

## GUIDO ALPA

### La vicenda delle restituzioni dei beni confiscati agli Ebrei

#### 1. Dalla prima alla seconda persecuzione: 1938-1944/1945; 1944-

La persecuzione degli Ebrei in Italia<sup>1</sup> non si conclude con la liberazione dai campi di concentramento, con il ritorno dai luoghi di sopravvivenza, con il rimpatrio dalle terre ospitali in cui i più fortunati avevano potuto trovare scampo: prosegue senza ritegno e nell'indifferenza generale quando si pone il problema delle restituzioni, restituzioni intese in senso lato, cioè la reintegrazione nel posto di lavoro e nelle funzioni nella pubblica Amministrazione, nella Magistratura, nella scuola e nell'Università, la ripresa dell'attività economica negli esercizi commerciali, nelle professioni, nelle imprese, la restituzione delle proprietà, in particolare dell'abitazione, degli arredi, dei beni di pregio, dei depositi bancari, dei prodotti finanziari e assicurativi. In altri termini la persecuzione prosegue nell'ostacolo alla ripresa della vita quotidiana nell'ambiente che si è lasciato sotto la costrizione delle armi, o per la paura delle delazioni, della cattura, dell'incarcerazione, dell'internamento. Ed anche quando la restituzione avviene si tratta pur sempre di beni dimezzati, svalutati, e di natura patrimoniale, magari ottenuti iussu iudicis, mai del grave danno morale sofferto per un lungo tempo.

Si registrano casi di eccezione: in più occasioni il Consiglio nazionale forense ha – in occasione del Giorno della Memoria – ricordato gli avvocati ebrei cancellati dagli albi a seguito delle leggi razziali<sup>2</sup>, e vi sono state celebrazioni anche da parte dei corpi magistratuali per i

---

<sup>1</sup> Oggetto di una letteratura storica e giuridica assai ampia: per i primi riferimenti v. Gentile (S.), *La legalità del male, L'offensiva mussoliniana contro gli ebrei nella prospettiva storico-giuridica (1938-1945)*, Torino, 2013; Acerbi, *Le leggi antiebraiche e razziali italiane e il ceto dei giuristi*, 2° ed., Milano, 2014; Zingales (U.G.), *La giurisprudenza sulle leggi razziali*, Federalismi.it, 20.6.2014; Fubini, *La condizione giuridica dell'ebraismo italiano*, Torino, 1998; Sarfatti, *Gli ebrei nell'Italia fascista*, Torino, 2007

<sup>2</sup> V. Alpa, 1938. I giuristi italiani, il codice civile e le leggi razziali, in *Rass.forense*, 2014,1, p. 159 ss.; il 27 gennaio 2009 fu presentato al Consiglio nazionale forense il volume di David Cerri "Le leggi razziali e gli avvocati italiani-Uno sguardo in provincia", Pisa, 2009, che, come si precisava nel comunicato stampa a cura di Claudia Morelli, < fa luce sull'atteggiamento distratto degli avvocati rispetto alle leggi delle vergogna e sul sacrificio compiuto dai legali italiani di religione ebraica. Nel libro si trova traccia dei ricorsi degli avvocati di religione ebraica contro le delibere di cancellazione dagli albi forensi, in applicazione delle leggi razziali. E ancora della storia del rabbino capo della Comunità di Pisa, Giacomo Augusto Hasdà, avvocato iscritto e cancellato dall'albo per incompatibilità con la sua carica religiosa e poi catturato dalla Gestapo e deportato ad Auschwitz. Così come dell'imbarazzo delle mancate epurazioni degli avvocati che in epoca fascista avevano a vario titolo collaborato con il regime, da parte dei ricostituiti Ordini forensi nel dopoguerra. Partendo dalla realtà locale pisana, tra l'altro luogo presso il quale furono firmati da Vittorio Emanuele III, in villeggiatura a San Rossore, i quattro decreti leggi che segnarono l'inizio della persecuzione ebraica in Italia prova a squarciare il velo sulla dolorosa frattura vissuta dal mondo forense negli anni del regime fascista, tra le istituzioni forensi e le comunità ebraiche italiane, tra gli avvocati italiani e gli avvocati italiani di religione ebraica.>

magistrati allontanati dal servizio; sono stati pubblicati libri che raccontano le disavventure degli avvocati perseguitati, ma anche il loro coraggio nella lotta contro il fascismo e il nazismo<sup>3</sup>; sono state esposte mostre circolanti che raccontavano la storia degli “Avvocati senza diritto”, degli avvocati che avevano continuato a svolgere la loro professione negli studi di colleghi solidali, degli avvocati che avevano fondato la DELASEM e sostenuto, aiutato, soccorso gli ebrei italiani e stranieri in fuga. Ma il diritto – e con esso i suoi interpreti – è stato spietato in tutte le fasi delle due persecuzioni : nella previsione delle leggi e degli atti amministrativi ablativi e demolitori, la cui collezione stupisce per la molteplicità, la meticolosità e la “impassibilità” nel dettare divieti, vincoli, sanzioni, e nella fase del ritorno<sup>4</sup>.

