costituita dal Partito Socialista, approfittò abilmente della situazione e riuscì a vincere le elezioni del 3 gennaio del 2000 e, successivamente, il ballottaggio del 7 febbraio.

Il nuovo Governo fu guidato da Ivica Racan e il nuovo Presidente della Repubblica fu Stipe Mesic. Immediatamente i rapporti fra la Comunità internazionale e la Repubblica Croata cambiarono: il Consiglio Europeo parlò di *‘positivi cambiamenti politici nel Paese, che includevano un mutato atteggiamento verso la Comunità internazionale che portava ad una cooperazione molto migliore che in passato’* in particolare per quel che riguardava la collaborazione con il Tribunale Penale Internazionale, le relazioni con la Bosnia Erzegovina e l'implementazione degli Accordi di pace e, così si diceva, *“il ritorno dei rifugiati e delle persone sfollate”*³⁸⁴.

Secondo il rapporto del settembre dello stesso anno, si percepiva un positivo cambiamento dell'approccio da parte del Governo croato verso il problema dei ritorni.

Positivo era altresì il giudizio sulla Legge sulle Aree di Speciale Interesse per lo Stato³⁸⁵ e la Legge sulla Ricostruzione³⁸⁶, così come emendate nel giugno e nel luglio del 2000 (si ricorda invece come tali emendamenti

³⁸⁴ Comitato per il Rispetto degli Obblighi e degli Impegni da parte degli Stati Membri del Consiglio d'Europa: Doc. 8823: *“Honouring of Obligations and Commitments by Croatia”*, del 13 set. 2000.

³⁸⁵ Amendments to the Law on the Areas of Special State Concern, *Narodne Novine*, n.58/2000, del 14 lug.2000. Si veda il Capitolo 3, paragrafo 3.1.3

³⁸⁶ Act Amending the Law on Reconstruction, *Narodne Novine*, n. 57/2000, del 9 giu. 2000. Si veda il Capitolo 3.3.

non cambiarono affatto la natura sostanzialmente discriminatoria delle norme)³⁸⁷.

Si confidava inoltre nelle dichiarazioni di intento da parte del Governo sulla necessità di rinnovare completamente il Programma sul Ritorno (come è stato esaminato in precedenza, il Programma sul Ritorno venne invece abrogato dagli emendamenti alla Legge sulle Aree di Speciale Interesse per lo Stato³⁸⁸ e da questi meramente *sostituito*)³⁸⁹.

Infine, contrariamente al precedente Governo, il nuovo dava l'impressione di essere più disposto ad affrontare il problema dei *tenancy rights*, anche in seguito alle dichiarazioni rilasciate dal Ministero per i Lavori Pubblici, la Ricostruzione e la Costruzione, in cui si affermava di voler creare un gruppo di lavoro specificamente indirizzato alla soluzione del problema³⁹⁰.

Pertanto, nel settembre del 2000, l'Assemblea Parlamentare reputò che la Croazia avesse adempiuto alla maggior parte degli impegni presi all'atto del suo ingresso nel Consiglio d'Europa e successivamente ribaditi nella risoluzione n. 1185 e decise di considerare chiusa la procedura di monitoraggio³⁹¹.

Purtuttavia, l'Assemblea affermò anche che una decisa riforma della legislazione concernente i diritti di proprietà e i *tenancy rights* fosse

³⁸⁷ Doc. 8823, cit., par. 86.

³⁸⁸ Law on the Amendments to the Law on the Areas of Special State Concern, *Narodne Novine*, no. 88/2002, 24 lug. 2002.

³⁸⁹ Doc. 8823, cit., par. 95.

³⁹⁰ Doc. 8823, cit., par. 98. Anche in questo caso, nel valutare quanto simili affermazioni corrispondessero a verità, non si può che rimandare all'analisi fatta nel corso del capitolo 3.2.3.

³⁹¹ Risoluzione 1223 (2000), adottata dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa il 26 settembre 2000.

necessaria anche al di fuori delle aree interessate dalla Legge sulla Aree di Speciale Interesse per lo Stato e che la Croazia dovesse prendere “*ulteriori misure per assicurare una piena e non discriminatoria implementazione, a livello centrale e locale, delle norme riguardanti l’accesso alla ricostruzione, alla restituzione della proprietà e all’offerta di sistemazioni alternative o temporanee*”³⁹².

Non fu un caso che, dopo solo un anno, il Comitato dei Ministri³⁹³ evidenziò come il processo del ritorno dei rifugiati e degli sfollati nella Repubblica Croata avesse la necessità di compiere ulteriori progressi.

Nuovamente, si auspicava un quadro legislativo più coerente, allineato con gli *standard* internazionali e attento ai temi della restituzione delle proprietà e della soluzione del problema dei *tenancy rights*, individuando i possibili rimedi nella restituzione fisica degli appartamenti, nella concessione di altre unità abitative o in un equo indennizzo.

Parimenti, si insisteva nell’affermare che, perché tale quadro legislativo potesse essere efficace, le autorità croate avrebbero dovuto prendere provvedimenti per assicurare l’implementazione delle norme a tutti i livelli dell’amministrazione³⁹⁴.

Benché alcuni osservatori internazionali lo auspicassero³⁹⁵, le osservazioni del Comitato dei Ministri non furono seguite dalla riapertura del monitoraggio sulla Repubblica Croata.

³⁹² *Ibid.*, par. 3 (ii).

³⁹³ Comitato dei Ministri: Doc. 9204 , Reply from the Committee of Ministers, adottata il 18 set. 2001.

³⁹⁴ *Ibid.*, par. 16.

³⁹⁵ Human Rights Watch: “*Broken Promises*”, cit., pag. 10, Recommendation to the Council of Europe.

4.2. Il processo di avvicinamento della Repubblica croata all'Unione Europea.

I criteri di Copenhagen e il Processo di Stabilizzazione e di Associazione.

Va ora esaminato brevemente il processo di avvicinamento all'Unione Europea da parte della Croazia, ponendo attenzione agli impegni presi da questa nell'ambito del rispetto dei diritti umani e, in particolare, del ritorno dei profughi serbi.

Secondo la *“Thessaloniki Agenda per i Balcani Occidentali”*, adottata dal Consiglio Europeo il 16 giugno 2003, *“il procedere dei Paesi dei Balcani Occidentali verso l'Unione Europea...dipenderà dalla capacità di ogni Paese di attuare le riforme, nel rispetto dei criteri stabiliti dal Consiglio Europeo del 1993 a Copenhagen e delle condizioni del Processo di Stabilizzazione e Associazione”*³⁹⁶.

Nel 1993 il Consiglio Europeo tenuto a Copenhagen³⁹⁷ definì una serie di criteri di tipo “politico” al rispetto dei quali sarebbe stato condizionato il processo di avvicinamento all'Unione Europea da parte dei Paesi richiedenti.

