

TRACCIA PER LA DISCUSSIONE  
(ha collaborato la Dott.ssa Giorgia Berrino)

*Un riassunto (molto) breve delle puntate precedenti*

**1.1.** L'antefatto della questione di legittimità costituzionale promossa con l'ordinanza del Tribunale di Roma (sez. IV civ., 21 novembre 2022, depositata il 1° dicembre 2022, e iscritta al reg. ord. n. 154/2022 della Corte costituzionale), si rinviene – come noto – nella sentenza costituzionale n. 238/2014, poi confermata anche dall'ordinanza n. 30/2015.

In estrema sintesi, la pronuncia del 2014 ha affermato che non può avere applicazione, in Italia, la consuetudine internazionale che sancisce l'immunità di uno Stato dalla giurisdizione civile di cognizione straniera (per le attività da esso commesse *iure imperii*) qualora siano in discussione crimini di guerra e contro l'umanità, ossia gravi violazioni dei diritti fondamentali della persona. La Corte sosteneva inoltre l'impossibilità che tali *delicta imperii* possano classificarsi quali manifestazioni di un esercizio tipico e legittimo della potestà di governo.

**1.2.** Se intesa in senso assoluto, la norma internazionale in oggetto – affermava la Corte – si pone in radicale e irrimediabile contrasto con alcuni principi supremi della nostra Costituzione (artt. 2 e 24 Cost.): l'azione di tali “controlimiti” ne impedisce dunque (addirittura) l'accesso entro i confini del nostro ordinamento, oppure – secondo un'altra lettura – costringe inevitabilmente a una sua interpretazione fortemente riduttiva e adeguatrice (escludendosi l'immunità dalla giurisdizione civile di cognizione per i comportamenti criminali appena richiamati).

La Corte, sia pur con un diverso ordine di argomentazioni – fondato precipuamente sul diritto interno – ribadiva, in tal modo, quanto già sancito dalla sentenza della Cass. civ., sez. un., sent. 11 marzo 2004, n. 5044, resa nel famoso “caso Ferrini”. In questa decisione, muovendo da una prospettiva internazionalistica, si sosteneva infatti di non potersi ammettere l'immunità di uno Stato dalla giurisdizione civile di cognizione qualora esso si sia reso responsabile di crimini di guerra e contro l'umanità. Veniva così ribaltata la pregressa giurisprudenza in materia.

La sentenza ebbe notevole successo presso i giudici italiani, dando luogo a una fitta sequenza di pronunce conformi. Tutte queste decisioni – come gli stessi giudizi *a quibus* che hanno poi dato luogo alla sentenza n. 238/2014 – prendevano slancio da una serie crescente di azioni civili promosse contro la Repubblica Federale di Germania per il risarcimento dei danni provocati dai crimini commessi sul territorio italiano o contro italiani da militari del Terzo Reich durante la Seconda Guerra Mondiale. A promuoverli erano le stesse vittime (quando ancora viventi) o loro familiari.

**1.3.** Un simile orientamento *in fieri* è tuttavia incappato in una brusca battuta d'arresto a seguito della pronuncia della Corte Internazionale di Giustizia 3 febbraio 2012, adottata nel caso *Immunità giurisdizionali dello Stato (Germania c. Italia; Grecia interveniente)*. Adita dalla Germania proprio in reazione a quanto già deciso o in corso di decisione presso i giudici italiani, la Corte dell'Aja smantellò il nucleo portante della sentenza *Ferrini* e delle successive pronunce ad essa affini.

Nella sua sentenza, la CIG accertò pertanto la plurima e reiterata violazione italiana della

norma consuetudinaria internazionale che stabilisce la totale immunità degli Stati dalla giurisdizione civile di cognizione straniera per atti *iure imperii* anche nei casi in cui venga in discussione la palese violazione del c.d. *ius cogens*. A prescindere dall'obiettiva gravità delle vicende portate all'attenzione dei giudici italiani – che si riconosceva costituissero una seria violazione del diritto internazionale di guerra già vigente negli anni in cui vennero poste in essere – la CIG affermava tuttavia che non di questo doveva occuparsi, bensì soltanto di accertare la violazione italiana delle norme procedurali che impongono prioritariamente (anche in tali circostanze) di riconoscere l'immunità della giurisdizione a favore dello Stato convenuto. Tali norme consuetudinarie devono infatti essere applicate con precedenza assoluta rispetto a tutte le altre previsioni internazionali di carattere sostanziale, anche se adottate a tutela di diritti fondamentali della persona.

Assumendo una posizione che parte della dottrina ha giudicato “formalistica”, la Corte concludeva pertanto non esservi alcun conflitto tra la norma consuetudinaria sull'immunità dalla giurisdizione civile di cognizione straniera, da un lato, e le norme di *ius cogens* che tutelano i diritti umani fondamentali, dall'altro. Si tratterebbe infatti di previsioni aventi natura diversa e perciò applicabili in momenti processuali da tenere rigorosamente distinti.