Questo fenomeno giuridico si può leggere in tutte le sue formanti: innanzitutto la formante dottrinale, che prepara e accompagna la persecuzione dal punto di vista culturale, la formante legislativa e amministrativa, la formante giurisprudenziale. Per quanto riguarda la prima fase della persecuzione basta ricordare le due riviste, *La difesa della razza* e *Il diritto razzista*, la raccolta legislativa pubblicata dagli Autori – e sono molti – che ci sono occupati della storia degli Ebrei in Italia e delle diverse dolorose vicende che li hanno oppressi, oppure nei siti web dei Musei e delle associazioni o delle fondazioni che raccolgono documenti, testimonianze, immagini dell’epoca e dei suoi protagonisti : *La rassegna mensile di Israel* (vol.LIV,n.1-2,1988,p. 49 ss.) enumera ben 28 provvedimenti normativi del Regno d’Italia, fino al 1942 – ma la dottrina ne ha contato 89<sup>5</sup> , a cui occorre aggiungere i provvedimenti della Repubblica Sociale Italiana, e i provvedimenti delle Autorità tedesche nelle zone annesse al Terzo Reich e nelle zone occupate dopo l’armistizio dell’ 8 settembre 1943. La storia della giurisprudenza riflette il ruolo della magistratura sotto il Fascismo.<sup>6</sup>

Anche sulla seconda persecuzione, la storia del ritorno e delle restituzioni, la letteratura è vasta, questa volta partecipativa e solidale, la legislazione assai più circoscritta, la giurisprudenza invece molto ampia, perché le restituzioni hanno dato adito ad un contenzioso altissimo, nella maggioranza dei casi risolti in danno ai perseguitati. Ed è per questo che, prendendo atto dei modesti risultati raggiunti , del dolore che si è accumulato al dolore e dell’ umiliazione che si accompagna all’indifferenza o addirittura alla mancanza di solidarietà, ho voluto parlare di una *seconda persecuzione*. In altri termini, siamo in presenza del diritto , come legittimazione del male, nella prima fase, e del diritto come legittimazione dell’umiliazione , nella seconda fase.

## 2. I documenti ufficiali sulle restituzioni. La Commissione governativa presieduta dall’on.Tina Anselmi

Due sono i più importanti documenti ufficiali sulle restituzioni, entrambi composti ad opera delle Istituzioni: la Relazione conclusiva (Rapporto generale) della Commissione istituita nel 1998 per iniziativa del Presidente del Consiglio Giuliano Amato e presieduta dall’ on. Tina Anselmi

---

perpetuare il ricordo di quegli avvocati che sono stati involontari testimoni del “fallimento della parola”.

<sup>3</sup> Ottolenghi e Re, *L’alveare della resistenza. La cospirazione clandestina delle toghe piemontesi. 1929-1945*, Milano,

<sup>4</sup> Alpa, *Status e capacità*, Bari-Roma, 2003

<sup>5</sup> Acerbi, *Le leggi antiebriche e razziali italiane ed il ceto dei giuristi*, 2° ed., Milano, 2014, p. 168 ss.

<sup>6</sup> Meniconi, *Storia della magistratura italiana*, Bologna, 2012

(deputato dalla V alla X legislatura), e il volume su *L'abrogazione delle leggi razziali in Italia. Testimonianze*, curato dal Senato nel 2018.

Entrambi i documenti hanno una storia.

La Commissione Anselmi fu istituita d' intesa con l' Unione delle Comunità israelitiche italiane con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° dicembre 1998 con il compito di «ricostruire le vicende che hanno caratterizzato in Italia le attività di acquisizione dei beni di cittadini ebrei da parte di organismi pubblici e privati». Ne facevano parte esperti di diverse discipline e con variegate esperienze: la dott.ssa Paola Crucci, sovrintendente dell'Archivio Centrale dello Stato; il dottor Antonio Ferrace, prefetto a riposo; l'avv. Enrico Granata, Direttore centrale dell'Associazione bancaria italiana; il dott. Piero Cinti, capo di gabinetto del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Agricoltura; l'avv. Luigi Desiderio, direttore dell'ufficio consulenza giuridica e cura delle pratiche legali dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e d'interesse collettivo; il prof. Luigi Lotti, presidente dell'Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea; il cons. Domenico Marchetta, capo ufficio legislativo del Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica; l'avv. Francesco Nanni, direttore dell'area normativa dell'assicurazione nazionale delle Imprese Assicurazioni; il dott. Michele Sarfatti, coordinatore della Fondazione Centro di documentazione ebraica contemporanea di Milano; l'avv. Dario Tedeschi, consigliere dell'Unione delle comunità ebraiche italiane; il prof. Mario Toscano, ricercatore per la disciplina di «Storia Contemporanea» dell'università La Sapienza di Roma; il dott. Mario Viganò, incaricato unico per le ricerche della commissione indipendente di esperti «Svizzera, Seconda guerra mondiale».