Il riferimento di allora era agli Stati dell'Europa Centrale e Orientale con i quali si era in procinto di concludere una serie di accordi (i cosiddetti *“Paesi associati”*).

³⁹⁶ Consiglio Europeo di Thessaloniki (19-20 giugno 2003): *“Conclusioni del Consiglio del 16 giugno sui Balcani Occidentali”*.

³⁹⁷ Consiglio Europeo di Copenhagen (21-22 giugno 1993) *“Conclusioni della Presidenza”*.

Si dichiarò che l'adesione all'Unione Europea dei Paesi dell'Europa Centrale e Orientale interessati avrebbe avuto corso non appena il Paese associato fosse stato in grado di assumere gli obblighi inerenti di partecipazione, soddisfacendo le condizioni politiche ed economiche poste.

Le condizioni di tipo politico, le sole da menzionare ai fini di questa ricerca, erano:

*“una stabilità delle istituzioni tale da garantire la democrazia, lo stato di diritto, il rispetto dei diritti umani e la protezione delle minoranze”*³⁹⁸.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam nel maggio del 1999, i criteri politici definiti nel documento di Copenhagen furono sostanzialmente trasposti come principi aventi valore costituzionale nel Trattato sull'Unione Europea³⁹⁹.

Il Trattato contiene le disposizioni in merito ai principi di base che ogni Stato che voglia far parte dell'Unione deve primariamente rispettare.

Secondo la prima parte dell'art. 49:

“Ogni Stato europeo che rispetti i principi sanciti nell'articolo 6, paragrafo 1 può domandare di diventare membro dell'Unione.”

Il primo paragrafo dell'articolo 6 determina i principi su cui è fondata l'Unione Europea:

“L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri”.

³⁹⁸ *Ibid.*, (7) Relazioni con i Paesi dell'Europa Centrale e Orientale.

³⁹⁹ Trattato sull'Unione Europea, Amsterdam (sottoscritto il 2 ott. 1997 ed entrato in vigore il 1 mag. 1999).

Nel 1996 l'Europa decise di procedere ad una fase definita di **approccio regionale** nei confronti dei paesi dei Balcani coinvolti nella guerra appena conclusa.

Nel Consiglio Europeo di Brussels del febbraio 1996⁴⁰⁰, si affermò di voler procedere a creare un processo di stabilità e di migliori condizioni di vicinato fra i Paesi dei Balcani Occidentali.

Gli obiettivi primari di tale azione erano quelli di rinforzare la completa implementazione degli Accordi di Dayton e di Erdut e di creare un'area di stabilità politica e di prosperità economica⁴⁰¹, promovendo e sostenendo, in una serie di relazioni bilaterali fra l'Unione Europea e ciascuno dei cinque Paesi interessati (Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, Repubblica Federale Jugoslava e Macedonia) la democrazia, lo stato di diritto, i diritti umani e la protezione delle minoranze, vale a dire quei principi già enunciati a Copenhagen nel 1993.

I cinque Stati vennero divisi in due gruppi: da un lato l'Albania e la Macedonia, che non avevano preso parte al conflitto, avrebbero avuto relazioni più avanzate con l'Unione Europea, dall'altro la Croazia, la Serbia e la Bosnia, per le quali il pieno rispetto degli Accordi di Dayton sarebbe stato un fattore di estrema importanza per lo sviluppo delle relazioni con l'Unione.

Le condizioni cui sarebbe dovuto essere informato il processo di approccio regionale trovarono una più ampia definizione nelle Conclusioni del Consiglio dell'aprile 1997⁴⁰², in cui l'Unione Europea

⁴⁰⁰ Consiglio Europeo di Brussels (26-27 febbraio 1996).

⁴⁰¹ *Ibid.*, Annesso n. III alle Conclusioni del Consiglio: (4: Scopo): *“Questo coincide con il campo coperto dagli accordi di pace”*.

⁴⁰² Consiglio Europeo del Lussemburgo (29-30 aprile 1997).

decise di stabilire la “*strategia delle condizioni*”⁴⁰³, in base alla quale le condizioni politiche ed economiche indicate sarebbero state la base di una politica mirante allo sviluppo delle relazioni bilaterali nei campi del commercio, dell’assistenza finanziaria e della cooperazione economica.

Il Consiglio Europeo avrebbe dovuto monitorare e valutare i progressi fatti nel raggiungimento delle condizioni richieste, basandosi anche sui rapporti prodotti dalle Organizzazioni Internazionali presenti nelle diverse Regioni.

Secondo un approccio graduale, la progressiva implementazione delle condizioni avrebbe prodotto un miglioramento delle relazioni fra l’Unione gli Stati aderenti.

Secondo la visione del Consiglio tale approccio avrebbe portato all’avvio di un **Processo di Stabilizzazione e di Associazione**, che sarebbe diventato il punto focale della strategia di avvicinamento dell’Unione Europea ai Balcani Occidentali⁴⁰⁴.

Delle condizioni indicate dal Consiglio, sarebbero dovute essere oggetto di rispetto, promozione e protezione da parte degli Stati, quelle relative ai diritti umani (e, fra questi, il diritto di proprietà e il diritto ad un giusto processo) e quelle sul rispetto e la protezione delle minoranze (protezione adeguata dei rifugiati e delle persone sfollate che ritornano alle aree in cui rappresentano una minoranza).

Secondo il Consiglio: tra “*le condizioni di base perché potessero iniziare le negoziazioni di qualsiasi forma di accordo di associazione*” e, fra queste, “*il rinnovo di autonome preferenze commerciali*” vi sarebbero

⁴⁰³ EU *Strategy on Conditionality*.

⁴⁰⁴ Consiglio Europeo di Vienna (dicembre 1998).

state anche quelle legate “*al rispetto dei principi fondamentali di democrazia e dei diritti umani*”, come pure “*all’implementazione degli Accordi di pace*” e “*alla realizzazione delle condizioni legate al ritorno dei profughi alle loro zone d’origine*”⁴⁰⁵.

E’ necessario accennare che, parallelamente all’Approccio Regionale, proprio dell’Europa, l’intera Comunità internazionale si indirizzò verso i Paesi dell’Europa Meridionale in un nuovo tentativo di portare stabilità in quell’area.

Il 10 giugno 1999 a Colonia, per iniziativa dell’Unione Europea, venne adottato il **Patto di Stabilità per l’Europa Meridionale**⁴⁰⁶.

Nel documento più di 40 fra Stati, membri dell’Unione Europea e non, e Organizzazioni internazionali⁴⁰⁷ intrapresero un’azione comune per “*raggiungere l’obiettivo di una pace duratura, della prosperità e economica e della stabilità politica per i paesi dell’Europa Meridionale*”⁴⁰⁸.

