

COLPE DI STATO, ATTO II
*Criminali nazisti e immunità degli Stati
di nuovo davanti alla Consulta*

a cura di

GIUDITTA BRUNELLI, ANDREA PUGIOTTO, PAOLO VERONESI



2023



Atti dei Nuovi Seminari “preventivi” ferraresi

COLPE DI STATO, ATTO II

Crimini nazisti e immunità degli Stati
di nuovo davanti alla Consulta

*Atti del Seminario
Ferrara, 12 maggio 2023*

a cura di
GIUDITTA BRUNELLI, ANDREA PUGIOTTO, PAOLO VERONESI

*FORUM DI QUADERNI COSTITUZIONALI RASSEGNA,
fasc. n. 2 del 2023*

INDICE

<i>Prefazione</i>	XI
<i>Documentazione</i>	XIX
<i>Traccia per la discussione</i>	XXIX

Relazioni introduttive

I RISARCIMENTI PER I CRIMINI DI GUERRA DEL TERZO <i>REICH</i> FRA GIUSTIZIA E RAGION DI STATO. LA PAROLA DI NUOVO ALLA CORTE COSTITUZIONALE di PAOLA TORRETTA	1
IL NECESSARIO BILANCIAMENTO DI VALORI DI FRONTE ALLA <i>QUAESTIO LEGITIMITATIS</i> DELLA “NORMA-RISTORI” A FAVORE DELLE VITTIME DEI CRIMINI COMMESSI DALLA GERMANIA di FRANCESCO SALERNO.....	34

Discussione

IL GIUDIZIO DI COSTITUZIONALITÀ DELL’ART. 43 D.L. 36/2022 TRA “VECCHI” E “NUOVI” BILANCIAMENTI di GIORGIA BERRINO	55
UNA PRONUNCIA “INTERPRETATIVA DI INAMMISSIBILITÀ” COME TENTATIVO DI RICOMPORRE LA FRATTURA TRA DIRITTO COSTITUZIONALE E DIRITTO INTERNAZIONALE GENERALE di GIOVANNI BOGGERO	67
PERCHÉ NON SIA UN’OCCASIONE MANCATA di ROBERTA CALVANO	74
PARADOSSI E DISTORSIONI DI UNA SAGA INFINITA di PAOLO CAROLI	80

NOTE A MARGINE SULLA NUOVA <i>QUAESTIO</i> IN TEMA DI CRIMINI NAZISTI E IMMUNITÀ DEGLI STATI di SILVIA CECCHI.....	86
ALCUNE OSSERVAZIONI SULL'ESTINZIONE «FORZATA» DELLE AZIONI ESECUTIVE PER IL RISARCIMENTO DEI DANNI DEI CRIMINI NAZISTI E L'INADEGUATEZZA DEI RIMEDI ALTERNATIVI IRRITUALI di NICOLA COLACINO	95
LA DIGNITÀ UMANA: LA STORIA E L'ESIGENZA DI UN RIMEDIO EFFETTIVO di FRANCO CORLEONE, GIULIA MELANI, KATIA PONETI	103
SPIGOLATURE INTORNO ALLA (SOSPETTA) VIOLAZIONE DEL GIUDICATO COSTITUZIONALE di SANDRO DE NARDI.....	107
PROSPETTIVE ORDINAMENTALI SULLA ESECUZIONE DEI DIRITTI RISARCITORI DA CRIMINI DI GUERRA <i>IURE IMPERII</i> di MARTA FERRARA	112
IMMUNITÀ DEGLI STATI E DIRITTI DELLE VITTIME DI GUERRA. LE VIE DI UN POSSIBILE BILANCIAMENTO, TRA LE RAGIONI DELLA COSTITUZIONE E QUELLE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE di ENRICO GROSSO	118
CADRÀ L'ULTIMO BASTIONE DELL'IMMUNITÀ? NOTE IN MARGINE AD UNA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE di SALVATORE GUZZI	128
“UGUALI IN COSTITUZIONE, DIVERSI PER LEGGE” di LUANA LEO	138
IL FONDO PER LE VITTIME DEI CRIMINI DEL TERZO <i>REICH</i> : LA PREMessa PER UN POSSIBILE EQUILIBRIO TRA <i>RULE OF LAW</i> E <i>RULE OF POLITICS</i> ? di DANIELE MANELLI	145
BLOCCO DELLE AZIONI ESECUTIVE, “FONDO RISTORI” ED EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA GIURISDIZIONALE di ALESSANDRO ODDI	152
RISTORO DEI DANNI E INDENNIZZO PER RISARCIMENTO DEL DANNO:	

DUE VICENDE PARALLELE PER LA STESSA FATTISPECIE di CESARE PINELLI	157
IL PRINCIPIO DI EGUAGLIANZA ALLA PROVA DEL SIGNIFICATO COSTITUZIONALE DELLA STORIA di GIULIO SANTINI.....	160
I NODI AL PETTINE: L'ESECUZIONE COATTIVA SUI BENI DELLA GERMANIA A NOVE ANNI DALLA SENT. N. 238/2014 di PAOLO VERONESI	166

PREFAZIONE

In un'intervista concessa tempo fa, Gustavo Zagrebelsky ricordava l'incipit della poesia «Per quanto sta in te» del poeta greco Konstantinos Kavafis, citandolo liberamente così: «E se non puoi la vita che desideri/ almeno non disperderla in stupidi convegni».

È vero, ma non è sempre vero. A giudicare dalle due relazioni introduttive e dal dibattito che ne è seguito, certamente non vale per il Seminario "preventivo" (il diciannovesimo della filiera ferrarese Amicus Curiae) ospitato, il 12 maggio scorso, nell'Aula Magna del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Ateneo estense, dal titolo "Colpe di Stato, Atto II. Crimini nazisti e immunità degli Stati di nuovo davanti alla Consulta". Il presente volume ne riproduce gli atti.

La quaestio oggetto dell'incontro dà seguito alla storica sent. n. 238/2014 della Corte costituzionale, che tanto dibattito ha suscitato dentro e fuori i confini nazionali. Allora, la Consulta sancì che non può trovare applicazione - per il tramite del "trasformatore" automatico dell'art. 10, comma 1, Cost. - la consuetudine internazionale che riconosce l'immunità di uno Stato dalla giurisdizione civile di cognizione per attività iure imperii, quando siano in discussione crimini di guerra e contro l'umanità. Ostano al suo ingresso nell'ordinamento italiano i principi supremi, «inestricabilmente connessi», della dignità della persona e del diritto ad accedere alla giustizia (artt. 2 e 24 Cost.), qui operanti quali controlimiti.

Veniva così confermato - sia pure attraverso una differente strategia argomentativa - quanto già sancito dalle Sezioni Unite della Cassazione Civile nell'altrettanto nota "sentenza Ferrini" (11 marzo 2004, n. 5044). Trovava invece smentita la sentenza della Corte Internazionale di Giustizia (CIG, 3 febbraio 2004) che, adita dalla Germania, aveva condannato l'Italia per inosservanza della norma consuetudinaria internazionale in esame, ritenuta operante anche nei casi di violazione del c.d. ius cogens: sentenza cui l'Italia si era prontamente adeguata, approvando la legge n. 5 del 2013 (di adesione e adattamento alla Convenzione ONU del 2 dicembre 2004, sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni), anch'essa colpita selettivamente dalla sent. n. 238/2014.

L'inedito giudicato costituzionale segnava la ripresa di numerose sentenze di condanna della Germania per crimini commessi da militari del Terzo Reich durante il secondo conflitto mondiale. Come pure di concessioni dell'exequatur di sentenze straniere di condanna dello Stato tedesco per i medesimi crimini. Riprendeva così corso una giurisprudenza già sperimentata dopo la citata "sentenza Ferrini", che la menzionata decisione della CIG e la legge n. 5 del 2013 avevano bruscamente interrotto.

A fronte dell'avvio di procedimenti di esecuzione su beni di proprietà tedesca presenti in Italia, la Germania – nell'aprile 2022 – ricorreva nuovamente alla CIG. Per prevenire una rinnovata condanna italiana in sede internazionale, il governo Draghi approvava l'art. 43 del decreto-legge n. 36 del 2022, istituendo 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 tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945».

Ridotto all'essenziale e tenuto conto degli emendamenti introdotti in sede di conversione (legge n. 79 del 2022), il citato art. 43 istituisce un apposito fondo (comma 1); ne disciplina il diritto di accesso (comma 2); azzera ogni azione esecutiva già promossa, impedendo altresì l'esecuzione forzata di sentenze di condanna pronunciate nei confronti dello Stato tedesco (comma 3); rinvia ad apposito decreto ministeriale la disciplina della procedura di accesso al fondo e le modalità di erogazione dei relativi importi (comma 4); considera i pagamenti così effettuati come cause estintive di ogni diritto, ragione o pretesa risarcitoria (comma 5); fissa un termine decadenziale di centottanta giorni per le azioni di accertamento e liquidazione dei danni non ancora iniziate (comma 6); stima l'ammontare pluriennale degli oneri derivanti dall'istituzione del fondo (comma 7).

È in questo contesto che si inserisce la quaestio promossa dal Tribunale di Roma, Sez. IV Civile (r.o. n. 154 del 2022), complementare al precedente costituzionale del 2014.

Il giudice a quo impugna il citato art. 43 (limitatamente, però, al solo comma 3), per lesione del «principio di insopprimibile garanzia della tutela giurisdizionale», sul presupposto che «il diritto del creditore a soddisfarsi in sede esecutiva costituisce componente essenziale del diritto di accesso al giudice». Negando invece «sine die il diritto di una categoria specifica di creditori», la disposizione impugnata violerebbe gli artt. 2, 3 e 24 Cost.

Anche i principi di eguaglianza e di «parità delle armi» (artt. 3 e 111 Cost) sarebbero violati, per l'«evidente sbilanciamento a favore» di un solo Stato sovrano a danno della controparte processuale, esonerando la Repubblica Federale di Germania da ogni effetto pregiudizievole. Uno squilibrio che non troverebbe contrappeso adeguato in un indeterminato ristoro di cui non è dato conoscere (ad oggi) la procedura di accesso, l'entità, le modalità di erogazione.

Riguardando esclusivamente cittadini italiani vittime di crimini nazisti o stranieri vittime di analoghi reati compiuti in territorio italiano, la norma impugnata – di nuovo – violerebbe l'art. 3 Cost., discriminando irragionevolmente tra i potenziali creditori «sulla base della nazionalità del danneggiato o del luogo dove si sia realizzato il crimine di guerra».

Più in generale, il giudice a quo non ignora l'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica Federale di Germania (concluso a Bonn il 2 giugno 1961), che impegnava la prima – a fronte del versamento di quaranta milioni di marchi – a tenere indenne la seconda da ogni eventuale azione o pretesa legale per i crimini

nazisti. Riconosce nella volontà italiana di dare continuità a quell'Accordo la finalità del citato art. 43 (come indicato nel suo comma 1). Nega però che tale ratio legis giustifichi «il sacrificio assoluto del diritto alla tutela giurisdizionale dell'esecuzione forzata imposto alla parte creditrice», perché l'impossibilità - presente e futura - di poter esercitare quel diritto «non è proporzionata alla finalità proclamata» dal legislatore.

Nel complesso, dunque, l'atto di promovimento si concentra prevalentemente su materiali normativi interni. E tuttavia, pur non menzionandola (né impugnandone la norma interna conforme), giocoforza sottopone all'attenzione della Consulta il portato di un'altra norma consuetudinaria internazionale: quella che sancisce l'immunità degli Stati da qualsiasi esecuzione forzata che abbia a oggetto beni statali a vocazione pubblicistica.

Nell'affrontare la complessa questione di legittimità, le relazioni introduttive di Paola Torretta (Ordinaria di Diritto costituzionale nell'Università di Parma) e Francesco Salerno (Ordinario f.r. di Diritto internazionale nell'Università di Ferrara) si sono rivelate preziose proprio perché disallineate. La conoscenza, infatti, nasce solo dalla dialettica tra tesi contrapposte; non è mai un atto solitario: il suo concepimento richiede sempre l'incontro tra pensieri e saperi diversi. E diverse sono state le riflessioni dei due relatori, fin dalle rispettive precomprensioni del "caso" all'esame della Corte costituzionale.

Paola Torretta, da sensibile costituzionalista qual è, prende sul serio lo statuto di principio supremo del diritto inviolabile a un'effettiva tutela giurisdizionale, a fronte di crimini di guerra e contro l'umanità. Non a caso, la sua relazione presuppone una piena condivisione della sent. n. 238/2014, assunta come punto di svolta dal quale non è dato retrocedere.

Francesco Salerno, da autorevole internazionalista qual è, si mostra più preoccupato della necessaria armonia tra due ordinamenti – quello interno e quello internazionale – i cui rapporti sono «di reciproca indipendenza, ma anche di reciproca presupposizione», come riconosciuto in Costituzione. Non a caso, la sua relazione esprime ampie riserve nei confronti della conflittuale sent. n. 238/2014, ritenuta espressione di un radicale «sovranoismo costituzionale».

Muovendo da due precomprensioni così divergenti, divergente non poteva che essere anche il giudizio sul meccanismo di ristoro messo in piedi dal governo Draghi, che i due relatori analizzano ben oltre il perimetro dell'asfittico thema decidendum tracciato dal giudice a quo.

Da una parte, Torretta evidenzia le numerose criticità costituzionali dell'art. 43 del decreto-legge n. 36 del 2022 e delle sue modifiche apportate in sede di conversione: l'insufficienza del fondo costituito; la non fungibilità tra ristoro e diritto al risarcimento; la pietra tombale posta sui procedimenti in corso e a venire; la disparità di trattamento tra vittime italiane e tra queste e le vittime straniere; la

violazione della garanzia di parità tra le parti processuali. Dalla sua prospettiva, è difficile negare che quelle disposizioni rappresentino, de jure o de facto, l'amputazione dell'orientamento assunto dalla Corte costituzionale nel 2014.

Per parte sua, invece, Salerno propone della normativa impugnata un'interpretazione "internazionalmente orientata", capace di giustificarne contenuti altrimenti irragionevoli: l'apprezzata logica forfettaria del meccanismo messo in campo; la sua natura surrogatoria a vocazione negoziale (ancorché unilaterale); la conferma del privilegio immunitario rispetto alla giurisdizione (sia di cognizione che esecutiva), nel rispetto di interessi che il diritto internazionale considera - tutt'oggi - meritevoli di tutela; lo stesso ruolo marginale riconosciuto alle vittime straniere trova una sua spiegazione dentro la cornice internazionalistica della protezione diplomatica.

Inevitabile, dunque, che siano diversi anche gli auspici che i due relatori formulano in vista della decisione costituzionale che verrà. Al di là delle ipotesi processuali prospettate – all'interno di un range molto ampio, che va dalla possibile inammissibilità della quaestio ad un'eventuale additiva di principio - è la direzione di marcia a dirigersi verso approdi opposti.

Per la costituzionalista, auspicabile è almeno un obiter dictum che, confermando i principi espressi nella sent. n. 238/2014, faccia emergere l'incompatibilità con la Costituzione anche della consuetudine internazionale (e della relativa norma interna conforme) circa l'immunità degli Stati dalle procedure coattive.

Per l'internazionalista, all'opposto, si tratta di chiedere alla Consulta una pronuncia che ritorni sui suoi passi avallando costituzionalmente la soluzione della norma-ristori introdotta, che muta il contesto ordinamentale con il quale si era misurato il suo precedente; uno jus superveniens migliorabile nel fraseggio, grazie anche a mirati moniti della Corte costituzionale al legislatore.

In termini di politica del diritto, le due posizioni si possono riassumere così: lo sguardo di Torretta è rivolto "indietro", alle procedure esecutive in corso, mentre quello di Salerno è rivolto "avanti", alla nuova procedura contenziosa pendente – per iniziativa tedesca – davanti alla CIG. Torretta mostra preoccupazione soprattutto per l'esito delle cause promosse contro la Germania davanti ai giudici italiani; Salerno è maggiormente preoccupato per la risoluzione della controversia internazionale da tempo in atto tra Germania e Italia.

Il dibattito che è seguito, nella più larga parte degli interventi, ha tentato una ricomposizione tra queste due opposte impostazioni. Né è mancata la prospettazione di soluzioni inedite, fondate sulla possibilità di sottoporre a bilanciamento (come ogni altro principio) anche quello supremo ad una tutela giurisdizionale effettiva oppure spostando il suo fulcro dal petitum (la liquidazione

del danno) alla causa petendi (l'accertamento dell'illecito e, dunque, dello status di vittima): il lettore ne troverà ampie tracce nelle pagine che seguono.

Un dibattito dove ha fatto apparizione la Storia, che non andrebbe dimenticata derubricando la vicenda in esame a problema esclusivamente di diritto e procedura civile, riducendone così l'obiettivo alla «roba» di verghiana memoria. Una Storia però che va vista in campo lungo, perché le ragioni giuridiche che oggi chiamano in causa la Germania per i crimini nazisti del Terzo Reich sono le stesse che, domani, potranno chiamare in giudizio l'Italia a rispondere dei crimini di guerra e contro l'umanità commessi dal regime fascista (in Etiopia e in Libia, nei Balcani e in Grecia). Una Storia, dunque, che non va piegata attraverso storture memoriali né va rimossa con autoassolutorie amnesie.

Un dibattito, infine, connotato talvolta da un elevato tecnicismo giuridico, in ragione dei suoi intricati profili disciplinari: costituzionalistici, internazionalistici, civilistici e processualistici. Era inevitabile, dato che in questioni così complesse «i tecnicismi sono l'unica alternativa alle parole a vanvera» (Emmanuel Carrère, V13, Adelphi, 2023, 219).

Tutto ciò si scarica su un atto di promovimento troppo gracile, forse, per reggerne il peso. Nessuno, al seminario ferrarese, ha nascosto quanto storto sia il legno di cui è fatta la quaestio promossa, specialmente per non aver incluso nel suo thema decidendum la norma interna conforme alla consuetudine internazionale che sancisce l'immunità degli Stati dall'esecuzione forzata, tanto più se avente ad oggetto beni statali a vocazione pubblicistica.

Così come rappresenta un'occasione persa che, tra i profili della quaestio e i relativi parametri, non sia stata prospettato il dubbio di una violazione degli artt. 136, comma 2, e 137, comma 3, Cost. Complessivamente considerata, la disciplina introdotta sembra andare in direzione ostinatamente contraria al giudicato costituzionale della sent. n. 238/2014, laddove pare «perseguire e raggiungere, anche se indirettamente, esiti corrispondenti a quelli già ritenuti lesivi della Costituzione» (così la sent. n. 223/1983, ma già prima la sent. n. 88/1966).

Il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato non consentirà alla Corte costituzionale di allargare il perimetro del suo giudizio oltre i picchetti piantati dal giudice a quo. Il pur ipotizzato ricorso alle tecniche dell'illegittimità derivata o dell'autorimessione, probabilmente, costringerebbe la Consulta a interventi troppo arditi di ortopedia processuale. Dunque, sarà difficile raddrizzarlo, quel legno storto.

Una cosa è certa, processualmente: un'eventuale decisione d'inammissibilità (per insufficienza del thema decidendum o per difetto di motivazione in punto di rilevanza o, come da taluni ipotizzato nel corso del dibattito, per mancato tentativo d'interpretazione conforme a Costituzione) non avrebbe alcun effetto preclusivo alla riproposizione della quaestio, debitamente integrata, da parte del Tribunale di Roma, Sez. IV Civile.

Sarebbe una decisione interlocutoria, utile solo a regalare tempo: al Parlamento (perché novelli il meccanismo normativo impugnato), al Governo

(perché lo riempia di contenuti attraverso il necessario decreto ministeriale), allo Stato italiano (perché insista in una ricomposizione diplomatica della controversia), ma anche agli stessi giudici costituzionali (tra i quali serpeggerà la domanda delle occasioni difficili: «come ne usciamo?»).

Sarà comunque interessante conoscere la posizione processuale che verrà assunta dalla Presidenza del Consiglio, intervenuta in giudizio tramite l'Avvocatura dello Stato. In passato, in occasione del "caso Priebke", il Governo non esitò a costituirsi contro la norma impugnata (ipotesi rarissima nella giurisprudenza costituzionale), pur di agevolare la più ampia tutela giurisdizionale della persona danneggiata dal reato e l'immediata azione civile per il relativo risarcimento del danno (cfr. sent. n. 60/1996).

Vedremo quale sarà il finale di partita o, al contrario, se dovremo assistere ai tempi supplementari. La dottrina non sarà da sola in tribuna: spettatori interessati e severi saranno – prima ancora - i familiari delle vittime dei crimini nazisti, insieme agli enti e alle associazioni rappresentative di interessi lesi da quei reati, imprescrittibili secondo la Convenzione ONU del 26 novembre 1968 (entrata in vigore l'11 novembre 1970, ma non per l'Italia che, a tutt'oggi e incredibilmente, non ne è parte).

Fin dalla loro prima edizione (correva l'anno 1998), Amicus Curiae è il nome di questi appuntamenti "preventivi" ferraresi; un nome scelto molto prima che l'omonimo istituto, nel gennaio 2020, venisse introdotto nelle Norme Integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. Dichiaratamente, sono finalizzati ad offrire una riflessione dottrinale corale, interdisciplinare, informata, non piegata a esiti precostituiti, su una quaestio ancora pendente a Palazzo della Consulta. Così è stato anche per l'edizione di quest'anno, che può essere "rivissuta" da chiunque grazie alla sua registrazione audio-video disponibile, ad accesso libero, nel sito di Radio Radicale (www.radioradicale.it)

L'ultimo tornante - la realizzazione degli atti dell'incontro – è stato superato in tempi da record, considerato che la pertinente udienza pubblica della Corte costituzionale è calendarizzata per martedì 4 luglio. Agli atti hanno contribuito in molti (costituzionalisti, internazionalisti, penalisti, processualisti, avvocati impegnati nelle cause in corso), dando così vita a questo volume monografico pubblicato nella Rassegna online del Forum di Quaderni Costituzionali, che ringraziamo per la preziosa collaborazione.

Il riuscito esito dell'appuntamento ferrarese è merito del lavoro di tanti, ai quali va espressa sincera gratitudine.

Grazie, innanzitutto, ai due relatori – Paola Torretta e Francesco Salerno – per essersi generosamente assunti l'onere (più che l'onore) di introdurre i lavori.

Grazie alla dottoressa Giorgia Berrino, per la collaborazione nel lavoro istruttorio del seminario: anche a lei si deve l'analitica traccia di discussione e il

copioso materiale giurisprudenziale e normativo, veicolati nel nostro sito www.amicuscuriae.it. Grazie al Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara e al Centro studi giuridici europei sulla grande criminalità MacroCrimes, per la rinnovata partnership. Come sempre, grazie a Radio Radicale che – documentando ogni anno questi incontri ferraresi – conferma la sua vocazione di autentico servizio pubblico. Un ringraziamento particolare, infine, a Silvia Pellino e Manuela Barattini: è con il loro aiuto che siamo riusciti a superare, senza intoppi, la gestione tecnologica del sito e la composizione grafica del presente volume.

A Ferrara, per tanti anni, gli insegnamenti di Diritto costituzionale e di Diritto internazionale sono stati prerogativa di Lorenza Carlassare e di Giovanni Battaglini: i curatori di questo volume, di entrambi, sono stati prima studenti e poi colleghi nell'Ateneo estense. Di più: per molto tempo abbiamo avuto il privilegio di godere del loro calore familiare e della loro personale vicinanza, saggia e affettuosa. Ci è mancata la loro voce in questo seminario, cui avrebbero certamente partecipato portandovi un contributo di intelligenza e passione.

Al loro comune ricordo dedichiamo questo volume.

ANDREA PUGIOTTO

DOCUMENTAZIONE

(cfr. www.amicuscuriae.it)

L'ATTO DI PROMOVIAMENTO

Ordinanza di rimessione del Tribunale di Roma, sez. IV civ., 21 novembre 2022, dep. 1° dicembre 2022, iscritta al reg. ord. n. 154/2022 della Corte costituzionale.

AMICUS CURIAE

Opinione *amici curiae* presentata dai sopravvissuti e dai familiari delle vittime della strage di Mommio (Fivizzano) del 4-5 maggio 1944

FONTI DI RILIEVO

Trattato di pace del 1947, art. 77, comma 4 (d.p.r. 28 novembre 1947, n. 1430)

Accordo di Londra sui debiti del Reich, 27 febbraio 1953, Agreement on German External Debts e London Debt Agreement

Legge 10 marzo 1955, n. 96, Provvidenze a favore dei perseguitati politici antifascisti o razziali e dei loro familiari superstiti

Legge 28 marzo 1958, n. 411, Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea per il regolamento pacifico delle controversie, firmata a Strasburgo il 29 aprile 1957 (spec. art. 39, comma 1)

Accordi italo-tedeschi di Bonn, 2 giugno 1961 (eseguiti con d.p.r. n. 1263 del 14 aprile 1962 e con legge 6 febbraio 1963, n. 404), sugli indennizzi alle vittime delle persecuzioni nazionalsocialiste. Ulteriori norme per l'attuazione degli Accordi di Bonn del 1961: l. 5 luglio 1964, n. 607 e d.p.r. 6 ottobre 1963, n. 2043

Gesetz zur Errichtung einer Stiftung "Erinnerung, Verantwortung und Zukunft". Legge per l'istituzione di una Fondazione per la Memoria, la Responsabilità e il Futuro, 2 agosto 2000 (in Bundesgesetzblatt n. 38 del 10 agosto 2000)

Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, fatta a New York il 2 dicembre 2004, alla quale l'Italia ha aderito e dato esecuzione con la l. 14 gennaio 2013, n. 5 (G.U. 29 gennaio 2013 n. 24), ma non ancora entrata in vigore

L. 10 novembre 2014, n. 162 (Conversione del d.l. 12 settembre 2014, n. 132). Aggiunta dell'art. 19-*bis* (rubricato "Crediti delle rappresentanze diplomatiche e consolari straniere") al d.l. originario.

D.L. 28 aprile 2020, n. 63, Disposizioni urgenti in tema di immunità di Stati esteri dalla giurisdizione italiana e di elezioni degli organismi rappresentativi degli italiani all'estero (conv. in l. 23 giugno 2020, n. 98).

Art. 43, d.l. 30 aprile 2022, n. 36 (Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del PNNR), convertito dalla legge 29 giugno 2022, n. 79.

Disegno di legge n. 151, comunicato alla Presidenza della Camera il 13 ottobre 2022, Disposizioni a favore delle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità compiuti dalle forze del Terzo Reich.

GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EDU

Corte EDU, sentenza 21 novembre 2001, *Al Adsani c. Regno Unito*, ricorso n. 35763/97

Corte EDU, sentenza 12 dicembre 2002, *Kalogeropoulou e altri c. Grecia e Germania*, ricorso n. 59021/00

Corte EDU, sentenza 14 dicembre 2006, n. 1398/13, *Markovic e al. c. Italia*

Corte EDU, sentenza 4 settembre 2007, n. 45563/04, *ANRP e altri 275 c. Germania*

Corte EDU, sentenza 11 giugno 2013, n. 65542/12, *Madri di Srebrenica e altri c. Olanda*

Corte EDU, sentenza 26 novembre 2013, ric. n. 5809/08, *Al-Dulimi e Montana Management Inc. c. Svizzera*, confermata anche dalla sentenza della Grande Camera, 21 giugno 2016, ric. n. 5809/08

Corte EDU, sentenza 14 gennaio 2014, n. 34356/06 e n. 40528/06, *Jones e altri c. Regno Unito*

GIURISPRUDENZA STRANIERA (GRECA) ANTE "SENTENZA FERRINI" (pronunce menzionate in dottrina o giurisprudenza ma non reperite)

Tribunale di Leivadia, 30 ottobre 1997 n. 137

Corte Suprema greca, 4 maggio 2000, n. 11

Tribunale di Atene, 10 luglio 2001, nn. 3666 e 3667

Corte di Appello di Atene, 14 settembre 2001, nn. 6847 e 6849

Corte Suprema greca, 28 giugno 2002

Corte Suprema speciale greca, 17 settembre 2002, n. 6

GIURISPRUDENZA STRANIERA (TEDESCA) ANTE "SENTENZA FERRINI" (pronunce menzionate in dottrina o giurisprudenza ma non reperite)

Tribunale di Bonn, 23 giugno 1997, 1 O 358/97
Corte di Appello di Colonia, 27 agosto 1998, 7 U 167/97
Corte federale tedesca, 26 giugno 2003, III ZR 245/98

GIURISPRUDENZA ITALIANA ANTE “SENTENZA FERRINI”

Cass. civ., sez. un., 12 giugno 1999, n. 328
Cass. civ., sez. un., 3 agosto 2000, n. 530, sulla strage del Cermis
Tribunale di Arezzo, sent. 3 novembre 2000, n. 3 (menzionata in dottrina o giurisprudenza ma non reperita)
Corte d'Appello di Firenze, sentenza 14 gennaio 2002, n. 41 (menzionata in dottrina o giurisprudenza ma non reperita)
Cass. civ., sez. un., ord. 5 giugno 2002, n. 8157, Markovic

LA SVOLTA DELLA “SENTENZA FERRINI”

Cass. civ., sez. un., sent. 11 marzo 2004, n. 5044, Ferrini

DOPO LA “SENTENZA FERRINI”

(MA ANTE SENTENZA CIG 3 FEBBRAIO 2012)

Sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile nel caso di gravi violazioni dei diritti umani mediante acta iure imperii

Cass. civ., sez. un., 15 maggio 2006, n. 11094
Corte d'Appello di Firenze, decreto 16 giugno 2006
Corte d'Appello di Firenze, 22 marzo 2007, n. 486
Tribunale di Arezzo, 31 marzo 2007, n. 316 (menzionata in dottrina o giurisprudenza ma non reperita)
Cass. civ., sez. un., 29 maggio 2008, da n. 14199 a n. 14212
Cass. pen., sez. I, 19 giugno 2008, n. 31171
Cass. pen., sez. I, 21 ottobre 2008, n. 1072, Milde
Corte Appello Firenze, 25 novembre 2008, n. 1696
Cass. civ., sez. un., 25 febbraio 2009, n. 4461
Tribunale di Torino, 20 ottobre 2009, n. 7137 (menzionata in dottrina o giurisprudenza ma non reperita)
Tribunale di Bologna, sez. III, 11 gennaio 2010 (menzionata in dottrina o giurisprudenza ma non reperita)
Tribunale di Torino, sez. IV, 19 maggio 2010
Tribunale di Bologna, sez. III, 18 novembre 2010 (menzionata in dottrina o giurisprudenza ma non reperita)
Tribunale di Firenze 8 febbraio 2011
Tribunale di Brescia 31 marzo 2011

Cass. civ., sez. un., 20 maggio 2011, n. 11163
Corte d'Appello di Firenze, sez. II, 11 aprile 2011, n. 480

CORTE COSTITUZIONALE TEDESCA *POST* "SENTENZA FERRINI"

Corte costituzionale tedesca, 15 febbraio 2006, 2 BvR 1476/03 (relativa a procedimenti svoltisi in Grecia e già menzionati *supra*)

SULL'IMPRESCRITTIBILITÀ/PRESCRITTIBILITÀ DELL'AZIONE CIVILE PER RISARCIMENTO DEL DANNO A SEGUITO DI CRIMINE DI GUERRA O CONTRO L'UMANITÀ

Cass. civ., sez. un., sent. 11 marzo 2004, n. 5044, Ferrini
Tribunale di Arezzo, 31 marzo 2007, n. 316 (menzionata in dottrina o giurisprudenza ma non reperita)
Tribunale di La Spezia, 16 ottobre 2008, n. 1077 (menzionata in dottrina o giurisprudenza ma non reperita)
Tribunale di Torino, sez. I civ., 20 ottobre 2009
Tribunale di Bologna, sez. III, 11 gennaio 2010 (menzionata in dottrina o giurisprudenza ma non reperita)
Tribunale di Torino, sez. IV civ., 20 maggio 2010 (menzionata in dottrina o giurisprudenza ma non reperita)
Tribunale di Firenze, 8 febbraio 2011
Tribunale di Brescia, 31 marzo 2011
Corte d'Appello di Firenze, sez. II, 11 aprile 2011, n. 480
Cass. civ., sez. I, 20 maggio 2011, n. 11163
Tribunale di Firenze, 18 giugno 2015, n. 2211
Tribunale di Firenze, sez. II, 6 luglio 2015, n. 2468 e n. 2469
Tribunale di Piacenza, 28 settembre 2015, n. 722
Tribunale di Firenze, sez. II, 7 dicembre 2015, n. 4345
Tribunale di Ascoli Piceno, ord. 8 marzo 2016
Tribunale di Roma, sez. XII civ., 10-11 ottobre 2016, n. 18546 (menzionata in dottrina o giurisprudenza ma non reperita)
Tribunale di Ascoli Piceno, ord. 8 gennaio - 24 febbraio 2017, n. 530
Tribunale di Bologna, sez. III civ., 8 giugno 2022, n. 1516