La CIG riteneva inoltre che l'Italia avesse violato l'immunità della Germania dalla giurisdizione civile concedendo l'*exequatur* di alcune sentenze straniere di condanna dello Stato tedesco per i crimini commessi durante la Seconda guerra mondiale. Per la Corte, infatti, i giudici nazionali, concedendo o negando l'*exequatur*, esercitano un potere giurisdizionale che consente alla sentenza straniera di avere effetti corrispondenti a quelli di una sentenza di merito pronunciata nello Stato investito della relativa richiesta.

La CIG riteneva altresì che la Repubblica italiana avesse violato l'immunità della Repubblica Federale anche attraverso l'iscrizione di ipoteca su Villa Vigoni: un immobile sito in Italia e di proprietà della Germania, aggredito per dare esecuzione ad alcune sentenze straniere di condanna nei confronti di quest'ultima. Secondo i giudici dell'Aja, affinché possa essere adottata una misura coercitiva nei confronti dei beni di uno Stato estero, occorre infatti che questi ultimi siano utilizzati per attività che non perseguano finalità pubblicistiche (come invece accadrebbe nel caso di Villa Vigoni).

**1.4.** A seguito della pronuncia internazionale in discorso – e per assicurarne la pronta attuazione – l'Italia adottava pertanto la legge 14 gennaio 2013, n. 5 (Adesione della Repubblica Italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, fatta a New York il 2 dicembre 2004, nonché norme di adeguamento all'ordinamento interno).

Secondo il suo art. 3, comma 1, quando la CIG esclude l'assoggettamento alla giurisdizione civile italiana di specifiche condotte imputabili ad altro Stato, il giudice interno dinanzi al quale penda una controversia relativa alle medesime condotte deve rilevare, in ogni stato e grado del processo, il difetto di giurisdizione *ex officio*.

Al comma 2 del medesimo art. 3 si introduceva poi una nuova causa di revocazione per difetto di giurisdizione con riguardo alle sentenze passate in giudicato ma in contrasto con la decisione della CIG del 3 febbraio 2012.

La giurisprudenza italiana successiva alla decisione della CIG – sia pur con evidente disappunto – si adeguava infine al responso della Corte Internazionale e a quanto imposto dalla legge n. 5/2013 (si v. esempi nel *link* Documenti).

**1.5.** In tale contesto – apparentemente “quietato” – la sentenza costituzionale n. 238/2014 riapriva invece i giochi.

Essa affermava infatti la necessità di tutelare comunque i diritti fondamentali violati dai comportamenti criminali posti in essere dai funzionari del Terzo Reich nell'ultimo scorcio del secondo conflitto mondiale. Con una sentenza interpretativa di rigetto la Consulta indicava pertanto

ai giudici (e agli operatori giuridici in genere) l'esigenza di bloccare l'operatività della norma consuetudinaria internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile nel caso di gravi violazioni di tali prerogative individuali (e, dunque, al cospetto di un'evidente lesione dei controlimiti interni già menzionati). Contemporaneamente, la Corte dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, legge n. 5/2013 e dell'art. 1, legge n. 848/1957 (Esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite), limitatamente all'esecuzione data all'art. 94 della Carta delle Nazioni Unite ed esclusivamente nelle parti in cui obbligava i giudici italiani ad adeguarsi alla specifica pronuncia della CIG 3 febbraio 2012.

## *Nuove condanne della Germania e un altro contenzioso davanti alla CIG*

**2.1.** A seguito della sentenza n. 238/2014, le pronunce italiane di condanna nei confronti della Germania per i crimini imputabili al Terzo Reich hanno ripreso un forte slancio: numerose sono infatti le decisioni di cognizione adottate in tal senso (per averne un quadro d'insieme si v. l'elenco riportato al *link* "Documenti").

**2.2.** La tappa successiva è ovviamente consistita nell'avvio di talune azioni tese a garantire in concreto le pretese già riconosciute in sede di cognizione. Ciò avveniva tramite l'attivazione di procedure di pignoramento e di esecuzione forzata su beni di proprietà della Germania collocati nel territorio italiano.

La Repubblica Federale reagiva alle esecuzioni promosse dai creditori chiedendo la sospensione delle azioni esecutive e presentando opposizione all'esecuzione.

Tuttavia, i giudici italiani, in talune delle loro pronunce, non riconoscevano la fondatezza delle ragioni tedesche.

Si profilava così il formarsi di un diritto vivente sfavorevole alla Germania anche sul fronte del seguito pratico delle decisioni di cognizione avente a oggetto i crimini del Terzo Reich.

**2.3.** Nel procedimento esecutivo avviato a seguito del pignoramento avverso quattro beni tedeschi siti a Roma (Istituto storico tedesco, Istituto archeologico tedesco, Goethe Institut, Scuola Germanica) – dal quale è scaturita l'ordinanza di rimessione alla Consulta – la Germania chiedeva pertanto la sospensione dell'esecuzione, sostenendo che i beni in oggetto non sarebbero stati suscettibili di pignoramento poiché a palese vocazione pubblicistica.