Elemento essenziale del Patto di Stabilità sarebbe stata una serie di accordi bilaterali e multilaterali con i Paesi interessati dal Patto, nonché la creazione di determinati organi specificamente deputati alla coordinazione e al monitoraggio del Patto in generale, e alla promozione di determinati settori quali la democratizzazione e i diritti umani (incluse le questioni legate al ritorno dei rifugiati e degli sfollati), la ricostruzione,

⁴⁰⁵ Annesso n. III alle Conclusioni del Consiglio del Lussemburgo (29-30 aprile 1997).

⁴⁰⁶ Stability Pact for Southern Europe, Colonia (10 giugno 1999).

⁴⁰⁷ Fra questi soggetti, erano presenti gli Stati membri dell’Unione Europea, la Federazione Russa, gli Stati Uniti, l’OSCE, il Consiglio d’Europa, la Nato, l’ONU, il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Europea per gli Investimenti, etc...

⁴⁰⁸ Stability Pact for Southern Europe, par. 3.

lo sviluppo, la cooperazione economica e i problemi relativi alla sicurezza⁴⁰⁹.

Obiettivi specifici del Patto erano quelli di “*rafforzare i Paesi interessati nei loro sforzi per raggiungere la pace, la democrazia, il rispetto dei diritti umani, la prosperità economica*”⁴¹⁰, elementi che, nel loro insieme, costituivano le basi per la stabilità della Regione.

Parimenti, il coinvolgimento dell’Unione Europea, che con i suoi Stati membri figurava come avente il ruolo di maggiore importanza organizzativa ed economica nel processo, mirava alla prospettiva della progressiva integrazione dei Paesi interessati nelle strutture dell’Unione, inclusa un’eventuale possibilità di ingresso.

Sulla base delle premesse e delle intenzioni del Patto di Stabilità e della Strategia dell’Europa verso i Balcani Occidentali, nel 1999 il processo di Stabilizzazione e di Associazione entrò in una fase ulteriore, quando la Commissione Europea propose ai Paesi interessati dal processo di approccio regionale un nuovo tipo di relazione contrattuale: gli **Accordi di Stabilizzazione e Associazione**⁴¹¹.

Il fine di tali accordi era quello di condurre i paesi dell’Europa Sud Orientale, ancora privi di accordi contrattuali ufficiali con l’Unione, verso la prospettiva di una piena integrazione nelle strutture dell’Unione Europea.

La spinta verso le riforme interne, a livello politico ed economico, e verso la conclusione di accordi bilaterali tra Stati che, fino a poco prima, avevano combattuto l’uno contro l’altro sarebbe stata proprio la

⁴⁰⁹ *Ibid.*, par. 14

⁴¹⁰ *Ibid.*, par. 9.

⁴¹¹ Commissione Europea, Brussels (26 mag. 1999). (COM (99) 235).

possibilità di una più stretta relazione con l'Unione e di un'eventuale *partnership*.

I principi cardine del processo erano quelli della riconciliazione e cooperazione fra gli Stati da un lato, e dell'avvicinamento delle politiche di questi agli *standard* politici ed economici indicati dall'Unione Europea dall'altro.

Gli accordi sarebbero stati diversificati fra loro in quanto a tempi e attuazione, a seconda della situazione individuale di ogni Paese e, in particolare, della capacità di questo di soddisfare le condizioni indicate negli accordi stessi e, fra di esse, quelle relative alla democrazia, allo stato di diritto, al rispetto dei diritti umani e delle minoranze (vale a dire di quei criteri definiti negli Accordi di Copenhagen e successivamente trasposti nel Trattato sull'Unione Europea) e dell'implementazione degli Accordi di Dayton, inclusi gli obblighi legati al ritorno dei rifugiati.

Nell'anno in cui tali accordi furono proposti per i Paesi dei Balcani Occidentali, la Commissione Europea tuttavia ritenne che le negoziazioni preliminari potessero iniziare solo con la Macedonia e l'Albania, mentre si disse che la Croazia e la Bosnia (la Repubblica Federale Serba non venne neppure presa in considerazione per il suo coinvolgimento nella guerra in Kosovo) non avendo ancora compiuto passi significativi nel rispetto delle condizioni, necessitassero di un altro periodo di esame.

Non fu un caso che nel *Summit*, tenutosi a *Zagabria* nel novembre del 2000⁴¹², fra gli Stati membri dell'Unione Europea e i Paesi dei Balcani Occidentali interessati dal Processo di Stabilizzazione ed Associazione, si salutasse in maniera estremamente positiva il risultato delle elezioni in

⁴¹² Summit di Zagabria (24 nov. 2000), "*Dichiarazioni finali*".

Croazia del gennaio dello stesso anno, e il conseguente cambiamento di atteggiamento politico da parte del Paese verso un contatto più stretto con l'Europa.

Il *Summit* diede il via ad un'ulteriore fase nel Processo di Stabilizzazione e di Associazione, nella quale si esplicitò che, tenendo conto della situazione di ciascun Paese e degli sforzi di ciascuno nell'implementazione degli obblighi stabiliti dal Consiglio nell'aprile 1997 rispetto alle riforme democratiche, economiche ed istituzionali, l'Unione avrebbe proposto un approccio di tipo individuale per ogni Stato, approccio che veniva appunto definito come Accordo di Stabilizzazione e di Associazione.

Questo si inseriva nel novero degli accordi di associazione che rappresentavano il punto focale del Processo di Stabilizzazione e di Associazione, stabilendo le condizioni ed i tempi di avvicinamento da parte degli Stati parti all'Unione Europea, nell'ottica di una graduale istituzione di un'area di libero scambio e di riforme in linea con gli *standard* europei.

La Repubblica Croata venne lodata per *“la serie degli sforzi e il successo delle riforme intrapresi dalle autorità politiche dall'inizio dell'anno”*⁴¹³.

In base a ciò si auspicava la celere conclusione di un accordo.

Parallelamente, l'Unione Europea si impegnava a lanciare un programma di aiuti economici per i paesi partecipanti al processo di stabilizzazione e di associazione, intitolato **CARDS** (*Assistenza della Comunità per la*

⁴¹³ *Ibid.*, “Processo di Stabilizzazione e di Associazione su base individuale”.

Ricostruzione, la Democratizzazione e la Stabilizzazione)⁴¹⁴, anche questo sottoposto a condizioni politiche ed economiche analoghe a quelle riferite precedentemente⁴¹⁵.

Un accordo non tardò a venire: il 29 ottobre del 2001, le Comunità Europee e la Repubblica Croata firmarono un **Accordo di Stabilizzazione e di Associazione**⁴¹⁶.