CORTE COSTITUZIONALE POLACCA

(pronuncia menzionata in dottrina o giurisprudenza ma non reperita)

Corte costituzionale polacca, sentenza del 29 ottobre 2010, *Natoniewski v. Federal Republic of Germany*, No IV CSK 465/09

CORTE INTERNAZIONALE DI GIUSTIZIA

CIG, sentenza 14 febbraio 2002, *Rep. Congo c. Belgio*

CIG, sentenza 3 febbraio 2012, *Immunità giurisdizionali dello Stato (Germania c. Italia: Grecia interveniente). Immunità dalla giurisdizione civile di cognizione e per la sede esecutiva*

CIG, sentenza 13 febbraio 2019, *Certain Iranian Assets (Iran c. Stati Uniti)*

POST SENTENZA CIG (E ADEGUANDOSI AD ESSA)

Tribunale di Firenze, sentt. nn. 1080, 1081, 1086, 3913/2012 (menzionate in dottrina o giurisprudenza ma non reperite)

Tribunale di Firenze 28 marzo 2012

Tribunale di Firenze, sentt. n. 47 e n. 48 del 2013 (menzionate in dottrina o giurisprudenza ma non reperite)

Cass. pen., sez. I, sent. 30 maggio 2012, n. 32139

Cass. civ., sez. un., sent. 21 febbraio 2013, n. 4284

Cass. civ., sez. un., 18 aprile 2013, n. 9412

Cass. civ., sez. un., 21 gennaio 2014, n. 1136

Tribunale di Firenze, sez. II, 21 gennaio 2014

Cass. pen., sez. I, 19 marzo 2014, n. 23288

LEGGE N. 5 DEL 2013

Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni. Revocazione delle decisioni già passate in giudicato

CORTE COSTITUZIONALE (E RELATIVI ATTI DI PROMOVIMENTO)

Sent. n. 60/1996

Tribunale di Firenze, ordinanze di rimessione 21 gennaio 2014, n. 84

Tribunale di Firenze, ordinanza di rimessione 21 gennaio, n. 85

Tribunale di Firenze, ordinanza di rimessione 21 gennaio, n. 113

Sent. n. 238/2014 (22 ottobre)

Tribunale di Firenze, ordinanza di rimessione 21 gennaio 2014, n. 143

Ord. n. 30/2015

DOPO LA SENTENZA COSTITUZIONALE N. 238/2014

Tribunale di Firenze, sez. II civ., ord. 23 marzo 2015

Cass. civ., sez. un., sent. 24 marzo 2015, nn. 9097 e 9098
Cass. civ., sez. un., 6 maggio 2015, n. 9097
Tribunale di Roma, sez. civ. IV-bis, 20 maggio 2015, n. 11069
Tribunale di Firenze, 18 giugno 2015, n. 2211
Tribunale di Firenze, sez. II civ., sent. 6 luglio 2015, nn. 2468 e 2469
Cass. civ., sez. un., 28 ottobre 2015, n. 21946
Cass. civ., sez. un., 28 ottobre 2015, n. 21947 (menzionata in dottrina o giurisprudenza ma non reperita)
Cass. pen., sez. I, sent. 29 ottobre 2015, n. 43696
Tribunale di Piacenza, sez. civ., sent. 11 novembre 2015, n. 722
Tribunale di Firenze, sent. 7 dicembre 2015, n. 4345 (menzionata in dottrina o giurisprudenza ma non reperita)
Tribunale di Firenze, sez. II civ., sent. 22 febbraio 2016, n. 691
Tribunale di Ascoli Piceno, ord. 8 marzo 2016, n. 112
Corte d'Appello di Brescia, 6 giugno 2016, n. 515 (menzionata in dottrina o giurisprudenza ma non reperita)
Corte d'Appello di Firenze, 18 agosto 2016, n. 1335
Cass. civ., sez. un., sent. 29 luglio 2016, n. 15812
Tribunale di Roma, sez. XIII civ., 10-11 ottobre 2016, n. 18546 (menzionata in dottrina o giurisprudenza ma non reperita)
Tribunale di Ascoli Piceno, ord. 8 gennaio 2017, n. 523, depositata il 24 febbraio 2017 (menzionata in dottrina o giurisprudenza ma non reperita)
Cass. civ., sez. un., sent. 13 gennaio 2017, n. 762
Tribunale di Roma, sez. II civ., 22 giugno 2017
Tribunale di Sulmona, ord. 2 novembre 2017
Tribunale di Fermo, sent. 20 ottobre 2018, n. 708 (menzionata in dottrina o giurisprudenza ma non reperita)
Corte d'Appello di Firenze, 17 dicembre 2018, n. 2945
Tribunale di Brescia, 9 luglio 2019
Cass. civ., sez. III, 3 settembre 2019, n. 21995
Corte d'Appello di Firenze, 12 novembre 2019, n. 2694
Corte d'Appello di Firenze, sez. II, 15 novembre 2019, n. 2715
Cass. civ., sez. un., 28 settembre 2020, n. 20442
Corte d'Appello di Roma, 16 settembre - 4 novembre 2020
Tribunale di Isernia, 10 dicembre 2020 (menzionata in dottrina o giurisprudenza ma non reperita)
Tribunale di Bologna, sez. III civ., 8 giugno 2022, n. 1516
Tribunale di Novara, 31 gennaio 2022, n. 50

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SULL'ESECUZIONE FORZATA
QUALE ESPRESSIONE DEL DIRITTO ALLA TUTELA GIURISDIZIONALE
EX ART. 24, COMMA 1, COST E FASE PROCESSUALE
COSTITUZIONALMENTE NECESSARIA

Sent. n. 329/1992

Sent. n. 419/1995
Sent. n. 321/1998
Sent. n. 522/2002
Sent. n. 155/2004
Sent. n. 335/2004
Sent. n. 198/2010
Sent. n. 186/2013
Sent. n. 225/2018
Sent. n. 128/2021

SULL'IMMUNITÀ DEGLI STATI DALLA GIURISDIZIONE CIVILE,
COMPRESIVA DELL'IMMUNITÀ DALL'ESECUZIONE COATTIVA
SU BENI A DESTINAZIONE PUBBLICISTICA

Cass. civ., sez. un., 30 maggio 1990, n. 5091
Cass. civ., sez. un., sent. 12 gennaio 1996 n. 173
Corte d'Appello di Milano, ud. 27 gennaio 2015 (dep. 25 marzo 2015), n. 1278
Cass. civ., sez. III, sent. 8 giugno 2018 n. 14885
Cass. civ., sez. III, 3 settembre 2019, n. 21995

CONTRA L'IMMUNITÀ DEGLI STATI DALL'ESECUZIONE COATTIVA

Corte d'Appello di Firenze, sez. I, 6 gennaio 2007, n. 486
Cass. civ., sez. I, 20 maggio 2011, n. 11163
Tribunale di Roma, sez. IV-bis civ., sent. 18 maggio 2015, n. 11069 (menzionata in dottrina o giurisprudenza ma non reperita)
Tribunale di Roma, sez. IV civ., ord. 12 luglio 2021 (menzionata in dottrina o giurisprudenza ma non reperita)
Tribunale di Roma, sez. IV civ., ord. 3 novembre 2021 (menzionata in dottrina o giurisprudenza ma non reperita)

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN TEMA DI
PRINCIPI SUPREMI E/O CONTROLIMITI

Sent. n. 6/1965
Sent. n. 30/1971
Sent. n. 31/1971
Sent. n. 175/1971
Sent. n. 195/1972
Sent. n. 175/1973
Sent. n. 183/1973
Sent. n. 48/1979
Sent. n. 18/1982
Sent. n. 170/1984

Sent. n. 100/1987
Sent. n. 399/1987
Sent. n. 235/1988
Sent. n. 1146/1988
Sent. n. 203/1989
Sent. n. 232/1989
Sent. n. 168/1991
Sent. n. 366/1991
Sent. n. 75/1992
Sent. n. 329/1992
Sent. n. 471/1992
Sent. n. 10/1993
Sent. n. 81/1993
Sent. n. 149/1995
Sent. n. 422/1995
Sent. n. 15/1996
Sent. n. 148/1996
Sent. n. 238/1996
Sent. n. 3/1997
Sent. n. 35/1997
Sent. n. 93/1997
Sent. n. 26/1999
Sent. n. 73/2001
Sent. n. 134/2002
Sent. n. 2/2004
Sent. n. 24/2004
Sent. n. 284/2007
Sent. n. 106/2009
Sent. n. 159/2009
Sent. n. 262/2009
Sent. n. 4/2010
Sent. n. 170/2010
Sent. n. 1/2013
Sent. n. 120/2014
Sent. n. 238/2014
Ord. n. 24/2017
Sent. n. 115/2018

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN TEMA DI
DIRITTO INTERNAZIONALE GENERALMENTE RICONOSCIUTO
(ART. 10 COST.)

Sent. n. 48/1979
Sent. n. 188/1980
Sent. n. 153/1987

Sent. n. 323/1989
Sent. n. 15/1996
Sent. n. 73/2001

SENTENZE STRANIERE CHE RIGETTANO O ACCOLGONO
LA PROSPETTIVA DELLA SENTENZA N. 238/2014

Corte costituzionale di Corea, sentenza del 30 agosto 2011, 23-2(A) KCCR 366, 2006Hun-Ma788

Corte del distretto centrale di Seoul, *Hee Nam Yoo v. Japan*, sentenza dell'8 gennaio 2021, caso 2016 Ga-Hap 505092
(Reperibile in: https://womenandwar.net/kr/wp-content/uploads/2021/07/ENG-2016_Ga_Hap_505092_30Jun2021.pdf)

Corte Suprema degli Stati Uniti, *Federal Republic of Germany et al. v. Philipp et al.*, sentenza del 3 febbraio 2021, No. 19-351, 592 U.S.
(Reperibile in: https://www.supremecourt.gov/opinions/20pdf/19-351_o7jp.pdf)

Corte del distretto centrale di Seoul, *Lee Yong-soo and Others v Japan*, sentenza del 21 aprile 2021, caso n. 2016 Ga-Hap 580239
(menzionata in dottrina ma non reperita)

Tribunale federale supremo brasiliano, *Karla Christina Azeredo Venancio da Costa e Outro v República Federal da Alemanha*, ARE 954858/RJ, sentenza del 24 settembre 2021
(Reperibile in: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15347973404&ext=.pdf>)

Corte Suprema Ucraina, sentenza del 14 aprile 2022, caso n. 308/9708/19
(Reperibile in: https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/zakonodastvo/Rish_sud_imun_angl.pdf)

Corte Suprema Ucraina, 18 maggio 2022, caso n. 428/11673/19; 18 maggio 2022, caso n. 760/17232/20; 8 giugno 2022, caso n. 490/9551/19; 22 giugno 2022, caso n. 311/498/20
(menzionata in dottrina ma non reperita)

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 controllimiti 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 inidonee. 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 oggettivamente 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 auto-applicativa, 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.)»?

I RISARCIMENTI PER I CRIMINI DI GUERRA DEL TERZO *REICH* FRA GIUSTIZIA E RAGION DI STATO. LA PAROLA DI NUOVO ALLA CORTE COSTITUZIONALE RELAZIONE INTRODUTTIVA

di PAOLA TORRETTA*

SOMMARIO: 1. Premessa: il diritto ai risarcimenti per i crimini nazisti ancora in cerca di un giudice - 2. Il decreto legge n. 36/2022: il Governo aziona il freno 'd'emergenza' - 3. La questione di legittimità costituzionale sull'art. 43, III c., d.l. 36/2022 - 4. *Segue*: i profili mancanti della questione di legittimità costituzionale - 5. Una questione di legittimità costituzionale a metà: la mancata impugnazione della norma sulla immunità degli Stati dalle misure coattive - 6. *Segue*: ancora sulla (de)limitazione del *thema decidendum*: il rischio di una pronuncia di inammissibilità - 7. I dubbi di costituzionalità sollevati dall'art. 43 d.l. n. 36/2022 alla prova della sentenza n. 238/2014 - 8. *Segue*: la sentenza n. 238/2014 e il nodo dei risarcimenti dei crimini di guerra tra giudici e diplomazia - 9. Ristoro dei danni da crimini nazisti, spesa pubblica ed equilibrio di bilancio: un critico accostamento? - 10. Una nuova occasione per insistere sulla primazia dei diritti fondamentali. Osservazioni conclusive.

1. Il nodo dei risarcimenti che lo Stato tedesco dovrebbe pagare, a seguito delle ormai diverse condanne emesse dai giudici italiani, per i crimini commessi dalle forze del Terzo *Reich*, è ancora, dopo quasi ottant'anni, una ferita aperta al centro di una delicata disputa internazionale. Oggi, però, la strenua ricerca di giustizia, da parte delle vittime, rischia di trasformarsi anche in uno scontro tutto 'interno', fra magistratura e potere politico, e, ancora una volta, la Corte costituzionale è stata chiamata a mettere ordine in un intricato quadro di riferimenti normativi e giurisprudenziali interni ed esterni all'ordinamento italiano.

La questione si è posta all'attenzione del dibattito giuridico fin da quando, con la nota causa civile relativa al deportato Ferrini, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno riconosciuto la giurisdizione italiana in merito alla domanda risarcitoria presentata dalla vittima nei confronti della Germania. La sentenza 5044/2004 ha, infatti, dichiarato che il principio dell'immunità statale dalla giurisdizione straniera non può considerarsi assoluto, ma deve essere bilanciato con le norme di *ius cogens* preposte alla tutela dei diritti umani e, pertanto, cedere di fronte ad atti «*di tale gravità da configurare, in forza di norme consuetudinarie di diritto internazionale, crimini internazionali, in quanto lesivi, appunto, di quei valori universali di rispetto della dignità umana che trascendono gli interessi delle singole comunità statali*»¹.

Da qui è iniziato un lungo percorso che, fra battute d'arresto e colpi di scena, ha visto più volte rimescolare le carte della partita, sul tavolo interno e internazionale.

* *Ordinaria di Diritto costituzionale, Università di Parma*

¹ Cfr. Cass., sez. un., sent. n. 5044/2004.

Il passaggio successivo all'orientamento espresso dalla sentenza Ferrini, più volte confermato nel contenzioso per i crimini commessi dalle truppe del Terzo Reich², è stato scritto dalla pronuncia della Corte internazionale di Giustizia che, invece, in accoglimento del ricorso promosso dalla Germania, ha negato la giurisdizione del giudice italiano e imposto la prevalenza indiscussa dell'immunità giurisdizionale dello Stato estero³.

Con la legge n. 5/2013⁴ il Parlamento ha dato esecuzione a detto principio nell'ordinamento italiano e si è, così, materializzato il primo ostacolo al riconoscimento della tutela giurisdizionale per le vittime dei crimini nazisti, con il conseguente adeguamento della giurisprudenza di legittimità, nel senso del difetto di giurisdizione dei giudici italiani rispetto ad azioni risarcitorie contro la Repubblica Federale tedesca⁵.

Fino ad arrivare alla sentenza della Corte costituzionale n. 238/2014 che, invece, ha segnato nella vicenda un elemento di discontinuità.

Ribaltando lo scenario fino a quel momento tracciato dalla Corte dell'Aja, ha escluso l'operatività, all'interno dell'ordinamento italiano, della immunità dalla giurisdizione civile estera per gli Stati che abbiano commesso *delicta iure imperii*. La Corte ha dunque chiarito, senza ombra di dubbio, che, in presenza di atti qualificabili come crimini di guerra e contro l'umanità, che in quanto tali "non esprimono la funzione sovrana dello Stato straniero", non può trovare applicazione la norma internazionale generalmente riconosciuta.

Non si è mai prodotta, di conseguenza, per effetto del meccanismo di adattamento automatico previsto dall'art. 10, I c., Cost., la norma corrispondente alla consuetudine internazionale accertata dalla Corte internazionale di Giustizia, nella parte in cui obbliga il giudice italiano a negare la propria giurisdizione in merito ad azioni risarcitorie per danni da crimini di guerra e contro l'umanità⁶.

Per la Corte, infatti, la garanzia della difesa giurisdizionale integra un diritto inviolabile e al tempo stesso un principio costituzionale supremo che non ammette

² Cfr., *ex multis*, Cass., sez. un., ord. nn. 14201/2008 e 14202/2008, Cass., sez. I, sent. n. 11163/2011; Cass. pen., I sez., sent. n. 1072/2008.

³ Si veda la sentenza della CIG *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, del 3 febbraio 2012. In argomento, fra i tanti, F. SALERNO, *Gli effetti della sentenza internazionale nell'ordinamento italiano: il caso Germania c. Italia*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2/2012, 350 ss.; S. NEGRI, *Sovereign Immunity v. Redress for War Crimes: The Judgment of the International Court of Justice in the Case Concerning Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy)*, in *International Community Law Review*, 2014, 16(1), 123 ss.

⁴ Cfr. L. 5/2013, "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", (art. 3), con cui lo Stato italiano aveva inteso recepire la norma consuetudinaria di diritto internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile estera, così come interpretata dalla CIG con la sentenza del 3 febbraio 2012.

⁵ Cfr. Cass., sez. un., ord. n. 4284/2013; Cass., sez. un., sent. n. 1136/2014; Cass. pen., I sez., sent. n. 32139/2012 (dep. 09/08/2012).

⁶ La Corte ha infatti specificato che, sulla base della verifica che ad essa compete, anche in riferimento a norme internazionali consuetudinarie, di compatibilità con i principi fondamentali e con i diritti inviolabili della persona, ha accertato che "la parte della norma sull'immunità dalla giurisdizione degli Stati che confligge con i predetti principi fondamentali non è entrata nell'ordinamento italiano e non vi spiega, quindi, alcun effetto".

compressione – nel suo nucleo essenziale – né ad opera di procedimenti di revisione costituzionale, né sulla base di fonti esterne, anche quando si tratti di norme capaci di prevalere su disposizioni di rango costituzionale⁷.

Una decisione spartiacque, quella della Consulta, che ha di nuovo invertito la rotta, consentendo alla giurisprudenza di legittimità di ‘riannodarsi’ al suo precedente orientamento, per tornare ad affermare – in modo univoco e costante – che la portata del principio di immunità degli Stati non può più ritenersi assoluta per gli atti compiuti *iure imperii*, in ragione della prevalenza della intangibilità dei diritti della persona.

La Cassazione ha, pertanto, ripreso a giudicare “la categoria dei *delicta imperii* quale area insuscettibile di poter fruire della prerogativa consuetudinaria della piena immunità statale”⁸, ribadendo la giurisdizione del giudice italiano in relazione a domande risarcitorie promosse, nei confronti della Repubblica federale tedesca, per condotte riconducibili a “crimini compiuti in violazione delle norme internazionali cogenti” che, in quanto tali, non possono che essere inquadrati in un abuso di poteri sovrani⁹.

Il tema dei risarcimenti per i crimini commessi dalle forze del Terzo Reich, durante la II guerra mondiale, è quindi tornato sui banchi giudiziari. Molte altre vittime, o i loro eredi, si sono mossi per ottenere l’accertamento della lesione di diritti fondamentali subita in ragione di eccidi, rappresaglie, deportazioni e assoggettamento a lavori forzati. A seguito delle condanne emesse¹⁰, la questione si è spostata dai giudizi di cognizione alle procedure di esecuzione su beni tedeschi presenti sul territorio italiano, per il rifiuto tenacemente opposto dalla Germania al pagamento dei propri debiti.

L’*iter* qui solo sommariamente delineato¹¹ avrebbe, perciò, dovuto trovare la sua naturale conclusione nel pignoramento dei beni tedeschi e nella loro vendita in

⁷ Con una sentenza interpretativa di rigetto ha spiegato che il principio dell’immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione civile, nella sua natura di consuetudine di diritto internazionale, non ha fatto ingresso nell’ordinamento interno attraverso l’art. 10 Cost. Tale meccanismo di adattamento automatico, ha precisato la Corte, non può infatti consentire l’operatività di norme confliggenti con i principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale, tra cui il diritto al giudice (art. 24 Cost.) e la garanzia del rispetto dei diritti inviolabili della persona (art. 2 Cost.). Nella stessa decisione, e conseguentemente, la Corte costituzionale ha altresì dichiarato l’illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 2 e 24 della Costituzione, dell’art. 3, c. 1, L. n. 5/2013, nonché dell’art. 1, L. 17 agosto 1957, n. 848, limitatamente all’esecuzione data all’art. 94 della Carta delle Nazioni Unite, nella parte in cui ha previsto l’obbligo per il giudice italiano di adeguarsi alla pronuncia della CIG del 3 febbraio 2012, che gli ha imposto di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti di uno Stato straniero che consistano in crimini di guerra e contro l’umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona.

⁸ Cass., sez. un., sent. n. 20442/2020, su cui v. G. BERRINO, “*Plus Ça Change, Plus C’est la Même Chose*”: *State Immunity and International Crimes in Judgment No. 20442/2020 of the Corte di Cassazione*, in *The Italian Review of International and Comparative Law*, 2022, 1(2), 374 ss.

⁹ Cass., sez. un., sent. n. 21946/2015; Cass., sez. un., sent. n. 15812/2016; Cass., sez. un., sent. n. 762/2017; Cass., sez. un., sent. n. 20442/2020.

¹⁰ Da ultimo, v. anche Trib. di Bologna, sent. n. 1516/2022, che ha condannato la Germania a risarcire le vittime della strage di Marzabotto.

¹¹ Per un approfondimento sia consentito il rinvio a P. TORRETTA, *Giudicare la storia. Crimini di guerra, immunità giurisdizionale degli Stati, diritti fondamentali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

esecuzione forzata, per arrivare al soddisfacimento dei crediti delle vittime e dei loro familiari.

Tuttavia, il contenzioso non è giunto, al momento, a questo epilogo, perché il Governo, con un provvedimento d'urgenza, ha interrotto lo svolgimento dei giudizi esecutivi aventi ad oggetto le condanne pronunciate nei confronti della Germania e ha deciso di assumere gli oneri economici dei debiti su di essa gravanti per i crimini di guerra commessi in Italia, durante la II guerra mondiale.

Una scelta che non sembra incrociare la domanda di giustizia di tutti coloro che, in questi decenni, hanno combattuto affinché nelle aule giudiziarie fosse accertata la verità storica, anche come esigenza inerente la ricostruzione di una dignità violata¹², e fossero eseguite le condanne ad una giusta riparazione a carico dello Stato resosi responsabile dei gravi delitti acclarati¹³.

Nell'intento di ricucire i rapporti con uno Stato estero, si è venuta così a determinare una profonda 'frattura' nel sentiero che i giudici hanno faticosamente tracciato verso la garanzia della tutela giurisdizionale a favore delle vittime dei crimini nazisti. Un corto-circuito che induce a chiedersi se e quali limiti possa incontrare un simile disegno politico.

Non a caso, la magistratura si è opposta a questa soluzione 'domestica' e, come si anticipava, la contesa si è trasferita sul piano interno. L'ultima tappa di questo tortuoso viaggio in cerca del pieno riconoscimento del diritto al giudice, di fronte alle atrocità dei delitti perpetrati dalle truppe naziste, è dunque oggi rappresentata dall'istanza di costituzionalità promossa sulla normativa varata dal Governo.

Sullo sfondo di questo scritto rimangono pesanti interrogativi e poche risposte certe. Un sintomo del gravoso compito che, ancora una volta, il delicato e scomodo tema dei risarcimenti per i crimini di guerra assegna alla giustizia costituzionale, nella complessità dei diversi profili di rilievo giuridico e politico-istituzionale che intersecano l'immunità riconosciuta agli Stati dal diritto internazionale.

2. Nell'ambito della normativa di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), l'art. 43 del d.l. n. 36/2022¹⁴, convertito in legge n. 79/2022, ha previsto, sebbene in modo del tutto sganciato dall'oggetto di tale provvedimento, l'istituzione di un Fondo, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, "per il

¹² Sul punto, v. G. RESTA, *Le ferite della storia e il diritto privato riparatore*, in G. CONTE, A. FUSARO, A. SOMMA, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Dialoghi con Guido Alpa. Un volume offerto in occasione del suo LXXI compleanno*, TreEpress, Roma, 2018, 452, che sottolinea, come in tali casi, "il raggiungimento della verità si connot[i], dunque, come uno strumento irrinunciabile al fine dell'attuazione dei valori di dignità umana".

¹³ In tal senso, L. MINNITI, *Il diritto ad un processo nel merito. È un obbligo costituzionale giudicare della responsabilità civile degli Stati e riconoscere, se del caso, il diritto al risarcimento del danno alle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità, anche se commessi nell'esercizio di funzioni sovrane*, in *Federalismi.it*, 1/2016, 5, evidenzia come nella sent. n. 238/2014 sia stato tutelato "il diritto alla giurisdizione" come "possibilità di conoscere nel processo i fatti, di accertare l'antigiuridicità interna e internazionale e di trarne le debite conseguenze riparatorie sul piano civile".

¹⁴ Recante "Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)".

ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani dalle forze del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945"¹⁵.

La disposizione si dirige ai titolari di un titolo esecutivo, costituito da una sentenza passata in giudicato che abbia ad oggetto l'accertamento e la liquidazione dei danni prodotti da tali delitti, a seguito di azioni giudiziarie già avviate alla data di entrata in vigore del decreto legge, o intraprese entro ristretti termini perentori, a pena di decadenza¹⁶. Inoltre, costituisce valido titolo per l'accesso al Fondo anche una definizione transattiva, sia per i giudizi pendenti alla data di entrata in vigore del decreto legge, sia per quelli instaurati successivamente ad essa.

Contestualmente, la normativa impedisce agli stessi creditori di ricorrere all'esecuzione forzata su beni della Germania presenti in Italia, in quanto l'art. 43, III c., ha disposto che, a partire dall'entrata in vigore del decreto legge, le decisioni di accertamento e di liquidazione dei danni patiti in ragione dei crimini del Terzo Reich potranno essere eseguite, una volta divenute irrevocabili¹⁷, "esclusivamente a valere sul Fondo" istituito dal Governo. Nessuna procedura esecutiva potrà più essere, quindi, iniziata e quelle in corso sono estinte.

La finalità dichiarata dall'art. 43, d.l. n. 36/2022 è quella di "assicurare continuità" all'Accordo di Bonn concluso il 2 giugno 1961¹⁸, con cui lo Stato italiano si è impegnato a tenere indenne la Repubblica Federale tedesca da ogni eventuale pretesa legale all'epoca pendente e intrapresa da parte di persone fisiche o giuridiche italiane¹⁹. L'esigenza sottesa alla norma dovrebbe, quindi, essere quella

¹⁵ Il Fondo istituito dal citato art. 43 non è alimentato dai finanziamenti previsti dal PNRR, ma da risorse che provengono da altri fondi statali già previsti dalla legge, in particolare il Fondo per far fronte ad esigenze indifferibili di cui all'articolo 1, comma 200, della L. 23 dicembre 2014, n. 190 e il Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del d.l. 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla L. 27 dicembre 2004, n. 307. Fondi che, come sottolinea G. BOGGERO, *La reazione del Governo al (nuovo) ricorso tedesco di fronte alla CIG. Prime note sugli effetti dell'art. 43 d.l. 30 aprile 2022, n. 36*, in *SIDIBlog*, 25 maggio 2022, "l'art. 43 in parola (c. 7) si incarica di ridurre di una somma corrispondente onde assicurare la neutralità finanziaria dell'intervento e la necessaria copertura di bilancio".

¹⁶ In origine, il termine per l'avvio di nuove azioni giudiziarie era di soli 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legge in questione. In sede di conversione, il comma 6 dell'art. 43, ha portato la scadenza per esercitare le azioni di accertamento e liquidazione dei danni a 180 giorni dalla medesima data e, infine, la L. n. 24 febbraio 2023, n. 14, di conversione del decreto milleproroghe 2022-2023 (d.l. n. 198/2022), ha esteso tale termine a 4 mesi dalla sua entrata in vigore e cioè fino al 28 giugno 2023.

¹⁷ In deroga, perciò, all'art. 282 c.p.c.

¹⁸ Ratificato con decreto del Presidente della Repubblica 14 aprile 1962, n. 1263.

¹⁹ La Germania ha sempre opposto alle richieste di risarcimento il Trattato di Pace del 1947 e l'Accordo italo-tedesco di Bonn del 1961, con i quali – a suo dire – il nostro Paese avrebbe rinunciato, anche a nome dei propri cittadini, a far valere rivendicazioni economiche nei suoi confronti per fatti legati al secondo conflitto mondiale. In particolare, sulla base dell'art. 77, c. 4, del Trattato di Pace del 1947, l'Italia ha "rinuncia[to], a suo nome e a nome dei cittadini italiani, a qualsiasi domanda contro la Germania e i cittadini germanici pendente alla data dell'8 maggio 1945, salvo quelle risultanti da contratti o da altre obbligazioni che fossero in forza, ed ai diritti che fossero stati acquisiti, prima del 1° settembre 1939. Questa rinuncia [prosegue il Trattato] sarà considerata applicarsi ai debiti, a tutte le ragioni di carattere interstatale relative ad accordi conclusi nel corso della guerra e a tutte le domande di risarcimento di perdite o di danni occorsi durante la guerra". In

di sollevare la Germania dai suoi obblighi risarcitori e mettere la parola fine ad un contenzioso denso di tensioni politiche sul piano internazionale.

L'intervento del Governo è, in effetti, immediatamente seguito ad un secondo ricorso che lo Stato tedesco ha presentato alla Corte internazionale di Giustizia²⁰, per fermare le procedure esecutive in atto, nei suoi confronti²¹. Ancora una volta, quindi, la Germania ha invocato la condanna del nostro Paese per il mancato rispetto della norma internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile estera e, in tal sede, ha altresì chiesto una misura cautelare urgente, al fine di impedire la vendita degli immobili pignorati; istanza che, non a caso, è stata ritirata subito dopo l'emanazione del d.l. n. 36/2022²².

Tuttavia, se le ostilità politiche possono essere superate con la presa d'atto dell'assoluto rifiuto della Germania di corrispondere i risarcimenti dovuti²³,

attuazione di tale disposto, l'art. 2 dell'Allegato A all'Accordo di Bonn del 2 giugno 1961, per il regolamento di alcune questioni di carattere patrimoniale economico e finanziario, ha prescritto che "Il Governo Italiano dichiara che sono definite tutte le rivendicazioni e richieste della Repubblica Italiana o di persone fisiche o giuridiche italiane, ancora pendenti nei confronti della Repubblica Federale di Germania o nei confronti di persone fisiche o giuridiche tedesche, purché derivanti da diritti o ragioni sorti nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945. Il Governo italiano terrà indenne la Repubblica Federale di Germania e le persone fisiche e giuridiche tedesche da ogni eventuale azione o altra pretesa legale da parte di persone fisiche o giuridiche italiane per le rivendicazioni e richieste suddette". Ad avviso della Germania, tali disposizioni avrebbero regolato in via definitiva la questione dei risarcimenti e, pertanto, nessuna pretesa potrebbe oggi essere avanzata dall'Italia e tanto meno dai suoi cittadini. Ma i giudici italiani hanno scartato questa tesi in ragione di due ordini di considerazioni. Da un canto, hanno appurato che il Trattato di Pace del 1947, all'art. 77, ha ad oggetto esclusivamente la regolamentazione dei rapporti economici, escludendo, di conseguenza, che detta norma possa essere estesa alle richieste risarcitorie fondate su illeciti extracontrattuali e, in particolar modo, su condotte qualificabili come crimini contro l'umanità. Dall'altro, hanno ritenuto le clausole del Trattato di Pace e dell'Accordo del 1961 riferite a controversie giudiziarie pendenti alla data dell'8 maggio 1945 e non a controversie sorte successivamente (v., ad esempio, Cass. pen., sez. I, sent. n. 1072/2008 e Trib. di Torino, IV sez. civ., 19 maggio 2010). In argomento, con ulteriori riferimenti giurisprudenziali, E. CARPANELLI, A. LAU, *La prassi italiana in materia di crimini internazionali e immunità dalla giurisdizione esecutiva*, in L. BAIADA, E. CARPANELLI, A. LAU, J. LAU, T. SCOVAZZI, *La giustizia civile italiana nei confronti di Stati esteri per il risarcimento dei crimini di guerra e contro l'umanità*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 268. Sul punto, L. BAIADA, *La sentenza della Corte costituzionale del 2014, la giurisprudenza italiana e una storia aperta*, in L. BAIADA, E. CARPANELLI, A. LAU, J. LAU, T. SCOVAZZI, *La giustizia civile italiana nei confronti di Stati esteri*, cit., 214, afferma che, proprio in ragione del riferimento dell'Accordo citato alle sole rivendicazioni all'epoca pendenti, "l'asserita continuità è ingannevole".

²⁰ Il 29 aprile 2022 – caso n. 183. Sul punto v. L. GRADONI, *Is the Dispute between Germany and Italy over State Immunities Coming to an End (Despite Being Back at the ICJ)?*, www.ejiltalk.org, 10 maggio 2022.

²¹ Sul punto, v. G. BERRINO, *Un'istantanea del nuovo ricorso della Repubblica federale tedesca alla Corte internazionale di giustizia per violazione delle immunità giurisdizionali da parte dello Stato italiano*, in *SIDIBlog*, 16 maggio 2022, 1 ss.