La Commissione ha svolto le sue ricerche dal 1998 al 2001, pubblicando un rapporto intermedio; dopo la presentazione del rapporto si sono svolti lavori parlamentari, per portare a compimento la ricerca iniziata e soprattutto per dare attuazione ai suggerimenti che la Commissione aveva rivolto alle Istituzioni, avendo rilevato le gravi carenze nelle restituzioni e l'obiettiva situazione di disagio in cui continuavano a versare gli ebrei italiani che avevano subito lutti e malversazioni senza averne ricevuto alcun risarcimento. Per le sue ricerche la Commissione ha consultato Prefetture e Questure, Commissari del Governo per le province autonome di Trento e Bolzano, Presidente della Giunta per la Regione autonoma della Valle d'Aosta; Archivi di Stato e Archivio Centrale dello Stato; Archivi storici delle Province autonome di Trento e Bolzano; Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica; Ministero delle Finanze; Ministeri dell'Interno e degli Affari Esteri; Commissione interministeriale per il recupero delle opere d'arte; Comando dei carabinieri per la tutela del patrimonio artistico; Arma dei carabinieri, Istituto nazionale per la storia del movimento di liberazione italiana; Istituto della Resistenza, in Cuneo e provincia; Monopoli di Stato; Società Italiana degli autori ed editori; Fondazione Mondadori; Istituto Nazionale delle Assicurazioni; Poste Italiane s.p.a.; Procura Militare; Avvocatura Generale dello Stato.

Ovviamente la prima parte della relazione ricostruisce, oltre alla normativa, le diverse attività di persecuzione, corrispondenti a quella che ho definito la prima fase della persecuzione (1938-1945), raccogliendo gli oltre 8.000 decreti di confisca, relativi alla spoliazione dei beni mobili e immobili appartenenti agli ebrei, e poi tutte le vicende che avevano lasciato una traccia storica di limitazione o privazione della proprietà privata; si è dedicata all'analisi dell'attività dell'EGELI, l'ente deputato alla amministrazione dei beni confiscati, ed ha analizzato i provvedimenti di restituzione con i loro effetti parziali. La convinzione della Commissione, esplicitata nella introduzione del rapporto, è che nonostante i documenti raccolti e le istituzioni consultate, molti aspetti delle spoliazioni e delle restituzioni siano ancora da chiarire; il rapporto dunque è necessariamente incompleto, ma ha messo in evidenza il grande debito che il Paese ha nei confronti degli ebrei colpiti dalle spoliazioni – senza calcolare l'enorme danno provocato dal Regno d'Italia e

dalla Repubblica Sociale Italiana per la persecuzione dei cittadini italiani (e pure di quelli stranieri residenti o rifugiatisi in Italia) nel corso del periodo considerato, che inizia ancor prima delle leggi razziali, con il consolidamento pseudoscientifico, politico e sociale della nozione di “razza” (anche ebrea) e con la “legittimazione del male”.

Il rapporto dedica alcuni capitoli alle restituzioni, che, sostanzialmente, si possono condensare in tre punti: l'operato dell' EGELI, la sorte dei depositi, dei titoli e degli effetti bancari e la sorte dei rapporti assicurativi che avevano coinvolto singoli ebrei o famiglie ebraiche. Si ricorda negli archivi che l' EGELI era stato istituito nell'ambito dei provvedimenti razziali del 1938 per curare la gestione e la liquidazione dei beni ebraici confiscati in applicazione del r.d.l. 9 febbraio 1939, n. 126. Successivamente la legge 16 giugno 1939, n. 942, aveva affidato al nuovo organismo gli immobili divenuti di proprietà statale dopo che era andato deserto il secondo esperimento d'asta, effettuato a seguito di procedura esecutiva esattoriale. Lo scoppio della guerra aveva aggiunto come ulteriori competenze la gestione dei beni dei cittadini di nazionalità nemica sottoposti a provvedimenti di sequestro in applicazione dell'art. 20 della legge 19 dicembre 1940, n. 1994

L'opera legislativa di restituzione è stata avviata dal Regno d'Italia del Sud, nel 1944, con due decreti, l'uno sulla reintegrazione dei diritti civili e politici (del 20 gennaio 1944, n. 25) e l'altro sulla reintegrazione dei diritti patrimoniali (dello stesso giorno, n. 26); per evitare rappresaglie nei confronti degli ebrei ancora sopravvissuti nelle province occupate dai nazifascisti, il secondo decreto non viene pubblicato dal Governo Badoglio, ma compare sulla Gazzetta Ufficiale nel mese di dicembre 1944. Solo dopo la liberazione di Roma, il 4 giugno 1944, sotto l'occupazione delle forze alleate, viene emessa un'ordinanza dal commissario Charles Poletti, per alleviare la situazione di indigenza in cui versava la comunità israelitica romana. Finalmente, via via nei territori liberati, cominciano ad applicarsi appositi decreti, e poi decreti nazionali che si susseguono fino al 1947, con esiti tuttavia insoddisfacenti.