Nel Preambolo si ribadiva *‘l’impegno della Croazia a favore del diritto al rientro dei rifugiati e delle persone sfollate e della tutela dei loro diritti connessi’* nonché *“il rispetto degli obblighi assunti nell’ambito degli Accordi di Dayton/Parigi ed Erdut”*⁴¹⁷.

Inoltre, nei Principi Generali dell’accordo, l’art. 2 così si esprimeva:

*“La politica interna ed esterna delle parti si ispira al rispetto dei principi democratici e dei diritti umani proclamati nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo...dei principi di diritto internazionale e allo Stato di diritto...”*⁴¹⁸.

In quanto ai tempi dell’implementazione del processo di associazione stabilitosi e all’opera di monitoraggio sull’applicazione dell’accordo, si dispose che l’associazione sarebbe stata completata entro sei anni dalla

⁴¹⁴ In base al CARDS *Country Strategy Paper* stabilito per la Repubblica Croata, 257 milioni di Euro sarebbero stati stanziati per svariati settori politici, economici ed istituzionali, fra cui le questioni legate al ritorno dei rifugiati. Commissione Europea: “Seconda conferenza regionale per l’Europa Sud occidentale”: CARDS assistance for 2000- 2006.

⁴¹⁵ European Commission Country Strategy Paper for Croatia 2002-2006 (CARDS): “Democratic Stabilisation: (1.1) Return of refugees and internally displaced persons.

⁴¹⁶ Accordo di stabilizzazione e di associazione, Lussemburgo (29 ott. 2001).

⁴¹⁷ *Ibid.*, Preambolo.

⁴¹⁸ *Ibid.*, Principi Generali, art. 2.

firma dell'accordo⁴¹⁹ e che sul rispetto dell'intesa e "*sui progressi compiuti dalla Croazia nell'attuare le riforme giuridiche, amministrative, istituzionali ed economiche*"⁴²⁰ avrebbe monitorato un apposito "*Consiglio di Stabilizzazione e di Associazione*", istituito a norma dell'art. 110 dell'accordo stesso.

I rapporti finora stilati sono tre.

Nel primo rapporto⁴²¹, risalente all'aprile 2002, vennero evidenziati diversi problemi nell'implementazione degli obblighi relativi al ritorno dei rifugiati.

Oltre alla questione delle difficoltà legate all'ottenimento della cittadinanza croata da parte dei Serbi fuggiti durante la guerra (requisito necessario per evitare di incappare in insuperabili lungaggini burocratiche) il rapporto si soffermava sulle questioni esaminate specificamente nel capitolo precedente, vale a dire la scarsa percentuale di abitazioni effettivamente restituite ai loro legittimi proprietari, la mancata previsione di una soluzione al problema dei *tenancy rights* cancellati per legge o tramite un provvedimento amministrativo e i ritardi eccessivi nella ricostruzione delle case distrutte o danneggiate durante la guerra.

Nelle raccomandazioni finali, si invitava la Repubblica Croata ad "*accelerare il processo di restituzione delle proprietà*", a "*trovare una*

⁴¹⁹ *Ibid.*, art. 5(1).

⁴²⁰ *Ibid.*, art. 5(2).

⁴²¹ Commission Staff Working Paper: Stabilisation and Association Report 2002 (4 apr. 2002) (COM (2002) 163).

*soluzione appropriata per i tenancy rights” e a “rimuovere tutti gli ostacoli legali ed amministrativi al ritorno dei profughi”*⁴²².

Nel secondo rapporto⁴²³, del marzo del 2003, nel ribadire le medesime osservazioni fatte l’anno prima, la Commissione di monitoraggio disse esplicitamente:

“Dei progressi sono stati fatti nel campo dei ritorni dei rifugiati e sono state adottate misure legislative per permettere l’integrazione della minoranza serba, in particolar modo di coloro che tornano, e per la tutela dei tenancy rights.

*Tuttavia, il processo ha principalmente riguardato la costituzione di un quadro legale. Le principali priorità del Governo devono essere di assicurare che questa legislazione sia prontamente implementata e il problema risolto senza ritardo ulteriore”*⁴²⁴.

Anche questa volta, le raccomandazioni della Commissione ripresero i contenuti dell’anno precedente e, in più, sottolinearono che la Croazia avrebbe dovuto impegnarsi anche nello *“strutturare un sistema di risarcimento per i tenancy right cancellati all’interno e all’esterno delle aree di speciale interesse per lo Stato”*⁴²⁵.

Nel febbraio dello stesso anno, la Repubblica Croata presentò la domanda per l’ingresso nell’Unione Europea: la risposta del Consiglio Europeo fu quella di introdurre per la Croazia, nella Thessaloniki Agenda

⁴²² *Ibid.*, par. 2.4 *“Priority areas needing attention in the next 12 months”*.

⁴²³ Commission Staff Working Paper: Stabilisation and Association Report 2003 (26 mar. 2003) (COM(2003)139 Final).

⁴²⁴ *Ibid.*, par. 2.2: *“Human rights and protection of minorities”*.

⁴²⁵ *Ibid.*, par. 2.4: *“Priority areas needing attention in the next 12 months”*.

del giugno 2003⁴²⁶, il meccanismo della **Partnership Europea**, avente la funzione di “*identificare le priorità nell’azione di supporto agli sforzi per avvicinarsi all’Unione*”, priorità che, di nuovo, sarebbero servite come metro di misura per valutare i progressi compiuti dallo Stato e per indirizzare meglio gli aiuti economici stabiliti nei vari programmi di assistenza.

Fra le *priorità a breve termine* indicate, vi era quella dell’accelerazione nel processo dei ritorni dei rifugiati, attraverso una serie di date indicate come termini: si disse che entro l’aprile del 2005 dovessero essere ricostruite tutte le abitazioni per cui si fosse fatta richiesta entro il settembre del 2004, come pure che la restituzione delle abitazioni occupate sarebbe dovuta essere completata entro il giugno del 2004.

Inoltre si continuava a porre l’attenzione sulla necessità di offrire un indennizzo a coloro che avessero perso le abitazioni su cui esisteva un *tenancy right*, anche al di fuori delle aree a speciale interesse per lo Stato⁴²⁷.

In seguito all’istituzione della *Partnership*, il rapporto del 2004⁴²⁸ non è stato più incluso nel novero dei rapporti sugli Accordi di Stabilizzazione e di Associazione, ma è divenuto, di fatto, una valutazione in merito alle condizioni della Croazia per aspirare ragionevolmente ad un futuro ingresso nell’Unione Europea.

⁴²⁶ Consiglio Europeo di Thessaloniki (19-20 giugno 2003).

⁴²⁷ Council Decision on principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Croatia (13 set. 2004) (2004/648/EC).

⁴²⁸ Commission of the European Communities: “*Opinion on Croatia Application for Membership of the European Union*” (Brussels, 20 apr. 2004) (COM(2004)257 Final).