²² In argomento, N. COLACINO, *Immunità anno zero: la Germania torna a L'Aia e l'Italia corre ai... ristori*, in *Questione Giustizia*, 21 giugno 2022, 5-6; C. ASPRELLA, *Aspetti processuali dell'art. 43 del decreto legge 36/2022: l'istituzione del Fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime dei crimini di guerra e contro l'umanità dalle forze del Terzo Reich*, in *Questione Giustizia*, 20 giugno 2022, 5.

²³ Com'è noto, le pretese di risarcimento riconosciute dai tribunali italiani con decisioni passate in giudicato, e quindi divenute esecutive, non hanno mai trovato soddisfacimento da parte della

facendo prevalere l'interesse dello Stato a preservare relazioni amichevoli con tale Nazione²⁴, difficilmente la soluzione adottata dal Governo potrà appianare le questioni giuridiche che gravitano attorno alla tutela giurisdizionale delle vittime dei crimini di guerra del Terzo Reich, le quali – a seguito dell'accertamento e della liquidazione dei danni patiti, ad opera del giudice – non potranno più accedere al processo esecutivo.

Infine, non è nemmeno da trascurare, come si è visto, il ristretto termine perentorio previsto dalla normativa per l'esercizio delle azioni risarcitorie²⁵ che consentono, una volta ottenuta la determinazione giudiziale dei danni, di richiedere il ristoro tramite il Fondo istituito dal Governo. Una previsione che, se prova a rispondere alla comprensibile esigenza di definire un limite temporale per tali rivendicazioni²⁶, ormai portate avanti dagli eredi delle vittime stesse, rischia di scontrarsi con la natura imprescrittibile dei crimini di guerra e contro l'umanità, riconosciuta anche a livello internazionale ed estesa dalla giurisprudenza di merito anche alle istanze giudiziarie di riparazione per i pregiudizi provocati da tali delitti²⁷.

Repubblica Federale Tedesca, la quale ha sempre eccepito che, attraverso gli accordi di Bonn del 1961, con cui ha attribuito all'Italia quaranta milioni di marchi, sono state definite tutte le rivendicazioni e richieste pendenti nei confronti della stessa Germania derivanti da diritti o ragioni sorti tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945.

²⁴ La strada del negoziato politico, percorsa qualche anno fa per arrivare al soddisfacimento dei crediti delle vittime, si è rivelata inutile. Anche l'istituzione della Fondazione Memoria, Responsabilità e Futuro è stata un fallimento rispetto alla capacità di rispondere alle richieste di un adeguato ristoro.

²⁵ Come si anticipava, la L. n. 24 febbraio 2023, n. 14, di conversione del decreto milleproroghe 2022-2023 (d.l. n. 198/2022) ha esteso il termine per esercitare l'azione risarcitoria per i crimini di guerra di cui al d.l. n. 36/2022 fino a 4 mesi dalla entrata in vigore della stessa legge e cioè fino al 28 giugno 2023. Tuttavia, anche tale ultimo termine, frutto di un approccio legislativo che non agevola la certezza del diritto e l'affidamento nel diritto dei destinatari della normativa, essendo il risultato di due 'proroghe' della prima ridottissima scadenza posta dal d.l. n. 36/2022, potrebbe non conciliarsi con un positivo vaglio di ragionevolezza, quale criterio che, secondo costante giurisprudenza costituzionale, deve guidare (e limitare) la discrezionalità legislativa nella determinazione dei termini processuali (sentt. nn. 161/2000; 134/1985; 121/1984), affinché le modalità di svolgimento del processo garantiscano concretamente l'esercizio del diritto alla difesa giurisdizionale. Inoltre, dallo stesso filone giurisprudenziale si ricava altresì come il sindacato della Corte rispetto ad un termine processuale, quando sia ritenuto eccessivamente breve, si debba basare su una valutazione "caso per caso, considerando le particolari caratteristiche di ogni singolo procedimento" (sentt. nn. 161/2000; 138/1975). E, da questo punto di vista, al di là della 'anomalia' propria della scelta legislativa di assegnare un termine decadenziale per la presentazione delle sole azioni risarcitorie riferite ai crimini di guerra nazisti (comma VI art. 43, d.l. 36/2022), tale disposto potrebbe scontrarsi, sempre sul piano della ragionevolezza, con le evidenti difficoltà che per tali crimini si frappongono al reperimento dei necessari elementi probatori (documentazione relativa alle deportazioni, all'assoggettamento al lavoro forzato, alle stragi, etc.), trattandosi di delitti commessi quasi ottant'anni fa e nei confronti di soggetti non più in vita.

²⁶ In questo senso P. CAROLI, *German Crimes and Italian Money? Observations on the Sad Saga of Compensation to the Victims of Nazi Atrocities in Italy*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2023, 11.

²⁷ In tal senso anche L. BAIADA, *La sentenza della Corte costituzionale del 2014, la giurisprudenza italiana*, cit., 216. Sul punto è da ricordare che, dopo la sentenza sul caso Ferrini (Cass. sent. n. 5044/2004), le giurisdizioni di merito hanno più volte confermato il principio di imprescrittibilità dei crimini internazionali (Trib. Torino, 20 maggio 2010; Corte d'Appello di

3. Il ricorso alla Corte costituzionale origina da uno dei procedimenti che il Governo è intervenuto con urgenza a bloccare²⁸. Si tratta della causa pendente dinanzi al Tribunale di Roma, avviata dagli eredi di Giorgio Angelantonio contro la Repubblica Federale tedesca, in forza del pignoramento di beni immobiliari della stessa, siti nella Capitale²⁹, e nella quale si sarebbe dovuta tenere, in data 25 maggio 2022, l'udienza per l'autorizzazione alla vendita forzata dei medesimi.

Nel giudizio sono altresì intervenuti anche il figlio di un altro deportato, Diego Cavallina³⁰, e l'Autogestione Prefettizia di Voiotia in Grecia.

Nello specifico, il Tribunale di Roma, su istanza delle parti, ha sollevato questione di legittimità costituzionale avverso il III comma dell'art. 43, d.l. n. 36/2002 (come convertito dalla l. n. 79/2022)³¹. Detto giudice ha denunciato la lesione degli artt. 3, 2, 24 e 77 Cost., nella parte in cui tale disposizione, "in deroga all'articolo 282 del codice di procedura civile"³², ha stabilito che, "anche nei procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, le sentenze

Firenze, 11 aprile 2011, n. 480; Trib. di Firenze, 6 luglio 2015, n. 2469; Trib. di Piacenza, 28 settembre 2015, n. 722; Trib. di Firenze, 7 dicembre 2015, n. 4345; Trib. di Bologna, 8 giugno 2022, n. 1516). Sulla base di tale filone giurisprudenziale, l'imprescrittibilità troverebbe la sua fonte in una norma internazionale di carattere consuetudinario, alla quale l'Italia si adegua in forza del disposto dell'art. 10, I c., Cost. Tale principio, sebbene sorto negli anni sessanta, dovrebbe ritenersi dotato di efficacia retroattiva alla luce della *ratio* che ha portato alla sua affermazione, insita nell'obbligo giuridico e morale di perseguire proprio le gravi violazioni dei diritti umani perpetrate dal regime nazifascista durante il secondo conflitto mondiale. Sarebbe, pertanto, la "ragion d'essere" della regola consuetudinaria sull'imprescrittibilità dei crimini di guerra a "rivolg[er]la al passato, più che al presente e al futuro" (Trib. di Torino, sez. IV civ., sent. 20 maggio 2010). Sempre secondo tali giudici, l'applicazione retroattiva della consuetudine internazionale sulla imprescrittibilità delle azioni risarcitorie per danni causati da crimini di guerra e contro l'umanità non sarebbe impedita dall'art. 25 Cost., trattandosi di norma di natura civilistica. Nelle materie diverse da quella penale, infatti, il principio di irretroattività è previsto da una disposizione di legge (l'art. 11 delle preleggi) e perciò sarebbe derogabile da altra norma di pari rango, purché nel rispetto degli altri valori e interessi costituzionalmente protetti (Corte cost. sent. n. 274/2006).

²⁸ Sul punto N. COLACINO, *Immunità anno zero: la Germania torna a L'Aia*, cit., 6. Come rileva anche P. CAROLI, *Sollevata la questione di costituzionalità della norma istitutiva di un Fondo (italiano) per le vittime dei crimini nazisti*, in *Sistema penale*, 23 gennaio 2023, 1, l'intervento del Governo è stato mosso dalla volontà "di evitare che la Repubblica Federale di Germania subisse la perdita di un assetto immobiliare" sulla base di questo procedimento.

²⁹ Il pignoramento è stato trascritto il 22 dicembre 2020, in seguito alla sentenza del Trib. di Bologna (21 giugno 2011, n. 2892) di condanna della Germania al risarcimento danni e alla sentenza della Corte d'Appello di Bologna (7 agosto 2018, n. 2120) che costituisce titolo esecutivo per il ristoro delle spese di lite. Diversi i beni dello Stato tedesco, siti in Roma, che sono stati oggetto di pignoramento: l'Istituto Archeologico Tedesco, il Goethe Institut, l'Istituto Storico Tedesco e la Scuola Germanica.

³⁰ In forza della sentenza della Corte d'Appello di Roma, sez. specializzata in materia di imprese, n. 5446/2020, che ha condannato la Germania al pagamento di 100 mila euro per i danni subiti dal *de cuius* Gualberto Cavallina morto a seguito della cattura, il 25 novembre 1944, e la deportazione nei campi di concentramento di Dachau e di Natzweiler/Comando di Leonberg.

³¹ Cfr. Trib. di Roma, sez. IV civile, 21 novembre 2022, dep. 1° dicembre 2022 (r.o. n. 154 del 2022).

³² In tema di efficacia esecutiva provvisoria delle sentenze di primo grado. Con riguardo a questa deroga, L. BAIADA, *La sentenza della Corte costituzionale del 2014, la giurisprudenza italiana*, cit., 216, evidenzia opportunamente che "il calendario viene riportato indietro di trent'anni, ma solo per i crimini nazifascisti".

aventi ad oggetto l'accertamento e la liquidazione dei danni [riguardanti i crimini di guerra commessi dalla Germania in Italia] acquistano efficacia esecutiva al momento del passaggio in giudicato³³ e che “le procedure esecutive basate sui titoli aventi ad oggetto la liquidazione dei danni [riferiti ai medesimi fatti illeciti] non possono essere iniziate o proseguite e i giudizi di esecuzione eventualmente intrapresi sono estinti”.

Proprio in relazione a quest'ultima previsione è da sottolineare che, in sede di conversione, il comma III dell'art. 43 è stato sostituito da un nuovo testo³⁴, integrato con il disposto secondo cui le decisioni definitive di condanna nei confronti della Germania “sono eseguite solo a valere sul Fondo”. Una ‘aggiunta’ strettamente collegata alla precedente previsione sulla improcedibilità ed estinzione delle procedure esecutive, perché dettata per escludere esplicitamente “possibili esecuzioni “autonome”³⁵. La norma non risulta inserita nella questione di legittimità costituzionale, sebbene appaia sottesa alle argomentazioni del rimettente.

Sempre con riguardo alla costruzione del *thema decidendum*, si può osservare come nel procedimento di conversione del d.l. n. 36/2022, all'art. 43, III comma, sia stata inserita anche la precisazione sulla improcedibilità delle “procedure esecutive (...) derivanti da sentenze straniere recanti la condanna della Germania per il risarcimento di danni provocati dalle forze del Terzo Reich” e questa disposizione, letta in connessione con il comma I dell'art. 43 - che circoscrive il meccanismo di ristoro del Fondo ai crimini “compiuti sul territorio italiano o comunque in danno ai cittadini italiani” - vede le vittime straniere di crimini di guerra (non avvenuti in Italia) che abbiano ottenuto una condanna a carico della Repubblica Federale tedesca, riconosciuta esecutiva nel nostro Paese, perdere il diritto a procedere qui in sede esecutiva, senza alcun ‘rimedio alternativo’³⁶.

È questo il caso degli eredi delle vittime della strage di Distomo, in Grecia, in riferimento ai quali è intervenuta nel giudizio *a quo* la Regione Sterea Ellada, amministrazione incorporante della Autogestione Prefettizia di Voiotia.

Il discorso, sul punto, è piuttosto articolato.

La Regione Sterea Ellada ha dedotto di essere intervenuta tempestivamente nel giudizio *a quo*, adducendo che “l'art. 43 del d.l. 36-22 trova applicazione unicamente nei confronti dei cittadini italiani”, mentre il Tribunale di Roma pare

³³ Sul punto, C. ASPRELLA, *Aspetti processuali dell'art. 43 del decreto legge 36/2022*, cit., 6-7.

³⁴ Nella L. 79/2022 infatti si prescrive che “il comma 3 è sostituito dal seguente: «3. In deroga all'articolo 282 del codice di procedura civile, anche nei procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, le sentenze aventi ad oggetto l'accertamento e la liquidazione dei danni di cui al comma 1 acquistano efficacia esecutiva al momento del passaggio in giudicato e sono eseguite esclusivamente a valere sul Fondo di cui al medesimo comma 1. Le procedure esecutive basate sui titoli aventi ad oggetto la liquidazione dei danni di cui al comma 1 o derivanti da sentenze straniere recanti la condanna della Germania per il risarcimento di danni provocati dalle forze del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945 non possono essere iniziate o proseguite e i giudizi di esecuzione eventualmente intrapresi sono estinti»;

³⁵ Così ancora C. ASPRELLA, *Aspetti processuali dell'art. 43 del decreto legge 36/2022*, cit., 8.

³⁶ In tal senso anche P. CAROLI, *Sollezata la questione di costituzionalità della norma istitutiva di un Fondo*, cit., 7 e E. CARPANELLI, A. LAU, *La prassi italiana in materia di crimini internazionali*, cit., 263.

non aver considerato la disposizione sopra citata rilevante ai fini della decisione del procedimento principale (non indicandola, quindi, nell'ordinanza di rimessione), specificando, nello stesso atto, che la parte "sub[irebbe] l'estinzione del presente procedimento a norma dell'art. 630 c.p.c. poiché intervenuta successivamente al 1.5.2022"³⁷. Tuttavia, lo stesso giudice aggiunge anche che l'interessata, in ogni caso, "conserverebbe, così come ogni altro debitore tralasciato dall'art. 43 cit., il diritto di procedere ad esecuzione forzata sulla scorta di un titolo straniero su beni siti in Italia con un nuovo ed instaurando procedimento".

Entrambe queste posizioni paiono incorrere nell'errore di non contemplare le modifiche introdotte al decreto legge in sede di conversione. La prima trascura di considerare che, sebbene il Fondo sia destinato ai cittadini italiani o a chi (anche straniero) sia stato vittima dei crimini nazisti in territorio italiano (comma I, art. 43), il comma III, dopo la sua conversione, estingue e dichiara improcedibili anche le procedure esecutive riguardanti *sentenze straniere di condanna della Germania rese esecutive in Italia*³⁸.

La seconda, quella del Tribunale di Roma, pur considerando irrilevante la censura relativa all'art. 43, III comma, ritenendo che lo stesso effetto estintivo del procedimento *a quo* avverrebbe, per la parte interessata, sulla base dell'art. 630 c.p.c., si spinge ad affermare che essa manterrebbe il suo diritto di procedere ad esecuzione forzata. Anche qui, però, non considerando che – invece - dopo il passaggio parlamentare, lo stesso art. 43, III comma, lo esclude.

Tornando ai termini della questione di legittimità costituzionale, l'effetto prodotto dall'emanazione del decreto legge n. 36/2022 può riassumersi, con le parole del rimettente, nella introduzione di "una causa di estinzione tipica del procedimento esecutivo" in atto e degli altri avviati sulla scorta di titoli esecutivi di condanna al risarcimento pronunciati nei confronti della Germania.

Una constatazione che induce ad interrogarsi sulla portata della normativa in oggetto, in rapporto alla tutela del diritto inviolabile alla difesa giurisdizionale (art. 24 Cost)³⁹.

Sul punto, è da premettere che la Corte costituzionale "riserv[a] alla discrezionalità del legislatore la conformazione degli istituti processuali, con il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della disciplina"⁴⁰ e specificando come "un intervento legislativo che di fatto svuoti di contenuto i titoli esecutivi giudiziali conseguiti nei confronti di un soggetto debitore" non possa che "costituire (...) un evento eccezionale", in quanto "giustificato da particolari esigenze transitorie" e perciò "limitato ad un ristretto periodo temporale"⁴¹.

In sostanza, la Corte ammette il potere del legislatore di "procrastinare [ma non annullare!] la soddisfazione del diritto del creditore alla tutela giurisdizionale anche

³⁷ Data di entrata in vigore del d.l. n. 36/2022.

³⁸ Sul punto, v. anche P. CAROLI, *Crimini tedeschi e soldati italiani? Osservazioni sull'epilogo della triste saga dei risarcimenti alle vittime degli eccidi nazisti*, in *La legislazione penale*, www.la legislazione penale.eu, 15 settembre 2022, 5.

³⁹ Cfr., in particolare, Corte cost. sentt. nn. 18/1982 e 82/1996.

⁴⁰ Corte cost. sent. n. 128/2021, che richiama le sentt. nn. 44/2016, 10/2013 e 221/2008.

⁴¹ Cfr., ancora, Corte cost. sent. n. 128/2021, che richiama la sent. n. 186/2013.

in sede esecutiva” e solo nell’ambito di un rigoroso bilanciamento di questa limitazione con le istanze perseguite⁴².

Questi passaggi legittimano, dunque, una manovra d’urgenza che vada a rimodulare gli elementi e i caratteri del processo, quando avvenga all’interno dei confini individuati dalla Consulta.

Per scendere, allora, nell’esame del d.l. n. 36/2022, il Governo, in punto di diritto, avrebbe potuto intervenire sulle procedure esecutive relative alle condanne pronunciate nei confronti della Germania per i risarcimenti dei crimini di guerra del Terzo Reich, ma non v’è chi non veda come la manovra prevista dall’art. 43, III c., esca pericolosamente dal perimetro di garanzie tracciato dalla giurisprudenza costituzionale.

Innanzitutto, l’effetto prodotto non ha nulla di transitorio, è certamente definitivo e irrimediabile. L’art. 43, III c., priva una “categoria specifica di creditori” - quelli che hanno già ottenuto, o otterranno secondo le modalità prescritte dal legislatore, un titolo esecutivo di condanna a carico della Repubblica Federale tedesca - di una componente “costituzionalmente necessaria” della funzione giurisdizionale, indispensabile ad assicurarne l’effettività, attraverso l’esecuzione coattiva delle decisioni giudiziarie⁴³. Una distinzione irragionevole, che appare ancor più inaccettabile se si pensa che questa disparità ricade su persone già pesantemente colpite da gravissime violazioni, quali quelle derivanti dai crimini di guerra⁴⁴.

La stessa discriminazione è ravvisabile anche sul piano processuale. Come evidenzia il giudice *a quo*, con riferimento al procedimento pendente, il decreto legge viene a spezzare quella garanzia di parità fra le parti che è uno dei contenuti intrinseci del diritto al giudice (art. 111 Cost.), poiché “determina un evidente

⁴² Corte cost. sent. n. 128/2021, che richiama le sentt. nn. 212/2020, 71/2015, 17/2011, 229/2010, 50/2010, 221/2008 e 1130/1988). Per la stessa Corte, infatti, tale limite “è valicato «ogniqualevolta emerge un’ingiustificabile compressione del diritto di agire» (sent. n. 225/2018; negli stessi termini, tra le tante, sentt. nn. 87/2021, n. 271/2019, n. 44/2016 e n. 335/2004)”.

⁴³ Sempre nella sent. n. 128/2021, la Consulta afferma che la fase dell’esecuzione forzata, “proprio in quanto componente intrinseca ed essenziale della funzione giurisdizionale, deve ritenersi costituzionalmente necessaria” per assicurare “il principio di effettività della tutela giurisdizionale” quale “connotato rilevante di ogni modello processuale” (in tal senso anche Corte cost. sent. n. 419/1995, nonché n. 225/2018 e n. 304/2011). La Consulta specifica, infatti, che “l’azione esecutiva rappresenta uno strumento indispensabile per l’effettività della tutela giurisdizionale perché consente al creditore di soddisfare la propria pretesa in mancanza di adempimento spontaneo da parte del debitore. (sentt. nn. 225/2018, 198/2010, 335/2004, 522/2002 e 321/1998; ord. n. 331/2001).

⁴⁴ Infine, un’ulteriore anomalia che caratterizza la disposizione portata al sindacato costituzionale (in termini sempre di irragionevolezza e mancanza di proporzionalità) si palesa nel diverso trattamento che, con il d.l. n. 36/2022, viene riservato alla Germania rispetto ad altri Stati. Se infatti per questi ultimi dovrebbe continuare a valere il canone supremo del diritto al giudice, con conseguente disapplicazione, nel nostro ordinamento, della esenzione dalla giurisdizione civile italiana, in caso di condotte lesive di diritti fondamentali della persona, per la Repubblica Federale tedesca, di fatto, pur prevedendosi lo svolgimento dei giudizi di accertamento delle azioni risarcitorie nei suoi confronti, si è data applicazione al principio immunitario. Nell’ambito dei Paesi membri dell’UE verrebbe, quindi, a delinearsi una distinzione di non poco conto, in quanto la Germania, come fa notare il giudice *a quo*, sarebbe “l’unico Stato sovrano [...] che potrebbe sottrarsi all’esecuzione forzata di titoli di condanna in suo danno” rispetto alla commissione di *delicta iure imperii* durante la seconda guerra mondiale.

sbilanciamento a favore della parte esecutata”, esentandola “dagli effetti pregiudizievoli della condanna giudiziaria ed, in particolare, dal suo eventuale adempimento forzoso”.

Inoltre, la decisione di estinguere e vietare ogni procedimento esecutivo riguardante le condanne pronunciate contro la Germania non pare nemmeno sorretta da ‘inattaccabili’ ragioni giustificative.

L’esigenza di mantenere rapporti di collaborazione istituzionale con tale Paese, dando continuità agli impegni sanciti dall’Accordo italo-tedesco del 1961⁴⁵ (art. 43, I c.), peraltro non rientrando nei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza alla base del decreto legge⁴⁶, non sembra essere sufficiente per legittimare la demolizione del diritto ad accedere al giudice dell’esecuzione.

La stessa Corte costituzionale non esclude “che nei rapporti con gli Stati stranieri il diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale possa subire un limite ulteriore rispetto a quelli imposti dall’art. 10 Cost. Ma il limite deve essere giustificato da un interesse pubblico riconoscibile come potenzialmente preminente”⁴⁷ e il sacrificio imposto a questo diritto non può mai essere totale, ma anzi deve essere ridotto al minimo⁴⁸.

Da questa duplice prospettiva, con riguardo al caso esaminato, i dubbi persistono.

Sotto il primo profilo, l’apertura del sistema italiano all’ordinamento internazionale e l’intento di non incorrere in una responsabilità per la violazione di norme internazionali generalmente riconosciute sono, nella fattispecie, da porre in relazione alla finalità di dare una copertura immunitaria ad atti, come i crimini nazisti, che integrano un vero e proprio sfregio ai diritti dell’individuo e che la Consulta ha accertato essere condotte in cui non può trovare manifestazione il potere sovrano degli Stati⁴⁹.

⁴⁵ Le cui disposizioni sembrano peraltro riferirsi, come si è detto, alle cause allora pendenti.

⁴⁶ Questo aspetto apre la riflessione anche al tema della disomogeneità del decreto legge come sintomo della carenza dei requisiti richiesti dall’art. 77 Cost. per questo tipo di fonte. Nel preambolo del d.l. n. 36/2022 si indicano, infatti, come presupposti per la sua emanazione, “la straordinaria necessità e urgenza di un’ulteriore semplificazione e accelerazione delle procedure, incluse quelle di spesa, strumentali all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, nonché di adottare misure per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni titolari degli interventi” e “la straordinaria necessità e urgenza di realizzare la riforma della formazione iniziale e continua degli insegnanti nonché di migliorarne le procedure di reclutamento entro il termine stabilito dall’accordo operativo sull’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza”. La disposizione dell’art. 43, invece, non rientra nei progetti di riforme e investimenti da realizzare attraverso il PNRR e non è nemmeno collegata all’utilizzo dei fondi europei messi a disposizione per l’attuazione del suddetto Piano. Di conseguenza, non pare poter essere ‘trainata’ dalle ragioni giustificative poste alla base dell’intervento governativo.

⁴⁷ Cfr. Corte cost. sentt. nn. 329/1992 e 238/2014.

⁴⁸ Cfr. Corte cost. sent. n. 238/2014, *Considerato in diritto*, punto 3.1, secondo cui in presenza di “i principi qualificanti e irrinunciabili dell’assetto costituzionale dello Stato e, quindi, con i principi che sovrintendono alla tutela dei diritti fondamentali della persona (...) spetta al giudice nazionale, ed in particolare esclusivamente a questa Corte, una verifica di compatibilità costituzionale, nel caso concreto, che garantisca l’intangibilità di principi fondamentali dell’ordinamento interno ovvero ne riduca al minimo il sacrificio”.

⁴⁹ Cfr. Corte cost. sent. n. 238/2014, *Considerato in diritto*, punto 3.4: “L’immunità dalla giurisdizione degli altri Stati, se ha un senso, logico prima ancora che giuridico, comunque tale da

4. Segue. In secondo luogo, sempre per ragionare all'interno dei termini di bilanciamento indicati dalla Corte costituzionale, la decisione di 'svincolare' la Germania dai suoi debiti per la riparazione dei crimini nazisti non è accompagnata da un idoneo 'contrappeso'. Il Fondo di ristoro non pare potersi considerare un'opzione "fungibile"⁵⁰ rispetto alle procedure esecutive che sono state estinte o bloccate, non riuscendo a garantire l'effettività del diritto al risarcimento e, di conseguenza, del diritto alla difesa giurisdizionale, con il risultato di vanificare il rapporto complementare che sussiste fra giudizio di cognizione e di esecuzione.

La 'debolezza' del rimedio predisposto dal legislatore, sul piano della sua tenuta costituzionale, emerge da alcune disposizioni dell'art. 43, d.l. n. 36/2022 che, tuttavia, non sono ricomprese nell'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Tribunale di Roma.

Un primo aspetto critico è legato alla (in)attuazione della normativa adottata dal Governo. Il comma IV dell'art. 43 attribuisce ad un decreto ministeriale la definizione della procedura di accesso al Fondo, delle modalità di erogazione degli importi agli aventi diritto, nonché delle ulteriori regole per valutare la concretezza e la fattibilità della soluzione individuata. Tale disposto, pone qualche perplessità in merito alla compatibilità costituzionale della decisione del legislatore di affidare la concreta realizzazione di un diritto fondamentale ad una disciplina attuativa, senza alcuna garanzia rispetto alla sua effettiva emanazione⁵¹. Così congegnata, la norma in commento, anziché assicurare, si limiterebbe, infatti, a 'descrivere' il meccanismo di ristoro previsto dal Governo⁵², in modo disallineato rispetto all'impegno richiesto al decisore politico, pur nel rispetto della sua discrezionalità, affinché la tutela dei diritti fondamentali non rimanga una mera enunciazione formale⁵³.

giustificare, sul piano costituzionale, il sacrificio del principio della tutela giurisdizionale dei diritti inviolabili garantito dalla Costituzione, deve collegarsi – nella sostanza e non solo nella forma – con la funzione sovrana dello Stato straniero, con l'esercizio tipico della sua potestà di governo". Sul punto, anche F. RIMOLI, *Il diritto, la storia, la memoria. La Corte costituzionale e i crimini nazisti come paradigma dell'irredimibile*, in *Osservatorio AIC*, 2015, 6, fa riferimento "a un malinteso rispetto di una sovranità il cui esercizio, laddove assuma certe forme e produca tali conseguenze [le lesioni dei diritti causate dai crimini di guerra], non può essere in alcun caso (...) ritenuto legittimo rispetto al nucleo essenziale dei valori comuni della civiltà giuridica occidentale, il primo dei quali si esplica nel rispetto della dignità umana".

⁵⁰ Usa questo termine la stessa ordinanza di rimessione del Tribunale di Roma.

⁵¹ Come sottolinea il giudice a quo, le vittime e i loro familiari "sarebbero, infatti, immediatamente e definitivamente privati del diritto al giudice dell'esecuzione mentre, di contro, sarebbe loro contestualmente riconosciuto un diritto di mero accesso al fondo, senza che sia attualmente prevista la disciplina del procedimento amministrativo ad esso relativo, l'entità parziale o totale del futuro ristoro, le modalità di erogazione di quanto sia loro eventualmente riconosciuto".

⁵² Ad oggi il decreto ministeriale previsto dall'art. 43, IV c., non è ancora stato emanato, sebbene siano scaduti i termini previsti per la sua adozione.

⁵³ Per comprendere quale potrebbe essere l'approccio del Giudice costituzionale rispetto ad una critica di questo tipo, può forse essere utile tracciare un parallelo con un precedente dello stesso Giudice, sebbene riguardante un ambito assai distante da quello ora esaminato. Con la sent. n. 215/1987, la Corte costituzionale ha affermato l'obbligo del legislatore di assicurare il diritto all'istruzione dei soggetti disabili e non solo di agevolarlo, dichiarando l'illegittimità costituzionale della disposizione dell'art. 28 della L. 30 marzo 1971, n. 118, nella parte in cui (III c.) stabiliva che sarebbe stata "facilitata", anziché garantita, "la frequenza degli invalidi e mutilati civili alle scuole

È poi da considerare anche l'incognita della capacità del Fondo di 'sostenere' tutte le richieste di risarcimento. Dopo l'emanazione del d.l. n. 36/2022, numerose altre azioni giudiziarie sono state intraprese per ottenere giustizia (nei termini urgenti normativamente imposti) e le somme accantonate, definite al VII comma dell'art. 43⁵⁴, non sembrano sufficienti a risarcire tutti⁵⁵. Per le vittime dei *delicta iure imperii* commessi dalle truppe del Terzo Reich si profila, dunque, una pesante incertezza in merito al pieno soddisfacimento delle pretese giudizialmente accertate. Un profilo, questo, che non sembra allinearsi all'impostazione ormai consolidata della giurisprudenza costituzionale, secondo cui la predisposizione di misure necessarie a dare sostanza al nucleo fondamentale e indefettibile dei diritti legati al pieno sviluppo della persona non può essere subordinata ad esigenze finanziarie⁵⁶.

medie superiori ed universitarie". Nella decisione della Corte si legge, infatti, che "la disposizione impugnata ha indubbiamente un contenuto esclusivamente programmatico, limitandosi ad esprimere solo un generico impegno ed un semplice rinvio ad imprecisate e future facilitazioni. Il suo tenore non è perciò idoneo a conferire certezza alla condizione giuridica dell'handicappato aspirante alla frequenza della scuola secondaria superiore". Nonostante la sentenza in commento abbia ad oggetto una situazione giuridica soggettiva diversa, la scelta di accostare il ragionamento della Corte anche ad una disciplina che, invece, va ad interessare la tutela giurisdizionale è sorretta dalla considerazione che entrambi i diritti in questione (quello all'istruzione e quello al giudice) sono presupposti essenziali per la garanzia della dignità e promozione della persona.

⁵⁴ "Agli oneri derivanti dal presente articolo, valutati in euro 20.000.000 per l'anno 2023 ed euro 11.808.000 per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026, si provvede quanto a euro 10.000.000 per l'anno 2023 ed euro 5.904.000 per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026 mediante corrispondente riduzione del Fondo per far fronte ad esigenze indifferibili di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e quanto a euro 10.000.000 per l'anno 2023 ed euro 5.904.000 per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026 mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla L. 27 dicembre 2004, n. 307."

⁵⁵ In questo senso, si spiega anche l'art. 8, comma 11-*quater* del decreto milleproroghe 2022-2023 (d.l. 29 dicembre 2022, n. 198, convertito con modificazioni dalla L. 24 febbraio 2023, n. 14), che ha aumentato l'entità delle risorse destinate ai ristori, stabilendo che la dotazione del Fondo per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026 non sarà più di 11.808.000, ma di 13.655.467. Rileva G. BOGGERO, *La reazione del Governo al (nuovo) ricorso tedesco*, cit., 1 ss., che le somme stanziare per il Fondo di ristoro non rappresentano la dotazione massima dello stesso, in quanto "la dotazione per gli anni finanziari 2023-2026 non va intesa come un limite massimo, considerato che si tratta di una mera previsione e non di un'autorizzazione di spesa, la quale sarà, invece, condizionata dall'andamento delle sentenze di condanna ovvero dalle transazioni". Tuttavia, lo stesso A. segnala la "nota di lettura al d.d.l. del Servizio del Bilancio del Senato della Repubblica, che ha messo in guardia il legislatore dal rapido esaurimento degli importi stanziati". Sul punto, anche G. BERRINO, *Il «ristoro» dei cittadini italiani vittime di crimini di guerra e contro l'umanità commessi dalla Germania durante il secondo conflitto mondiale*, in *Riv. dir. int.*, vol. 105, fasc. 3, 832.