Essa invocava, a tal proposito, gli artt. 19 e 21 della Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni (2004), alla quale l'Italia ha aderito e dato esecuzione con la stessa legge 14 gennaio 2013, n. 5 (ma si tratta di un trattato non ancora entrato in vigore per il mancato raggiungimento del numero prescritto di ratifiche). Tali norme – riproduttive, nell'ottica tedesca, del diritto internazionale consuetudinario in materia – escludono infatti la possibilità di svolgere procedimenti esecutivi su beni di natura pubblicistica nella disponibilità degli Stati (esemplificandone altresì alcune peculiari tipologie).

**2.4.** I responsi dei giudici investiti della questione – sia pur diversamente motivati – non si sono tuttavia espressi nel senso auspicato dalla Germania.

In particolare, il Tribunale di Roma, in composizione monocratica, pronunciandosi in prima istanza sulla richiesta di sospensione, ha affermato che se il rinvio di cui all'art. 10, comma 1, Cost. non può operare senza filtri nel caso in cui la consuetudine internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile di cognizione straniera venga invocata per coprire *acta iure imperii* che violino lo *ius cogens* – sostanzialmente in linea con quanto sancito dalla sentenza costituzionale n. 238/2014 – ne deve necessariamente derivare che, in tali casi, neppure gli artt. 19 e 21 della Convenzione ONU del 2004 – peraltro non ancora in vigore – possano trovare applicazione nella

giurisdizione interna.

A ragionare altrimenti diverrebbe infatti impraticabile la tutela giurisdizionale esecutiva dei diritti fondamentali della persona, la cui violazione sia stata già accertata in sede di cognizione. Si violerebbe in tal modo lo stesso diritto di difesa e il diritto alla tutela giurisdizionale, ossia – ancora – taluni principi supremi dell'ordinamento. A fronte di un simile stato di cose, nessun rilievo dovrebbe dunque acquistare la natura pubblicistica (o no) dei beni fatti oggetto di esecuzione (in questo senso, si v., in particolare, l'ordinanza del Tribunale di Roma, sez. IV civ., 12 luglio 2021).

Il Tribunale di Roma, in composizione collegiale, pronunciandosi a seguito del reclamo presentato dalla Germania a fronte del rigetto, da parte del giudice monocratico, della richiesta di sospensione, ha assunto un orientamento decisamente meno “radicale”, giungendo comunque al medesimo risultato. Il Collegio ha infatti opposto alla Germania che la funzione pubblica alla quale i beni coinvolti nella procedura esecutiva si sostiene sarebbero destinati deve essere adeguatamente provata dallo Stato resistente (mentre, nel caso, ciò non era avvenuto). Non si può dunque solo affermarne un simile utilizzo e pretenderne l'automatico riconoscimento (si v. Tribunale di Roma, sez. IV civ., ord. 3 novembre 2021).

**2.5.** Da quanto sin qui sintetizzato già scaturisce una significativa serie di quesiti.

Al di là delle norme interne impugnate, esiste davvero – come accennato *supra* – un'ulteriore norma consuetudinaria internazionale che riconosce l'immunità dei beni statali a vocazione pubblicistica da una qualsiasi esecuzione forzata? Se tale norma esiste, può essa trovare applicazione nel nostro ordinamento interno senza alcun limite? Per ostacolarne (eventualmente) l'operatività, sarebbe sufficiente che qualsiasi giudice applichi *de plano* quanto già sancito nella sent. n. 238/2014 o è invece del tutto opportuno (se non addirittura necessario) che si replichi l'*iter* che ha condotto a quella sentenza anche su questo versante processuale (e cioè attraverso il promovimento di una nuova *quaestio* di legittimità)? La Corte costituzionale non faceva forse (implicito) riferimento alla necessità di seguire tale percorso allorché affermava – nella sua pronuncia del 2014 – che si sarebbe limitata a decidere sulla cognizione (perché questo le era richiesto) e che ove si invocasse la violazione dei controlimiti solo la Consulta è competente a esprimersi in materia? Nel caso in cui si sollevi questione di legittimità costituzionale anche rispetto alla norma internazionale consuetudinaria che prevede l'immunità dei beni degli Stati dalle misure coercitive straniere, è prevedibile che la pronuncia della Corte replichi l'esito e il percorso argomentativo già proposto nella sent. n. 238/2014?

E – in definitiva – il giudice *a quo*, nel caso oggetto del Seminario, ha errato a non prendere in considerazione la consuetudine internazionale in materia? O, all'opposto, il suo approccio è da ritenersi lungimirante?