Nuovamente, la Commissione Europea, nel dare la sua opinione sulla richiesta di ingresso nella UE da parte della Repubblica croata, ha evidenziato i problemi legati al ritorno dei profughi, considerandoli nel triplice aspetto della ricostruzione delle case, della restituzione delle proprietà e della sistemazione dei precedenti titolari di *tenancy rights*.

Nella valutazione sul tema della ricostruzione delle case, ha influito positivamente la conclusione dell'Accordo tra il Governo croato e i membri del Partito Serbo Democratico Indipendente (SDSS)⁴²⁹, avvenuto nel dicembre del 2003, in base al quale il Governo ha riaperto i termini per presentare la richiesta di costruzione della propria abitazione, spostando la data ultima al giugno del 2004⁴³⁰. Si è perciò valutato che il programma di ricostruzione dovrebbe terminare nel 2006.

Al contrario, per quello che riguarda i problemi delle case da restituire e la questione degli ex titolari di *tenancy rights* rimasti senza un'abitazione, il rapporto ha invitato nuovamente il Governo ad “*accelerare l'implementazione di tali elementi*” nell'ambito degli obblighi legati ai ritorni.

Nella conclusione del rapporto, la Commissione ha tuttavia deciso che, pur se maggiori sforzi sarebbero necessari nel campo del ritorno dei rifugiati, della protezione dei diritti delle minoranze e nella riforma giudiziaria, la Repubblica Croata ha soddisfatto i criteri politici stabiliti a

⁴²⁹ Agreement on Cooperation Between the Future Government of the Republic of Croatia and the Representatives of the Independent Democratic Serb Party in the Croatian Parliament (2003), cit.

⁴³⁰ Il termine è stato successivamente postposto, in un provvedimento del marzo dello stesso anno, al settembre del 2004.

Copenaghen nel 1993 e le condizioni poste nel 1997 dal Consiglio Europeo a fondamento del processo di stabilizzazione e di associazione.

*“Alla luce di queste considerazioni, la Commissione raccomanda che dovrebbero essere iniziate con la Croazia le negoziazioni per l’ingresso nell’Unione Europea”*⁴³¹.

Rimane tuttora aperta, in base a quanto previsto dalla *partnership* europea, la possibilità di un monitoraggio nei settori ancora carenti.

4.3. Le soluzioni proposte dallo Human Rights Watch Office.

Ritengo utile, per una migliore e più completa comprensione dell’intero problema, presentare quelli che un’ONG operante in Croazia, lo *Human Rights Watch* (HMW), (che più di tutte le altre organizzazioni si è occupata del problema del ritorno dei profughi) ha proposto come soluzioni, e parallelamente, come obblighi per la Repubblica Croata, nell’implementazione dei requisiti richiesti per entrare nell’Unione Europea.

Rispetto alle raccomandazioni, contenute nei rapporti sull’Accordo di Stabilizzazione e di Associazione, sulla restituzione delle proprietà, lo HMW⁴³² suggerisce che:

- coloro che occupano un’abitazione di un’altra persona e rifiutano l’*housing care* o la sistemazione alternativa temporanea (così come previsto nella normativa del 2002), dovrebbero essere

⁴³¹ *“Opinion on Croatia Application for Membership of the European Union”*, cit.: “Conclusioni”.

⁴³² Human Rights Watch (2004): *“Croatia: Benchmarks for meeting the EU requirements on refugees return and war crimes accountability”*, 1 ago. 2004.

soggetti ad un provvedimento di evizione, disposta al termine di un processo.

- La Croazia dovrebbe garantire l'osservanza, a tutti i livelli dell'ordinamento, delle disposizioni che impediscono di beneficiare dell'*housing care* o della sistemazione alternativa temporanea a coloro che possiedono un immobile abitabile nella Bosnia Erzegovina.
- I proprietari di case temporaneamente occupate dovrebbero ricevere un risarcimento per essere stati privati dell'uso e del possesso di queste.
- Le Corti dovrebbero premurarsi dell'esecuzione dei loro ordini di evizione e non fare distinzioni nel caso in cui l'azione per la restituzione dell'abitazione sia stata proposta dall'Avvocato dello Stato o dal proprietario stesso.
- I casi di occupazione di un immobile per fini diversi da quelli abitativi, o quelli in cui l'appartamento venga abitato solo in modo occasionale, quelli che si verificano in seguito a "*scissioni familiari*"⁴³³, o in cui i soggetti occupanti siano economicamente in grado di procurarsi un altro alloggio, dovrebbero essere risolti senza la condizione della previa concessione all'occupante di una sistemazione alternativa.

Riguardo al problema irrisolto dei *tenancy rights*:

- Nel caso in cui gli appartamenti su cui il *tenancy right* è stato eliminato non siano stati privatizzati, agli originari titolari

⁴³³ Si veda il cap. 3.1.2.

dovrebbe essere concessa la possibilità di riprenderne il possesso attraverso il loro acquisto o tramite un contratto di locazione.

- Qualora tali appartamenti siano stati acquistati da un'altra persona, ai i titolari originari dovrebbe essere concessa la possibilità di stabilirsi in un'abitazione simile in un'altra zona.
- Qualora il titolare del *tenancy right* rifiuti tali soluzioni, dovrebbe poter essere risarcito in modo equo.

Bibliografia:

AIM (quotidiano croato), Zagabria, 12 settembre 1995.

Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, Opinion No. 195 (1996), 24 apr. 1996.

Bianchini S., *Sarajevo, le radici dell'odio. Identità e destino dei popoli balcanici*, Edizioni Associate Editrice Internazionale, Roma, 1996.

Castellan G., *Storia dei Balcani. XIV-XX Secolo*, Edizioni Argo, Lecce, 1999.

Civil Rights Project (August-September 1998), *Activities Report and Issues of Current Concern*, 1998.

Comitato per il Rispetto degli Obblighi e degli Impegni da parte degli Stati Membri del Consiglio d'Europa, Doc. 8353, 23 marzo 1999.

Comitato per il Rispetto degli Obblighi e degli Impegni da parte degli Stati Membri del Consiglio d'Europa: *Honouring of Obligations and Commitments by Croatia*, Doc. 8823, 13 settembre 2000.

Comitato dei Ministri, Doc. 9204, 18 settembre 2001.

Commission Staff Working Paper, *Stabilisation and Association Report 2002* (4 aprile 2002) (COM (2002) 163).

Commission Staff Working Paper, *Stabilisation and Association Report 2003* (26 marzo 2003) (COM(2003)139 Final).

Commissione Europea, Brussels (26 maggio 1999), (COM (99) 235).

Commissione Europea, *Seconda conferenza regionale per l'Europa Sud occidentale: CARDS assistance for 2000- 2006*.