⁵⁶ Cfr., solo per fare alcuni esempi, Corte cost. sent. n. 497/1988; n. 185/1998; n. 80/2010; n. 275/2016. Sul tema, fra i tanti, C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 4/2013, 10; D. MESSINEO, *La garanzia del "contenuto essenziale" dei diritti fondamentali: dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Giappichelli, Torino, 2012; L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *www.gruppodipisa.it*, 2012, 1 ss. Pur considerando che tale giurisprudenza si riferisce in particolar modo ai diritti sociali, è tuttavia anche da tenere presente la natura composita dei diritti, comprensiva - quasi sempre - tanto di una dimensione 'civile' (di libertà), quanto di una dimensione sociale (di prestazione). Una struttura complessa che contraddistingue lo stesso diritto alla tutela giurisdizionale, fatto di tutti quegli istituti, apparati, garanzie e procedure che è necessario

Nella fattispecie in esame, non v'è chi non veda, infatti, come, per le vittime dei crimini del Terzo Reich (e i loro eredi), il soddisfacimento del diritto al risarcimento danni non possa che integrare il contenuto minimo (essenziale) del loro diritto ad avere giustizia. La riparazione deve essere perciò vera, piena e tangibile⁵⁷.

Nondimeno, nel disposto in commento non vi è alcuna concreta garanzia dell'adempimento degli oneri risarcitori che lo Stato ha assunto in luogo della Germania. Il nodo riguarda, allora, anche il significato che il legislatore, attraverso questa specifica disposizione, ha inteso attribuire al "ristoro" previsto dal decreto legge⁵⁸. L'istituto del risarcimento danni non può certo essere rimpiazzato da un semplice indennizzo non parametrato all'entità del pregiudizio subito e giudizialmente accertato. Men che meno, può essere declassato a mero rimborso simbolico, o addirittura trasformato in una sorta di elargizione (un 'bonus?')⁵⁹ concessa per far prevalere la ragion di Stato.

In sintesi, sembra una partita impari da diversi punti di vista e una penalizzazione irragionevole. Alla eliminazione del diritto a procedere ad esecuzione forzata non corrisponde, per tutte le criticità sopra evidenziate, un'adeguata misura compensativa. Il Fondo di ristoro non sembra poter colmare il vuoto di tutela (giurisdizionale) creato dall'art. 43 attorno alle vittime italiane dei crimini di guerra commessi dalla Germania.

Una lacuna che è ancora più evidente alla luce della sentenza n. 238/2014. Tali creditori hanno trovato nella Corte costituzionale il giudice che ha sancito, in modo irremovibile, il loro diritto di accedere al giudizio di cognizione per veder accertata la legittima pretesa al risarcimento per le violazioni subite. Ora, pur nel silenzio di quella pronuncia rispetto alla successiva fase esecutiva, non inerente il *thema*

predisporre al fine di assicurarne il godimento. Inoltre, rispetto al caso delle procedure giudiziarie di riparazione dei crimini nazisti, nel momento in cui lo Stato, per perseguire un interesse ritenuto preminente, decide di assumere gli oneri risarcitori della parte debitrice ed estinguere (o impedire) i processi esecutivi nei suoi confronti, la sostituzione dovrebbe avvenire nella posizione processuale della stessa (cfr. Corte cost. sent. n. 392/1992). Di conseguenza, anche il risarcimento dovuto alle vittime potrebbe configurare una prestazione assicurata dallo Stato ai creditori a garanzia del loro diritto alla difesa giurisdizionale.

⁵⁷ Sul punto si veda, però, la diversa ricostruzione di E. Grosso, in questo volume, il quale dai contenuti della sent. n. 238/2014 ricava che il nucleo duro del diritto alla tutela giurisdizionale, per coloro che abbiano subito lesioni di diritti fondamentali causate da crimini di guerra, debba essere rappresentato dall'accertamento giudiziale della loro condizione di vittime. Si potrebbe, però, forse obiettare che tale lettura farebbe dire alla Corte costituzionale ciò che, nella fattispecie, non aveva motivo di dire. La Corte, nelle sue argomentazioni, potrebbe essersi fermata a questo 'stadio' del diritto al giudice (ossia al processo di cognizione) in ragione della delimitazione del *thema decidendum* del sindacato affrontato. Non si potrebbe, perciò, utilizzare ciò che la Corte non ha affermato (perché non necessario) per negare che nel contenuto essenziale di tale diritto possa, nel caso di specie, 'entrare' anche altro (la fase esecutiva).

⁵⁸ Cfr. G. BERRINO, *Il «ristoro» dei cittadini italiani vittime di crimini di guerra*, cit., 833.

⁵⁹ In merito a questo profilo, qualche preoccupazione si può leggere nelle parole di N. COLACINO, *Immunità anno zero: la Germania torna a L'Aia*, cit., 7, il quale fa notare come l'uso, da parte del legislatore, del termine "ristoro", oltre a voler indicare "un onere economico non dovuto [dallo Stato] (nei confronti delle vittime)", ma assunto "per spirito di collaborazione" con la Germania, finisca per trasformare ciò che è stato richiesto dalla Corte costituzionale come atto di "giustizia dovuta" in un "beneficio ottriato".

decidendum della questione allora rinviata alla Consulta, è difficile pensare che la fondamentale garanzia dello Stato di diritto che si esprime nella difesa giurisdizionale debba intendersi come puramente formale, senza riflessi concreti⁶⁰. Diversamente, per le vittime dei crimini nazisti, e più in generale dei crimini di guerra, la previsione dell'art. 24 Cost. si ridurrebbe ad un istituto per la salvaguardia di un 'diritto memoriale'.

Occorre, però, ribadire, in conclusione, che le disposizioni sopra richiamate rimangono fuori dai confini 'formali' della questione di legittimità costituzionale, sebbene gli aspetti in esse contemplati dovrebbero avere un 'peso' nel bilanciamento che si è chiesto alla Corte di verificare, come peraltro dimostrano le stesse argomentazioni espresse dal giudice *a quo*.

Da queste angolazioni, quindi, l'atto di promovimento del sindacato di costituzionalità appare incompleto, in quanto è anche alla luce di tutte queste prospettive, 'di contorno' alla previsione dell'estinzione dei processi esecutivi, che occorre considerare la 'mutilazione' che è stata inflitta, per mano del legislatore, al diritto al giudice, una delle situazioni giuridiche che espressamente la Costituzione qualifica come "inviolabile" e con riguardo ad "ogni stato e grado del procedimento" (art. 24).

5. Al di là del disposto dell'art. 43, III c., d.l. n. 36/2022, alla definizione della controversia da cui origina il ricorso alla Consulta sembra frapporsi anche un altro impedimento, rappresentato dalla consuetudine internazionale sull'immunità degli Stati dall'esecuzione forzata per i beni aventi una destinazione pubblicistica. Anche sull'operatività di tale norma nell'ordinamento interno è bene quindi ragionare, sebbene non vi sia traccia di questo profilo nell'ordinanza che ha instaurato il giudizio di costituzionalità.

Non può esservi dubbio, dopo la sentenza n. 238/2014, sulla piena giurisdizione del giudice italiano nella cognizione delle cause civili di risarcimento danni aventi ad oggetto atti di uno Stato estero "che consistano in crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti fondamentali della persona". Da qui occorre, quindi, muovere per verificare quali altri tasselli possano andare a comporre il mosaico del diritto al giudice, così da comprenderne meglio la dimensione concreta, anche e, soprattutto, nella sua forza di impedire, nel nostro sistema, l'applicazione del principio dell'immunità giurisdizionale degli Stati esteri.

A commento di quella rivoluzionaria decisione ci si è chiesti quale sarebbe stato il risvolto pratico del sindacato di costituzionalità e si è messo in evidenza come, nonostante il Giudice delle leggi avesse sancito l'intangibilità della difesa giurisdizionale per le vittime dei crimini del Terzo *Reich*, apparisse comunque lontana la prospettiva di portare ad esecuzione le condanne pronunciate nei confronti della Germania⁶¹. Un aspetto, questo, che, oltre a lasciare incompiuta la

⁶⁰ Cfr., *retro*, nota 57.

⁶¹ Cfr. A. RUGGERI, *La Corte aziona l'arma dei "controlimiti" e, facendo un uso alquanto singolare delle categorie processuali, sbarra le porte all'ingresso in ambito interno di norme internazionali consuetudinarie (a margine di Corte cost. n. 238/del 2014)*, in *Consulta online*, 2014,

protezione giudiziaria così assicurata dall'ordinamento italiano, sembrava mettere in 'crisi' lo stesso requisito della concretezza (rilevanza) che regge il sindacato in via incidentale sulle leggi, se tecnicamente inteso come sostanziale 'utilità' del giudizio costituzionale per il procedimento *a quo*⁶².

Ai creditori della Germania si è infatti immediatamente presentato l'ostacolo di quest'altra norma internazionale sulla immunità degli Stati dalle misure esecutive⁶³, speculare a quella già 'bloccata' dalla Corte costituzionale. Un precetto confermato dalla Corte dell'Aja e recepito dalla Convenzione di New York del 2004⁶⁴ (artt. 19 e 21), che lo Stato italiano ha eseguito con la legge n. 5/2013.

Sullo sfondo del nuovo giudizio di legittimità costituzionale instaurato sull'art. 43, d.l. n. 36/2022, rimane, quindi, aperto anche l'interrogativo sulla capacità della barriera dei "contro-limiti", innalzata dal Giudice delle leggi nel 2014, di operare anche con riguardo al processo di esecuzione, in funzione della stretta interdipendenza che la stessa Consulta ha individuato tra giurisdizione di cognizione ed esecutiva, ai fini del conseguimento del diritto alla giustizia⁶⁵.

Il giudice rimettente pare proprio dare per scontato questo 'effetto', non avendo, come si diceva, incluso nell'oggetto della questione di legittimità né la norma interna che, sulla base del meccanismo di adattamento automatico di cui all'art. 10, I c., Cost., avrebbe riprodotto nel sistema italiano l'immunità dei beni degli Stati esteri, né le disposizioni della legge n. 5/2013 che hanno dato esecuzione alla Convenzione di New York, per ciò che concerne il recepimento di questo stesso principio⁶⁶.

11; P. VERONESI, *Colpe di Stato, I crimini di guerra e contro l'umanità davanti alla Corte costituzionale*, Franco Angeli, 2017, 84.

⁶² Cfr. P. TORRETTA, *Giudicare la storia. Crimini di guerra, immunità giurisdizionale degli Stati*, cit., 13 e 131. Anche G. BOGGERO, *Ancora sul seguito della sentenza n. 238/2014: una recente pronuncia del Tribunale di Sulmona*, in *Diritti Comparati*, 20 novembre 2017, www.diritticomparati.it, 2, sottolineava che "ad oggi (...) la tutela giurisdizionale, che pure la Corte costituzionale con la sua sentenza avrebbe inteso assicurare, rimane fittizia".

⁶³ In argomento, E. CARPANELLI, A. LAU, *La prassi italiana in materia di crimini internazionali*, cit., 239 ss.

⁶⁴ Oggi peraltro non ancora in vigore.

⁶⁵ Cfr. Corte cost. sent. n. 128/2021.

⁶⁶ Non a caso il giudice *a quo* è lo stesso che, nel medesimo procedimento, ha disapplicato la norma internazionale sulla immunità degli Stati dalle misure coattive (Trib. di Roma, sez. IV civ., ord. 12 luglio 2021), in quanto, mostrando di considerare gli effetti della sent. n. 238/2014 estesi anche ai procedimenti di esecuzione delle decisioni di condanna relative ai crimini nazisti, ha ritenuto non operante il rinvio di cui all'art. 10, I c., Cost. anche per l'immunità degli Stati dalla giurisdizione esecutiva. Con l'ordinanza richiamata detto giudice ha, infatti, respinto l'istanza di sospensione dell'esecuzione presentata dalla Germania, ai sensi degli artt. 19 e 21 della Convenzione di New York del 2004, in ragione della prevalenza ed effettività del diritto al giudice affermato dalla Corte costituzionale, e ha disapplicato tali norme, perché "impedirebbero ai creditori, eredi di vittime di crimini di guerra contro l'umanità, di ottenere la tutela giurisdizionale in sede esecutiva dei diritti fondamentali della persona ex art. 2 Cost., la cui lesione è stata già accertata in sede di cognizione". Sul punto P. CAROLI, *Sollevata la questione di costituzionalità della norma*, cit., 3. Al riguardo, dubbi sulla disapplicazione della immunità dalle misure esecutive, senza un intervento della Corte costituzionale analogo a quello della sentenza 238/2014, sono stati espressi da N. COLACINO, *Immunità anno zero: la Germania torna a L'Aia*, cit., 5, che evidenzia come, in seguito al reclamo proposto dallo Stato tedesco avverso l'ordinanza del Tribunale di Roma, il giudice dell'esecuzione in composizione collegiale non abbia avallato le motivazioni del giudice di prime cure "quanto

Se infatti il giudice *a quo* dichiara che, in ragione dell'art. 43, III comma, si determina la cancellazione del diritto a procedere in sede esecutiva, significa che lo stesso ritiene già risolto (in senso preclusivo) il profilo dell'applicazione dell'immunità sui beni degli Stati, altrimenti non avrebbe potuto ritenere (autonomamente) rilevante la questione di legittimità costituzionale proposta.

In altre parole, il Tribunale di Roma attribuirebbe alla sentenza della Corte costituzionale n. 238/2014 la forza di impedire – implicitamente - anche l'ingresso, nell'ordinamento italiano, della norma 'simmetrica' a quella sulla immunità degli Stati dalla giurisdizione civile.

Sembra peraltro aver già adottato questo stesso indirizzo anche la Corte di cassazione (sez. civ. III, 25 giugno 2019, nn. 21995 e 21996), la quale, nel chiarire come "l'immunità dalla giurisdizione civile degli Stati esteri per atti *iure imperii* costituisc[a] una prerogativa (e non un diritto)", ha aggiunto, con specifico richiamo alla pronuncia n. 238/2014, il "dovere istituzionale" dei "giudici italiani, sia quelli investiti del giudizio di cognizione che quelli incaricati dell'esecuzione di titoli giudiziali legittimamente formati in base alle regole di rito", di assicurare la difesa giurisdizionale in caso di lesioni di diritti fondamentali causate da crimini di guerra e contro l'umanità.

Una precisazione attraverso cui la suprema Corte sembrerebbe voler togliere spazio a qualsiasi incertezza sui riflessi del rigetto dell'immunità dalla giurisdizione civile dello Stato estero, anche al di là del processo di cognizione⁶⁷.

Ad avviso di chi scrive, le ragioni alla base dell'esclusione dell'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile estera valgono anche per l'immunità dalle misure coercitive, sia per la natura complementare che caratterizza tali norme internazionali, sia per il già ricordato legame funzionale e garantistico (si potrebbe dire 'genetico') che sussiste tra azione di cognizione ed esecutiva nella tutela del diritto alla difesa giurisdizionale⁶⁸. Nondimeno, un passaggio di fronte alla Consulta sembrerebbe necessario per certificare il mancato adeguamento dell'ordinamento interno anche alla previsione sulla immunità dalle procedure esecutive⁶⁹.

all'irrelevanza della destinazione pubblica dei beni oggetto dell'esecuzione", affermando di non poter disattendere l'orientamento della Corte di Cassazione (Cass., sez. un., sent. n. 173/1996) sulla carenza di giurisdizione del giudice italiano sull'azione esecutiva o cautelare proposta contro beni appartenenti a Stati esteri che abbiano una vocazione pubblicistica. Il rigetto della domanda di sospensione del giudizio di esecuzione, presentata dalla Germania, è avvenuto, quindi, ad opera di tale Collegio, sulla base di una diversa motivazione, riguardante la mancata prova, da parte del ricorrente, della destinazione pubblicistica dei beni aggrediti (Trib. di Roma, sez. IV, in composizione collegiale, ord. 3 novembre 2021).

⁶⁷ In tal senso, L. BAIADA, *Ancora sull'esecuzione su beni di Stato estero*, in *Questione Giustizia*, 20 settembre, 2019, 1 ss. secondo cui "Questa decisione della Cassazione, insomma, senza cedere a timidezze interpretative, riconferma e arricchisce le conquiste giuridiche della Corte costituzionale di cinque anni fa, poi seguite dalla più consapevole giurisprudenza". Sul punto anche E. CARPANELLI, A. LAU, *La prassi italiana in materia di crimini internazionali*, cit., 237 ss.

⁶⁸ Cfr., ancora, Corte cost. sent. n. 128/2021.

⁶⁹ In tal senso anche C. ASPRELLA, *Aspetti processuali dell'art. 43 del decreto legge 36/2022*, cit., 9.

Questa impostazione appare, infatti, in linea, non solo con l'oggetto dell'allora giudizio di legittimità costituzionale⁷⁰, ma anche con la competenza che lo stesso Giudice delle leggi si è attribuito, in via esclusiva, in merito alla verifica, sulla porta d'ingresso del nostro sistema giuridico, della compatibilità delle norme internazionali generalmente riconosciute con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale. L'apertura, in tale ambito, ad una disapplicazione 'diffusa' potrebbe indebolire la tutela della supremazia della Costituzione proprio con riferimento ad ipotesi di lesione delle sue basi fondative per mano di fonti esterne. Sul punto non si può trascurare, infatti, come una simile prassi sia stata esclusa, proprio dalla stessa Corte, anche per le norme dell'UE dotate di diretta applicabilità che dovessero presentare profili di contrasto con i principi costituzionali supremi⁷¹.

6. Segue. Premessa, dunque, la necessità di una dichiarazione del Giudice delle leggi sulla mancata riproduzione, nell'ordinamento interno, della norma corrispondente alla consuetudine internazionale sull'immunità degli Stati dall'esecuzione forzata, occorre capire se a questo risultato si possa, comunque, giungere tramite il giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Tribunale di Roma.

Difficile dire se la Consulta abbia modo (o possa avere intenzione) di ricorrere ad un dispositivo di illegittimità costituzionale consequenziale della stessa, soprattutto alla luce delle forti oscillazioni e anche di un certo grado di discrezionalità che la giurisprudenza costituzionale ha mostrato nell'approccio a tale istituto⁷². La norma sull'immunità non presenta un contenuto omogeneo rispetto a quello dell'art. 43, III c., d.l. n. 36/2022 e nemmeno risulta legata a tale disposto da un nesso di strumentalità. Tuttavia, le due norme considerate hanno una *ratio* che, se non identica, può ritenersi "somigliante"⁷³ (almeno nell'intento di 'liberare' la Germania dalle conseguenze pregiudizievoli delle condanne a suo carico).

Un'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 43, III c., d.l. n. 36/2022, pronunciata in ragione della prioritaria garanzia del diritto al giudice in sede esecutiva, potrebbe forse condurre, secondo più propriamente lo schema della illegittimità "derivata"⁷⁴, a sancire anche l'inoperatività della regola sull'immunità. Con la precisazione che, nel caso di specie, più che una vera e propria illegittimità costituzionale consequenziale, la Corte dovrebbe affermare – secondo il modello decisorio della sentenza n. 238/2014 – che non si è mai attivato il meccanismo di

⁷⁰ Riguardante la sola norma sulla immunità degli Stati dalla giurisdizione civile di cognizione estera. Cfr. G. BERRINO, *Un'istantanea del nuovo ricorso della Repubblica federale tedesca*, cit., 1 ss.

⁷¹ Cfr. Corte cost. sent. n. 170/1984 e, più di recente, la giurisprudenza sul caso Taricco.

⁷² Cfr. per una ricognizione della giurisprudenza costituzionale sul tema A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2014, 244 ss.

⁷³ Una "somiglianza" delle *rationes* che determinerebbe un nesso "analogico-giuridico" tra le disposizioni. Cfr. A. COSTANZO, *Questioni di costituzionalità connesse*, in *Giur. cost.*, 1994, 1441 ss.

⁷⁴ Cfr. A. COSTANZO, *Questioni di costituzionalità*, cit., 1445 ss.

adeguamento previsto dall'art. 10, I c., Cost. con riguardo alla consuetudine internazionale sull'immunità dalle misure coercitive.

La Corte potrebbe anche optare per sollevare di fronte a se stessa la parte mancante (e simmetrica) della questione di legittimità costituzionale. Tuttavia, sempre in riferimento al giudizio in esame, una simile azione autonoma della Consulta non appare agevole, se si pensa che, nel 2014, rispetto alla censura sulla norma relativa alla immunità degli Stati dalla giurisdizione civile estera, questo Giudice ha risposto con una sentenza interpretativa di rigetto.

In pratica, riproducendo la 'dinamica' attraverso cui è stata emessa quella decisione, la Corte dovrebbe rigettare la sua stessa interpretazione data alla regola dell'immunità degli Stati dalle misure coercitive, per poter arrivare a decretarne il contrasto con il principio costituzionale supremo del diritto al giudice. Un passaggio, insomma, alquanto contorto.

Al netto di queste ipotesi (non semplici da prefigurare), l'analisi degli scenari aperti dall'istanza di costituzionalità promossa dal Tribunale di Roma non può, allora, non tenere conto anche del rischio che la Consulta si pronunci con una decisione di inammissibilità, proprio in ragione della assenza, nell'ordinanza di rimessione, della censura relativa alla norma interna riprodotte il principio internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione esecutiva straniera.

In effetti, senza questo ulteriore 'segmento normativo', la definizione del *thema decidendum* appare monca, incompleta, in quanto la questione di legittimità costituzionale sollevata sull'art. 43, III c., d.l. n. 36/2022 non sarebbe autonoma, sotto il profilo della rilevanza.

Un'eventuale decisione di accoglimento che investisse la norma impugnata avrebbe, infatti, l'effetto di annullare l'estinzione e l'improcedibilità dei giudizi esecutivi relativi alle condanne per i crimini di guerra commessi dalla Germania, come previste dal d.l. n. 36/2022, ma non avrebbe la capacità di sottrarre gli stessi processi alla medesima paralisi *sine die* determinata dalla consuetudine internazionale che esclude l'aggregabilità in sede esecutiva e cautelare di beni di Stati esteri aventi una vocazione pubblicistica.

Di conseguenza, a meno che la Corte non sposi la stessa impostazione del giudice *a quo*, ritenendo tale norma – di fatto - già disapplicata in forza del suo precedente del 2014, la prospettiva di una declaratoria di inammissibilità è, purtroppo, realistica: per ciò che implicitamente desume (e, quindi, non sottopone al sindacato di costituzionalità), la questione promossa sull'art. 43, III c., corre il pericolo di essere stata sollevata inutilmente e, pertanto, di essere dichiarata irrilevante, perché (da sola) concretamente vana per il giudizio *a quo*.

Nondimeno, anche nel caso in cui il sindacato costituzionale si dovesse fermare ad una pronuncia di inammissibilità, l'intervento del Giudice delle leggi potrebbe essere comunque in grado di lasciare un (altro) autorevole segno nel tessuto giuridico che fa da sfondo al discorso sulle immunità degli Stati per i crimini internazionali.

Il rilevato difetto nell'attivazione del giudizio costituzionale potrebbe, infatti, servire alla Corte (su un piatto d'argento) la scappatoia per aggirare un quesito estremamente complicato e, al contempo, levarsi da una disputa scottante, ad alta tensione interna e internazionale. Tuttavia, non è da escludere che la Consulta

voglia, in ogni caso, cogliere l'opportunità per ribadire la propria posizione sulla questione.

Potrebbe cioè decidere di ergersi ancora una volta a custode del patrimonio irrettabile della persona, di fronte a tragiche storie umane che ormai ricercano nella Corte costituzionale il Giudice che consenta alla giustizia di fare il suo corso, per dare voce e riparazione ai diritti calpestati dai crimini di guerra e contro l'umanità.

Anche dopo la sentenza n. 238/2014, il percorso della politica è sempre stato in antitesi a quello del potere giudiziario: i giudici hanno riconosciuto le responsabilità della Germania e accertato le pretese economiche nei suoi confronti; la politica ha continuato ad adeguarsi alle norme internazionali sull'immunità degli Stati esteri (dalla giurisdizione civile e dalle misure coattive)⁷⁵. Inoltre, come dimostra anche l'ultimo scampolo di questa vicenda, la politica si è mossa solo quando si è trattato di 'governare', se non addirittura contrastare, gli effetti delle vittorie giudiziarie⁷⁶.

Un conflitto latente che oggi, con il promovimento del giudizio incidentale di costituzionalità, diviene uno scontro diretto innescato dalla decisione del Governo di inibire ogni esecuzione delle sentenze di condanna pronunciate contro la Germania.

Potrebbe allora accadere che la Corte, nell'argomentare sulla necessità di un'impugnazione allargata alla norma riguardante l'immunità degli Stati dalle procedure coattive (che dovrebbe essere 'entrata' nel sistema giuridico interno sulla base del rinvio di cui all'art. 10, I c., Cost.), decida di far emergere, anche mediante un *obiter dictum* che si agganci ai principi esplicitati nella sentenza n. 238/2014, l'incompatibilità che un simile disposto presenta, al pari della regola sua 'gemella', con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale e, in particolar modo, con la tutela di situazioni giuridiche soggettive inviolabili. Attraverso il richiamo alle parole allora spese a protezione del diritto al giudice, potrebbe evidenziare il senso più concreto di quella coraggiosa decisione, chiarendo come l'accertamento giudiziale di una legittima pretesa alla riparazione di un grave pregiudizio a diritti fondamentali della persona non possa lasciare il titolare senza un giusto risarcimento⁷⁷.

⁷⁵ Nei giudizi di accertamento delle pretese risarcitorie, il Governo, tramite l'Avvocatura dello Stato, ha sempre eccepito l'assenza di giurisdizione dei magistrati italiani (v. T. SCOVAZZI, *Come se non esistesse*, in *Riv. dir. int.*, 1, 2021, 167 ss.). Inoltre, il legislatore ha escluso dalle procedure di esecuzione forzata le somme presenti sui conti correnti bancari o postali delle rappresentanze diplomatiche (art. 19-bis, L. n. 162/2014, di conversione del d.l. n. 132/2014).

⁷⁶ In tal senso P. CAROLI, *Crimini tedeschi e soldati italiani?*, cit., 20.

⁷⁷ Nella sentenza 238/2014, la Corte ha affermato che «al riconoscimento della titolarità di diritti non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere innanzi ad un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale» e che, pertanto, «l'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti (...) è essa stessa il contenuto di un diritto, protetto dagli articoli 24 e 113 della Costituzione e da annoverarsi tra quelli inviolabili e caratterizzanti lo stato democratico di diritto» (*Considerato in diritto* 3.4, con richiamo alle sentt. n. 26 del 1999, nonché n. 120/2014, n. 386/2004 e n. 29/2003). Se questi passaggi, così densi di implicazioni semantiche, fossero interpretati nel senso di precludere l'immunità ai soli fini dell'accertamento del diritto al risarcimento e non per giungere anche al suo soddisfacimento, sarebbe come svuotare di significato tanto la sent. n. 238/2014, quanto il diritto alla difesa giurisdizionale da essa proclamato come «elemento

Essendo già implicite nella pronuncia del 2014 le motivazioni per decretare la mancata applicazione anche dell'immunità degli Stati esteri dalle misure esecutive⁷⁸, con riguardo all'esecuzione di condanne per crimini di guerra e contro l'umanità, un *obiter dictum* che ne esplicitasse il mancato ingresso nell'ordinamento interno potrebbe essere sufficiente per chiarire come anche la consuetudine internazionale sull'immunità dei beni degli Stati non potrebbe superare il vaglio di costituzionalità.

Anche la prospettiva di una nuova possibile condanna dell'Italia, nel secondo giudizio promosso dalla Germania di fronte alla Corte dell'Aja, potrebbe indurre la Consulta a mettere le mani avanti e decidere di anticipare le basi assiologiche e la 'struttura' motivazionale a sostegno di un'altra (necessaria) attivazione dei contro-limiti. Una sorta di avvertimento – secondo lo schema già sperimentato anche nel dialogo con la Corte di Giustizia dell'Unione europea (nel caso “Taricco”)⁷⁹ – che potrebbe comunque avere la forza di rendere ‘inconsistente’ l'obbligo dell'ordinamento italiano di conformarsi alle norme internazionali sulle immunità degli Stati, per le quali è ormai chiaramente esclusa qualsiasi possibilità di armonizzazione con il sistema interno di protezione dei diritti fondamentali.

7. Argomentare intorno al surrogato di un istituto - come la difesa giurisdizionale - che la Corte costituzionale ha ritenuto (nel suo nucleo duro) insopprimibile, e quindi forse anche insostituibile, appare di primo acchito molto difficile, quasi un controsenso. Diventa però - si è visto (cfr., *retro*, § 3)

identificativo e irrinunciabile dell'ordinamento costituzionale” (cfr. L. BAIADA, *Ancora sull'esecuzione su beni*, cit., 1 ss.).

Inoltre, come si ricordava, anche sulla base del legame che lo stesso Giudice costituzionale ha ultimamente sancito tra diritto alla difesa giurisdizionale e processo di esecuzione (cfr., *supra*, par. 3), i principi e gli effetti della sent. n. 238/2014 non potrebbero valere per il solo processo di cognizione, ma dovrebbero essere sottesi anche alla fase dell'esecuzione.

⁷⁸ Come già si ricordava, inoltre, anche sulla base del legame che lo stesso Giudice costituzionale ha ultimamente sancito tra diritto alla difesa giurisdizionale e processo di esecuzione, i principi e gli effetti della sentenza n. 238/2014 non potrebbero valere per il solo processo di cognizione, ma dovrebbero essere sottesi anche alla fase dell'esecuzione.

⁷⁹ Si veda, l'ord. n. 24/2017 di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE per ottenere chiarificazioni in merito alla sua interpretazione dell'art. 325 TFUE, resa nella sentenza Taricco dell'8 settembre 2015 (causa C-105/14), su cui M. NISTICÒ, *Taricco II: il passo indietro della Corte di Giustizia e le prospettive del supposto dialogo tra le Corti*, in *Osservatorio AIC*, 1/2018, 1 ss.; V. MARCENÒ, *La sentenza Taricco-bis. Conseguenze di una sovranità non decisa*, in *Forum Quad. cost.*, 12 gennaio 2018, 1 ss.; R. BIN, *Taricco Tango. Quale sarà il prossimo passo?*, in *www.dirittopenalecontemporaneo.it*, 5 aprile 2018, 1 ss.). Si veda altresì Corte cost. sent. n. 115/2018, su cui v. C. CUPELLI, *La Corte costituzionale chiude il caso Taricco e apre a un diritto penale europeo 'certo'*, in *www.dirittopenalecontemporaneo.it*, 4 giugno 2018, 1 ss.; C. AMALFITANO, O. POLLICINO, *Jusqu'ici tout va bien... ma non sino alla fine della storia. Luci, ombre ed atterraggio della sentenza n. 115/2018 della Corte costituzionale che chiude (?) la saga Taricco*, in *www.dirittocomparati.it*, 5 giugno 2018, 1 ss.; P. FARAGUNA, *Roma locuta, Taricco finita*, in *www.dirittocomparati.it*, 5 giugno 2018, 1 ss. Un analogo atteggiamento della Corte costituzionale, questa volta nei confronti della Corte europea dei diritti dell'uomo, si può ravvisare nella sentenza n. 49/2015, in cui ha palesato la necessità che la CEDU, ma in generale qualsiasi fonte esterna, si armonizzi con i valori che esprimono l'identità costituzionale del sistema interno.

un'operazione necessaria quando, come ammesso dalla stessa Consulta, si debba procedere al bilanciamento di questa garanzia con altri principi costituzionali che meritano di essere tenuti in considerazione (nel caso di specie, l'apertura del sistema giuridico italiano all'ordinamento internazionale (art. 11 Cost.) e il rispetto delle sue norme generali (art. 10, I c., Cost.)).

È noto come le finalità connaturate all'esercizio della funzione giurisdizionale riguardino il soddisfacimento non solo di pretese di carattere patrimoniale, ma anche dell'interesse a vedere dichiarate ed eseguite (coattivamente) le fondamentali norme che regolano la convivenza civile (anche fra Stati), attraverso l'individuazione e la sanzione di chi si sia reso responsabile della loro violazione.

Proprio con riguardo ai crimini di guerra e contro l'umanità, il bisogno di giustizia, di far entrare nelle aule giudiziarie fatti cruenti come le violenze, la deportazione, l'assoggettamento al lavoro forzato, gli eccidi compiuti da forze militari, ha anche un risvolto morale, che attiene all'accertamento della verità storica e delle "colpe di Stato" legate alle gravissime lesioni perpetrate nei confronti delle vittime. E viene da chiedersi se anche l'adempimento degli obblighi risarcitori, da parte degli Stati autori di tali efferati delitti, non partecipi di questa stessa dimensione immateriale⁸⁰, anche in considerazione del fatto che – invece - la sostituzione dello Stato delle vittime nella riparazione dei danni provocati dai crimini di guerra⁸¹ grava, in ultima analisi, sulla sua collettività (cfr., *infra*, par. 9).