## *Un rimedio “all'italiana”*

**3.1.** Per reagire agli orientamenti adottati dai nostri giudici – i quali, non sospendendo l'azione esecutiva, rendevano concreta la possibilità che i beni di proprietà dello Stato tedesco fossero venduti all'asta – il 29 aprile 2022 la Repubblica Federale di Germania ricorreva, ancora una volta, avanti alla CIG. Essa denunciava il mancato adeguamento italiano a quanto inequivocabilmente sancito dalla stessa Corte Internazionale di Giustizia nella sua già richiamata sentenza 3 febbraio 2012. Con il comportamento dei suoi giudici – sia nei procedimenti di cognizione, sia in quelli successivi di esecuzione – l'Italia avrebbe dunque reiterato la violazione delle immunità giurisdizionali già autorevolmente riconosciute a favore della Germania.

**3.2.** Il rimedio prontamente adottato dallo Stato italiano per evitare d'incorrere in una nuova pronuncia di condanna della CIG non si è peraltro fatto attendere.

L'art. 43 del d.l. 30 aprile 2022, n. 36 – un decreto adottato principalmente per predisporre misure urgenti ai fini dell'attuazione del c.d. PNRR e poi convertito dalla legge 29 giugno 2022, n. 79 – ha così istituito un *Fondo di ristoro per i danni derivanti da crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti fondamentali della persona compiuti sul territorio italiano o comunque a danni di cittadini italiani da parte di forze del Terzo Reich nel periodo dal 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945*.

La questione di legittimità costituzionale ora promossa con l'ord. 21 novembre 2022 del Tribunale di Roma, sez. IV civ. – muovendosi in una prospettiva rigorosamente interna – ha appunto ad oggetto specifiche previsioni di questo d.l. Esse trovano senz'altro applicazione nel giudizio *a quo* e dunque presentano l'indefettibile requisito della rilevanza, posto che la decisione richiesta alla Corte produrrebbe altresì un'evidente influenza nel procedimento principale.

**3.3.** Ancor prima di passare all'esame dei profili problematici del d.l. in questione è peraltro opportuno sollevare un dubbio preliminare: un d.l. avente i contenuti e lo scopo appena indicato (per quanto di nostro interesse) risponde ai requisiti di cui all'art. 77, comma 1, Cost.? L'esigenza di evitare un'ulteriore (ma eventuale) condanna da parte della CIG giustificava l'adozione di una fonte concepita per rispondere a casi straordinari di necessità e di urgenza? Esistevano forse altre strade – ad esempio, sul fronte politico-diplomatico – per rispondere ai problemi sul tappeto (reperendole magari tra quelle suggerite dalla stessa sentenza 3 febbraio 2012 della CIG), nonché in grado di neutralizzare l'eventuale condanna italiana in sede internazionale? Nel caso di risposta affermativa – e allo stato dell'arte – tali strade sarebbero state concretamente percorribili? L'esistenza di simili alternative può incidere sulla valutazione circa l'effettiva esistenza dei presupposti essenziali per l'adozione di un decreto-legge?

E poi: il titolo del d.l. in questione ("*Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza - PNRR*"), non richiama in alcun modo il Fondo in oggetto. Esso non è evocato neppure nel suo Preambolo. Sulla scia della giurisprudenza costituzionale che ha precisato come interpretare i requisiti di costituzionalità di tali provvedimenti normativi (*ex art. 77 Cost.*), questi elementi potrebbero essere utilizzati per argomentare l'illegittimità della specifica previsione in materia contenuta nel d.l. n. 36/2022?

### *Tra cognizione ed esecuzione*

**4.1.** Innanzi tutto, il comma 3 dell'art. 43 cit., stabilisce che, in deroga all'art. 282 c.p.c. – e anche nei procedimenti attualmente pendenti – le sentenze aventi a oggetto l'accertamento e la liquidazione dei danni provocati da crimini di guerra e contro l'umanità commessi dalle forze armate del Terzo Reich sul territorio italiano o a danno di italiani «acquistano efficacia esecutiva [solo] al momento del passaggio in giudicato». Inoltre, viene sancito che le procedure esecutive fondate sui titoli giudiziali definitivi di tal genere «non possono essere iniziate o proseguite e i giudizi di esecuzione eventualmente intrapresi sono estinti».

Con il suo d.l., il Governo azzera dunque ogni azione esecutiva già promossa, impedendo altresì l'esecuzione forzata di ogni sentenza di condanna emessa nei confronti dello Stato tedesco per i fatti già menzionati.

Ciò dà evidentemente luogo a una causa di estinzione tipica dei procedimenti esecutivi iniziati a seguito di una condanna al risarcimento dei danni patiti a causa dei particolari (e gravissimi) crimini di cui sopra.

Da questo approdo scaturisce un altro, conseguente dubbio di legittimità costituzionale.