Commissione Europea, *Country Strategy Paper for Croatia 2002-2006* (CARDS).

Commissione delle Comunità Europee, *Opinion on Croatia Application for Membership of the European Union* (Brussels, 20 aprile 2004) (COM(2004)257 Final).

Committee on Legal Affairs and Human Rights and Committee on Relations with European Non-Member Countries: *Report on Croatia's request for membership of the Council of Europe*, Doc. 7510, 29 marzo 1996.

Committee on Relations with European Non-Member Countries, Doc. 7534, 23 aprile 1996.

Committee on Migration, Refugees and Demography, *Return of refugees and displaced persons to their homes in Croatia*, Doc. 8368, 9 aprile 1999.

Consiglio Europeo di Copenhagen, *Conclusioni della Presidenza*, 21-22 giugno 1993.

Consiglio Europeo di Lussemburgo, *III Annesso alle Conclusioni del Consiglio*, 29-30 aprile 1997.

Consiglio Europeo di Brussels, *Processo di Stabilizzazione e di Associazione*, 26 mag. 1999.

Consiglio Europeo di Thessaloniki, Thessaloniki Agenda: *Conclusioni del Consiglio del 16 giugno sui Balcani Occidentali*, 16 giugno 2003.

Consiglio Europeo, *Decisione del Consiglio sui principi, le priorità e le condizioni contenute nella partnership europea con la Croazia*, 13 settembre 2004, (2004/648/EC).

Corte Permanente di Giustizia Internazionale, *Chorzow Factory (Indemnity) Case (Germania c. Polonia)*, giudizio del 13 settembre 1928.

Craven M., *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development* Ph.D thesis, University of Nottingham, 1992.

Helle D., *Enhancing the protection of internally displaced persons in Rights have no borders: Worldwide internal displacement*, Global Norwegian Refugee Council /IDP Survey, Ginevra, 1998.

Honig J.W., Both N., *Srebrenica, Record of a War Crime*, Penguin, London, 1996.

Human Rights Watch (marzo1999), *Croatia Second Class Citizens: The Serbs of Croatia*, Vol 11, n 3(D).

Human Rights Watch (aprile 1997), *Human Rights in Eastern Slavonia During and After the Transition of Authority*, Vol. 9, n. 6(D).

Human Rights Watch (settembre 2003), *Broken Promises, Impediments to refugee return to Croatia*, vol. 15, n.6(D).

Human Rights Watch (2004), *Croatia: Benchmarks for meeting the EU requirements on refugees return and war crimes accountability*, 1 agosto 2004.

Kirgis F.L., *Restitution as a remedy in US Courts for violations of International Law*, American Journal of International Law, n.341, 2001.

ILO, Raccomandazione n.115, 46°, 7 giugno 1961.

Inter-American Juridical Committee, Legal Opinion on the decision of the Supreme Court of the U.S.A., OAS Doc. CJI//RES. II 15/92, (1992).

International Crisis Group: *A Half Hearted Welcome: Refugee Returns to Croatia*, 13 dicembre 2002.

Leckie S., *New directions in housing and property restitution in National Perspectives on Housing Rights*, The Hague, Kluwer International Publishers, 2001.

Lettera del Min. degli Esteri Granic al Consiglio Europeo, 15 marzo 1996.

Locke J., *Secondo trattato del governo civile*, 1689.

The Legal Service Coalition (2000), *Circumstances and Consequences of the Tenancy Rights Termination*, Press Release, dicembre 2000.

.

Macdonald R. St. J., *The margin of appreciation*, in Macdonald, Matscher, Petzold (a cura di) *The European System for the Protection of Human Rights*, Dordrecht, Boston, London, 1993.

Marzo Magno A. (a cura di), *La guerra dei dieci anni, Jugoslavia 1991-2001*, Il Saggiatore, Milano, 2001.

Norwegian Refugee Council (2002), Civil Right Project, *Triumph of Form Over Substance: Judicial Termination of Occupancy Rights in the Republic of Croatia and Attempted Legal Remedies*, 18 maggio 2002.

Ombudsman di Croazia, *Rapporto annuale del 2001*, gennaio 2002.

Organizzazione delle Nazioni Unite :

- Risoluzioni

Ris. 1946/8 ; Ris. 1948/10; Ris. 1948/194; Ris. 1959/1389 ; Ris.1966/2200; Ris. 1969/2542 ;

Ris. 1980/35 ; Ris. 1985/17; Ris. 1986/36 ; Ris. 1987/22 ; Ris. 1987/37 ; Ris. 1987/62 ; Ris. 1988/24 ; Ris. 1991/12 ; Ris. 1991/26 ; Ris. 1992/26 ; Ris. 1992/62 ; Ris. 1993/77 ; Ris. 1994/39 ; Ris. 1995/19 ; Ris. 1995/29 ; Ris. 1995/1009 ; Ris. 1997/6 ; Ris. 1996/27 ; Ris 1997/1115 ; Ris 1998/26; Ris. 1999/1185 ; Ris. 1999/1244 ; Ris. 2000/9 ; Ris. 2000/13 ; Ris. 2000/1223 ; Ris. 2001/28 ; Ris. 2001/34 ; Ris. 2002/28 ; Ris. 2002/49

- Rapporti e documenti

E/CN.4/Sub.2/1992/15; E/CN.4/Sub.2/1993/15; E/CN.4/Sub.2/1993/26;
E/CN.4/Sub.2/1993/26; E/CN.4/Sub.2/1994/20; E/CN.4/Sub.2/1995/12;
E/CN.4/1998/53/Add.2;

UN.Doc. E/CN.4/1991/4 (1991); UN-DOC A/48/8; UN-DOC A/52/8; UN Doc. A/751/18 (1997); UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/7; UN Doc. A/CONF.183/9 (1998); UN Doc. E/CN.4/2000/62 (2000); UN Doc. A/55/10 (2000); UN Doc. A/CONF.157/7 (2000)

- Commento Generale n. 3 (UN doc. E/CN.4/1991/23).
- Commento Generale n. 4 (UN doc. E/CN.4/1991/4).
- Commento Generale n. 7 (UN doc. E/C.12/1997/4).
- Commento Generale n. 27 del Comitato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (CCPR/C/21/Rev.1/Add.9).
- Report by the Secretary-General Pursuant to Commission on Human Rights Resolution 1993/77 (UN Doc. E/CN.4/1994/20), 7 dicembre 1993.
- Rules of Procedure and Evidence of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia Since 1991, 11 febbraio 1994.
- Rapporto finale dello Special Rapporteur della Sotto Commissione per la Prevenzione dalla Discriminazione e la Protezione delle Minoranze, 47th session (UN.Doc. E/CN.4/Sub.2/1995/12).
- United Nations Guidelines on International Events and Forced Evictions (UN Doc E/CN.4/Sub.2/1996/11), 10 luglio 1996.
- Sotto-Commissione delle Nazioni Unite per la Protezione e la Promozione dei Diritti Umani (E/CN.4/Sub.2/Res./1998/26).
- Commissione sui Diritti Umani, 57^o sessione: *Questione della violazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali in ogni parte del mondo (Repubblica croata)* (E/CN.4/2001/NGO/129), 13 febbraio 2001.
- Rapporto dello Special Rapporteur della Commissione sui Diritti Umani (UN. Doc. E/CN.4/2001/51).
- Office of the High Commissioner for Human Right (1993), *Fact Sheet No. 21, the Human Right to Adequate Housing*, 1993.