La scelta adottata dal Governo in merito alla istituzione del Fondo di ristoro per le vittime dei crimini del Terzo Reich solleva, allora, il dubbio sull'opportunità di superare la piena ed effettiva tutela di situazioni giuridiche inviolabili che, sotto questo profilo, solo l'esercizio della giurisdizione sarebbe in grado di assicurare.

Ma, al di là di questa considerazione di carattere generale, come si è potuto osservare, nell'intervento normativo del Governo, la previsione di un "diritto di mero accesso al fondo", senza alcuna specificazione o garanzia ulteriore, come corrispettivo della perdita immediata e definitiva del diritto al processo di esecuzione, identifica tutta la 'fragilità' del contrappeso individuato dal legislatore e non sembra coerente con gli enunciati della sentenza n. 238/2014.

L'interesse pubblico a risolvere la disputa con la Germania non può implicare il sacrificio del diritto di portare a termine i procedimenti giurisdizionali che hanno riconosciuto le legittime pretese delle vittime italiane dei delitti nazisti, senza la garanzia di arrivare al loro soddisfacimento. E al momento, nell'indeterminatezza che circonda la normativa adottata dal Governo, l'esito sembra essere questo.

Come si legge nell'ordinanza di rimessione, la scelta dello Stato potrebbe, in astratto, farsi rientrare nella sua "facoltà di adempiere alle obbligazioni gravanti sulla Repubblica Federale di Germania a favore dei propri cittadini" e una simile condotta avrebbe l'effetto di estinguere il diritto dei creditori a procedere ad

⁸⁰ Forse si possono leggere in questo senso anche le parole di L. BAIADA, *La sentenza della Corte costituzionale del 2014, la giurisprudenza italiana*, cit., 223, secondo il quale, in questo caso, "i crediti hanno una profonda valenza storica e politica, che si presta male a neutre sostituzioni".

⁸¹ Cfr. G. GAJA, *Alternative ai controlimiti rispetto a norme internazionali generali e a norme dell'unione europea*, in *Riv. dir. int.*, 4/2018, 1044; P. PALCHETTI, *Judgment 238/2014 of the Italian Constitutional Court: In Search of a Way Out, in Questions of International Law*, in *Zoom out*, 2014, 44 ss.

esecuzione forzata. Nondimeno, il punto è che l'assolvimento dell'onere assunto dallo Stato, così come disciplinato dal decreto legge, non appare né sicuro, né pieno. Le norme esaminate si limitano ad esprimere solo un generico impegno che lo Stato intende assumere in luogo della Germania. Nessuna disposizione dell'art. 43 ha la capacità (la forza) di salvaguardare il diritto al risarcimento delle vittime dei crimini del Terzo *Reich*, né nella forma (il legislatore non ha utilizzato nella stesura del disposto impugnato termini come assicurare, garantire...), né nella sostanza (non è fornita alcuna certezza sull'esito dell'accesso al Fondo).

Di conseguenza, non si può non tenere conto del rischio di vulnerare proprio il diritto alla difesa giurisdizionale, che, elevato a pilastro dell'ordinamento costituzionale, in quanto istituto preposto alla protezione della dignità umana, è - secondo le parole della Consulta - da assicurare sempre, per tutti, e fino alla conclusione di tutte le fasi e le procedure prescritte per garantirne il concreto esercizio⁸².

In questi termini, allora, non sembra potersi parlare di una decisione che "rientra nella piena discrezionalità del legislatore".

La sentenza n. 238/2014 ha tracciato la strada della riparazione giudiziaria dei danni provocati da crimini di guerra. La scelta del Governo, a meno che non la si intenda come una sostituzione dello Stato nella posizione processuale della Germania, e quindi come assunzione dell'obbligo di soddisfare integralmente le pretese giudizialmente accertate delle vittime⁸³, si tradurrebbe in una *deminutio* del diritto al risarcimento da queste faticosamente conquistato; un passo indietro rispetto ai percorsi giudiziari intrapresi e giunti (o che avrebbero potuto giungere) alla fase dell'esecuzione.

Se dunque nella sentenza n. 238/2014 la Corte costituzionale ha ritenuto incompatibile con la tutela della dignità della persona il vuoto di difesa giurisdizionale creato, sul piano interno, dal principio di immunità degli Stati dalla giurisdizione civile estera, questa lacuna non pare essere stata colmata dall'art. 43, d.l. n. 36/2022, ma semplicemente trasferita dal giudizio di cognizione a quello dell'esecuzione.

Si tratta di uno scompensamento che la Corte costituzionale dovrà (ri)bilanciare, perché quella contraddizione fra le due specifiche sfere di responsabilità dello Stato - adempiere gli obblighi internazionali e assicurare il diritto alla tutela giurisdizionale - che la Consulta ha a suo tempo superato con l'applicazione dei "contro-limiti", si palesa di nuovo, dato che la norma dell'art. 43, d.l. n. 36/2022 'rispolvera' di fatto l'immunità degli Stati.

La Corte si trova di nuovo di fronte ad una scomoda contrapposizione fra le ragioni dei diritti e la ragion di Stato e, nel far prevalere quest'ultima, la normativa varata dal Governo si pone in palese conflitto con i dettami della sentenza n. 238/2014.

⁸² Cfr., ancora, Corte cost. n. 18/1982 e 82/1996.

⁸³ In senso contrario, però, v. F. SALERNO, *Il necessario bilancio di valori di fronte alla quaestio legitimatis della "norma ristori" a favore delle vittime dei crimini commessi dalla Germania*, *Relazione introduttiva*, in questo stesso volume.

Non è da escludere che si possa addirittura configurare una violazione del giudicato costituzionale⁸⁴, in quanto, se nel 2014 la Corte, pur nella forma di una decisione interpretativa di rigetto, ha sancito l'irrimediabile contrasto della norma riproduttiva della consuetudine internazionale sull'immunità degli Stati con il canone supremo della difesa in giudizio, l'art. 43, d.l. n. 36/2022 ne ha mantenuto in vita gli effetti sostanziali (almeno con riguardo alla Germania), perché vanifica l'essenza della tutela giurisdizionale, direttamente connessa all'efficacia esecutiva delle condanne pronunciate contro tale Stato⁸⁵. Con la conseguenza di riportare a galla le antinomie già acclamate fra il principio di immunità e la salvaguardia della inviolabilità della persona.

8. *Segue.* Il tema dei risarcimenti dei crimini di guerra e contro l'umanità, davvero difficile da districare, vede diverse posizioni.

La soluzione di aprire le porte delle aule giudiziarie alle rivendicazioni delle vittime, finora seguita dalla magistratura, con l'avallo della Corte costituzionale, non mette tutti d'accordo.

Vi è infatti chi ritiene inopportuno intraprendere la strada delle singole cause di risarcimento, sulla base della normativa civilistica, in ragione delle conseguenze che ne possono scaturire. Tutte le vittime di crimini di guerra dovrebbero essere risarcite mediante tale sistema, che però – per l'entità degli esborsi che sarebbero necessari a riparare delitti di tale brutalità – potrebbe finanche condurre al risultato di mettere a rischio la solvibilità degli Stati chiamati a rispondere (tra cui anche l'Italia)⁸⁶.

⁸⁴ Almeno secondo le coordinate della più recente giurisprudenza costituzionale, che sembra aver allargato un po' le maglie in cui viene collocato l'istituto (Cfr. *ex multis*, Corte cost. sentt. nn. 236/2021; 272 e 256/2020; 101/2018; 231/2017 e 72/2013). Su questo aspetto specifico si veda, in questo volume, il contributo di R. Calvano. In dottrina, sull'argomento, E. FURNO, *Giudicato costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, Aggiornamento, vol. VIII, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Utet, Torino, 2021, 221-222; U. TASCOTTI, I. MEGALLI, *Il giudicato costituzionale*, Aracne, Roma, 2016; A. BONOMI, *Ai fini della violazione del giudicato costituzionale è necessario che la legge dichiarata incostituzionale e quella riproduttiva siano perfettamente identiche?*, in *Forum di Quad. cost.*, 2013, 1 ss., part. 7 ss.

⁸⁵ Come si legge in Corte cost. sent. n. 256/2020, "Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentt. nn. 57/2019, 101/2018, 250/2017, 5/2017 e n. 350/2010), la violazione del giudicato costituzionale sussiste non solo laddove il legislatore intenda direttamente ripristinare o preservare l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale, ma ogniqualvolta una disposizione di legge intenda mantenere in vita o ripristinare, sia pure indirettamente, «gli effetti [della] struttura normativa» (sent. n. 72/2013) che aveva formato oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale. Pertanto, il giudicato costituzionale è violato non solo quando è adottata una disposizione che costituisce una «mera riproduzione» (sentt. nn. 73/2013 e 245/2012) di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche quando la nuova disciplina mira a perseguire e raggiungere, anche se indirettamente, esiti corrispondenti (sentt. nn. 231/2020, 231/2017, 73/2013, 245/2012, 922/1988, 223/1983 e 88/1966)".

⁸⁶ Si pensi, ad esempio, ai crimini di guerra compiuti dai militari italiani durante il secondo conflitto mondiale nei Balcani, in Jugoslavia, in Grecia e ancor prima in Etiopia. Come ricorda P. CAROLI, *Sollezata la questione di costituzionalità della norma*, cit., 8, "È parimenti lecito domandarsi che cosa potrebbe accadere in caso di una possibile futura azione civile nei confronti dello Stato italiano da parte delle molte popolazioni straniere che hanno subito

Da questo punto di vista, si obietta che il rimedio potrebbe risultare impraticabile, se non addirittura peggiore del male e, dunque, a questo meccanismo sarebbe preferibile la via degli accordi diplomatici, per spostare la questione sul piano del diritto internazionale⁸⁷.

Nel caso si specie, si fa leva sulla necessità di agganciare alle clausole dell'Accordo di Bonn del 1961 la sostituzione dello Stato italiano alla Germania⁸⁸, oppure si suggerisce, anche alla luce dell'invito espresso dalla CIG⁸⁹, una revisione di quel negoziato per ridefinire l'ammontare che tale Paese ha in funzione dello stesso versato⁹⁰, sebbene quest'ultima prospettiva appaia difficilmente raggiungibile, tenuto conto che la Repubblica Federale tedesca ha sempre considerato quell'Accordo come la 'chiusura' definitiva, e non più rivedibile, di tutte le vertenze con l'Italia⁹¹.

Inoltre, pur tenendo debitamente in considerazione e comprendendo i timori legati ad una gestione per via giudiziaria della riparazione dei danni prodotti da conflitti bellici, è innegabile la forza dissuasiva che questo stesso sistema potrebbe avere rispetto ai possibili tentativi di anteporre la forza e l'insensatezza della guerra alle strategie diplomatiche. Un significativo deterrente, più che mai necessario in uno scenario - come quello attuale - in cui sembrano sempre più riaffiorare assurde e pericolose spinte a ricorrere al metodo delle c.d. "operazioni militari" nella gestione dei rapporti fra le Nazioni⁹².

Infine, sempre in relazione alla tesi sopra richiamata, occorre chiedersi anche se - dopo la sentenza n. 238/2014 - ci possa essere davvero un'alternativa all'esecuzione delle sentenze di accertamento del diritto al risarcimento danni derivanti da crimini di guerra. Se sia possibile, cioè, lasciare ad una trattativa diplomatica il soddisfacimento di un diritto fondamentale, assumendo consapevolmente il rischio che possa anche rimanere senza un'adeguata garanzia.

gravissime violazioni da parte dell'esercito italiano, dall'Etiopia alla Libia, dalla Spagna alla Jugoslavia e alla Grecia. Verosimilmente, nessun giudice italiano potrebbe mai negare un loro diritto al risarcimento alla luce della sentenza del 2014".

⁸⁷ F. SALERNO, *Il necessario bilancio di valori di fronte alla quaestio legitimatis della "norma ristori"*, cit., 13-14.

⁸⁸ Ancora F. SALERNO, *Il necessario bilancio di valori di fronte alla quaestio legitimatis della "norma ristori"*, cit., 14.

⁸⁹ Cfr. punto 104 della sentenza del 3 febbraio 2012.

⁹⁰ M. DE PAOLIS, *I risarcimenti per i crimini nazisti? Non sembra questa la strada giusta, intervista di M. Boni*, in www.riflessimenorah.com, 13 giugno 2022.

⁹¹ Si ricorda, al riguardo, come anche l'istituzione di una Commissione storica italo-tedesca non ha portato a nulla di concreto. A seguito della pubblicazione, nel 2012, del rapporto elaborato da questa Commissione, tutto si è fermato a formali ammissioni di responsabilità, con annessa richiesta di perdono da parte dello Stato tedesco, e alle c.d. iniziative per la costruzione di una 'memoria' collettiva sui gravi fatti criminosi del secondo conflitto mondiale. E, anche dopo che la sentenza dell'Aja del 2012 ha riconosciuto la gravità della mancata previsione di un programma di risarcimento per le vittime italiane, tale Paese non ha intrapreso alcuna azione riparatoria.

⁹² In sostanza, uno strumento che potrebbe aiutare ad attribuire al valore della pace quella dimensione "supercostituzionale" che deve avere in ogni società democratica, quale "*prius* assiologico indefettibile di ogni diritto inviolabile". Così A. RUGGERI, *La pace come bene assoluto*, in ID., *«Itinerari» di una ricerca sul sistema delle fonti. XXVI, Studi dell'anno 2022*, Giappichelli, Torino, 2023, 95-96.

Di fronte alle chiare parole della Corte costituzionale che hanno sancito il valore supremo del diritto di portare in tribunale le pretese risarcitorie per i crimini di guerra e contro l'umanità, e, allo stesso tempo, hanno qualificato il giudizio di esecuzione quale elemento costituzionalmente necessario del diritto al giudice *tout court*, diventa difficile pensare che tali situazioni giuridiche soggettive possano divenire oggetto di una contrattazione fra Stati.

Non sembrerebbe (più) possibile confondere o mischiare il diritto al risarcimento danni giudizialmente accertato con forme di indennizzo collettivo frutto di negoziati politici.

Il decreto legge oggi al vaglio della Consulta sembra costituire un utile banco di prova per ragionare su questo aspetto.

Il Governo italiano ha provato a superare la diatriba con la Germania agganciandosi all'Accordo concluso a Bonn nel 1961 e, facendo leva sulla "continuità" degli impegni negoziali in tal sede assunti⁹³, ha voluto ripercorrere, in un certo senso, la via diplomatica per 'dissotterrare' - di fatto - l'immunità della Germania⁹⁴.

Tuttavia, la decisione dello Stato italiano di farsi carico degli obblighi riparativi spettanti alla Repubblica federale tedesca, sebbene giustificata anche dal tentativo di evitare un nuovo giudizio davanti alla CIG e una nuova probabile condanna⁹⁵, appare troppo lontana dagli indirizzi della Corte. La scelta di preservare relazioni amichevoli con tale Paese implica una forte contrazione del diritto alla giustizia delle vittime dei crimini nazisti, che non riesce a salvaguardarne il contenuto essenziale.

Ed è la stessa sentenza n. 238/2014 a ricordare, anche dopo l'invito della CIG alla ricerca di una soluzione diplomatica, come il legittimo interesse dello Stato al "mantenimento di buoni rapporti internazionali, ispirati ai principi di pace e giustizia", anche quando venga annoverato fra le necessarie limitazioni della sovranità richieste dall'art. 11 Cost., non possa andare ad impattare in maniera eccessiva sui diritti fondamentali della persona, arrivando a comprimerne il nucleo duro⁹⁶. Una 'chiusura' comprensibile, in quanto, in questi termini, qualsiasi accordo

⁹³ Definisce la disciplina dell'art. 43, d.l. n. 36/2022, "una sorta di «ultrattività»" dell'impegno che l'Italia ha assunto con l'Accordo di Bonn del 1961 N. COLACINO, *Immunità anno zero: la Germania torna a L'Aia*, cit., 6.

⁹⁴ È vero, infatti, come sottolinea G. BERRINO, *Un'istantanea del nuovo ricorso della Repubblica federale tedesca*, cit., 1 ss., che con il d.l. n. 36/2022, attraverso l'invito a presentare nuove azioni risarcitorie nei confronti della Germania, il Governo ha "spian[ato] la strada a nuove ulteriori violazioni da parte dei giudici italiani dell'immunità tedesca dalla giurisdizione civile di cognizione straniera". Tuttavia, sul piano concreto, la soluzione di procedere al risarcimento in luogo di tale Stato ripristina lo stesso meccanismo immunitario richiesto dalla Repubblica Federale tedesca.

⁹⁵ In tal senso anche C. ASPRELLA, *Aspetti processuali dell'art. 43 del decreto legge 36/2022*, cit., 1.

⁹⁶ Cfr. Considerato in diritto, punto 3.4: "Anche in una prospettiva di realizzazione dell'obiettivo del mantenimento di buoni rapporti internazionali, ispirati ai principi di pace e giustizia, in vista dei quali l'Italia consente a limitazioni di sovranità (art. 11 Cost.), il limite che segna l'apertura dell'ordinamento italiano all'ordinamento internazionale e sovranazionale (artt. 10 ed 11 Cost.) è costituito, come questa Corte ha ripetutamente affermato (con riguardo all'art. 11 Cost.: sentt. nn. 284/2007, 168/1991, 232/1989, 170/1984, 183/1973; con riguardo all'art. 10, primo

integrerebbe uno ‘scambio’ privo di proporzionalità, un bilanciamento irragionevole, non essendo la dignità umana un bene barattabile⁹⁷.

Si è ben consci del fatto che anche la strada delle azioni risarcitorie non è al momento in grado di soddisfare il diritto al risarcimento delle vittime dei crimini nazisti⁹⁸, data l’opposizione della Germania, ben sostenuta da riferimenti e prassi internazionali. Nondimeno, in punto di diritto, si ritiene sia difficile accantonare quanto affermato dalla Corte costituzionale, proprio perché sorretto dall’intento di esortare ad una (ri)lettura della immunità della giurisdizione che tenga conto del principio personalista, unico passaggio capace di condurre le vittime ad una piena ed effettiva tutela dei loro diritti inviolabili, perché questa è e continua ad essere “la vera sostanza del problema”⁹⁹.

9. Sebbene presentata come soluzione fondata sulla “continuità” delle clausole di cui all’Accordo di Bonn del 1961, la decisione adottata dall’Esecutivo italiano di pagare i debiti tedeschi si manifesta, in realtà, come un atto unilaterale, non essendo il frutto di una nuova trattativa, o di una rinegoziazione di quell’Accordo alla luce delle cause di risarcimento estranee alle rivendicazioni pendenti all’epoca della sua stipula. Tanto meno, essa implica un intervento adesivo della Germania diretto a sostenere lo ‘sforzo’ italiano.

Il prezzo dell’iniziativa del Governo appare, allora, forse troppo alto e tutto scaricato sui cittadini: in modo diretto sulle vittime di una feroce barbarie, le quali hanno subito una menomazione del loro diritto alla difesa giurisdizionale; indirettamente su tutti i contribuenti, che vedono sottrarre risorse pubbliche al Paese per sostenere la rinuncia dello Stato italiano ai risarcimenti tedeschi e la scelta di sostituirsi al soggetto obbligato nella riparazione dei crimini nazisti.

Sotto quest’ultimo profilo, quindi, la ‘composizione’ politica (anziché giudiziaria) del contenzioso con la Germania porta con sé conseguenze significative, poiché, sulla base dell’art. 43, d.l. n. 36/2022, lo Stato italiano si è assunto la responsabilità di addossare alla propria collettività sociale il peso di colpe gravanti su uno Stato estero.

comma, Cost.: sentt. nn. 73/2001, 15/1996 e 48/1979; anche sent. n. 349/2007), dal rispetto dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili dell’uomo, elementi identificativi dell’ordinamento costituzionale.

⁹⁷ Cfr. A. RUGGERI, *La Corte aziona l’arma dei “controlimiti”*, cit., 9; R. DICKMANN, *Il “Diritto al giudice” di cui all’art. 24 Cost. come principio supremo e limite al diritto internazionale generalmente riconosciuto (Nota a Corte cost., sent. n. 238 del 22 ottobre 2014)*, in *Federalismi.it*, 2014, 13-14.

⁹⁸ Così, già da Corte cost. 238/2014, A. TANZI, *Sulla sentenza Cost. 238/2014: cui prodest?*, in *Forum Quad. cost.*, 2014, 1 ss. e A. RUGGERI, *Conflitti tra norme internazionali consuetudinarie e Costituzione, atto secondo: quali i possibili “seguiti” della 238 del 2014?*, in *Consulta online*, 1/2015, 58-59. Sul punto anche G. BERRINO, *Quale effettività della tutela giurisdizionale nel caso Germania c. Italia? L’art. 43 del d.l. n. 36/2022 come ‘rimedio’ costituzionalmente legittimo*, in *DUDI*, 17/2023, 231.

⁹⁹ T. SCOVAZZI, *Una criticabile sentenza della Corte internazionale di giustizia*, in L. BAIADA, E. CARPANELLI, A. LAU, J. LAU, T. SCOVAZZI, *La giustizia civile italiana nei confronti di Stati esteri*, cit., 75.

Un simile *modus operandi* potrebbe rappresentare il tentativo di rimuovere l'‘imbarazzo’ derivante dall'alleanza del Regno d'Italia con la Germania di Hitler¹⁰⁰. E da questa angolazione, la ‘riesumazione’ dell'immunità della Repubblica federale Tedesca dalla giurisdizione civile viene letta anche come una manovra per ‘bloccare’ le possibili domande risarcitorie che potrebbero essere rivolte al governo italiano¹⁰¹. Un modo, insomma, per non fare i conti col passato.

Da una diversa prospettiva, invece, la normativa introdotta nel 2022 potrebbe anche essere frutto della presa d'atto di una indiretta responsabilità dello Stato per non essere riuscito a proteggere i propri cittadini: allora, dai delitti delle truppe del Terzo Reich¹⁰² e, oggi, dalla Germania debitrice, avendo scelto di tenere questo Paese indenne da qualsiasi rivendicazione avanzata dalle vittime italiane.

Ad ogni modo, al di là di queste possibili giustificazioni, solleva qualche perplessità l'onere assunto ‘a senso unico’ dal Governo, se messo a confronto con l'obbligo, che parimenti grava sullo Stato, di assicurare “in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea (...) l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico” (97 Cost.)¹⁰³. Un'antinomia che forse lascia emergere un ulteriore (l'ennesimo) profilo di irragionevolezza di una gestione ‘goffa’ della questione dei risarcimenti dei crimini nazisti.

L'opzione di impegnare risorse pubbliche nazionali per appianare le responsabilità tedesche, in un'ottica di collaborazione con un Paese straniero, non può, infatti, non tenere conto delle ripercussioni che questa decisione produce su altre esigenze meritevoli di protezione costituzionale, dovendo la regolazione dei rapporti internazionali trovare una coerente collocazione sistematica all'interno degli interessi fondamentali dello Stato ed essere ancorata a criteri di proporzionalità, adeguatezza ed efficacia dei mezzi impiegati rispetto alle finalità perseguite.

Ancora una volta, allora, la norma dell'art. 43, d.l. n. 36/2022 pare carente di un adeguato contemperamento delle istanze in gioco.

In una fase, come quella attuale, in cui è imponente l'impegno richiesto allo Stato per affrontare le gravi ricadute economiche e sociali dell'emergenza sanitaria e la contingente situazione di crisi energetica, un provvedimento che si spinga fino a sollevare totalmente la Repubblica Federale tedesca dalle proprie responsabilità

¹⁰⁰ La difficoltà di trattare e affrontare l'argomento della complicità italiana con il nazismo è ben illustrata da F. FOCARDI, *Il cattivo tedesco e il bravo italiano. La rimozione delle colpe della seconda guerra mondiale*, Laterza, Roma-Bari, 2013, quando parla della costruzione di una memoria italiana della seconda guerra mondiale che tiene ben distinto il popolo italiano dal regime fascista, allo scopo di far gravare esclusivamente su Mussolini e sul fascismo le responsabilità del conflitto anche con riguardo all'alleanza con Hitler, così da additare, dopo l'armistizio dell'8 settembre 1943, come vero nemico l'invasore tedesco.

¹⁰¹ Che tra i riflessi della vicenda sui risarcimenti dei crimini nazisti vi potesse essere anche un'eventuale chiamata in causa dell'Italia per i crimini di guerra commessi dalle forze fasciste era un'ipotesi già emersa dopo la sent. n. 238/2014. Cfr. L. MINNITI, *Il diritto ad un processo nel merito*, cit., 8, ha scatenato il timore “di far sorgere altri scheletri dagli armadi della storia poco nobile delle nazioni ed anche del nostro paese”. In argomento, v. altresì M. DE PAOLIS, P. PEZZINO, *La difficile giustizia. processi per crimini di guerra tedeschi in Italia 1943-2013*, Viella, Roma, 2016, *passim*.

¹⁰² A. RUGGERI, *Conflitti tra norme internazionali consuetudinarie*, cit., 59.

¹⁰³ In tal senso G. BOGGERO, *La reazione del Governo al (nuovo) ricorso tedesco*, cit., 1 ss. e N. COLACINO, *Immunità anno zero: la Germania torna a L'Aia*, cit., 7.

risarcitorie, senza alcun contrappeso sul piatto della bilancia, può, in effetti, suscitare dubbi di conformità con gli artt. 3 e 97 Cost.¹⁰⁴, andando ad incidere sugli assetti finanziari ai quali è agganciata la sostenibilità di azioni attraverso cui lo Stato è tenuto ad assicurare condizioni di vita dignitose e di sviluppo ai singoli e alla collettività.

L'‘estraneità’ della decisione del Governo italiano al quadro delle priorità che in questo momento storico ‘premono’ sulla gestione del Paese sembra potersi evidenziare anche dalla disomogeneità della norma istitutiva del Fondo di ristoro in riferimento al contenuto del decreto legge in cui è stata inserita.

Con tale provvedimento sono stati previsti gli adempimenti necessari (e urgenti) per dare attuazione al PNRR¹⁰⁵, il programma di finanziamento per l'innovazione del sistema istituzionale, sociale ed economico italiano. L'art. 43 d.l. n. 36/2022, invece, senza alcuna attinenza con tali obiettivi, prevede l'elargizione di denaro pubblico per la riparazione dei danni causati dai crimini di guerra commessi dalla Germania, in luogo del soggetto obbligato. Allora, forse, la stessa dissonanza di questa norma dall'intervento complessivo del Governo rimarca tutta la difficoltà di far rientrare il disegno politico ad essa collegato nelle fondamentali scelte di *governance* - anche finanziaria - che oggi, nel delicato percorso di difficile ripresa del Paese, si pongono come necessità primarie (prevalenti?) che scaturiscono dall'imperativo di attiva e concreta promozione della persona che la Costituzione assegna ai pubblici poteri.

10. La sentenza n. 238/2014, nel sancire l'inviolabilità della difesa giurisdizionale, quale garanzia minima delle vittime di *delicta imperii*, ha segnato un punto di non ritorno per la stessa Consulta, che certamente la colloca in una posizione complicata sul piano istituzionale, anche rispetto al giudizio promosso dal Tribunale di Roma¹⁰⁶.

Tuttavia se la politica, dopo una lunga latitanza, si è affidata ad una soluzione così precaria (e sproporzionata), come quella del Fondo di ristoro, e la palla è passata di nuovo alla giustizia costituzionale, è naturale che il Giudice delle leggi ricorra al linguaggio e agli istituti che la Carta fondamentale afferma a presidio della sfera incompressibile della dignità umana, quale limite che, anche nel

¹⁰⁴ Cfr. G. BOGGERO, *La reazione del Governo al (nuovo) ricorso tedesco*, cit., 1 ss., il quale ravvisa nella assenza di un'“adeguata compartecipazione della Repubblica federale” il punto critico della normativa varata dal Governo, sebbene lo stesso A. ritenga però che “rendere costituzionalmente necessaria la pretesa nei confronti della Germania di contribuire alle spese stanziare ovvero di restituire quelle liquidate e pagate (...) costituirebbe forse una limitazione eccessiva dell'indirizzo politico del circuito Governo-Parlamento”.

¹⁰⁵ Al riguardo, sempre G. BOGGERO, *La reazione del Governo al (nuovo) ricorso tedesco*, cit., 1 ss. parla di “una disposizione apparentemente estranea e disomogenea” rispetto al contenuto del decreto legge.

¹⁰⁶ P. CAROLI, *Sollevata la questione di costituzionalità della norma*, cit., 9 parla di “una *posizione molto scomoda*, frutto della sentenza del 2014” che potrebbe aver “messo la Corte Costituzionale in un vicolo cieco”, fino a chiedersi se oggi lo stesso Giudice possa “ammettere una soluzione “politica” diversa dalla strada giudiziale, senza contraddire se stessa e tornare sui suoi passi”.

perseguimento di esigenze dello Stato, il legislatore non può, in nessun caso, valicare.

Date queste premesse, il nuovo intervento della Corte sul tema dei risarcimenti per i crimini nazisti, e in generale per i crimini di guerra e contro l'umanità, sarà inevitabilmente denso di implicazioni giuridiche e politiche.

Se il giudizio di legittimità costituzionale promosso sull'art. 43 III c., d.l. n. 36/2022 dovesse confermare la prevalenza del diritto al giudice in presenza di atti qualificabili come crimini di guerra e contro l'umanità, la decisione della Consulta, come nel 2014, potrebbe lasciare una 'traccia' significativa nel panorama giuridico internazionale.

È vero che l'esito del sindacato costituzionale potrebbe anche condurre ad una pronuncia di inammissibilità, ma, allo scopo di marcare quell'assetto di valori da cui l'ordinamento italiano non intende discostarsi, forse potrebbe bastare, come si è visto, un *obiter dictum*. L'effetto della pronuncia della Corte potrebbe essere, quindi, in ogni caso, tutt'altro che trascurabile.

Già la sentenza n. 238/2014 ha rappresentato l'apporto della Corte costituzionale ad un auspicabile processo di "radicamento presso altre giurisdizioni statali, e più in generale nel sistema internazionale, di una nuova concezione dell'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile estera"¹⁰⁷.

Sul piano internazionale, la prassi giudiziaria dominante conferma la vigenza della immunità degli Stati dalla giurisdizione civile estera¹⁰⁸.

Tuttavia, sembrano aver seguito i dettami della Consulta alcune Corti in Corea del Sud¹⁰⁹ e in Brasile¹¹⁰. Inoltre, decisioni giudiziarie di disconoscimento della

¹⁰⁷ P. TORRETTA, *Giudicare la storia*, cit., 5. In tal senso anche P. VERONESI, *Colpe di Stato*, cit., 14 e 187.

¹⁰⁸ Cfr. F. SALERNO, *Il necessario bilancio di valori di fronte alla quaestio legitimitatis della "norma ristori"*, cit., 11.

¹⁰⁹ Con una sentenza dell'8 gennaio 2021, il Tribunale distrettuale centrale di Seoul ha condannato il Giappone al pagamento di una somma di circa 78 mila euro a titolo di risarcimento danni a favore di ciascuna delle 12 donne che hanno agito in giudizio in quanto vittime dello "schiaffismo sessuale" subito nel corso della seconda guerra mondiale ad opera dei militari dell'esercito giapponese. Si tratta della tragica esperienza delle cosiddette "donne di conforto", giovani provenienti dai territori del sud-est asiatico allora occupati dall'impero del Sol Levante (si stima quasi duecentomila), costrette dal 1932 al 1945 a prostituirsi per le truppe dell'allora imperatore Hirohito. Sull'argomento M. A. ODETTI, *Jūgun ianfu (Comfort women). La schiavitù sessuale nel sud-est asiatico durante la Seconda guerra mondiale e la memoria femminile*, in «DEP. Deportate, esuli, profughe», n. 4, 2006, https://www.unive.it/pag/fileadmin/user_upload/dipartimenti/DLCC/documenti/DEP/numeri/n4/Dep004.pdf, 31 ss.; R. PATERNOSTER, *Jūgun ianfu: la schiavitù sessuale nel Giappone imperiale*, in <http://www.storiain.net/storia/jugun-ianfu-la-schiavitù-sessuale-nel-giappone-imperiale/>, 1 giugno 2022, 1 ss., il quale spiega come "L'intersezione di potere coloniale, razzismo e genere condusse così nel sudest asiatico a una estesa e pianificata schiavitù sessuale chiamata *Jūgun ianfu (Chonggun wianbu* in coreano e *wèi 'ān fū* in mandarino), un eufemismo tradotto con "donne di conforto", ma che in realtà fu una immensa oppressione di circa duecentomila donne costrette a diventare risorse militari attraverso l'oggettificazione sessuale".