**4.2.** Per il giudice dell'esecuzione – qui nella veste di rimettente – la garanzia del diritto inviolabile alla difesa e alla tutela giurisdizionale (*ex artt. 2 e 24 Cost.*) deve essere necessariamente

inteso nel senso di ricomprendere anche la fase esecutiva. Senza di essa verrebbe infatti meno l'effettività della tutela giurisdizionale, rendendo impossibile che il creditore possa concretamente soddisfare le sue pretese già compiutamente accertate in sede di cognizione.

A sostegno del proprio assunto il rimettente richiama una serie di decisioni della stessa Corte costituzionale nelle quali verrebbe stabilita questa intima connessione (si rinvia ancora al *link* "Documenti"). Il giudice ne evince che la fase esecutiva (nel suo stesso contenuto coattivo) sarebbe costituzionalmente indispensabile proprio perché costituisce «un fattore complementare e necessario dell'effettività della tutela giurisdizionale». Senza di essa anche la tutela giurisdizionale in senso stretto verrebbe vanificata.

L'art. 43 cit., determinando la «soppressione incondizionata» del diritto dei creditori di procedere ad esecuzione forzata, si porrebbe dunque in aperto contrasto con gli art. 2 e 24 Cost.

**4.3.** Una simile argomentazione è davvero condivisibile? Negandosi l'accesso al giudizio di esecuzione nei confronti di una particolare categoria di creditori si lede davvero il loro diritto a un giudice e alla tutela giurisdizionale, ricavabile ex artt. 2 e 24 Cost.? Riconoscere il diritto ad ottenere giustizia in sede di cognizione – abbandonando o riplasmando la norma internazionale che sancisce l'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile per gli atti compiuti *iure imperii* – deve necessariamente accompagnarsi al riconoscimento dei conseguenti diritti in fase esecutiva?

**4.4.** Nelle valutazioni del giudice *a quo* non dovrebbero entrare necessariamente in gioco anche altri fattori? Muovendo dal presupposto che la compressione di un diritto costituzionalmente garantito è talora ammissibile, il fatto che l'art. 43, d.l. n. 36/2022, preveda l'istituzione di un Fondo volto a fornire un ristoro nei casi in esame, assumendolo come una "contropartita" della riconosciuta immunità della Germania, ha forse un impatto nella valutazione della legittimità costituzionale della norma? In altri termini, è possibile affermare che la limitazione del diritto alla soddisfazione in sede esecutiva sia ormai (efficacemente) controbilanciata dall'istituzione del Fondo appena menzionato? Oppure un simile (ed eventuale) bilanciamento non è in alcun modo impostabile in questi termini, dovendosi considerare assoluta e intoccabile l'esigenza di dare concreta effettività alla tutela giurisdizionale *tout court* (anche sulla base di quanto statuito dalla sent. n. 238/2014)?

**4.5.** Ragionando in altro modo – e se davvero le due fasi processuali (di cognizione e di esecuzione) vanno intese nel senso di essere necessariamente "agganciate" – non potevano dunque applicarsi direttamente, nel caso specifico, le conclusioni sancite dalla Corte nella sentenza n. 238/2014 (sulla scia di quanto affermato – secondo parte della dottrina – dalla Cassazione civile, sezioni unite, sent. 3 settembre 2019, n. 21995)? Come già anticipato *supra*, il rimettente ha forse errato nell'impostare il *thema decidendum*, ove non è presente nessun riferimento alla consuetudine internazionale sull'immunità degli Stati dall'esecuzione coattiva rivolta a beni di vocazione pubblicistica?

Se il giudice *a quo* si fosse mosso in questa direzione, sarebbe stato comunque necessario ricorrere (nuovamente) alla Corte costituzionale per (tentare di) ottenere un responso analogo a quello già espresso in passato sul terreno delle procedure di cognizione? Ostava davvero, a un simile approdo, quanto ricavabile dalla sentenza costituzionale n. 238/2014 (che limitava espressamente il proprio intervento alla fase di cognizione) o ciò era la logica conseguenza, in quel caso, della fisionomia dello specifico *thema decidendum* allora sotto giudizio (e dalla necessità di rispettare il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato)?

A tale scopo, avrebbe costituito un ostacolo davvero insuperabile quanto sancito dalla dottrina e dalla giurisprudenza prevalente e successiva alla pronuncia n. 238/2014, le quali hanno escluso che quanto stabilito dalla Consulta potesse applicarsi, *de plano*, anche alla fase esecutiva? Ciò che la Corte costituzionale affermava nella trama della sent. n. 238/2014 – ossia che solo e

soltanto la Consulta può stabilire la violazione dei controlimiti operata da una norma internazionale consuetudinaria – avrebbe dunque imposto che si portasse davanti alla Corte, *ex art. 10 Cost.*, non solo la *quaestio* circa la legittimità costituzionale dell'art. 43 del decreto-legge in discussione ma della stessa consuetudine internazionale alla quale, di fatto, tale norma si appoggia?

### *La (presunta) violazione degli artt. 3 e 111 Cost.*

**5.1.** Il giudice rimettente ipotizza anche altre violazioni di rango costituzionale poste in essere dal d.l. n. 36/2022.