Essenziale per realizzare i propositi di restituzione avrebbe dovuto essere la nuova attività dell' EGELI, che si svolse dal 1944 fino al 1967. Alla fine del 1945 erano ancora nel possesso dei beneficiari dei beni confiscati – acquirenti all'asta, proprietari a cui i beni erano stati rivenduti o semplici possessori - molte imprese, prevalentemente titolari di immobili, attrezzature, macchine, e arredi vari; molti beni erano stati alienati dallo stesso Ente; altri, pur offerti in retrocessione, erano stati rifiutati. Nella precisa ricostruzione della vicenda sono enumerati tutti i beni confiscati e la sorte di gran parte di essi, comprese le vicende giudiziarie di cui erano stati oggetto, posto che i beni restituiti non erano integri, alcuni erano stati saccheggianti o modificati o ricomposti, o erano del tutto improduttivi. Molti beni erano stati ripartiti tra enti gestori, che li avevano acquisiti singolarmente o in gruppo, e altri, come s'è detto, alienati, sicché dovevano essere recuperati dagli attuali proprietari o possessori. Molte delle sentenze di condanna di retrocessione, ad esito di giudizi intentati dagli ebrei originari titolari, non furono eseguite.

Ancor più complicata la restituzione dei beni che l' EGELI aveva in amministrazione provenienti dalle confische effettuate sotto la Repubblica Sociale Italiana, data la scarsità di documentazione e la scomparsa degli originari titolari, colpiti, anche personalmente, dalla drastica normazione che la RSI aveva introdotto nelle province sotto la sua giurisdizione, in collaborazione con i nazisti.

Il Ministero del Tesoro dal maggio 1945 aveva versato all' EGELI la somma di 25 milioni di lire per poter provvedere ai saldi bancari, tramite gli Istituti di deposito, per la restituzione dei valori provenienti dalla confisca dei beni sottratti ai cittadini ebrei.

Anche questa attività apparve subito disorganica e carente, sia per la disordinata documentazione sia per la difficile reperibilità degli originari titolari o delle prove che gli eredi dovevano esibire. In più, con perfidia tipica della ottusità burocratica, ma anche per vergognosa miopia politica, era stato emanato un decreto luogotenenziale (del 5 maggio 1946, n. 393) che faceva carico agli originari titolari di rimborsare le spese di amministrazione dei beni sopportate dall' EGELI.

Il rapporto Anselmi dedica ampio spazio al contenzioso aperto dagli originari titolari con l' EGELI e al ruolo dello Stato, che aveva solo in parte rimborsato gli Istituti per le somme sopportate per l'amministrazione e le banche per le somme a loro volta versate agli ebrei che avevano subito la confisca e la vendita successiva dei loro beni a terzi. Le circolari dell' EGELI stabilivano che gli originari proprietari avrebbero dovuto rimborsare non solo le spese di gestione, ma anche le somme pagate per estinzione di debiti e per escussione di crediti, le spese di conservazione, per riparazioni e migliorie, per interessi e per spese generali (op.cit.p. 275)<sup>7</sup>. Con precisazione normativa che potremmo dire (eufemisticamente) sarcastica per non dire offensiva si chiariva che i proprietari erano esonerati dalle spese di trasporto per riportare nelle sedi originarie i beni mobili trafugati e trasferiti in Alta Italia per ordine del Ministero delle Finanze del Nord (!).

Il rapporto enumera la copiosissima documentazione amministrativa dell' EGELI e le pratiche istituite per il recupero delle somme da parte degli originari proprietari. Particolare attenzione viene data alla amministrazione dei beni alienati nella provincia di Bolzano e affidati ad un ente speciale (ARAR). Tra questi beni si rinvenivano libretti di deposito, titoli, buoni del Tesoro, azioni, cambiali, assegni, che l' EGELI avrebbe dovuto restituire, ma che in parte distrusse, in parte trattenne<sup>8</sup>.

Il problema più complesso riguarda i beni degli ebrei deportati deceduti senza lasciare eredi. L' Unione delle comunità israelitiche aveva richiesto maggiore trasparenza all' EGELI, anche per agevolare sia gli eredi sia l'acquisizione alle Comunità dei beni privi di titolare, ma queste iniziative ebbero scarso successo: l'opacità della gestione dell' EGELI, la ritrosia degli Istituti bancari, l'inefficienza degli uffici ministeriali allungavano i tempi di restituzione, anche al fine di far compiere i tempi della prescrizione per poter incamerare i beni confiscati. Dopo inutili insistenze dell' Unione delle comunità israelitiche, e molte polemiche sfociate anche in Parlamento, l' EGELI fu soppresso con l. 4 dicembre 1956 n. 1404, e nel 1957 fu posto in liquidazione. L'intera questione divenne di competenza del Ministero del Tesoro, che sovrintendeva alla liquidazione dell' Ente.