¹¹⁰ Si veda la decisione del Tribunale supremo federale del Brasile, del 24 settembre 2021, che ha condannato la Germania a risarcire i danni provocati dall'affondamento di un peschereccio da parte di un sottomarino tedesco nel 1943. Sul punto E. BRANCA, *Immunità degli stati e violazioni dei diritti umani. Riflessioni a margine della sentenza "Changri-la" del supremo Tribunal federal brasiliano*, in www.sidiblog.org, 24 gennaio 2022 e G. BERRINO, *Considerazioni a margine della*

immunità giurisdizionale della Federazione russa¹¹¹ si sono affermate anche con riguardo al conflitto con l'Ucraina, iniziato ormai un decennio fa e nell'ultimo anno divenuto teatro della drammatica *escalation* che ha condotto ad una vera e propria invasione di questo Paese e ad un brutale annientamento dei diritti della popolazione civile.

Gli interventi della magistratura in Italia e nel mondo, quindi, sebbene ancora limitati e accostati da altre statuizioni che continuano a confermare l'esonazione degli Stati dalla giurisdizione civile estera¹¹², evidenziano comunque una prassi giudiziaria che prova a contrapporsi al muro opposto dalla CIG nel 2012¹¹³.

Inoltre, nella 'fragilità' dell'attuale scenario internazionale, potrebbe essere più difficile far rimanere in piedi una concezione totalizzante dell'immunità rispetto ad atti che, ancora oggi, pongono il mondo di fronte ai più crudeli e aberranti scenari di calpestata dignità¹¹⁴. Proprio dinanzi al persistere di gravissime violazioni dei diritti umani 'coperte' dall'etichetta di atti *iure imperii*, l'obbligo di assicurare la tutela giurisdizionale delle vittime dei crimini di guerra non può, infatti, più essere percepito dagli Stati come una minaccia al mantenimento di pacifiche e civili relazioni e, sulla base di tale motivazione, eluso¹¹⁵.

Pertanto, diversamente dal contesto in cui tale pronuncia si è 'scontrata' con la decisione della Corte internazionale di Giustizia del 2012¹¹⁶, i tempi potrebbero

condanna della Repubblica federale tedesca per l'eccidio di Borgo Ticino (nota a Tribunale di Novara, sentenza del 31 gennaio 2022, n. 50), in Il Piemonte delle Autonomie, 3/2022, 10 s.

¹¹¹ Cfr. Corte Suprema Ucraina, sentenza del 14 aprile 2022, caso n. 308/9708/19, nonché 18 maggio 2022, caso n. 428/11673/19; 18 maggio 2022, caso n. 760/17232/20; 8 giugno 2022, caso n. 490/9551/19; 22 giugno 2022, caso n. 311/498/20, citate da G. BERRINO, *Considerazioni a margine della condanna*, cit., 12.

¹¹² Cfr. G. BERRINO, *Considerazioni a margine della condanna*, cit., 15, che cita Corte suprema degli Stati Uniti, *Federal Republic of Germany et al. v. Philipp et al.*, sentenza del 3 febbraio 2021, No. 19-351, 592 U.S. e Corte del distretto centrale di Seul, *Korean comfort women v. Japan*, sentenza del 21 aprile 2021, caso n. 2016 Ga-Hap 580239.

¹¹³ In tal senso, T. SCOVAZZI, *Una criticabile sentenza*, cit., 84.

¹¹⁴ Cfr. anche L. BAIADA, *La sentenza della Corte costituzionale del 2014, la giurisprudenza italiana*, cit., 225, secondo cui "la strada imboccata nel 2014 si vede bene, benché sia ardua. Per andare avanti, mentre imperversano guerre e violenze del potere, e mentre la ragion di Stato rivendica sempre più irresponsabilità, occorre lavoro giuridico consapevole, adeguato ai problemi e ai tempi".

¹¹⁵ Anche perché, come spiega bene T. SCOVAZZI, *Una criticabile sentenza*, cit., 57, non è chiaro e nemmeno provato il "collegamento (...) tra la norma [dell'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile estera] e il principio [della sovrana eguaglianza degli Stati]". Come afferma, infatti, l'A., "Se tutti gli Stati fossero tenuti a sottoporsi alla giurisdizione degli altri, quale disuguaglianza si avrebbe? Se poi l'aggettivo sovrano dovesse avere il significato di "non valutabile da un giudice", questo rifletterebbe un concetto di Stato assoluto tramontato da tempo negli ordinamenti interni, nei quali anche gli atti dello Stato sono sindacabili sul piano giuridico da un giudice (Stato di diritto)".

¹¹⁶ La sentenza della Corte internazionale di giustizia sul caso *Germany v. Italy*, del 3 febbraio 2012 ha dichiarato l'assenza di riferimenti, nella pratica degli Stati, utili a rilevare una opinio juris sive necessitatis rispetto ad un'ulteriore restrizione dell'immunità giurisdizionale degli Stati esteri in presenza di gravi violazioni del diritto umanitario. Consolidata è la giurisprudenza della CIG che, nella ricostruzione delle consuetudini internazionali, si basa su una chiara prassi applicativa che lasci emergere la convinzione della obbligatorietà di un determinato comportamento e, quindi, della necessità della regola di cui è espressione (cfr., a titolo esemplificativo, le decisioni relative ai casi

essere più maturi per una messa in discussione di tale principio, anche al di fuori dei confini nazionali¹¹⁷.

Il ruolo giocato dalla Consulta in questo giudizio potrebbe, allora, essere strategico al fine di insistere su una necessaria verifica della ‘tenuta’ del principio di immunità, anche con riferimento alle misure coattive, affinché gli Stati abbiano il coraggio di assumere la responsabilità della salvaguardia della persona come criterio di riferimento per dirimere le questioni in cui venga invocata la dimensione intangibile della sovranità¹¹⁸.

In quest’ottica, il ‘secondo atto costituzionale’ sulla vicenda dei risarcimenti dovuti dalla Germania, oltre a sottolineare la forza e l’effettività della tutela giurisdizionale, potrebbe dare un senso più ampio alla tormentata storia giudiziaria delle vittime dei delitti nazisti nel provare a ribadire come la rinuncia a questo istituto, “intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia”¹¹⁹, costituisca una retrocessione inaccettabile dalle basi valoriali dello Stato di diritto che integrano l’identità indivisibile della cultura giuridica occidentale, ma anche dalle garanzie essenziali per rispondere alle sfide di uno spazio giuridico globale.

North Sea Continental Shelf (Germany v. Denmark), 20 febbraio 1969, in *ICJ Reports*, 1969, par. 77; *Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta)*, 3 giugno 1985, in *ICJ Reports*, 1985, par. 27 e *Military and paramilitary activities in and against Nicaragua (United States vs. Nicaragua)*, 27 giugno 1986, in *ICJ Reports*, 1986, par. 183). Sul punto C. FINELLI, *La sentenza della corte internazionale di giustizia nel caso jurisdictional immunities e gli sviluppi della dottrina in materia di immunità giurisdizionali*, in *Annali dell’Università degli Studi del Molise, Dipartimento di Scienze giuridico-sociali e dell’Amministrazione*, 13/2011-14/2012, AGR, Campobasso, 2012, 554-555 e L. GRADONI, *Consuetudine internazionale e caso inconsueto*, in *Riv. dir. int.*, 3/2012, 718-720. Più in generale, sul tema della formazione della consuetudine internazionale, v., fra i tanti, M. GIULIANO, *La comunità internazionale e il diritto*, Cedam, Padova, 1950, 161 ss.; G. BARILE, *La rilevazione e l’integrazione del diritto internazionale non scritto e la libertà di apprezzamento del giudice*, in A.A. V.V., *Comunicazioni e studi dell’Istituto di diritto internazionale e straniero dell’Università di Milano*, vol. V, Giuffrè, Milano, 1953, 150 ss.; A. TANZI, *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, IV ed., Cedam, Padova, 2013, 87 ss. e C. FOCARELLI, *Trattato di diritto internazionale*, Utet, Torino, 2015, 263 ss.

¹¹⁷ Sul punto, però, in senso contrario, N. COLACINO, *Immunità anno zero: la Germania torna a L’Aia*, cit., 3, che ritiene ancora limitata la prassi sul superamento del principio sulla immunità degli Stati dalla giurisdizione estera.

¹¹⁸ Già con riguardo alla sentenza della Corte dell’Aja del 2012, T. SCOVAZZI, *Una criticabile sentenza*, cit., 63, segnala una “sopravalutazione” della norma sull’immunità degli Stati che “ha l’effetto di portare la Corte a sottovalutare, se non a implicitamente negare, l’imponente processo evolutivo del diritto internazionale che ha visto come protagonista l’individuo”. Al riguardo, l’A. parla di “un travisamento [ad opera di quella decisione] delle linee evolutive del diritto internazionale generale”.

¹¹⁹ Cfr. Corte cost. sent. n. 18/1982 e n. 82/1996.

IL NECESSARIO BILANCIAMENTO DI VALORI DI FRONTE ALLA *QUAESTIO LEGITIMITATIS* DELLA “NORMA-RISTORI” A FAVORE DELLE VITTIME DEI CRIMINI COMMESSI DALLA GERMANIA

di FRANCESCO SALERNO*

SOMMARIO: 1. Le possibili alternative della Corte costituzionale di fronte alla “norma-ristori”. – 2. I limiti della ricerca una assoluta coerenza con la sentenza n. 238/2014 “nel chiuso” dell’ordinamento interno. – 3. La necessità di una connotazione internazionale delle fattispecie che dia adeguata rilevanza al bilanciamento costituzionale tra il rispetto del diritto internazionale e gli altri valori in giuoco. – 4. L’autonomia valutativa della Corte costituzionale sulla ragionevolezza e proporzionalità della “norma-ristori”.

1. Con l’ordinanza di rinvio in esame, il giudice romano dell’esecuzione ha investito la Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale relativa all’art. 43 del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, come convertito dalla *legge* 29 giugno 2022, n. 79, vale a dire di quella disposizione che ha introdotto un meccanismo di “ristori” (da qui il successivo richiamo alla “norma-ristori”) a favore sia di tutti coloro – anche stranieri – che abbiano subito nel territorio italiano un danno per crimini di guerra e contro l’umanità ad opera delle forze armate del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l’8 maggio 1945, sia di qualunque cittadino italiano che, anche altrove, abbia subito un simile danno¹. Il beneficio spetta a coloro che “hanno ottenuto un titolo costituito da sentenza passata in giudicato avente ad oggetto l’accertamento e la liquidazione dei danni” (comma 2), anche avviando “le azioni di accertamento e liquidazione dei danni ... entro centottanta giorni” dall’entrata in vigore del medesimo decreto (comma 6); in ogni caso “resta ferma, in relazione ai giudizi pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto e a quelli instaurati successivamente, sentita l’Avvocatura dello Stato, la facoltà di definizione mediante transazione, che costituisce titolo per l’accesso al Fondo” (comma 2). Nel contempo, il comma 3 dell’art. 43 stabilisce che “le procedure esecutive basate sui titoli aventi ad oggetto la liquidazione dei danni o derivanti da sentenze straniere recanti la condanna della Germania per il risarcimento di danni provocati dalle forze del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l’8 maggio 1945 non possono essere iniziate o proseguite e i giudizi di esecuzione eventualmente intrapresi sono estinti”.

* *Ordinario di Diritto internazionale, Università di Ferrara*

¹ L’art. 43, comma 1, fa riferimento, testualmente, a crimini “compiuti sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani”. In forza della congiunzione “o” (invece della “e”), si tratta di due presupposti applicativi autonomi ed alternativi tra loro. Diversamente, intendendo le due condizioni in chiave cumulativa, resterebbero esclusi dal provvedimento larga parte degli Internati Militari Italiani sui quali peraltro la Corte internazionale di giustizia aveva auspicato e sollecitato il raggiungimento di una intesa tra Italia e Germania (*infra*, par. 3).

L'intento del legislatore è stato dunque quello di bloccare procedimenti o iniziative tese ad aggredire beni della Germania canalizzando simili aspettative all'interno del "Fondo-ristori" appositamente istituito ma tuttora da regolamentare con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e con il Ministro della giustizia (comma 4). In base all'art. 43, comma 5, "il pagamento del ristoro avrà, infine, l'effetto di estinguere ogni pretesa risarcitoria da parte delle vittime". Così, l'istanza che l'avente causa presenta per ottenere il "ristoro" (e la conseguente transazione o accettazione) rappresenta l'unico modo di avere soddisfazione ed esclude l'azionabilità di future pretese dello stesso tenore da parte dell'interessato. Perciò la norma in questione (comma 6) "contingenta", pena la decadenza, i tempi di esercizio della possibile azione in giudizio nei confronti della Germania facendo così convogliare *ope legis* qualunque pretesa risarcitoria nel Fondo ristori. In definitiva, come è stato scritto, l'art. 43 intende elevare un vero e proprio "scudo" a sostegno della immunità dalla giurisdizione della Germania immediatamente sul piano del processo esecutivo ma in prospettiva anche su quello della giurisdizione di cognizione², "amputando" l'orientamento assunto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 238/2014 che, come è noto, aveva ritenuto inapplicabili i limiti imposti dal diritto internazionale circa il rispetto della immunità dalla giurisdizione di cognizione dello Stato estero se la sua condotta *iure imperii* fosse incorsa in una grave violazione del diritto internazionale³. È chiaro, peraltro, che i due aspetti sono in qualche modo correlati tra loro. Infatti, se il meccanismo dei ristori dovesse in concreto funzionare, il contenzioso dei privati nei confronti della Germania sarebbe destinato ad essere assorbito dalla "norma-ristori", venendo così meno (concretamente) le preoccupazioni dello Stato estero circa i processi contenziosi *in subiecta materia* nei quali esso figura quale convenuto in giudizio in violazione di quanto richiesto dalla Corte internazionale di giustizia nel far valere l'immunità dello Stato estero dalla giurisdizione di cognizione dello Stato del foro.

Il titolo di questo seminario preventivo ricorda opportunamente che siamo in presenza di una nuova tappa della vicenda iniziata con il noto caso *Ferrini* deciso dalla Corte di Cassazione nel 2004⁴, che ha ritenuto inapplicabile il privilegio

² P. FRANZINA, *Jurisdictional Immunities: Germany v. Italy, Again*, <https://eapil.org/2022/05/04/jurisdictional-immunities-germany-v-italy-again>. Testualmente, l'art. 43 non tocca neppure l'iscrizione di garanzia reale su beni dello Stato estero, come l'ipoteca giudiziale iscritta su Villa Vigoni ed a suo tempo cancellata (*infra*, nota 29). In argomento cfr. anche G. BOGGERO, *La reazione del Governo italiano al (nuovo) ricorso tedesco di fronte alla CIG. Prime note sugli effetti dell'art. 43 D.L. 30 aprile 2022, n. 36*, in *SIDIblog*. Secondo C. Asprella, sarebbe "necessario un ulteriore intervento normativo" (ID., *Aspetti processuali dell'art. 43 del decreto legge 36/2022: l'istituzione del Fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità dalle forze del Terzo Reich*, in *Questione giustizia*, 20 giugno 2022. Riproponendosi nuove cause civili, la Germania è pienamente legittimata a far valere la violazione dell'obbligo di non ripetizione che la Corte internazionale di giustizia aveva indicato per l'Italia: L. GRADONI, *Is the Dispute between Germany and Italy over State Immunities Coming to an End (Despite Being Back at the ICJ)?*, in *EJIL: Talk!*, 10 maggio 2022.

³ P. TORRETTA, *Il risarcimento per i crimini di guerra del Terzo Reich fra giustizia e ragioni di Stato. La parola di nuovo alla Corte costituzionale*, *supra*, § 8, definisce questa soluzione legislativa "troppo lontana dagli indirizzi della Corte".

⁴ In *Riv. dir. int.*, 2004, 539 ss.

dell'immunità dalla giurisdizione per lo Stato estero, consentendo ai privati di far valere le loro pretese risarcitorie nei confronti della Germania per le gravi violazioni del diritto internazionale da quest'ultima commesse durante il secondo conflitto mondiale. Ne è seguito l'avvio di procedure di esecuzione forzata su beni immobili dello Stato tedesco in Roma, ove hanno sede alcune sue istituzioni culturali (quali il Goethe Institut, la Scuola Germanica, l'Istituto Archeologico Tedesco, l'Istituto Storico Tedesco). A fronte di ciò, la Germania ha deciso di avviare il 29 aprile 2022 una nuova causa nei confronti dell'Italia dinanzi alla Corte internazionale di giustizia accompagnata dalla contestuale richiesta di misure cautelari per ingiungere subito all'Italia il blocco di simili procedure. La Germania, infatti, ha lamentato sia la violazione dell'immunità dalla giurisdizione di cognizione dello Stato estero già apprezzata dalla medesima Corte nella sentenza del 3 febbraio 2012⁵, sia la violazione della regola immunitaria che preserva lo Stato estero dalla giurisdizione esecutiva e cautelare dello Stato del foro⁶. In effetti, l'emanazione del decreto-legge contenente la "norma-ristori" – peraltro avvenuta il giorno seguente all'avvio della nuova procedura contenziosa internazionale – ha rasserenato il Governo tedesco, che ha ritirato l'iniziale richiesta di misure cautelari dinanzi alla Corte internazionale di giustizia⁷. Questa reazione positiva è importante per cogliere le opportunità che la "norma-ristori", *rectius* il modello che essa propone, offre per impostare una soluzione della controversia internazionale tra i due Stati. Del resto, la causa di merito resta sempre incardinata dinanzi alla Corte internazionale di giustizia, la quale ha già fissato le nuove date entro cui le Parti dovranno presentare le rispettive memorie scritte: il 12 gennaio 2024 per la Germania e il 12 agosto 2024 per l'Italia. Quindi esistono le condizioni per valorizzare la prossima pronuncia costituzionale nell'ambito del processo internazionale. Il suo impatto sulla causa dipenderà da ciò che deciderà la Corte costituzionale italiana, vale a dire se essa intende mantenere la sua contrapposizione radicale alla Corte internazionale di giustizia avviata con la sentenza "Tesauro" n. 238/2014 oppure venire almeno in parte incontro alle ragioni della Corte internazionale di giustizia assumendo una veste maggiormente "dialogante".

Si deve altresì considerare che quella sentenza costituzionale ha aperto e palesato una rilevante contrapposizione tra i massimi poteri dello Stato poiché – anche in considerazione di pertinenti prese di posizioni parlamentari⁸ – il Governo

⁵ Corte internazionale di giustizia, sent. 3 febbraio 2012, *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, reperibile interamente nel sito <https://www.icj-cij.org/home>.

⁶ Cfr. *Questions of Jurisdictional Immunities of the State and Measures of Constraint against State-Owned Property (Germany v. Italy), Application instituting proceedings and request for the indication of provisional measures*, <https://www.icj-cij.org>, par. 43.

⁷ *Germany withdraws its request for the indication of provisional measures*, International Court of Justice, *Press Release*, 6 maggio 2022, <https://www.icj-cij.org>.

⁸ La vicenda aveva dato adito in precedenza ad altri provvedimenti legislativi correlati ad altrettanti puntuali passaggi del contenzioso tra Germania e Italia. Il 23 dicembre 2008 la Germania presentava la sua prima domanda dinanzi alla Corte internazionale di giustizia in relazione alla pretesa violazione del proprio diritto alla immunità dalla giurisdizione di cognizione e sovvenne il decreto-legge 23 giugno 2010, n. 63, il cui art. 1 stabiliva la sospensione dell'efficacia dei titoli esecutivi appunto "in pendenza dell'accertamento dell'immunità dalla giurisdizione italiana degli

italiano, che pur aveva in precedenza mostrato sensibilità verso l'eccezione umanitaria in relazione alla disciplina immunitaria⁹, ha continuato ad agire (oltre che a livello internazionale soprattutto) nei processi intentati dinanzi a giudici italiani come se la pronuncia costituzionale n. 238/2014 “non esistesse”¹⁰. In specie, nei casi in cui i giudici hanno riammesso la domanda giudiziale nei confronti della Germania a seguito della sentenza n. 238/2014 e prima che venisse emanata la “norma-ristori”, la Germania “ha chiesto e ottenuto di chiamare in causa la Repubblica italiana per essere manlevata, in caso di soccombenza”¹¹. Più in generale, nelle cause in questione avviate nei confronti della Germania, l'Avvocatura dello Stato ha espresso, in rappresentanza del Governo, una posizione identica a quella del Governo tedesco, asserendo l'immunità della Germania dalla giurisdizione di cognizione, senza dare alcun peso alla eccezione umanitaria sulla quale aveva fatto leva la Corte costituzionale per “erodere” la regola immunitaria riferita ad atti *iure imperii*¹². In definitiva, l'Esecutivo (e il Parlamento) non si è allineato al “cambio di rotta” desiderato dalla Corte costituzionale¹³ di modo che non vi è alcuna certezza che sia disposto a farlo nel processo internazionale in atto. Ciò sta dando una rappresentazione quasi “plastica” di uno Stato – quello italiano – che presenta all'esterno “due voci” proprio su questioni – le relazioni internazionali e più specificamente il rispetto del diritto internazionale – nelle quali sarebbe forse anche costituzionalmente

Stati esteri”. A seguito della sentenza della Corte internazionale di giustizia del 3 febbraio 2012, il Parlamento approvò la legge n. 5 del 2013 che, oltre ad autorizzare la ratifica della Convenzione di New York del 2004 sulla immunità dalla giurisdizione degli Stati esteri, introduceva all'art. 3 una procedura speciale di revisione delle sentenze pronunciate in precedenza nei confronti della Germania, che costituiva una formula di riparazione in forma specifica richiesta dalla Corte internazionale di giustizia per rimuovere la pregressa violazione della regola immunitaria. Dopo la sentenza n. 238/2014 della Corte costituzionale (che aveva, tra l'altro, dichiarato la illegittimità costituzionale di quella norma), il Parlamento approvò la legge 10 novembre 2014 n. 162 (di conversione del decreto-legge 12 settembre 2014 n. 132) il cui art. 19-*bis* ha sottratto alla procedura di esecuzione forzata le somme giacenti su conti correnti intesati a rappresentanze diplomatiche straniere (vedi al riguardo più ampiamente *infra*, nota 22).

⁹ Ci si riferisce, in particolare, alla strategia seguita nella prima causa con la Germania dinanzi alla Corte internazionale di giustizia e alla dichiarazione annessa al deposito dello strumento di ratifica della Convenzione di New York del 2004 (su cui *infra*, par. 3).

¹⁰ L'espressione è di T. SCOVAZZI, *Come se non esistesse*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2021, 167 ss. Sulla frattura tra potere politico (in senso lato) e magistratura in specie costituzionale è ricorrente il richiamo di P. TORRETTA, *Giudicare la storia*, Napoli, 2018, *passim*.

¹¹ Cass. 29 luglio 2016, n. 15812, in *Riv. dir. int.*, 2016, 1276 ss., 1278 nella parte relativa allo “svolgimento del processo”.

¹² T. SCOVAZZI, *op. cit.* Secondo P. TORRETTA, *Giudicare la storia*, cit., 124, il Governo, agendo in questo modo, avrebbe “ribaltato l'ordine di priorità individuato dal Giudice costituzionale”. Certamente l'atteggiamento del Governo è stato in questa circostanza differente rispetto alle indicazioni che la Corte costituzionale ha espresso riguardo alla illegittimità costituzionali di specifiche disposizioni pattizie rese esecutive nell'ordinamento italiano, come avvenuto a proposito delle sentenze che hanno dichiarato la illegittimità costituzionale dell'ordine di esecuzione di taluni trattati bilaterali di estradizione (vedi specialmente sent. n. 223/1996, par. 4 s). Ma si deve tener presente che una norma consuetudinaria generale presenta caratteristiche e portata ben diverse da quelle di un accordo bilaterale.

¹³ L'espressione è di P. VERONESI, *Colpe di Stato. I crimini di guerra e contro l'umanità davanti alla Corte costituzionale*, Milano, 2017, 14 e 246.

dovuto un atteggiamento unitario della Repubblica, come del resto ci insegna specie la prassi del Capo dello Stato specie negli ultimi anni¹⁴.

2. Compito, dunque, assai delicato quello che la Corte costituzionale si trova ad affrontare in relazione al caso in esame. Il giudice romano dell'esecuzione ha prospettato il dubbio di legittimità costituzionale della "norma-ristori" facendo leva sostanzialmente su due considerazioni, in quanto la disposizione in esame: *a*) non assicura il risarcimento integrale dovuto agli aventi diritto in violazione del principio del giusto processo, *b*) lede il principio di uguaglianza di trattamento sia tra cittadini italiani che tra cittadini e stranieri.

Quanto alla integrità del risarcimento dovuto agli aventi diritto, la prospettata violazione trova certo agganci nella giurisprudenza costituzionale, ed in specie nella sentenza 15 luglio 1992 n. 392. La decisione atteneva, per l'appunto, alla legittimità costituzionale della pregressa normativa italiana che disciplinava la procedura esecutiva su beni di Stati esteri, ancorandola ad un doppio passaggio di spettanza dell'esecutivo: prima, per stabilire se vi era un regime di reciprocità tra lo Stato italiano e lo Stato estero il cui bene era in procinto di essere aggredito e, poi, in caso affermativo, per "autorizzare" – se del caso – la detta iniziativa esecutiva. La Corte ritenne nell'occasione che la formula autorizzatoria fosse ormai del tutto improponibile in considerazione dell'evoluzione registratasi nell'ordinamento internazionale, nel senso cioè di consolidare la regola consuetudinaria generale che rimuove l'immunità dello Stato estero dalla giurisdizione di esecuzione in rapporto a suoi beni destinati ad attività commerciali (*iure gestionis*). La Corte non esclude che lo Stato italiano potesse, per proprie ragioni di opportunità politica internazionale e di "interesse nazionale", evitare l'aggressione di questi beni facendosi esso stesso carico del debito che sarebbe altrimenti gravato sullo Stato estero. Ma precisò al riguardo che lo "strumento di intervento idoneo a evitare l'applicazione di misure coercitive su beni appartenenti a uno Stato estero" dovesse aver luogo "senza sacrificio del diritto dei singoli alla tutela giurisdizionale", suggerendo in proposito "la possibilità che lo Stato italiano intervenga nella procedura esecutiva offrendo al creditore il pagamento del terzo ai sensi dell'art. 1180 cod. civ."¹⁵. In altri termini, lo Stato italiano si può accollare l'onere debitorio dello Stato terzo ma non a scapito dell'integrale risarcimento dovuto al privato.

Il contesto in cui ebbe luogo la sentenza n. 329/1992 è però ben diverso da quello che ha determinato l'ordinanza di rinvio alla Corte costituzionale ora in esame. Nel primo caso, la vicenda – attinente al sequestro conservativo di una nave di proprietà dello Stato nigeriano – traeva origine da un contenzioso di natura commerciale rispetto al quale era ormai divenuta difficilmente controvertibile la deroga alla regola immunitaria come anche la stessa Corte costituzionale rilevava sulla base della più recente evoluzione che la prassi internazionale dell'epoca

¹⁴ Vedi in proposito anche F. SALERNO, *La funzione di controllo del Presidente della Repubblica sul rispetto degli obblighi internazionali*, in G. ARANGIO-RUIZ, C. FIORAVANTI, F. SALERNO (a cura di) *Studi giuridici in memoria di Giovanni Battaglini*, Napoli, 2013, 283 ss.

¹⁵ Par. 6 della sentenza.

aveva registrato in materia. Diversamente, le pretese risarcitorie dei privati all'origine dell'ordinanza in esame attengono ad illeciti civili posti in essere dalla Germania nell'ambito di una condotta militare afferente come tale alla sfera *iure imperii* dello Stato estero che però non ha beneficiato dell'immunità dalla giurisdizione di cognizione per la ricordata posizione della Corte costituzionale in merito alla c.d. "eccezione umanitaria". Come è noto, la Corte costituzionale non estese nella sentenza n. 238/2014 la propria valutazione rispetto alla giurisdizione di esecuzione poiché il *thema decidendum* nell'occasione era costituito dall'applicazione della regola immunitaria alla giurisdizione di cognizione¹⁶.

Per quanto distinte, le due tipologie di fattispecie non sono però poi tanto distanti tra loro, a voler seguire l'interpretazione per così dire "autentica" che è stata data della sentenza n. 238/2014 dal suo relatore (e Presidente della Corte). Il riscontro è offerto dalla relazione di Giuseppe Tesauo nel convegno svoltosi su iniziativa del Senato della Repubblica il 7 marzo 2019 sul tema "Stragi e deportazioni nazifasciste: per la giustizia e contro l'ambiguità"¹⁷. Secondo Tesauo (che, per quanto parlasse nell'occasione a titolo personale, non doveva essere molto lontano dalla logica che ha animato la componente maggioritaria del collegio costituzionale determinato a favore della c.d. "eccezione umanitaria"¹⁸), l'erosione imposta dalla Corte costituzionale alla regola sulla immunità dello Stato estero dalla giurisdizione di cognizione avrebbe dovuto avere il suo *pendant* anche nella fase esecutiva, onde evitare che l'effettività del diritto di accesso alla giustizia restasse privo proprio della sua compiuta realizzazione. Svolgendo fino in fondo tale interpretazione che già ha trovato riscontro nella Corte di Cassazione¹⁹, se ne dovrebbe arguire che l'eccezione umanitaria in base alla quale si "erode" la sfera immunitaria rispetto alla giurisdizione di cognizione del foro per attività *iure imperii* che comportano gravi violazioni del diritto internazionale a danno di privati avrebbe l'effetto di ricondurre la condotta dello Stato estero sotto l'egida dell'attività *iure gestionis*, con la conseguenza di dover assicurare la pienezza del risarcimento anche nella fase esecutiva. Questo effetto "trascinamento" non è in armonia con l'assetto normativo internazionale che considera in modo autonomo e distinto la sfera immunitaria dello Stato estero secondo che riguardi la giurisdizione di cognizione o quella di esecuzione²⁰. Ma corrisponde, dal punto di vista costituzionalistico, all'idea di fondo espressa dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 238/2014, "di [voler] produrre un ulteriore ridimensionamento" della norma immunitaria²¹, estendendo per così dire il regime dell'area privatistica rispetto alla quale essa già non operava.

¹⁶ La Corte rimarca più volte nella sentenza n. 238/2014 questa limitazione: paragrafi 1 e 6; sull'argomento anche *infra*.

¹⁷ *Stragi e deportazioni nazifasciste: per la giustizia e contro l'ambiguità* - YouTube.

¹⁸ Per uno squarcio sulle divisioni che emersero in seno alla Corte in relazione alla sentenza n. 238/2014 sono interessanti le considerazioni espresse da S. CASSESE, *Recollections of a Judge, in Remedies against Immunity? Reconciling International and Domestic Law after the Italian Constitutional Court's Sentenza 238/2014*, a cura di V. Volpe, A. Peters, S. Battini, ebook, 2021, 353 ss.

¹⁹ Cassazione, sent. 3 settembre 2019, n. 21995, par. 23, in *Riv. dir. int.*, 2020, 238 ss.

²⁰ H. FOX, *The Law of State Immunity*², Oxford, 2008, 601 ss.

²¹ Par. 3.3.

Per risolvere il quesito posto dall'ordinanza di rinvio in esame, la Corte costituzionale potrebbe pervenire alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della "norma-ristori", coniugando il diritto al risarcimento integrale (quale prefigurato a carico dello Stato italiano nella sentenza n. 329/1992) con l'accezione estensiva derivante dalla eccezione umanitaria valorizzata nella sentenza n. 238/2014. Questa considerazione parrebbe ancora più motivata alla luce del comma 3 della "norma-ristori", in base al quale le sentenze (italiane) passate in giudicato ed "aventi ad oggetto l'accertamento e la liquidazione dei danni di cui al comma 1 [vale a dire relative alle gravi violazioni del diritto internazionale commesse dalla Germania] acquistano efficacia esecutiva al momento del passaggio in giudicato e sono eseguite esclusivamente a valere sul Fondo [ristori]". Questo percorso obbligato limita la realizzazione del diritto all'effettiva tutela giurisdizionale, senza neppure lasciare aperta la possibilità di rimettere all'interessato la scelta tra la speciale formula risarcitoria del Fondo e la forte alea insita nell'avvio e/o nell'esito del processo esecutivo su beni dello Stato germanico.

Il contrasto dell'art. 43 del D.L. n. 36/2022 con i principi costituzionali di uguaglianza e di accesso alla giustizia quali tradizionalmente espressi secondo i parametri di diritto comune dovrebbe dunque indurre la Corte costituzionale ad una pronuncia secca di illegittimità costituzionale della norma sindacata. Ma la stessa Corte dovrebbe verificare se davvero, rimuovendo la "norma-ristori", tutti gli aventi diritto da essa virtualmente configurati possano avere una ragionevole opportunità di trovare piena soddisfazione "nel chiuso" dell'ordinamento interno. In buona sostanza, la Corte costituzionale non potrebbe eludere la questione dei margini reali di aggredibilità di beni della Repubblica di Germania in Italia, valutando non solo la loro consistenza in rapporto alla massa dei potenziali aventi diritto ma soprattutto i limiti che il diritto internazionale generale pone allo Stato del foro per esercitare la propria giurisdizione esecutiva su beni di Stati esteri.