In particolare, vi sarebbe la lesione degli artt. 3 e 111 Cost. sotto i profili «del rispetto dei principi di uguaglianza sovrana fra gli Stati e di parità delle parti nel processo». Il legislatore avrebbe infatti dato luogo a uno «sbilanciamento» tra interessi contrapposti a tutto vantaggio della Germania, esentandola dagli effetti negativi delle condanne nei suoi confronti e del loro eventuale «adempimento forzoso». Il fatto che «la parte eseguita sarebbe... l'unico Stato sovrano dell'UE che potrebbe sottrarsi all'esecuzione di titoli di condanna... per la lesione di diritti inviolabili della persona» (nei limiti già indicati) crea davvero una sua discriminazione positiva in rapporto al trattamento riservato agli altri Stati?

L'istituzione del Fondo (*rectius*: il mero accesso allo stesso), come previsto dal citato d.l. n. 36 – non costituirebbe poi – ad avviso del giudice *a quo* – «una modalità di soddisfazione fungibile rispetto a quella che può ottenersi in un procedimento esecutivo». Ciò, innanzi tutto, perché la parte creditrice viene in tal modo privata del diritto all'effettività della tutela giurisdizionale, essendole precluso avviare o continuare il processo esecutivo conseguente alla condanna in fase di cognizione (*v. supra*). È davvero così?

**5.2.** La predisposizione del Fondo in oggetto (e la disciplina delle relative erogazioni) pare perciò rendere la Germania del tutto immune dall'esecuzione di titoli di condanna a suo carico, pur a fronte dell'accertamento delle lesioni di diritti fondamentali operate dalle forze del Terzo Reich. Un qualsiasi intervento della Germania su tale terreno – magari al fine di “irrobustire” il Fondo di ristoro (ovviamente in accordo con la Repubblica italiana) – potrebbe eventualmente sanare un simile (se davvero esistente) vizio del provvedimento?

**5.3.** Il principio dell'«uguaglianza sovrana degli Stati» può inoltre (e davvero) essere invocato nel senso illustrato dal rimettente? All'opposto, la sua ragion d'essere non è invece alla base della norma internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile (di cognizione e di esecuzione) per atti *iure imperii*? Essendo infatti (e proprio) un tale riconoscimento reciproco a realizzare una concreta uguaglianza tra gli Stati sovrani?

**5.4.** Le questioni problematiche appena adombrate vengono esaltate anche da altri elementi. Ad esempio, dal fatto che il Fondo di ristoro predisposto dal MEF potrebbe risultare palesemente inadatto e insufficiente allo scopo di un'effettiva riparazione dei torti subiti dalle vittime. Le somme stanziare a tal proposito – e indicate all'art. 43 cit. – potrebbero infatti risultare del tutto inadeguate. È anzi piuttosto inesplicabile comprendere se i criteri adottati per fissarne l'ammontare siano stati congrui e ragionevoli.

*A fortiori*, tale dubbio viene ingigantito dalla circostanza per la quale ancora non si conoscono le modalità amministrative di accesso al Fondo in oggetto, l'entità del ristoro riconosciuto alle singole vittime, le modalità di erogazione di quanto dovuto (su questi profili *v. anche infra*).

Qualora le somme destinate ai creditori fossero inferiori al *quantum* prospettato nelle sentenze di cognizione che hanno condannato la Germania al risarcimento dei danni, la norma che

istituisce il Fondo sarebbe – per questa parte – priva della legittimità costituzionale? Oppure sarà possibile ritenere costituzionalmente legittimo l'art. 43 anche in tali casi? Sarebbe forse sufficiente, per non incorrere in un'eventuale pronuncia d'illegittimità costituzionale, far sì che l'importo corrisposto tramite il Fondo di ristoro sia anche soltanto “equo”? E come stabilire quando un importo possa essere definito obbiettivamente tale, così da rendere proporzionato il sacrificio del diritto al procedimento esecutivo?

**5.5.** Ancora: lo Stato italiano può senz'altro decidere di adempiere in proprio alle obbligazioni gravanti sulla Germania e disposte a favore dei propri cittadini, anche in ossequio a quanto stabilito negli Accordi italo-tedeschi di Bonn del 2 giugno 1961 (eseguiti con d.p.r. n. 1263/1962 e con legge 6 febbraio 1963, n. 404), e così com'è sempre possibile la successione nel debito in accordo tra le parti. Tuttavia, le modalità con cui ciò avviene, in base al d.l. citato, non incide forse (o non può incidere) in modo inammissibile e illegittimo sui diritti alla tutela giurisdizionale dei creditori (a tal proposito si v. anche *supra* e *infra*)?