OSCE (2001), *Report on Croatia's Progress in Meeting International Commitments Since 18 April 1996*, 24 maggio 2001.

OSCE (2001), *Background Information Concerning Lost Tenancy Rights in Croatia*, 26 novembre 2001.

OSCE (2002), *Status Report n. 10*, 21 maggio 2002.

OSCE (2002), *Comments on the July 2002 amendments to the Law on Areas of Special State Concern*.

OSCE (2002), *Return and Integration in Zadar, The Balance*, 19 luglio 2002.

OSCE (2002), *Comments on the July 2002 amendments to the Law on Areas of Special State Concern*, 6 agosto 2002.

OSCE (2002), *Status Report n. 11*, 18 novembre 2002.

OSCE (2003), *Status Report n. 12*, luglio 2003.

OSCE (2003), *4th Report on Issues of Property Repossession under the July 2002 Amendments to the Law on Area of Special State Concern (Giugno 2003-Settembre 2003)*.

OSCE, *Status Report n. 13*, dicembre 2003.

OSCE (2004), *Background Report on the Return of the Illegally Occupied Residential Properties*, 30 luglio 2004.

OSCE (2004), *Third Party Intervention as Amicus Curiae in Application n. 59532/00 nel caso Blečić vs. Croazia innanzi alla Corte Europea sui Diritti Umani*, agosto 2004.

Padelletti M.L., *La tutela della proprietà nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Giuffrè, Milano, 2003.

Panebianco, Ascolese e Tafuri, *Dossier ex-Jugoslavia*, Elea Press, Salerno, 1993.

Pirjevec J., *Il giorno di S. Vito. Jugoslavia 1918-1992. Storia di una tragedia*, Nuova ERI, Torino, 1993.

Pirjevec J., *Le guerre jugoslave: 1991-1999*, Einaudi, Torino, 2001.

Politika, (rivista croata), dicembre 2000.

Pocar F., *Diritto dell'Unione e delle Comunità Europee*, Giuffrè, Milano, 2002.

Riva G., Ventura M., *Jugoslavia, il nuovo medioevo*, Mursia, Milano, 1992.

Sapienza R., *Sul margine dell'apprezzamento statale nel sistema della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo* in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1991.

Shirley J., *The role of international human rights and the law of diplomatic protection in resolving Zimbabwe land crisis*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, Boston, 2004.

Schermers H.G., *The international protection of the right of property*, in Matscher F., Petzold H., *Protecting human rights: the European dimension, studies in honour of Gerard J. Wiarda*, II ed. Koeln-Berlin-Bonn-Munchen, 1990.

Silber L., Little A., *The Death of Yugoslavia*, Penguin, London, 1996.

UNESCAP (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific), *What is Human Settlement*.

Reperibile su www.unescap.org/huset/whatis.htm

UNHCR (1994), *UNCHR's Operational Experience with Internally Displaced Persons: A Preliminary Review*, 1994.

United Nations Human Settlement Programme (UN-Habitat), Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Report no.1, *United Nations Housing Right Programme*, Nairobi, 2002. Reperibile su www.unhabitat.org/housing/pub

Vjesnik (quotidiano croato), Zagabria, 8 aprile 2002.

Zanghì C., *La proprietà e i diritti umani* in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, n. 2/1999, Palermo, 6 novembre 1999.

Zieck M., *UNHCR and Voluntary repatriation of refugees: a legal analysis*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1997.

Zilic Amhed, *The Dayton Agreement, the Challenge of a Change*, conferenza internazionale dal titolo: *Interethnic Relations in the Western Balkans: Problems, Instruments and Prospects for the Future*, Berlino 12 e 13 settembre 2003. Reperibile su www.suedosteuropa-gesellschaft.com

Zrinko Zrilic, *Occupancy /Tenancy Right in the areas of special state concern*, in *Hrvatska Pravna Revija*, novembre 2001.

Riferimenti normativi internazionali:

- Carta delle Nazioni Unite (26 giugno 1945).
- Charter of the Organization of American States (30 aprile 1948).
- Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (10 dicembre 1948).
- Statuto del Consiglio d'Europa (5 maggio 1949).
- IV Convenzione di Ginevra Relativa alla Protezione dei Civili in Tempo di Guerra, (12 agosto 1949).

- Convenzione Europea per la Protezione dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali (4 novembre 1950).
- Convenzione Internazionale sullo Statuto dei Rifugiati (28 luglio 1951).
- I Protocollo Aggiuntivo alla Convenzione Europea per la Protezione dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali (20 marzo 1952).
- IV Protocollo Aggiuntivo alla Convenzione Europea per la Protezione dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali (16 settembre 1963).
- Convenzione Internazionale sulla Eliminazione di ogni forma di Discriminazione Razziale (21 dicembre 1965).
- Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (16 dicembre 1966).
- Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (16 dicembre 1966).
- Convenzione Americana sui Diritti Umani (22 novembre 1969).
- Dichiarazione di Vancouver delle Nazioni Unite sugli Insediamenti dell'Uomo (maggio 1976).
- II Protocollo Aggiuntivo alla Convenzione di Ginevra (8 giugno 1977).
- Convenzione Internazionale sulla Eliminazione di ogni forma di Discriminazione Contro le Donne (18 dicembre 1979).
- Carta Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli (27 giugno 1981).
- Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Maastricht, 2-6 june 1986):
- Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the area of Economic, Social and Cultural Rights (17 novembre 1988).
- U.N Global Strategy for Shelter to the Year 2000, (20 dicembre 1988).
- Convenzione sui Diritti del Fanciullo (20 novembre 1989).
- Community Charter of Fundamental Social Rights (8 dicembre 1989).
- Convenzione Internazionale sulla Protezione dei Diritti di Tutti i Lavoratori Migranti e dei Membri delle loro Famiglie (18 dicembre 1990).
- Costituzione della Repubblica Croata (22 dicembre 1990).
- Agenda 21, Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo, (giugno 1992).
- Copenhagen Program of Action, World Summit for Social Development (12 marzo 1995).