Una simile indagine, formalmente estranea al *thema decidendum*, sarebbe oltretutto alquanto complessa. L'art. 19 della Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni (New York, 2004) costituisce senz'altro un utile punto di riferimento del diritto internazionale consuetudinario in materia, anche se la Convenzione non è ancora entrata in vigore pur avendo l'Italia depositato nel 2013 il proprio strumento di ratifica. Ebbene, questa disposizione, dopo aver stabilito il principio generale secondo cui non sono ammissibili misure esecutive contro i beni di uno Stato estero, indica il perimetro entro cui sarebbero ammesse le eccezioni alla regola immunitaria²², prima contemplando (lettere a) e b)) una serie di condizioni speciali estranee alla

²² Analogo, del resto, è l'assetto regolatorio della stessa Convenzione per le regole sulla immunità dalla giurisdizione di cognizione: cfr. l'art. 5. Semmai si può notare un tono complessivamente più rigoroso con riguardo alle eccezioni consentite per l'esercizio della giurisdizione esecutiva a riprova della maggiore vischiosità che presenta questa materia in aderenza alla particolare sensibilità degli Stati verso forme di aggressione di loro beni all'estero: H. FOX, *op. cit.*, 600; L. RADICATI DI BROZOLO, *La giurisdizione esecutiva e cautelare nei confronti degli Stati esteri*, Milano, 1992, 87.

situazione in esame perché collegate al consenso dello Stato estero²³, e poi riproponendo (lett. c)) la regola normalmente evocata circa la destinazione del bene (sempre situato nel territorio dello Stato) “ad usi diversi da quelli pubblici non commerciali” ma a condizione che le misure esecutive “siano relative solo a beni che sono connessi con l’ente contro il quale il procedimento è stato intentato”²⁴. In aggiunta a tale regolamentazione di portata generale, l’art. 21 della Convenzione specifica – senza però voler essere esaustivo – una serie di beni dalla destinazione “tipicizzata” che sono in ogni caso sottratti alla giurisdizione esecutiva, vale a dire i conti correnti intestati alla missione diplomatica straniera²⁵, i beni di carattere militare, i beni della banca centrale dello Stato, i beni che fanno parte del patrimonio culturale dello Stato estero ed infine i beni di quest’ultimo destinati ad esposizioni di interesse scientifico e culturale. Volendo ipoteticamente assumere questa normativa come ricognitiva dello stato del diritto internazionale generale, ne deriva la conclusione piuttosto scontata che sarebbero assai scarse le possibilità di esercitare la giurisdizione esecutiva sui beni dello Stato tedesco in Italia²⁶. Lo rende plausibile anche l’interpretazione restrittiva delle condizioni tassativamente indicate per l’esercizio della giurisdizione esecutiva dello Stato del foro in quanto poste a deroga della regola generale (o principio) della immunità dello Stato estero dalla giurisdizione esecutiva²⁷. Perciò, ragionando sui beni della Germania rispetto ai quali si è fin qui profilato l’avvio di un’attività esecutiva, ne

²³ Solo a tale circostanza si restringeva la possibilità prevista dall’art. 23 della Convenzione europea del 1972 sulla immunità degli Stati di porre in essere misure esecutive (e conservative) su beni di Stati esteri.

²⁴ Il riferimento è quindi all’ambito del territorio dello Stato del foro in cui è stata pronunciata la sentenza di merito, con esclusione di sentenze straniere affini: H. FOX, *op. cit.*, 629.

²⁵ La materia è peraltro oggetto di una specifica disciplina in Italia per effetto dell’art. 19-*bis* (rubricato *Crediti delle rappresentanze diplomatiche e consolari straniere*) – della legge 10 novembre 2014, n. 162, ai sensi del quale “non sono soggette ad esecuzione forzata, a pena di nullità rilevabile anche d’ufficio, le somme [a disposizione di Stati esteri] depositate su conti correnti bancari o postali, in relazione ai quali il capo della rappresentanza, del posto consolare ..., con atto preventivamente comunicato al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e all’impresa autorizzata all’esercizio dell’attività bancaria presso cui le medesime somme sono depositate, ha dichiarato che il conto contiene esclusivamente somme destinate all’espletamento delle funzioni dei soggetti [in questione]”. In generale, sull’art. 21 della Convenzione del 2004 cfr. C. BROWN, R. O’KEEFE, *Article 21*, in R. O’KEEFE E C. J. TAMS (a cura di) *The United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property: A Commentary*, Oxford, 2013, 334 ss.

²⁶ E ciò anche a prescindere dalla soluzione di questioni processuali sulle quali la Convenzione non si esprime. Una su tutte è la questione dell’onere della prova: se esiste il principio generale di immunità dalla giurisdizione esecutiva dello Stato estero, salvo le eccezioni indicate, ne discende che spetterebbe all’avente diritto che avvia la procedura esecutiva provare la destinazione commerciale del bene (L. RADICATI DI BROZOLO, *op. cit.*, 214 s.). Ma la giurisprudenza è alquanto difforme in proposito, anche all’interno del medesimo ordinamento: vedi per il Regno Unito, X. YANG, *State Immunity in International Law*, Oxford, 2012, 418.

²⁷ La tesi qui seguita si ispira al modello fatto proprio dalla Convenzione di New York del 2004 sulla immunità dagli Stati esteri dalla giurisdizione. Se ne discostano quegli studiosi secondo cui non è mai esistita una norma di diritto internazionale generale che precludesse in modo assoluto l’esercizio della giurisdizione tanto cognitiva che esecutiva nei confronti di Stati esteri: così L. RADICATI DI BROZOLO, *op. cit.*, 23 ss., 69 ss. e 242; vedi però la prassi degli Stati richiamata *ivi*, 172.

emerge anzitutto che essi non sono (strettamente) “connessi con l’ente contro il quale il procedimento è stato intentato”. Ancora più ardua sarebbe la qualificazione della c.d. “natura commerciale” dei beni in questione trattandosi di immobili dove, come è noto, hanno sede importanti istituti culturali germanici. Quando la norma convenzionale raccorda il limite all’esercizio della giurisdizione esecutiva su tali beni alla loro natura “non commerciale” intende escludere (anche per la richiamata necessità di una interpretazione restrittiva della eccezione) che la destinazione dei medesimi abbia in modo stabile e prevalente lo scopo di lucro²⁸. Ebbene questo profilo è certamente da escludere per gli istituti in questione, come del resto la Corte internazionale di giustizia ha già testualmente statuito a proposito di Villa Vigoni, che viene utilizzata dal Governo tedesco per proprie iniziative culturali²⁹. Ad analogo risultato si perviene se si volesse contestare il valore consuetudinario delle regole codificate³⁰ e riproporre la tesi, che pur ha trovato accoglienza nella dottrina italiana, secondo cui la sfera dell’immunità dall’esecuzione si delinea rispetto ai beni preposti allo svolgimento di attività di governo con l’assenso dello Stato del foro³¹, atteso che gli immobili oggetto di pignoramento afferiscono in senso lato a questo tipo di attività³².

Resta da considerare se, vista l’esiguità delle prospettive di esecutività della sentenza passata in giudicato su beni dello Stato tedesco in Italia, la Corte costituzionale possa allargare d’ufficio il *thema decidendum* per considerare la legittimità costituzionale della normativa internazionale sulla immunità dello Stato estero dalla giurisdizione esecutiva³³. Un simile percorso, sempre ammesso

²⁸ Ciò spiegherebbe la preferenza mostrata dalla Convenzione di New York del 2004 verso il profilo dell’uso del bene piuttosto che sul suo “scopo”, di modo che appaia anche a terzi la natura oggettivamente “commerciale” del bene.

²⁹ “It is clear in the present case that the property which was the subject of the measure of constraint at issue is being used for governmental purposes that are entirely non-commercial, and hence for purposes falling within Germany’s sovereign functions. Villa Vigoni is in fact the seat of a cultural centre intended to promote cultural exchanges between Germany and Italy. This cultural centre is organized and administered on the basis of an agreement between the two Governments concluded in the form of an exchange of notes dated 21 April 1986. Before the Court, Italy described the activities in question as a “centre of excellence for the Italian-German co-operation in the fields of research, culture and education”, and recognized that Italy was directly involved in “its peculiar bi-national... managing structure”. Nor has Germany in any way expressly consented to the taking of a measure such as the legal charge in question, or allocated Villa Vigoni for the satisfaction of the judicial claims against it” (Corte internazionale di giustizia, sent. 3 febbraio 2012, cit., par. 119). Come è noto, Cass. 8 giugno 2018, n. 14885, ha disposto la cancellazione dell’ipoteca su Villa Vigoni: in *Riv. dir. int.*, 2018, 1022 ss.; con commento di O. LOPES PEGNA, *Giù le mani da Villa Vigoni: quale tutela “effettiva” per le vittime di gravi compiuti da Stati esteri?*, *ivi*, 1237 ss.

³⁰ R. LUZZATTO, *La giurisdizione sugli Stati stranieri tra Convenzione di New York, norme internazionali generali e diritto interno*, in *Com. Studi*, vol. XXIII, 2007, 13 ss.

³¹ R. LUZZATTO, *Stati stranieri e giurisdizione nazionale*, Milano, 1972, 179; L. RADICATI DI BROZOLO, *op. cit.*, *passim*.

³² La Corte costituzionale farebbe bene a marcare questi limiti in modo da dissuadere definitivamente le tentazioni della giurisprudenza ordinaria di “aprire” varchi internazionalmente inammissibili rispetto alla sfera di immunità dalla giurisdizione esecutiva riconosciuta allo Stato estero; per tale atteggiamento cfr. Cassazione, sent. n. 21995/2019, cit.

³³ “L’oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione” (Corte cost., sent. n. 238/2014, par. 2.3).

che sia tecnicamente possibile, condurrebbe verosimilmente la Corte costituzionale a ribadire se non a rafforzare le “basi assiologiche” della sentenza n. 238/2014³⁴ e avrebbe inevitabilmente l’effetto di allargare e accentuare il profondo divario che quella sentenza ha aperto nei rapporti con la Corte internazionale di giustizia (quando invece se ne vorrebbe autorevolmente favorire il dialogo³⁵), con la prospettiva di un isolamento ancora più marcato dell’Italia sul piano delle relazioni internazionali con gli Stati esteri. È del tutto evidente che a distanza ormai di oltre otto anni da quella pronuncia costituzionale il quadro complessivo della prassi internazionale (che va ben oltre isolate pronunce giudiziarie nazionali) non ha dato significativi segni di cedimento della regola immunitaria rispetto alla giurisdizione di cognizione e men che meno rispetto alla giurisdizione esecutiva³⁶. Piuttosto gli Stati si muovono verso un rafforzamento della regola immunitaria adottando leggi nazionali che non pongono a carico dello Stato estero le spese di riparazione correggendo all’occorrenza, come evidenzia la recente prassi sud-coreana, diversi orientamenti giurisprudenziali³⁷. L’assetto normativo internazionale si dimostra pertanto impermeabile alla c.d. eccezione immunitaria, specie in relazione all’esercizio della giurisdizione esecutiva su beni di Stati esteri i cui limiti restano nelle grandi linee quelli tracciati dalla Convenzione di New York del 2004.

Si può anche convenire che questa inclinazione diffusa a conservare talune prerogative dell’assetto statocentrico tradizionale del diritto internazionale non è propriamente conciliante con la crescente sensibilità di questo sistema giuridico ad assicurare forme effettive di tutela dei diritti della persona umana, specie quando questa abbia subito la violazione di valori fondamentali del diritto

³⁴ P. TORRETTA, *I risarcimenti per i crimini di guerra*, cit., § 6.

³⁵ Vedi il richiamo ad “un’apertura ancor più marcata della Corte costituzionale all’Europa e al mondo” nella relazione annuale della Presidente Sciarra del 13 aprile 2023: *Relazione della Presidente Silvana Sciarra sull’attività della Corte costituzionale nel 2022*, in https://www.cortecostituzionale.it/annuario2022/pdf/Relazione_annuale_2022.pdf.

³⁶ Tra gli scarni riscontri all’estero della pronuncia n. 238/2014, merita segnalare la sentenza della Corte del distretto centrale di Seoul dell’8 gennaio 2021 con condanna del Giappone in una fattispecie che presentava notevoli analogie con la situazione italiana. Ma anche in questa circostanza (peraltro contraddetta da una successiva decisione coreana) lo Stato estero si è fermamente opposto al pagamento; sull’argomento, oltre alla nota seguente, v. R. GERVAZI, *Immunità giurisdizionale degli Stati ed eccezione umanitaria: in margine alla recente giurisprudenza sudcoreana sul sistema delle «donne di conforto»*, in *Riv. dir. int.*, 2022, 167 ss. Non può annoverarsi in questa giurisprudenza quella prassi statunitense che consente l’avvio di un processo di cognizione nei confronti di uno Stato estero, con conseguente opportunità di aggressione dei suoi beni, qualora esso sia incluso in una “lista nera” governativa di Stati che sostengono il terrorismo. Una determinazione del genere esprime in effetti una contromisura, peraltro dalla dubbia legittimità internazionale su cui si è pure pronunciata la Corte internazionale di giustizia il 30 marzo 2023 nel caso *Certain Iranian Assets (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*. Tuttavia, in sede di riconoscimento di una sentenza statunitense di questo tenore, la Cassazione ha ritenuto compatibile l’erosione della sfera immunitaria ma ha negato l’efficacia della sentenza medesima per carenza del titolo giurisdizionale; cfr. S. FORLATI, *Judicial Decisions*, in *Italian Yearbook of International Law, Law*, 2015, 497 ss.

³⁷ Cfr. E. BALDI, *South Korea’s Plan to Compensate Victims of Forced Labour Employed in Japanese Factories During Colonial Rule: A Step Forward for Peaceful Relations, but not for Victims’ Rights*, in *EJIL:Talk !*, 5 maggio 2023.

internazionale³⁸. Ma è un dato, difficilmente refutabile, che nessun organo di giustizia internazionale – neppure quelli, come la Corte europea dei diritti dell’uomo, deputati “specialisticamente” alla garanzia dei diritti umani – abbia finora manifestato l’inclinazione a comprimere la sfera immunitaria in ragione della “eccezione umanitaria”³⁹. *A fortiori*, non lo ha (potuto) fare la Corte internazionale di giustizia. E si è visto che, nei rapporti con Stati esteri, il Governo italiano si allinea (in piena sintonia con *tutti* gli altri Governi nazionali) all’assetto regolatorio consolidato del diritto internazionale piuttosto che alla pronuncia della Corte costituzionale, dovendo seguire una prassi uniforme internazionale che può non coincidere con la legge del luogo in cui si è avvenuto il fatto illecito⁴⁰.

Se il contenuto della norma immunitaria nel diritto internazionale è – allo stato – difficilmente controvertibile, il diritto interno ne deve prendere atto, dal momento che il rapporto tra i due ordinamenti è, sì, di reciproca indipendenza ma anche di reciproca presupposizione. Del resto, la stessa Corte costituzionale, applicando coerentemente la tecnica del rinvio mobile all’art. 10, comma 1, Cost., riconosceva nella sentenza n. 238/2014 l’autorevolezza della pronuncia della Corte internazionale di giustizia nel *suo* ordinamento e, senza voler “interferire” unilateralmente sul processo endogeno di formazione delle norme internazionali, ne auspicava una evoluzione⁴¹. Ovviamente la decisione della Corte costituzionale è stata comunque gravida di conseguenze internazionali per lo Stato italiano evidenziando oltretutto, come già osservato, una frattura con gli organi gestori del potere estero, che disattendono volutamente l’indirizzo “progressivo” indicato dalla Corte costituzionale al fine di favorire l’evoluzione della prassi internazionale nel senso da essa auspicato.

Questo stato di cose ha una sua spiegazione che certamente non attiene alla assai controvertibile scissione della persona dello Stato secondo che questo agisca nell’ordinamento interno o nell’ordinamento internazionale⁴². L’approccio seguito

³⁸ Torretta giustifica la teoria dei contro-limiti “come risorsa ultima di difesa dell’ordinamento costituzionale di fronte a possibili *involutioni* del diritto internazionale” (ID., *op. cit.*, 101, corsivo aggiunto); ma nell’ipotesi in esame si è in presenza della resistenza dell’assetto normativo tradizionale del diritto internazionale.

³⁹ Lo ricorda anche la Corte internazionale di giustizia nella sentenza del 3 febbraio 2012 a proposito sia del ricorso presentato dinanzi alla Corte europea dei diritti dell’uomo contro la Germania dalla *Associazione Nazionale Reduci e altri* il 20 dicembre 2004 (ricorso n. 45563/04) e dichiarato inammissibile *ratione materiae* dalla Grande Camera il 4 settembre 2007 (par. 26), sia soprattutto (par. 31) del ricorso *Kalogeropoulou and Others v. Greece and Germany*, ricorso n. 59021/00, dichiarato anch’esso inammissibile dalla medesima Corte europea il 12 dicembre 2002, proprio in ragione della regola sulla immunità a favore dello Stato estero. Sul sostegno al tradizionale indirizzo “immunitario”, vedi soprattutto Corte europea dei diritti dell’uomo, sent. 21 novembre 2001, *Al-Adsani c. Regno Unito*, ric. n. 35763/97. Pare dunque anche problematico che la Corte europea dei diritti dell’uomo possa considerare la norma-ristori alla stregua di una violazione del diritto al giusto processo *ex art. 6* della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, una volta che la Corte costituzionale abbia appurato l’esistenza dei requisiti di proporzionalità (*infra*, par. 4).

⁴⁰ Cfr. E.K. BANKAS, *The State Immunity Controversy in International Law. Private Suits Against Sovereign States in Domestic Courts*, Berlino, 2005, 357.

⁴¹ Sent. n. 238/2014, par. 3.3.

⁴² Il riferimento è alla tesi di G. ARANGIO-RUIZ (*ex multis*, ID., *L’Etat dans le sens du Droit des Gens et la notion du Droit international*, in *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1975, 3 ss. e 265 ss., ma pubblicato anche in veste autonoma, Bologna, 1975), su cui vedi peraltro F.

dalla sentenza n. 238/2014 recava in sé una contraddizione insanabile in relazione al suo modo di selezionare l'assetto normativo dell'ordinamento internazionale, utilizzandone i profili marcatamente "interindividuali" più avanzati a proposito delle norme (imperative) a tutela dei diritti dell'uomo e respingendo invece l'assetto regolatorio sul regime immunitario degli Stati⁴³. Ma l'ordinamento internazionale quale esso è nella presente fase storica è frutto di una stratificazione progressiva che all'originaria tutela degli interessi statali accosta anche quella dei diritti della persona umana. L'una e l'altra esistono e coesistono nel medesimo ordinamento giuridico internazionale nella misura in cui lo vogliono gli Stati, attori primari della società internazionale. Il ricorso al privilegio immunitario per sottrarsi alle conseguenze di gravi illeciti internazionali nei confronti delle vittime degli stessi può anche essere considerato un "abuso" ma tale valutazione deve essere avvalorata anzitutto dall'ordinamento internazionale prima di essere presa in considerazione nell'ordinamento interno. Se ciò non avviene, come è facile riscontrare a proposito della controversia tra Germania e Italia, il giudice nazionale deve prendere atto della resistenza che manifesta l'assetto statocentrico tradizionale del diritto internazionale nel preservare la tutela di interessi statali e valutarne il possibile coordinamento con il modo d'essere dell'ordinamento interno.

3. Se si vuole cercare un percorso rispettoso dei diritti tanto dello Stato estero⁴⁴ che dei privati non resta che porsi nella stessa ottica seguita dal legislatore della "norma-ristori" e valutare, se del caso, di migliorarla per rispetto di parametri costituzionalmente dovuti. La soluzione normativa certamente "annichilisce" il titolo esecutivo per quanti lo abbiano già acquisito nei confronti della Germania (comma 3) come per quanti avrebbero potuto acquisirlo in futuro (comma 6). Si tratta di una regola speciale che deroga alla disciplina generale sul processo (esecutivo ma non solo) per allineare l'Italia al rispetto del diritto internazionale senza eludere del tutto le aspettative risarcitorie dei privati. Essa va commisurata ai valori costituzionali in giuoco, non tanto con riferimento al sacrificio imposto al principio astratto del diritto di azione quanto soprattutto alla congruità della cifra di ristoro spettante a ciascun interessato valutando se sussista la necessità, costituzionalmente dovuta, di incrementare le disponibilità finanziarie del Fondo. In questo ulteriore passaggio, la Corte costituzionale potrebbe pervenire, più che ad una puntuale formula additiva (la quale richiederebbe un'immediata valutazione dell'impatto finanziario alla luce dell'art. 81 Cost. in considerazione di "spese costituzionalmente necessarie"⁴⁵), ad esprimere moniti o indirizzi al

SALERNO, *La rivisitazione della concezione dualista alla luce della diversità tra diritto internazionale e dimensione interindividuale del diritto*, in G. PALMISANO (a cura di), *Gaetano Arangio-Ruiz. La lezione di una vita. Cos'è e com'è il diritto internazionale*, Roma, 2023, 28 ss.

⁴³ Per ulteriori aspetti contraddittori della sentenza n. 238, si rinvia a C. PINELLI, *Due vicende parallele per la stessa fattispecie, infra*, 158 ss.

⁴⁴ E.K. BANKAS, *op. cit.*, 364.

⁴⁵ S. SCIARRA, *La Consulta, facce della solidarietà e l'emergenza giovani*, in *Il Sole/24 Ore*, 9 marzo 2023.

legislatore circa le coordinate costituzionali da seguire nel (ri)determinare vuoi le modalità di presentazione delle domande vuoi la stessa entità dei ristori individuali⁴⁶. Del resto, è oramai chiaro che il Governo attende plausibilmente queste indicazioni dalla Corte per procedere – sia pure tardivamente – all’adozione del decreto attuativo di cui al comma 4 della norma-ristori⁴⁷.

Tuttavia, prima di pervenire a tale considerazione, la Corte costituzionale deve giustificare costituzionalmente la formula dell’art. 43 di erogare un “ristoro” che non è (necessariamente) corrispondente, all’entità del risarcimento che sarebbe dovuto secondo la disciplina “comune” in tema di responsabilità extracontrattuale⁴⁸. La giustificazione potrebbe venire dalla natura “speciale” di queste fattispecie civilistiche, dato che le domande di risarcimento da danni di guerra dei privati sono obiettivamente condizionate dalla logica propria delle relazioni internazionali⁴⁹. In questa dimensione viene certamente in giuoco la posizione dei cittadini lesi da uno Stato parte del conflitto, qualificandola secondo criteri propri dell’ordinamento internazionale. Ne era ben consapevole la Corte internazionale di giustizia che nella sua sentenza del 3 febbraio 2012 caldeggiò vivamente l’avvio di negoziati tra Germania ed Italia per risolvere la questione degli IMI (Internati militari italiani)⁵⁰, vale a dire di ricercare una soluzione soddisfacente nella cornice dei rapporti bilaterali tra i due Stati, dando rilievo alle sole aspettative di cittadini italiani vittime delle violazioni poste in essere dalla Germania. Lo Stato italiano non ha voluto o potuto attivare questo percorso negoziale ma, come si è visto, ha depositato la ratifica della Convenzione di New York del 2004 apponendovi una dichiarazione che, oltre ad evocare l’ “eccezione umanitaria”⁵¹, riprende il *dictum* della Corte internazionale di giustizia per quanto riguarda la sicura esistenza di una norma consuetudinaria che riconosce l’immunità dalla giurisdizione civile per lo Stato estero che fosse chiamato in causa per la condotta di suoi militari sia in tempo di pace che in tempo di guerra. Nella prospettiva internazionalistica (almeno quella più consolidata e autorevole), quando si è in presenza di una qualunque attività di governo (e quelle militari certamente lo sono), si innalza la regola immunitaria a tutela della stessa attività e si profila il ricorso ad un negoziato internazionale per compensare il diniego di accesso “effettivo” alla giustizia.

⁴⁶ Vedi in proposito anche *infra*, par. 4.

⁴⁷ Va però da sé che la mancata emanazione del decreto attuativo mentre stanno per scadere i termini per la presentazione delle domande ai sensi del comma 6 della norma-ristori ne configura un dubbio di legittimità costituzionale, atteso che manca una qualunque possibilità per i possibili richiedenti di valutare – secondo criteri precostituiti per legge – quale sia l’aspettativa effettiva di ristoro per ciascuno di essi, cfr. P. VERONESI, *I nodi al pettine: l’esecuzione coattiva sui beni della Germania a nove anni dalla sent. n. 238/2014*, *infra*, 167 ss.

⁴⁸ P. TORRETTA (*I risarcimenti per i crimini di guerra*, cit., § 7) evoca la “norma-ristori” alla stregua di un “surrogato” rispetto al diritto di accesso alla giustizia.

⁴⁹ Cfr. A. GATTINI, *Le riparazioni di guerra nel diritto internazionale*, Padova, 2003, spec. 629 ss.; B. HESS, *The Private-Public Divide in International Dispute Resolution*, in *Recueil des Cours*, vol. n. 388 (2018), spec. 95 ss.

⁵⁰ Par. 104.

⁵¹ In base a tale dichiarazione, la normativa pattizia va “interpretata e applicata conformemente ai principi del diritto internazionale e, in particolare, ai principi concernenti la tutela dei diritti umani dalle violazioni gravi”.

Il meccanismo che Governo e Parlamento hanno escogitato con la “norma-ristori” si pone dichiaratamente in questa logica poiché ne è espressamente sottolineata la “continuità” con l’accordo di Bonn del 2 giugno 1961 (reso esecutivo con d.P.R. 14 aprile 1962, n. 1263) tra la Repubblica italiana e la Repubblica Federale di Germania. L’espressa evocazione di questo accordo ha più scopi.

In primo luogo, esplicita il tentativo della “norma-ristori” di avviare una soluzione della controversia internazionale da tempo in atto tra Germania e Italia. Come l’accordo del 1961 aveva composto il contenzioso dell’epoca, così la normativa nazionale più recente provvede a costituire, sia pure in via unilaterale, un rimedio alternativo teso a “sterilizzare” le controversie tra i privati e la Germania. La comune finalità dei due strumenti risolutiva di una controversia internazionale bilaterale (tanto più che il regolamento giudiziario internazionale non ha avuto finora successo⁵²) induce ad apprezzare la natura speciale della “norma-ristori” il cui contenuto andrebbe allineato a quello dell’accordo del 1961 e alla garanzia costituzionale che lo sorregge (sempre che lo si ritenga valido⁵³). Inoltre, il collegamento funzionale con l’accordo del 1961 serve al legislatore per legittimare, agganciandosi al modello allora pattuito, il criterio impiegato dalla norma-ristori per l’attribuzione degli indennizzi. La somma che la Germania aveva convenuto di mettere a disposizione dell’Italia nell’accordo del 1961 aveva infatti valenza forfettaria ma senza assicurare alcuna soddisfazione materiale alle vittime che non erano neppure menzionate. Perciò ora l’Italia, con la “norma-ristori”, si fa

⁵² Vale ricordare che l’esercizio della competenza della Corte internazionale di giustizia nella controversia tra Germania e Italia, poi sfociato nella sentenza del 3 aprile 2012, era fondato sulla Convenzione europea per la soluzione pacifica delle controversie del 1957 (art. 1) che beneficia della garanzia costituzionale dell’art. 117, comma 1, Cost., ma la Corte costituzionale ha ritenuto (sent. n. 238/2014) che la sentenza rientrasse comunque nella speciale garanzia costituzionale dell’art. 11, in quanto il suo effetto vincolante discenderebbe soprattutto dall’art. 94 della Carta dell’ONU.

⁵³ L’accordo del 1961 (in *GU*, 25 agosto 1962, n. 214) prevedeva il versamento da parte della Germania di 40 milioni di marchi (art. 1) a fronte dell’impegno dell’Italia di tenere “indenne la Repubblica Federale di Germania e le persone fisiche e giuridiche tedesche da ogni eventuale azione o altra pretesa legale da parte di persone fisiche o giuridiche italiane per le rivendicazioni e richieste suddette” (art. 2, par. 2). Perciò la Germania assegna a questo accordo valore “tombale” invece che limitatamente ai contenziosi pendenti al momento della conclusione dell’accordo come asserito dalla giurisprudenza italiana (cfr. in proposito G. GAJA, *op. cit.*, 1045). In effetti la legge 5 luglio 1964, n. 607, provvede ad individuare specifiche categorie di soggetti aventi diritto a tale risarcimento configurando una apposita procedura per il “riconoscimento delle [relative] partite creditorie” (art. 4), ma senza affatto considerare le vittime di gravi violazioni del diritto internazionale ad opera della Germania. Ciò ha lasciato aperta una questione di disparità di trattamento tra soggetti privati (e cittadini italiani) suscettibile di illegittimità costituzionale quanto meno delle modalità di attuazione dell’accordo del 1961, stante la liberatoria “globale” espressa dall’art. 2, par. 2, dell’accordo. La formula della continuità con l’accordo del 1961 introdotta dalla norma-ristori mira a “integrare” la disciplina pregressa colmandone una evidente lacuna ben emersa dalla vicenda *Ferrini* in poi; andrà verificato se il meccanismo di riconoscimento del ristoro secondo le modalità che saranno definite dal decreto attuativo – ove la norma-ristori superi il vaglio di legittimità costituzionale – configuri, sia pure tenendo conto della natura speciale di questa classe di creditori, una qualche disparità di trattamento a loro danno non tanto nella forma del provvedimento adottato (che in questo caso è un provvedimento ministeriale) quanto per l’entità della somma che verrà elargita alle vittime civili in relazione a quella che fu versata a favore dei creditori che rientrarono nella legge del 1964.

carico di affrontare un limite di quell'accordo ed in specie della sua successiva attuazione che non aveva raggiunto le vittime dei crimini compiuti dalla Germania: essa costituisce una forma speciale di "protezione equivalente"⁵⁴, anche se non vi si contempla il "pieno" risarcimento del danno quale verosimilmente deriverebbe da una sentenza di condanna nei confronti della stessa Germania. In questo modo, lo Stato italiano si surroga non alla posizione "processuale" della Germania dinanzi al giudice italiano (come era presupposto dalla Corte costituzionale nella sentenza del 1992) ma alla posizione ipoteticamente negoziale che la Germania avrebbe avuto ove si fosse pervenuti alla effettiva internazionalizzazione della pretesa italiana di riparazione a vantaggio delle vittime non menzionate dall'accordo del 1961⁵⁵. In altri termini, il legislatore si è sostanzialmente posto nella logica di surrogare con la norma-ristori l'ipotetico accordo che l'Italia avrebbe potuto (*rectius*, dovuto) negoziare con la Germania, ragionando sulla base del modello largamente seguito nella prassi internazionale. D'altronde, qualora un tale accordo si fosse concluso, il diritto internazionale avrebbe "pilotato" la condotta dello Stato nel senso di obbligarlo a devolvere la somma pattuita o definita a livello internazionale in direzione dei soli beneficiari materiali⁵⁶.

A questo punto è lo Stato italiano che prefigura per proprio conto – e a proprio carico – ulteriori formule di soddisfazione per i privati rimasti al di fuori dei benefici previsti dall'accordo del 1961, ma restando coerente con la logica "forfettaria" di quell'accordo. Se mai ne è stata posta in dubbio la legittimità costituzionale, lo stesso deve valere per il meccanismo della norma-ristori che vi si riallaccia. Predisponendo un rimedio alternativo che mancava quando venne pronunciata la sentenza n. 238/2014, il legislatore italiano conferma che nell'ordinamento internazionale gli Stati continuano a godere del privilegio immunitario rispetto alla giurisdizione esecutiva (e di cognizione) per rispetto di interessi che lo stesso diritto internazionale considera meritevoli di tutela. La

⁵⁴ Su tale formula vedi anche O. LOPES PEGNA, *op. cit.*, 1241. Si consideri tuttavia che la nozione di protezione equivalente è qui impiegata in senso appunto speciale, poiché l'importo del ristoro non viene determinato in relazione a quello che ipoteticamente sarebbe stato definito avendo accesso alla giustizia del foro bensì nella prospettiva di un negoziato bilaterale tra gli Stati interessati, perché si tratta, come già osservato da P. Torretta, di un "surrogato" della garanzia giurisdizionale (*supra*, nota 48).

⁵⁵ Come opportunamente rilevano G. BOGGERO (*op. cit.*) e A. BUFALINI (*The Italian Fund for the Victims of Nazi Crimes and the International Court of Justice: between Compliance and Dispute Settlement*, <http://www.sidiblog.org>), richiamando la continuità con l'accordo del 1961, lo Stato italiano sembrerebbe condividere la posizione del Governo tedesco rovesciando la tesi esposta invece dal Governo italiano nel processo dinanzi alla Corte internazionale di giustizia, ove aveva sostenuto che con l'accordo del 1961 esso aveva rinunciato a chiedere riparazioni per le sole categorie di vittime "economiche" individuate dall'accordo (vedi *supra*, nota 53), tanto più che non avrebbe potuto validamente esprimere tale rinuncia rispetto a riparazioni causate da pretese violazioni di norme imperative (A. BUFALINI, *loc. cit.*). Uno Stato può anche cambiare opinione circa la portata da assegnare ad un accordo internazionale e così contribuire a definirne l'interpretazione. Certo è che, nella sentenza del 2012, la Corte internazionale di giustizia non intese considerare l'accordo del 1961 come "tombale", dal momento che raccomandò alle due Parti in controversia di avviare negoziati per risolvere la questione degli IMI (*supra* e nota 50).