La restituzione, sotto i diversi commissari liquidatori, procedette con maggior celerità, ma nel 1958 i risultati della gestione appaiono sconcertanti: molti beni sono incamerati perché privi di proprietari originari, altri trattenuti definitivamente dai possessori per decorso della prescrizione decennale, altri ancora oggetto di contestazione<sup>9</sup>. Molti effetti furono bruciati o comunque distrutti. L' EGELI finalmente fu liquidato con decreto del 29 dicembre 1997.

Nel Rapporto Anselmi particolare attenzione è data a due settori nei quali le attività patrimoniali delle famiglie ebraiche si erano concentrate: le banche e le assicurazioni.

---

<sup>7</sup>Dipartimento per il coordinamento amministrativo. Commissione per la ricostruzione delle vicende che hanno caratterizzato in Italia le attività di acquisizione dei beni dei cittadini ebrei da parte di organismi pubblici e privati. Rapporto generale, Roma, Aprile 2011, reperibile sul sito web del Governo italiano, p. 275

<sup>8</sup> Op.cit.p. 281.

<sup>9</sup> Op.cit.,p. 292

I conti bancari furono in parte regolati, come si è detto, dall' EGELI tramite gli Istituti bancari , e questi, per converso, restituirono agli eredi che avevano potuto documentare i loro diritti successori i depositi e gli altri investimenti effettuati dai loro congiunti scomparsi a causa della Shoah.

Il fenomeno è assai esteso e coinvolge in particolare gli istituti di credito svizzeri presso i quali gli ebrei italiani in pericolo, già negli anni precedenti la leggi razziali, avevano iniziato ad esportare i loro risparmi per salvaguardare quella parte del patrimonio liquido che poteva essere sottratto ad eventuali congelamenti o confische, provvedimenti che poi effettivamente furono introdotti dalle leggi razziali e dalle spoliazioni. Il tema è spinoso, ed ancora attuale, come riportavano gli organi di stampa di qualche anno fa. Risulta infatti che nelle banche svizzere si registrano migliaia conti di cittadini elvetici e di stranieri non movimentati da oltre settanta anni. Verso la fine degli anni '90 le banche elvetiche, grazie all'intervento e alla negoziazione seguita al Congresso Ebraico Mondiale, furono costrette a risarcire gli eredi delle vittime della Shoah con oltre 1 miliardo e 200 milioni di dollari<sup>10</sup> . Si sa che sotto tortura gli ebrei rinchiusi nei campi di sterminio furono costretti a rivelare gli estremi dei conti bancari nei quali avevano effettuati i loro depositi, in modo da consentire ai nazisti di poter effettuare le loro rapine con la connivenza delle banche.

Nel Rapporto Anselmi il problema è esplicitato in tutte le sue articolazioni: la difficoltà di reperire la documentazione, la capillare distribuzione delle banche su tutto il territorio nazionale (nell' annuario della Confederazione fascista del settore sono censite per gli anni 1939-1940 ben 2704 banche comprensive delle casse rurali), la prassi di effettuare depositi in libretti postali, il ricorso ai libretti al portatore, lo smarrimento delle chiavi delle cassette di sicurezza, la successione nella proprietà delle banche sono tutti fattori che hanno ostacolato il compimento di una puntuale, precisa, completa ricognizione del fenomeno, e quindi la restituzione ai titolari o ai loro eredi dei valori depositati.

Di qui due problemi giuridici di notevole rilevanza: l'identificazione del titolare e dei suoi eredi legittimi, la prescrizione dei crediti dei clienti. Il primo è stato risolto in modo formale, ricorrendo alla presentazione del certificato di morte, quando è stato possibile farlo; ma i nomi dei deportati deceduti risultano soltanto dai meticolosi registri dei campi di concentramento custoditi negli archivi tedeschi. Il secondo è più complesso, perché si sono radicati diversi orientamenti, propenso l'uno a far decorrere la prescrizione dal primo versamento , che converte il deposito regolare in deposito irregolare e quindi in un diritto di credito al tantundem da parte del depositante, e il secondo nel considerare la mancata movimentazione non come espressione di inerzia , cioè di mancato esercizio del diritto che conduce alla prescrizione, ma semplicemente come libera decisione del cliente di far custodire le somme versate da parte dell' istituto di credito, senza perdere il diritto.