**5.6.** Se, in passato, l'Italia ha sostenuto che l'Accordo italo-tedesco del 1961, per il regolamento di alcune questioni di carattere economico, patrimoniale e finanziario, si riferisse soltanto alle vicende pendenti alla data di stipulazione dell'Accordo – lo sostiene anche il giudice *a quo* nella sua ordinanza – ora l'orientamento adottato dal nostro Paese pare mutato. È corretta la nuova interpretazione fornita dell'Accordo? Dal punto di vista giuridico, cosa significa, poi, dover assicurare «continuità» al predetto Accordo concluso dalla Repubblica Italiana e dalla Repubblica Federale di Germania? Anche nell'ipotesi in cui ci trovassimo di fronte ad un obbligo internazionale per il nostro Paese, tale obbligo sarebbe sufficiente a giustificare la compressione del diritto alla tutela giurisdizionale (ossia, di un principio supremo) intesa come un diritto al procedimento esecutivo?

**5.7.** E ancora: è legittimo estinguere il diritto al procedimento esecutivo prevedendo come “contropartita” unicamente l'accesso al Fondo (così escludendo del tutto la Germania dalla vicenda)? Che garanzie offre alle vittime una simile previsione? Essa non prefigura invece il più che possibile travolgimento degli interessi dei creditori? Non sarebbe forse stato più corretto stabilire un'impossibilità temporanea di porre in essere o proseguire un'azione esecutiva, o prevedere solo una causa di sospensione dei giudizi di esecuzione, invece che sancire un'estinzione *de plano*? Potrebbe la Corte costituzionale “stimolare” un intervento “correttivo” rispetto a quanto così statuito nell'art. 43 cit.? Oppure, potrebbe essa intervenire direttamente sul punto con una pronuncia autoapplicativa, senza con ciò ledere le prerogative del legislatore?

**5.8.** Inoltre, la Corte, prima di emettere la sua pronuncia, potrebbe attendere che venga adottato il decreto attuativo del d.l. n. 36? Il sopravvenire di tale decreto potrebbe influenzare il giudizio sulle questioni pendenti dinanzi alla Corte?

**5.9.** Per il giudice *a quo*, l'art. 43 cit. lederebbe l'art. 3 Cost. anche con riguardo a un ulteriore profilo: tale norma prevederebbe infatti la «permanenza o meno in capo a un creditore munito di titolo esecutivo del diritto di fruire del procedimento coattivo... sulla base della nazionalità del danneggiato o del luogo dove si sia realizzato il crimine di guerra» (ovvero con l'esclusione degli italiani e per crimini compiuti in Italia).

L'interpretazione fornita dal giudice rimettente dell'art. 43 cit. può dirsi corretta anche a seguito della conversione in legge e della modifica apportata al comma 3?

Persisterebbe inoltre, in tali circostanze, una responsabilità internazionale italiana da far valere davanti alla CIG (violandosi ancora il principio di immunità degli Stati sul versante dell'esecuzione)?



Ed ancora, la possibilità che le sentenze straniere di condanna per danni prodotti da crimini di guerra e contro l'umanità compiuti da Stati *diversi* dalla Germania del Terzo Reich siano ancora assoggettabili a procedure esecutive italiane, non determinerebbe una disparità di trattamento tra vittime di aggressioni sostanzialmente simili e così gravi?

Per completare il quadro, va aggiunto che l'art. 43 non prevede neppure un accesso al Fondo a favore dei cittadini di altri Paesi che abbiano subito crimini di guerra a opera delle forze armate *italiane* durante la Seconda Guerra Mondiale (e lo stesso vale per le numerose vittime provocate dai "repubblicani" della RSI). Ciò crea forse un ulteriore motivo di discriminazione, soprattutto se si negasse a tali vittime la possibilità di accedere alla fase esecutiva? Per quanto non rilevanti nel giudizio *a quo* è comunque opportuno porre simili questioni teoriche.

### *Un Fondo di ristoro (costituzionalmente) problematico?*

**6.1.** Un altro aspetto di dubbia legittimità dell'art. 43, d.l. n. 36/2022, riguarda la previsione per cui hanno diritto di accedere al Fondo «coloro che hanno ottenuto un titolo costituito da una sentenza passata in giudicato avente ad oggetto l'accertamento e la liquidazione dei danni di cui al comma 1, a seguito di azioni giudiziarie avviate alla data di entrata in vigore del presente decreto, ovvero entro il termine» del 31 maggio 2022 (poi spostato, in sede di conversione, alla fine di novembre). Viene fatta altresì salva la facoltà di transazione – previo parere dell'Avvocatura dello Stato – ma si tratta di un'eventualità quanto mai improbabile, stante che la Germania, a partire dalla sentenza n. 238/2014, ha quasi sempre evitato di costituirsi nei giudizi di cognizione – salvo, ad esempio, nella causa intentata per il c.d. eccidio di Monte Sole dinanzi al Tribunale di Bologna – e non sembra perciò disponibile a simili approdi.