- Erdut Agreement (Basic Agreement on The Region of Eastern Slavonia, Baranja, And Western Sirmium), 12 novembre 1995.
- General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Agreement on Refugees and Displaced Persons, Parigi, 14 dicembre 1995.
- Habitat Agenda (14 giugno 1996), (UN Conference of Human Settlement, Istanbul, 3-14 June 1996).
- Maastricht Guidelines (22 al 26 gennaio 1997).
- Trattato sull'Unione Europea, Amsterdam (sottoscritto il 2 ott. 1997 ed entrato in vigore il 1 mag. 1999).
- Stability Pact for Southern Europe, Colonia (10 giugno 1999).
- Summit di Zagabria (24 novembre 2000).
- Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (7 dicembre 2000).
- Dichiarazione di Durban, (2001).
- Accordo di Stabilizzazione e di Associazione, Lussemburgo (29 ottobre 2001).
- Costituzione Europea (29 ottobre 2004).

Casi della Corte di Giustizia Europea e della Corte Europea sui Diritti Umani:

- Corte, 13 marzo 1978, *Marckx c. Belgio*, Serie A, n. 31, par. 63.
- Corte, 23 settembre 1982, *Sporrong et Lonroth*, Serie A, n.52.
- Corte, 21 febbraio 1986, *James e altri c. Regno Unito*, Serie A, n.98.
- Corte, 8 luglio 1986, *Lithgow e altri c. Regno Unito*, Serie A, n. 102.
- Corte, 24 giugno 1993, *Papamichalopoulos e altri c. Grecia*, Serie A, n. 260.
- Corte, 22 settembre 1994, *Hentrich c. Francia*, Serie A, n. 296.
- Corte, 9 dicembre 1994, *I Santi monasteri c. Grecia*, Serie A, n. 301.
- Corte, 7 agosto 1996 *Zubani c. Italia*, , Raccolta, 1996-IV.
- Corte, 16 settembre 1996, *Matos e Silvia Lda, e altri c. Portogallo*, Raccolta, 1996, IV.
- Corte, 8 luglio 1986, *Lithgow e altri c. Regno Unito*, Serie A, n. 102.
- Corte, 18 febbraio 1999. *Larkos v. Cyprus*, Application no. 29515/95.
- Corte, 25 marzo 1999, *Iatridis c. Grecia*.
- Corte, 30 maggio 2000 *Belvedere Alberghiera s.r.l. c. Italia*, rich. n. 31524/96.

- Corte, 30 maggio 2000 *Carbonara e Ventura c. Italia*, rich. n. 24638/94.
- ECHR, 13 settembre 2001 *Rudan vs. Croatia*, Application n. 45943/99.
- ECHR, luglio 2004 *Blecic vs. Croatia*, Application n. 59532/00.

Riferimenti normativi nel sistema giuridico croato e jugoslavo:

- Law on Housing Relations, *Narodne Novine*, n. 51/1985.
- Law on the Sale of Flats on Which Tenancy Rights Exist, *Narodne Novine*, n. 27/1991.
- Law on Civil Procedur, *Narodne Novine*, n. 53/91, 91/92, 112/99.
- Law on War Damage Assessment, *Narodne Novine*, n. 61/1991.
- Law on Temporary Use of Apartments, *Narodne Novine*, n. 66/91.
- Law on the Status of Refugees and Displaced Persons, *Narodne Novine*, n. 96/93.
- Amendments to the Law on the Status of Refugees and Displaced Persons, *Narodne Novine*, n. 39/95.
- Amendments to the Law on the Sale of Flats on Which Tenancy Rights Exist, *Narodne Novine*, n. 58/1995.
- Law on Allocation of Apartments for Lease in the Liberated Territories, *Narodne Novine*, n. 73/1995.
- Law on Temporary Takeover and Administration of Specified Property, *Narodne Novine*, n. 73/1995.
- The Act Amending the Civil Obligations Act, *Narodne Novine*, n. 7/1996.
- Law on Reconstruction, *Narodne Novine*, n. 24/1996.
- Law on the Areas of Special State Concern, *Narodne Novine*, n. 44/1996.
- Law on the Lease of Apartments, *Narodne Novine*, n. 91/1996.
- Procedure For Individual Return of Person who Have Abandoned Croatia, *Narodne Novine*, n. 91/1998.
- Program for Return and Housing Care of Expelled Persons, Refugees and Displaced Persons, *Narodne Novine*, n. 92/1998.
- Act Amending the Law on Reconstruction, *Narodne Novine*, n. 57/2000.
- Amendments to the Law on the Areas of Special State Concern, *Narodne Novine*, n. 58/2000.

- Law on Subsidized Housing Construction, *Narodne Novine*, n. 109/2001.
- Law on the Amendments to the Law on the Areas of Special State Concern, *Narodne Novine*, n. 88/2002.
- Rulebook on the Housing Care Priorities in the Areas of Special State Concern, *Narodne Novine*, n. 116/2002.
- Law on Areas of Special State Concern (amended and consolidated version), *Narodne Novine*, n. 26/2003.
- Conclusion on the Housing Care For the Returnees Who Are Not Owners of a House or an Apartment, And Who Lived in Socially-Owned Apartments in the Areas of the Republic of Croatia Outside the Areas of the Special State Concern, *Narodne Novine*, n. 100/2003.
- Mandatory Instructions for Acquiring Documents for Implementation of the Individual Return Procedure for Persons Who Have Left the Republic of Croatia, del 14 maggio 1998.
- Government of the Republic of Croatia, Revision of Decision on the Law on Temporary Takeover (Final Revision Results, giugno 2001)
- Action Plan for Implementation of Repossession of Properties by the End of 2002, 3 dicembre 2001.
- Agreement on Cooperation Between the Future Government of the Republic of Croatia and the Representatives of the Independent Democratic Serb Party in the Croatian Parliament, Zagabria, 18 dicembre 2003.
- Corte Costituzionale della Repubblica di Croazia, n. U-I-1037/1995; n.U-I-179/1996; n.U-I-639; U-I-839; U-I-948, del 25 settembre 1997, *Narodne Novine*, n. 100/1997.
- Corte Suprema della Repubblica croata, case n. Rev-3839/93; case n. Rev-155/1994-2; case n. Rev-1780/98.
- Corte della Contea di Zara, No. Gz-352/00.
- Corte Municipale di Vukovar, n. VI P-603/98, del 19 novembre 1998.

SITI INTERNET:

www.unescap.org

www.unicef.it

www.coe.int

www.unhabitat.org

www.cohre.org

www.echr.coe.int

www.unhcr.ch

www.minelres.lv

www.europa.eu.int

www.osce.org

www.vlada.hr

www.nn.hr

www.coe.int

www.htmh.hu/coe.htm

www.hrw.org