Il problema della riservatezza , aperto dalla l. n. 675 del 1996 sulla tutela della privacy, che avrebbe potuto costituire un ulteriore ostacolo alla restituzione agli eredi, è stato risolto in senso positivo dal Garante della privacy dell'epoca, Stefano Rodotà, considerate le eccezionali circostanze del caso, con due lettere del 10 settembre e del 23 settembre 1999, e poi con un provvedimento del 22 maggio 2000 con cui si è precisato che <gli eredi possono esercitare il diritto di accesso ai dati che spettava al genitore, ma non hanno il diritto di accedere, in base alla legge

---

<sup>10</sup> *La Repubblica*, 4 maggio 2015, *Nelle banche svizzere conti dormienti da oltre 60 anni:l'ombra della Shoah..*

sulla privacy, ai dati relativi a terzi. Si possono, quindi, acquisire informazioni su conti correnti, depositi e operazioni bancarie che riguardavano il defunto ma, appunto, rispettando la riservatezza di altri soggetti che hanno avuto rapporti con l'istituto di credito, a meno che queste informazioni servano agli eredi per far valere in sede giudiziaria eventuali contestazioni nei confronti della banca. In quest'ultimo caso, infatti, resta ferma la possibilità di far valere i propri diritti rispetto al rapporto bancario e, in tale prospettiva, la comunicazione dei dati può essere ottenuta anche per rendere possibile l'esercizio di un diritto di difesa, che viene favorito dalla legge sulla privacy>.

La Commissione Anselmi tramite l'ABI aveva preso contatto con le banche italiane, per accertare se negli archivi storici da esse organizzati fossero presenti documenti o notizie riferiti ai depositi inattivi. I risultati ottenuti accorpando i dati con quelli derivanti dall'archivio storico del Ministero delle Finanze hanno consentito di identificare diverse posizioni presso molteplici istituti bancari, ma la Relazione non riferisce i risultati delle istanze: né se gli eventuali eredi siano stati informati né se gli eredi richiedenti siano stati soddisfatti nelle loro legittime aspettative.

Risultati assai deludenti sono pervenuti invece dalle compagnie di assicurazione. In parte, per il fatto che all'epoca storica considerata, le compagnie esercitavano il ramo danni, ma in modo assai marginale il ramo vita, in parte per l'assenza di archivi storici, attesa la legittima distruzione della documentazione decorsi i dieci anni dalla accensione della polizza<sup>11</sup>.

3. segue. Il volume dedicato dal Senato all'abrogazione delle leggi razziali per iniziativa del sen. Giovanni Spadolini.

Nel corso del 2018 è stato pubblicato a cura del Senato della Repubblica il volume *L'abrogazione delle leggi razziali in Italia*, in cui sono contenute la ristampa di una precedente pubblicazione sul tema e gli atti di presentazione dell'opera. Il primo volume è stato redatto da Mario Toscano, che ne ha curato l'introduzione, e da Silvio Benvenuto, che ha raccolto gli orientamenti giurisprudenziali e i riferimenti bibliografici; in più il volume colleziona tutti i provvedimenti legislativi relativi alle restituzioni, intese in senso lato, riguardanti i settori del lavoro, dei diritti civili e politici, la ricostruzione delle carriere, le pensioni di guerra, i vitalizi agli ex deportati, e i provvedimenti concernenti i diritti patrimoniali<sup>12</sup>.

Mario Toscano spiega innanzitutto la ragione della pubblicazione del primo decreto per la reintegrazione nei diritti civili e politici degli ebrei, del 20 gennaio 1944, n. 25 e la decisione, presa dagli Alleati per motivi di tutela degli ebrei sopravvissuti nei territori della Repubblica Sociale Italiana, di non pubblicare immediatamente il decreto gemello n.26 sui diritti patrimoniali. D'altra parte, anche se fosse stato pubblicato, il decreto non avrebbe avuto alcun effetto in quei territori, attesa la perdita di sovranità del Regno d'Italia del Sud nelle regioni occupate dai repubblicani e dai nazisti. Ma a parte la legislazione soppressiva dei provvedimenti razziali, che fu emanata a partire dal 1944, il problema segnalato da Toscano riguarda la sua attuazione. Per gran parte essa rimase infatti inattuata, data la difficoltà di ripristinare la situazione di fatto che era stata alterata dopo la cattura o la fuga degli ebrei. In altri termini, i provvedimenti amministrativi non ottenevano alcun effetto e la reintegrazione patrimoniale finiva per produrre un vasto e lungo contenzioso.

Furono coinvolti anche illustri giuristi, componenti di una Commissione per l'abrogazione delle leggi razziali (ACS,PCM,1944-1947,b.3.2.2. f.12573,sf) composta da Edoardo Volterra, Arturo

---

<sup>11</sup> Op.cit.,p. 342

<sup>12</sup> V. le pp. 99-270

Carlo Jemolo, l'avvocato Volli di Trieste, F. Comandini e S. Ottolenghi, Commissario straordinario della Comunità israelitica di Roma.