La previsione, come *condicio sine qua non* per accedere al Fondo, di un titolo costituito da una sentenza passata in giudicato o di un accordo transattivo non introdurrebbe un'inaccettabile discriminazione tra le vittime degli eccidi nazisti? Non sarebbe stato più opportuno prevedere un diverso meccanismo che garantisse, a prescindere dall'azione in sede giudiziaria, un «ristoro» nei confronti di coloro che siano in grado di dimostrare il "legame" del danno da loro subito con i crimini del Terzo Reich?

E anche qualora le condizioni di accesso disposte dall'articolo 43 fossero legittime, sarebbe compatibile con la Costituzione porre una barriera temporale così rigida alle pretese risarcitorie dei cittadini che avessero subito una lesione dei loro diritti fondamentali mediante la commissione di reati ritenuti addirittura imprescrittibili? È insomma ammissibile una simile "tagliola" temporale? Ciò non determina forse una lesione dei diritti inviolabili nei confronti di chi, per varie ragioni, non ha potuto o non ha voluto inizialmente chiedere il riconoscimento delle proprie ragioni? È giuridicamente giustificabile (e legittimo) che la violazione di un principio supremo possa, a causa di ciò, andare esente da conseguenze? In base all'art. 2947, comma 3 c.c., gli illeciti civili derivanti da crimini di guerra e contro l'umanità possono ritenersi imprescrittibili proprio come i reati dai quali scaturiscono? Se fosse davvero così, fissare un termine di decadenza per le azioni volte al loro accertamento non configura forse uno stratagemma teso a superare un simile assunto? Tale termine non ostacola cioè, pur non negandola all'apparenza, la concreta possibilità di ottenere un'effettiva tutela giurisdizionale per simili reati (contrastando così un corposo filone della giurisprudenza costituzionale)?

**6.2.** Un altro dubbio – già evocato *supra*, ma sul quale conviene tornare – trae spunto dall'entità delle somme messe a disposizione e indicate nel citato art. 43, d.l. n. 36/2022. Secondo tale norma il Fondo avrebbe «una dotazione di euro 20.000.000 per l'anno 2023, di euro 11.808.000 per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026». La nota di lettura al d.l. del Servizio del Bilancio del Senato ha però affermato che «gli oneri indicati non sono configurati come limiti massimi di spesa [...] sono

oggetto di una previsione di spesa [...] e non di un'autorizzazione di spesa, evidentemente condizionata all'andamento delle sentenze di condanna e risarcimento». L'indicazione della dotazione del Fondo rappresenta, dunque, un tetto massimo o una mera previsione di spesa? E che rilievo può avere, a tal proposito, una nota di lettura del provvedimento? Come già suggerito *supra*, nel caso in cui si trattasse di un tetto massimo, sarebbe davvero legittimo fissare, in tal modo, un limite insormontabile ai fondi statali destinati allo scopo? Ciò rientrerebbe nel quadro della discrezionalità del legislatore o potrebbe – di fatto – incidere sulla concreta tutela dei diritti fondamentali violati? Si potrebbe trarre spunto da una simile ricostruzione per argomentare circa l'illegittimità di tale previsione? Non violerebbe essa (addirittura) i principi supremi di cui alla sentenza n. 238/2014? In definitiva, simili rilievi hanno dignità costituzionale (e potrebbero dunque essere usati ai fini di una pronuncia di illegittimità) o sono invece esterni alla dimensione giuridica, rientrando nella sfera della discrezionalità politica?

**6.3.** Le modalità di accesso al fondo e le relative procedure di erogazione dovevano essere disciplinate – *ex art. 43, comma 4, cit.* – con un decreto interministeriale entro il termine – evidentemente ordinatorio – di centottanta giorni dall'entrata in vigore del d.l. n. 36/2022 (ossia entro il 27 ottobre 2022): a tutt'oggi non si ha peraltro notizia di tale provvedimento.

A prescindere da questa circostanza – e nell'impossibilità di giudicare l'appropriatezza di norme ancora indisponibili – la disciplina eventualmente inserita in tale regolamento potrebbe essere impugnata davanti ai giudici (ove ritenuta del tutto inadatta o concepita in modo tale da escludere persino l'erogazione in taluni casi)? Con quali esiti prevedibili? Potrebbe addirittura dar luogo a un diritto vivente di origine (appunto) regolamentare, tale da consentire il promovimento di una questione di legittimità in via incidentale delle norme di rango legislativo alle quali si andrebbe agganciando (in quanto così effettivamente attuate)?

Inoltre, com'è stato osservato in dottrina (da Giovanni Boggero), la destinazione al fondo di risorse del solo bilancio italiano «senza adeguata compartecipazione della Repubblica federale, a fronte delle responsabilità innanzitutto tedesche accertate in sede di esercizio della giurisdizione cognitiva», può ritenersi che «costituisca una lesione del principio di ragionevolezza in combinazione con il principio di sostenibilità finanziaria dell'ordinamento (artt. 3 e 97, comma 1 Cost.)»?