Rimaneva aperta la questione della restituzione dei beni agli ebrei scomparsi o ai loro eredi. In caso di irreperibilità di entrambe le categorie interessate l'Unione delle Comunità israelitiche chiese ed ottenne che i beni fossero devoluti ad essa medesima, per la utilizzazione a scopi sociali a favore degli scampati.<sup>13</sup> Il problema fu risolto definitivamente con d.l. 11 maggio 1947 n. 364.

Tuttavia, nonostante l'approvazione della Costituzione e quindi la riaffermazione del principio di eguaglianza – peraltro, per quanto riguardava gli ebrei, già ripristinato dallo Statuto albertino del 1848, ma poi stravolto dalle leggi razziali – la vicenda delle restituzioni segnava il passo. L'attività legislativa migliorava la situazione: in particolare con l. 10 marzo 1955 n. 96 si estendevano ai perseguitati razziali le provvidenze stabilite in favore dei perseguitati politici, e successivamente furono introdotti numerosi provvedimenti normativi riguardanti specifici settori inerenti le attività lavorative e patrimoniali in genere.

#### 4. Le modifiche al codice civile, la legislazione speciale e i negozi giuridici conclusi in stato di pericolo o in stato di bisogno

Il codice civile era entrato in vigore nel 1942, ma per il Libro primo si era anticipata la vigenza al 1 settembre 1939. Sulla redazione del Libro primo, sul suo allineamento alla legislazione razziale, e in generale, sulla concezione e sulla articolazione normativa di tutto il codice si è raccolta una letteratura vastissima<sup>14</sup>. La legislazione in materia è però piuttosto contenuta, essendo stati sufficienti alcuni decreti luogotenenziali a cancellare le tracce più evidenti delle idee e dei provvedimenti del regime fascista. Già con il d.l. 14 settembre 1944 n. 287 si era soppresso il valore giuridico della Carta del Lavoro, che era stata anteposta – a mo' di programma politico e di documento giuridico orientativo per l'interprete – al codice civile con il r.d. 16 marzo 1942, n. 262, e si erano soppressi gli articoli delle disposizioni sulla legge in generale (art. 31) e del codice che facevano riferimento alle Corporazioni, alla concezione fascista dei rapporti economico-patrimoniali (art. 147, 1175, 2060, 2071) o alle stesse leggi razziali sotto forma di limitazione della capacità giuridica (art. 1 c.3), o con esplicite menzioni della razza (artt. 91, 155, c.2, 292, 342, 348 u.c., 404 u.c., 2196 n.1, 2295 n.1, 2328 n.1, 2475 n.1, 2518 n.1). L'art. 1 c.3 era stato nuovamente abrogato con d.l. 14 settembre 1944, n. 287 e con d.l. 5 ottobre 1944, n. 252.

Val la pena però di sottolineare un aspetto che spesso rimane in ombra quando si illustra la disciplina delle restituzioni. Si tratta dei negozi conclusi da cittadini italiani o stranieri ebrei in concomitanza con le leggi razziali per sottrarsi alla loro disciplina, conservare anche in via fiduciaria i beni di proprietà, oppure alienare i beni. In tutti questi casi è altamente probabile che le contrattazioni risentissero della grave situazione in cui versavano gli appartenenti alla religione israelitica o i portatori di nomi tipicamente ebrei che non avevano provveduto a chiedere il cambiamento del nome o gli ebrei che per meriti di guerra o per meriti politici avevano ottenuto la discriminazione. Era dunque probabile che il corrispettivo ottenuto fosse inferiore rispetto a quello di mercato.

Al fine di prevenire lo svolgimento di attività professionale sotto lo schermo societario fu emanata la legge del 1939 n. 1815, che vietava la costituzione di società aventi ad oggetto lo

<sup>13</sup> V. ACS PCM anni e fascicoli citati.

<sup>14</sup> V. Alpa, Status e capacità, cit., cap. II; Gentile (S.), op.cit., p. 322 e ivi note; Rondinone, Storia inedita della codificazione civile, Milano, 2003, p.156 ss.; Teti, Documenti di archivio sul Libro I del codice civile, in Riv. dir.civ., 1998, I, p. 355



svolgimento di attività professionali. La legge è stata abrogata solo recentemente, ma con l.n. 247 del 2012 si sono riammesse le società costituite con i modelli commerciali per gli avvocati, provvedimento poi esteso a tutti i professionisti.

Con d.lgs.lgt. del 5 ottobre 1944,n. 249 furono privati di efficacia giuridica tutti i provvedimenti adottati dalla R.S.I. concernenti confische, sequestri e le sentenze del Tribunale speciale per la difesa dello Stato , le sentenze penali, le concessioni e revoche di cittadinanza, le sospensioni e le radiazioni da albi professionali, il conferimento di decorazioni; oltre a ciò e ai provvedimenti relativi alle carriere amministrative, erano privati di efficacia tutti gli atti amministrativi emanati sulla base dei provvedimenti del governo repubblicano.

Ciò che rileva dal punto vista civilistico sono però i negozi conclusi dopo l’emanazione delle leggi razziali. I contratti conclusi dagli ebrei per recuperare il valore dei beni oggetto di prevista confisca, oppure per recuperare i mezzi per la fuga o per nascondere l’identità del titolare erano certamente conclusi in stato di pericolo , se effettuati sotto minaccia, oppure, se conclusi in stato di bisogno , nel caso di lesione ultra dimidium.

Prima che fosse prevista nel codice civile la disciplina della rescissione del contratto, agli artt. 1447 ss., la dottrina aveva solo accennato a questi temi (salvo la lesione ultra dimidium, che è stata studiata per secoli in quanto discende dalla *laesio enormis* del diritto romano)<sup>15</sup>, ma dal 1942 la disciplina della rescissione è stata razionalizzata; tuttavia l’azione di rescissione può essere proposta solo entro l’anno dalla conclusione del contratto. La lesione peraltro è stata disciplinata tenendo conto del fenomeno dell’ usura, come precisa la Relazione al Re, n. 656; lo stato di pericolo , che può riguardare la parte o un terzo , non ha per riferimento un pericolo esterno e diffuso (come sarebbe stato possibile, e come nei casi dei comportamenti degli ebrei oggetto di persecuzione da ormai un lungo lasso di tempo anteriore al codice civile) ma un pericolo concreto ed immediato di cui è consapevole la parte che invoca la rescissione.

Il d.lgs.lgt.del 20 gennaio 1944 n. 26 sulla reintegrazione dei diritti patrimoniali dispose che < per tutti i contratti di alienazione di beni immobili , sia a titolo gratuito che oneroso, pei quali vi sia la prova incontestabile che il cittadino colpito dalle leggi razziali s’indusse all’alienazione per sottrarsi all’applicazione delle leggi stesse con la riduzione della propria disponibilità degli immobili lo stesso avrà diritto di esercitare, nel termine di conclusione di un anno dalla pace, la relativa azione di *annullamento*. La prova di cui sopra può risultare da scritture private anche non registrate (...).Il termine suindicato è stabilito in deroga all’art. 1442 codice civile>.

La questione fu posta dunque sub specie di annullamento , e quindi per i vizi della volontà, con riguardo alla violenza, ed in ogni caso, il termine per l’esercizio dell’azione non fu di cinque anni, come di regola, ma di *un anno* dalla conclusione della pace. Non tutti gli ebrei che erano fuggiti o scampati alla morte e alla reclusione in campo di concentramento erano tornati, e così per i loro eredi. Di qui la proroga del termine – questa volta riferito non all’annullamento ma alla rescissione – fino al 15 aprile 1948. La ristrettezza dei termini non ha certo giovato alle restituzioni!

---

<sup>15</sup> Con la interpolazione di alcuni testi, particolarmente di due rescritti dioclezianei (*Cod.*, IV, 44, *de rescind. vend.*, 2 e 8), l'imperatore Giustiniano stabilì il nuovo principio che, quando un oggetto fosse stato comperato per meno della metà del suo giusto valore, il venditore avesse la facoltà di ottenere lo scioglimento del contratto di compravendita, a meno che il compratore non fosse disposto a corrispondere la differenza tra il prezzo effettivamente pagato e il giusto prezzo (*id quod deest iusto pretio*) : v. Albertario, *Iustum pretium e iusta aestimatio*, in *Bull. ist. dir. rom.*, 31 (1921), p. 1 segg.; S. Solazzi, *L'origine della rescissione per lesione enorme*, *ibid.*, p. 51 segg.

Per i beni confiscati sequestrati o comunque tolti ai perseguitati nelle regioni della R.S.I. fu consentita l'azione di rivendicazione entro dieci anni dalla data di entrata in vigore del d.lgs.lgt. 5 maggio 1946, n. 393, termine poi esteso alla data del 5 dicembre 1947 dal d.lgs.CPS del 17 luglio 1947, n. 762, salva ulteriore proroga, per non più di sei mesi, con provvedimento del Ministero del tesoro per "comprovata necessità".

I commentari in materia non fanno riferimento a questi problemi, che pure furono discussi, come risulta dalla Relazione Anselmi, dal 1945 in poi dinanzi alle Corti.

Segno che la memoria dei giuristi, al pari della consapevolezza del male che può fare il diritto, è assai labile<sup>16</sup>. La vicenda delle restituzioni costituisce dunque un ulteriore ignobile, vergognoso capitolo della storia del nostro Paese.

---

<sup>16</sup> V. Somma, *I giuristi e l'Asse culturale Roma-Berlino. Economia e politica nel diritto fascista e nazionalsocialista*, Milano, 2005; Alpa, *Storia del diritto civile italiano*, Bologna, 2018, cap.V