⁵⁶ Cfr. Corte internazionale di giustizia, sentenza 9 febbraio 2022, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda) (Reparations)*, par. 102.

regola immunitaria concerne lo svolgimento (non il risultato) dell'attività di governo dello Stato estero⁵⁷ ed è posta a tutela della sua indipendenza. Evidentemente, nella prospettiva internazionalistica, gli stessi Stati costitutori di norme a tutela dei diritti umani intendono in ogni caso preservare il nucleo essenziale del privilegio immunitario e cercano nella soluzione equitativa la composizione di questa (apparente) contraddizione.

L'unitaria logica ordinamentale si ribadisce anche quando manca l'accordo e si procede dinanzi ad un giudice internazionale. Al riguardo, viene in evidenza la sentenza pronunciata dalla Corte internazionale di giustizia il 9 febbraio 2022 nel caso *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda) (Reparations)*: con questa decisione il giudice internazionale ha condannato l'Uganda ad un risarcimento forfettario ("global sum"), ma escludendolo del tutto rispetto a talune pretese congolesi per l'assoluta impossibilità di poterle provare sia pure in parte⁵⁸. La giurisprudenza internazionale conferma, quindi, che, quando si è in presenza di danni di guerra che riguardano una moltitudine estesa di soggetti privati (c.d. *gross violations*), non vi può essere una mera sommatoria di singole pretese risarcitorie ma una loro valutazione globale che sia la più possibile equa (anche in considerazione delle capacità finanziarie dello Stato debitore⁵⁹) e funzionale a soddisfare in qualche misura gli individui che hanno materialmente sofferto⁶⁰, ma senza mai riconoscere loro un diritto "pieno" al risarcimento⁶¹.

I termini internazionalistici della soluzione equitativa circoscrivono la categoria dei legittimi (possibili) beneficiari materiali, dal momento che vengono in evidenza le posizioni di quei privati di cui si fa carico lo Stato abilitato ad esercitare la protezione diplomatica. La "cornice" della protezione diplomatica spiega dunque il riferimento della norma-ristori ai cittadini italiani lasciando un ipotetico ruolo marginale agli stranieri che abbiano subito danni in Italia a prescindere dal titolo giustificativo della pretesa privata. L'unico aggancio che uno straniero può rivendicare per accedere al "Fondo-ristori" è la circostanza che il danno lamentato, in conseguenza dei crimini di guerra e contro l'umanità

⁵⁷ Su tale differenza vedi R. LUZZATTO, *Stati stranieri e giurisdizione nazionale*, cit., 48.

⁵⁸ Corte internazionale di giustizia, sent. 9 febbraio 2022, par. 106.

⁵⁹ P. D'ARGENT, *Les réparations de guerre en droit international public. La responsabilité internationale des États à l'épreuve de la guerre*, Bruxelles, 2002, 840.

⁶⁰ Tale indicazione della prassi mitiga significativamente quella che emerge dalla risoluzione 60/147 approvata per *consensus* dall'Assemblea generale dell'ONU il 16 dicembre 2005 e contenente in allegato i *United Nations Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights and Serious Violations of International Humanitarian Law* (specialmente i paragrafi 11 ss.); ma va osservato che tale testo non prendeva specificamente in considerazione la questione delle pretese azionabili nei confronti di Stati esteri. Vedi in modo più puntuale, invece, ILA, risoluzione su "Reparation for Victims of Armed Conflict" adottata nella sessione de L'Aja del 2010, in specie l'art. 11, par. 1 ("Responsible parties shall make every effort to give effect to the rights of victims to reparation" (testo completo reperibile nel sito https://www.ila-hq.org/en_GB/committees/reparation-for-victims-of-armed-conflict)).

⁶¹ P. D'ARGENT, *op. cit.*, 842.

commessi dalla Germania, sia avvenuto nel territorio italiano⁶². In altri termini, è solo in forza di questa circostanza di collegamento (poco facilmente riscontrabile nella realtà) che lo Stato italiano provvede a “rifondere” gli stranieri, anche prescindendo dalla genesi del loro titolo esecutivo, a nulla rilevando che esso sia costituito da una sentenza italiana passata in giudicato o da una sentenza straniera riconosciuta (o riconoscibile) nel foro.

Esaminando la norma-ristori nella prospettiva internazionalistica, si delineano ulteriori caratteristiche di specialità delle fattispecie civilistiche in oggetto. Del resto, la Corte costituzionale non può eludere il riferimento al diritto internazionale vuoi per valutarne i presupposti applicativi riferiti a classi ben determinate di illeciti internazionali del cui “versante” penalistico manca tuttora una piena e puntuale attuazione dell’ordinamento italiano⁶³, vuoi per apprezzare l’estensione e la portata della norma-ristori alla luce dell’ipotetico negoziato che lo Stato italiano avrebbe potuto attivare nei confronti della Germania. La prima indagine è stata già esplicitata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 238/2014 perché le serviva per correlare l’eccezione umanitaria alla regola immunitaria in considerazione della gravità dell’illecito internazionale attribuito alla Germania. La seconda indagine è inerente all’esplicita *ratio* della norma-ristori, in quanto essa non fa che sostituire lo Stato italiano alla ipotetica posizione debitoria dello Stato estero, di modo che il giudice costituzionale deve porsi nella prospettiva dell’ordinamento internazionale per stabilire quali conseguenze sarebbero potuto derivare per la Germania in termini riparatori. Così facendo, la Corte costituzionale rettificherebbe non poco l’atteggiamento troppo assertivo ed unilaterale seguito nella sentenza n. 238/2014, rinunciando così ad utilizzare la sua posizione di garante della Costituzione per indurre lo Stato italiano a ricercare una soluzione equitativa sul piano bilaterale più in armonia con il diritto internazionale inducendolo, se del caso, a farsi carico esso stesso degli oneri finanziari che ne sarebbero potuto discendere in termini per l’appunto equitativi⁶⁴. Perseverando

⁶² Anche questo aspetto è coerente con la prassi internazionale. Si ricorda al riguardo l’accordo concluso tra Francia e Stati Uniti l’8 dicembre 2014 per risarcire le vittime dell’olocausto trasportate durante il secondo conflitto mondiale su treni francesi, dopo che non era stato possibile pervenire in sede giudiziaria all’accertamento della responsabilità della SNCF: *American Journal of International Law*, 2016, 117 ss.

⁶³ È noto che l’iniziale intendimento governativo di introdurre nell’ordinamento italiano un codice organico dei crimini internazionali è stato in parte per ora accantonato, vedi M. CRIPPA, *L’approvazione di un codice dei crimini internazionali “dimezzato”. Le ragioni di un (dis)atteso intervento normativo*, in *Questione giustizia*, 21 marzo 2023. L’aggancio con tale specifico presupposto valutativo a sostegno della eccezione umanitaria potrebbe forse suggerire alla Corte costituzionale di marcare la differenza con le tendenze più estensive manifestatesi nella giurisprudenza italiana dopo la sentenza n. 238/2014, come a proposito del caso *Podrute* (Cassazione penale, sentenza 29 ottobre 2015, n. 43696, *Opacic*, in *Riv. dir. int.*, 2016, 629 ss.).

⁶⁴ La giurisprudenza della Corte costituzionale non è univoca quanto alla sensibilità verso il diritto internazionale. Se con le sentenze “gemelle” n. 348 e n. 349 del 2007 aveva dato rilevanza generale all’obbligo di rispetto degli obblighi internazionali sancito dall’art. 117, comma 1, Cost. novellato, rimuovendo così una obiettiva lacuna costituzionale in proposito, con determinazioni successive ha posto limiti più o meno severi all’operare delle garanzie costituzionali del diritto internazionale ed europeo. Oltre alla sent. n. 238/2014, merita ricordare la sent. n. 49/2015, che limita il rispetto della CEDU solo all’interpretazione consolidata della Corte europea dei diritti dell’uomo, e l’ordinanza n. 24 del 2017 riguardante il diritto dell’UE.

invece nell'orientamento assunto nove anni addietro dalla Corte costituzionale, si avrebbe l'effetto di aggravare la posizione internazionale dell'Italia, la quale non potrebbe sfuggire ad una seconda sentenza di condanna da parte della Corte internazionale di giustizia, con l'aggiunta questa volta – difficilmente eludibile – di un obbligo risarcitorio che la stessa Corte internazionale di giustizia aveva evitato di imporre nella sentenza del 2012.

Non ci si deve mai dimenticare che l'ordinamento costituzionale italiano è un sistema “aperto” al diritto internazionale. La garanzia dell'art. 117, comma 1, Cost., operando rispetto all'accordo del 1961, giustifica la valutazione del metodo forfettario impiegato dalla norma-ristori. Per di più, l'art. 10, comma 1, Cost. prende in considerazione le regole di diritto internazionale generale (a meno che la Corte costituzionale non voglia considerarle inapplicabili per incompatibilità con la Costituzione) che guidano la valutazione del giudice internazionale nella determinazione equitativa e forfettaria dell'indennizzo dovuto dagli Stati per danni recati alle vittime civili in conseguenza di accertate violazioni del diritto internazionale. Né la Corte costituzionale può ignorare che il provvedimento normativo oggetto del sindacato di legittimità costituzionale esprime un orientamento diffuso della prassi internazionale idoneo a rimuovere le controversie tra Stati. Tale valore è molto considerato dalla Costituzione. La circostanza che tra i principi fondamentali dello Stato vi siano tanto il richiamo alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute (art. 10, comma 1) che le “limitazioni di sovranità” giustificate dal necessario coordinamento con ordinamenti internazionali speciali preposti al perseguimento della pace (art. 11, seconda parte) induce a valorizzarli *insieme* ad altri principi e regole altrettanto fondamentali della nostra Costituzione quali il principio di uguaglianza e il diritto ad un giusto processo⁶⁵. Quindi, pur essendo in presenza di una *deminutio* del diritto spettante ai privati⁶⁶, si deve prendere atto che, quando il caso portato all'attenzione della Corte evoca – direttamente o indirettamente – più principi, non vi può essere un principio (o un diritto) “tiranno” sugli altri, ma l'esito del giudizio costituzionale dipende dal loro necessario coordinamento. La Corte costituzionale, pur evocando nella sentenza n. 238/2014 questa tecnica del bilanciamento⁶⁷, lo ha sostanzialmente eluso optando per l'arma “nucleare” dei contro-limiti sia per l'art. 10, comma 1, sia per l'art. 11, pervenendo al sacrificio esso sì “assoluto” del comune principio di apertura verso il diritto internazionale, fino a sganciare l'Italia

⁶⁵ Resta sempre suggestiva l'espressione utilizzata da Calamandrei in Assemblea costituente, quando egli evocava l'immagine della Costituzione provvista di “ammorsature giuridiche” predisposte per “servire di raccordo e di collegamento con una più vasta costruzione internazionale”: A. CASSESE, *Lo Stato e la Comunità internazionale (Gli ideali internazionalistici del costituente)*, in AA. VV. *Principi fondamentali, Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, Bologna, 1975, 467.

⁶⁶ P. TORRETTA, *I risarcimenti per i crimini di guerra*, cit., § 7.

⁶⁷ Sent. n. 238/2014, paragrafi 3.1 e specialmente 3.4 (“Anche in una prospettiva di realizzazione dell'obiettivo del mantenimento di buoni rapporti internazionali, ispirati ai principi di pace e giustizia, in vista dei quali l'Italia consente a limitazioni di sovranità (art. 11 Cost.), il limite che segna l'apertura dell'ordinamento italiano all'ordinamento internazionale e sovranazionale (artt. 10 ed 11 Cost.) è costituito... dal rispetto dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili dell'uomo, elementi identificativi dell'ordinamento costituzionale”).

dal rispetto dovuto alla Carta dell'ONU il cui art. 94 obbligava – ed obbliga – al rispetto della sentenza emessa dalla Corte internazionale di giustizia (un vero *vulnus* alla stessa credibilità dello Stato italiano come assertore della certezza del diritto nell'ordinamento internazionale⁶⁸). Il diritto alla riparazione “effettiva” non implica la sua pienezza quando una tale compressione sia costituzionalmente giustificata dalla stessa natura speciale della fattispecie⁶⁹.

4. In punto di diritto, nulla impedisce allo Stato italiano di sobbarcarsi un onere finanziario ulteriore rispetto a quello previsto nella norma-ristori. Un disegno di legge parlamentare è già stato presentato in tal senso prevedendo un incremento significativo del budget a disposizione del “Fondo”⁷⁰. In linea di principio si potrebbe anche configurare il risarcimento integrale (non il semplice ristoro) di tutti gli aventi diritto come di estenderlo agli stranieri che abbiano subito danni ad opera della Germania nel corso del secondo conflitto mondiale senza limiti *ratione loci*, ovvero che presentino istanze fondate sul titolo espresso da sentenze pronunciate all'estero sempre che esistano le condizioni previste dalla legge per il loro riconoscimento. Ma l'estensione generalizzata anche a non cittadini (e tanto più ad enti pubblici territoriali di Stati esteri), a parte il ragguardevole onere finanziario, è estraneo alla logica “bilaterale” della norma-ristori (e *a fortiori* all'accordo del 1961) di manlevare la Germania e quindi di porre definitivamente termine alla controversia internazionale con l'Italia per i danni derivanti da gravi illeciti tedeschi nella Seconda guerra mondiale. Per quanti siano esclusi dalla norma-ristori restano i rimedi “comuni”, la cui esperibilità però deve confrontarsi con i limiti imposti dalla tradizionale regola immunitaria dalla giurisdizione esecutiva e ribaditi dal comma 3 della norma-ristori.

Volendo chiudere la controversia bilaterale con la Germania, l'art. 43 persegue una logica “tombale” perché preclude oltre un determinato termine nuove azioni di cognizione (a prescindere dall'esistenza o meno di termini di

⁶⁸ Quasi negli stessi giorni il Governo italiano presentava la dichiarazione unilaterale di accettazione della giurisdizione obbligatoria della Corte internazionale di giustizia ai sensi dell'art. 36 § 2 dello Statuto della Corte. Dubbi sulla opportunità di far valere la logica dei contro-limiti in relazione ad un ordinamento dalla struttura essenzialmente statocentrica sono espressi da A. GATTINI, “*E qui comando io. E questa è casa mia*”. *La Corte costituzionale italiana, i limiti, i controlimiti e le giurisdizioni internazionali*, in A. ANNONI, S. FORLATI, P. FRANZINA (a cura di), *Il diritto internazionale come sistema di valori. Scritti in onore di Francesco Salerno*, Napoli, 2021, 570; in effetti, dall'intervento dell'on. Aldo Moro in Assemblea costituente, si evince che l'intendimento dell'art. 10, 1° comma, Cost. era quello di consentire (e garantire) la coerenza dell'ordinamento italiano “con le norme elementari del vivere internazionale” (A. CASSESE, *op. cit.*, 490).

⁶⁹ In altri termini, la Corte costituzionale dovrebbe tener ferma la copertura costituzionale su tali pretese ma asseverarla in modo più “bilanciato”. Diverso invece l'approccio della Corte costituzionale tedesca che non configura una garanzia per il diritto individuale al risarcimento dei danni di guerra in quanto di pertinenza esclusiva delle trattative internazionali: P. TORRETTA, *op. cit.*, 2018, 20.

⁷⁰ Senato della Repubblica, XIX legislatura, disegno di legge n. 151, a firma dei senatori Parrini e Rojc. Vi è previsto di incrementare la dotazione del Fondo da poco più di “55 milioni di euro in quattro anni a 100 milioni di euro in cinque anni” (dalla relazione).

prescrizione⁷¹) e comunque estingue ogni procedura esecutiva nei confronti della Germania che riguardi la liquidazione dei danni in oggetto. Per conciliare il modello satisfattivo della “norma-ristori” con la propria pregressa giurisprudenza, la Corte costituzionale deve necessariamente rivisitare la sentenza n. 238/2014 in specie là dove questa decisione bloccava l’ingresso della norma internazionale consuetudinaria in tema di immunità dalla giurisdizione dello Stato estero (e l’interpretazione che ne era stata dalla Corte internazionale di giustizia) perché essa comportava il sacrificio “totale” del diritto di tutela giurisdizionale di coloro che hanno subito le conseguenze dei gravi illeciti internazionali commessi dalla Germania⁷². Nella misura in cui il ristoro costituisce una qualche forma significativa di soddisfazione per la vittima (anche se non dovesse contemplare il diritto al risarcimento integrale), non può più parlarsi di un sacrificio “totale” delle aspettative di giustizia materiale, perché tale espressione implica la completa assenza di formule riparatorie.

La canalizzazione delle conseguenze nel “Fondo-ristori” potrebbe essere dalla Corte costituzionale rimodulata sia nella consistenza finanziaria del Fondo che nelle tempistiche per accedervi. Infatti, per quanto il profilo esecutivo sia strettamente finalizzato ad assicurare la piena effettività del diritto di accesso alla giustizia, esso registra una sua autonomia concettuale e funzionale⁷³ che, in presenza di motivazioni costituzionalmente giustificate, comporta margini di flessibilità in rapporto all’esigenza di rispettare l’immunità degli Stati esteri appunto dalla giurisdizione esecutiva. Operando questo passaggio, la tecnica dei ristori assume valenza costituzionalmente legittima in deroga al principio della integrale risarcibilità, salvo verificare se l’esito concreto del bilanciamento dei valori operata dal legislatore corrisponda a parametri costituzionali che la Corte dovrebbe indicare anche assumendo quelli che emergono dalla prassi internazionale. Ciò esalterebbe la posizione della Corte costituzionale quale organo fondamentale di cerniera tra diritto internazionale e diritto interno, apprezzando la norma-ristori nella cornice della reciproca presupposizione dei due sistemi giuridici ma favorendo un sincero dialogo con la Corte internazionale di giustizia in una cornice neo-dualista meno esasperata da un radicale sovranismo costituzionale. Del resto, nella sentenza n. 238/2014 il giudice costituzionale si era ben espresso nel senso di considerare il mancato accesso alla giustizia un sacrificio “*del tutto sproporzionato ... rispetto all’obiettivo di non incidere sull’esercizio*

⁷¹ La questione della imprescrittibilità dell’azione civile è in proposito controversa. G. GAJA, *Alternative ai controlimiti rispetto a norme internazionali generali e a norme dell’Unione Europea*, in *Riv. dir. int.*, 2018, 1043. La Convenzione delle Nazioni Unite del 26 novembre 1968 sulla imprescrittibilità dei crimini di guerra e dei crimini contro l’umanità è entrata in vigore l’11 novembre 1970 ma opera solo per 56 Stati parti; l’Italia non ne è parte. Il menzionato disegno di legge (*supra*, nota precedente) intende abolire il termine di decadenza di centottanta giorni per intraprendere le azioni giudiziarie.

⁷² Par. 3.4.

⁷³ Ribadita anche da Corte internazionale di giustizia, sent. 3 febbraio 2012, cit., par. 113: “Even if a judgment has been lawfully rendered against a foreign State, in circumstances such that the latter could not claim immunity from jurisdiction, it does not follow *ipso facto* that the State against which judgment has been given can be the subject of measures of constraint on the territory of the forum State or on that of a third State, with a view to enforcing the judgment in question”.

della potestà di governo dello Stato”⁷⁴. La Corte costituzionale potrebbe quindi ora porsi il compito di stabilire se questo criterio di proporzionalità coincida con l’attuale consistenza del Fondo e le modalità anche temporali ivi prefigurate per l’erogazione delle relative somme oppure si rendano necessari alcuni correttivi *in melius* costituzionalmente dovuti da prospettare al legislatore. La scelta al riguardo è piuttosto vasta data la congerie di tecniche di cui la Corte ha mostrato di potersi dotare. La soluzione dipende anche dalla maggiore “serenità” che la Germania potrebbe riscontrare in un determinato tipo di pronuncia costituzionale invece che in un altro in considerazione degli sviluppi possibili del contenzioso internazionale. Tale sarebbe il caso se la Corte costituzionale, invece di esprimere un semplice monito, decidesse di formulare una sentenza additiva anche solo di principio⁷⁵ che, oltre ad essere costituzionalmente più stringente *ratione temporis* per il legislatore⁷⁶, potrebbe costituire un utile stimolo interpretativo per i giudici ordinari in alternativa alle forti suggestioni che l’eccezione umanitaria ha suscitato tra alcuni di loro⁷⁷.

Nel contempo, l’approccio ipotizzato consentirebbe alla Corte costituzionale – operando secondo il criterio del bilanciamento dei valori – di seguire un parametro affine a quello della Corte europea dei diritti dell’uomo. Ciò conferirebbe all’ipotizzata decisione di avallare la legittimità costituzionale della norma-ristori un connotato equitativo difficilmente opinabile da parte della Corte europea dei diritti dell’uomo ove questa fosse successivamente investita di un ricorso contro lo Stato italiano per violazione dell’art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo.

⁷⁴ Corte cost., sent. n. 238/2014, cit., par. 3.4.

⁷⁵ Cfr. A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2022; R. ROMBOLI, *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2017-2019)*, Torino, 2020, spec. 208 ss.

⁷⁶ Nella citata *Relazione annuale* (*supra*, nota 35, 12) si legge: “Nei richiami al legislatore la Corte sviluppa un vaglio abbinato di ragionevolezza e proporzionalità, consolida la coerenza dei suoi argomenti, fondati sull’indipendenza e sul pluralismo dei suoi componenti”. Tuttavia, in relazione a ciò, la stessa Presidente Sciarra ha tenuto ad osservare che “un giorno non lontano si dovrà fare un bilancio molto puntuale in merito a questa apertura di credito al legislatore che, purtroppo, su temi molto sensibili, e socialmente rilevanti, non ha portato sempre a risultati soddisfacenti e rapidi per i cittadini” (in G. NEGRI, *Aumentano le decisioni di incostituzionalità*, in *Il sole/24 ore*, 13 aprile 2023).

⁷⁷ Vedi *supra*, nota 63.

IL GIUDIZIO DI COSTITUZIONALITÀ DELL'ART. 43 D.L. 36/2022 TRA “VECCHI” E “NUOVI” BILANCIAMENTI

di GIORGIA BERRINO*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Sull'ammissibilità: il (presunto) difetto di rilevanza. – 2.1. La manifesta infondatezza (altrettanto presunta). – 3. Nel 'merito' del giudizio: approccio. – 3.1. Sui creditori con diritto di accesso al Fondo. – 3.2. Sui creditori senza ristoro. – 4. Nota conclusiva

1. La dottrina che si è espressa finora sulla rimessione alla Consulta della costituzionalità dell'art. 43 d.l. 36/2022 ha unanimemente rilevato come le questioni siano state mal poste, tanto da spingere taluni Autori a ritenere che l'ordinanza rischierebbe di non superare il vaglio di ammissibilità dei giudici costituzionali.

Il presente scritto intende anzitutto evidenziare come le tesi sull'inammissibilità proposte prestino il fianco a delle critiche, illustrando le ragioni in forza delle quali la Corte potrebbe superare i difetti di ammissibilità così come formulati in dottrina.

In secondo luogo, il contributo cerca di dimostrare come la Consulta, a prescindere dalla tecnica decisoria che intenda eventualmente adottare, possa salvaguardare – vedremo in che termini e con quali limiti – la sostanza dell'art. 43, senza contraddire la pregressa giurisprudenza costituzionale, ed anzi ricorrendo ad essa per individuare quale debba essere il corretto bilanciamento da operare nel caso di specie.

2. Secondo una parte della dottrina, tra cui la Prof.ssa Torretta¹, il primo vizio che potrebbe spingere la Consulta ad adottare una decisione di inammissibilità è il difetto di rilevanza della questione promossa in quanto non autonoma, non avendo il giudice *a quo* sindacato la costituzionalità della norma interna che riproduce nel nostro ordinamento – in forza dell'art. 10, c. 1, Cost. – la consuetudine internazionale che sancisce l'immunità dei beni degli Stati dalle misure coercitive straniere. La mancata censura della norma specchio della consuetudine avrebbe reso «monca» l'istanza di costituzionalità sollevata, ponendosi la legittimità costituzionale di tale norma come pregiudiziale rispetto a quella dell'art. 43.

La tesi richiamata si fonda sul fatto che il rimettente avrebbe (erroneamente) presupposto – pur senza farne espressa menzione nell'ordinanza di rimessione – che, così come aveva già sostanzialmente sostenuto all'interno della fase cautelare

* *Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Ferrara*

¹ V. P. TORRETTA, *I risarcimenti per i crimini di guerra del Terzo Reich fra giustizia e ragioni di stato. La parola di nuovo alla Corte costituzionale*, in questo stesso volume.

del medesimo giudizio esecutivo², i principi affermati dalla 238/2014 trovino applicazione anche in sede di esecuzione, e, pertanto, la norma internazionale consuetudinaria sull'immunità dei beni degli Stati dalle misure coercitive straniere non avrebbe fatto ingresso nel nostro ordinamento in virtù dei controlimiti. Come evidenziato dalla dottrina, questo passaggio 'logico e giuridico' è del tutto errato: la 238/2014 si è pronunciata solo rispetto alla cognizione e non anche all'esecuzione³. Di conseguenza, il corretto percorso metodologico che il giudice avrebbe dovuto seguire sarebbe stato quello di sollevare una questione di legittimità costituzionale circa la compatibilità con gli artt. 2 e 24 Cost della norma che riproduce nel nostro ordinamento la consuetudine internazionale sull'immunità dei beni degli Stati esteri dall'esecuzione⁴. Tale consuetudine è, infatti, *distinta* da quella che prevede l'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile di cognizione straniera, e, pertanto, dovrebbe sempre essere oggetto di autonome valutazioni, anche rispetto alla sua compatibilità con i principi costituzionali, non potendo essere soggetta a quello che il Prof. Salerno ha definito un «effetto "trascinamento"»⁵.

Tanto premesso, la dottrina ha provato ad identificare – seppur con diverse riserve – quali tecniche potrebbero essere utilizzate dalla Consulta per uscire dalla *impasse* creata dall'ordinanza di rimessione⁶. La Prof.ssa Torretta ha, infatti, ipotizzato la possibilità per la Corte di ricorrere all'illegittimità costituzionale consequenziale, o all'illegittimità derivata. La stessa Autrice ha poi sostenuto come la Corte potrebbe sollevare di fronte a sé stessa la parte 'mancante' della questione di legittimità costituzionale; ciò, peraltro – come evidenziato dal Prof. Veronesi nel suo intervento al Seminario Preventivo Ferrarese – sarebbe già stato fatto *mutatis mutandis* dalla Consulta nella sentenza del 18 giugno 1979, n. 48.

Tuttavia, ad opinione di chi scrive, non sarebbe necessario per la Corte dover ricorrere a questi strumenti, non essendo riscontrabile nel caso di specie il difetto di rilevanza prospettato.

A seguito dell'adozione dell'art. 43, la questione della costituzionalità della norma specchio della consuetudine internazionale non sarebbe affatto pregiudiziale. La norma riproduttiva della consuetudine perderebbe rilevanza nei giudizi di esecuzione, in quanto 'spodestata' nella sua applicazione dall'art. 43 *superveniens*. Tale articolo preclude, infatti, *tutte* le procedure esecutive (fondate sugli specifici titoli giudiziali individuati nel testo) *a prescindere* dalla destinazione dei beni; ciò fa sì che non assuma più rilievo la norma consuetudinaria ed il relativo accertamento della natura dei beni ad essa insito, se non nei limiti in cui l'art. 43 può ritenersi, da un certo punto di vista, *anche* espressione e conferma della

² V. Trib. di Roma (sez. IV civ.), ord. del 12 luglio 2021.

³ Cfr. punto 1 e punto 3.4 del *Considerato in diritto*.

⁴ V. per tutti N. COLACINO, *Immunità anno zero: la Germania torna a L'Aia e l'Italia corre ai...ristori*, in *Questione Giustizia*, 21 giugno 2022, disponibile su www.questionegiustizia.it.

⁵ F. SALERNO, *Il necessario bilanciamento di valori di fronte alla quaestio legitimitatis della "norma ristori" a favore delle vittime dei crimini commessi dalla Germania*, in questo stesso volume.

⁶ Come affermato dal Prof. Pugiotto nella *Prefazione* al presente volume, il ricorso alle tecniche per sopperire alla carente formulazione del *thema decidendum* da parte del giudice *a quo* «costringerebbe la Corte a troppi arditi interventi di ortopedia processuale».

consuetudine, andando *di fatto*, nel precludere – lo ribadiamo – *tutte* le procedure esecutive, a produrre lo stesso risultato ultimo che la norma consuetudinaria sull'immunità dei beni degli Stati dalle misure coercitive straniere avrebbe nei giudizi relativi a procedure inerenti beni a destinazione pubblicistica. Pertanto, la norma specchio della consuetudine, e con essa la destinazione dei beni, non sarebbero più oggetto di immediata (e previa rispetto all'art. 43) valutazione da parte dei giudici⁷. Ciò troverebbe peraltro conferma logica in diverse parti del testo dell'art. 43. *In primis*, l'articolo vieta, infatti, anche l'impossibilità di *iniziare* le procedure esecutive, svelando così la sua applicazione *ex ante* rispetto alla norma sull'immunità. In secondo luogo, l'articolo prevede che le sentenze di condanna della Germania per i danni derivanti dai crimini del Terzo Reich commessi sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani *siano eseguite esclusivamente a valere sul Fondo*; va da sé che se il Fondo costituisce l'unica fonte di soddisfacimento di tali creditori, l'applicazione di quanto previsto dalla norma consuetudinaria non si renderebbe necessaria, in quanto nei giudizi di esecuzione non dovrebbe valutarsi la destinazione dei beni, non essendo (più) questi l'oggetto dell'esecuzione.

A prescindere, dunque, dal presupposto sulla base del quale il giudice *a quo* non ha sollevato questione di legittimità costituzionale della norma riproduttiva della consuetudine, il sopraggiungere dell'art. 43 ha reso la questione irrilevante.

2.1. Il secondo vizio che potrebbe essere fonte di una pronuncia di inammissibilità è stato rinvenuto nella manifesta infondatezza della questione. Secondo Boggero, il rimettente sarebbe venuto meno all'obbligo – che incombe sui giudici prima di sollevare una questione di legittimità costituzionale – di ricavare un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma, essendosi limitato a fornire «l'unica interpretazione dell'art. 43 idonea a restituirne un significato incostituzionale»⁸. Un'interpretazione adeguatrice dell'art. 43 sarebbe stata necessitata a fronte della (co)esistenza nel nostro ordinamento della norma riproduttiva della consuetudine internazionale sull'immunità dei beni degli Stati esteri dall'esecuzione. Leggendo, dunque, l'art. 43 alla luce della norma specchio della consuetudine, si sarebbe dovuto concludere che le uniche procedure esecutive precluse dall'articolo avrebbero dovuto essere quelle aventi ad oggetto beni a destinazione pubblicistica. Nell'opinione dell'Autore, infatti, se la preclusione dell'esecuzione forzata prevista dall'art. 43, c. 3, venisse letta come estensibile anche ai beni a destinazione commerciale, la norma si porrebbe in contrasto con la consuetudine internazionale che prevede l'immunità ristretta, dando luogo ad un «aggiramento» di tale consuetudine e al ripristino dell'immunità assoluta: l'art. 43 non potrebbe, allora, che essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, in quanto, nella sua qualità di fonte primaria, non potrebbe derogare ad una norma – quella che riflette la consuetudine internazionale – avente rango costituzionale nel nostro ordinamento in virtù del meccanismo di cui all'art. 10, c. 1, Cost.

⁷ In senso conforme v. G. BOGGERO, *Una pronuncia "interpretativa di inammissibilità" per ricomporre la frattura tra diritto costituzionale e diritto internazionale generale*, in questo stesso volume.

⁸ *Ibidem*.

La tesi prospettata da Boggero si fonda sull'interconnessione di due presupposti, che agli occhi di chi scrive non appaiono condivisibili.

Anzitutto, occorre evidenziare come il diritto internazionale consuetudinario ponga a capo degli Stati unicamente l'obbligo di escludere l'esecuzione su beni a destinazione pubblicistica dei Paesi esteri, non certo anche quello di consentire *sempre e comunque* l'esecuzione su beni a destinazione commerciale; quest'ultima ben potrebbe invece essere preclusa da leggi adottate dagli Stati, senza che per questo venga (necessariamente) ripristinata l'immunità assoluta. Di ripristino dell'immunità assoluta potrebbe, infatti, parlarsi soltanto qualora uno Stato preveda una norma generalissima che impedisca di fatto *sempre e in ogni caso* l'esecuzione su beni a destinazione commerciale dei Paesi esteri, come già dimostrato dalla giurisprudenza costituzionale⁹. Nel caso di cui all'art. 43, invece, ci troviamo di fronte ad una deroga specifica *ratione materiae* (in cui peraltro l'esecuzione, quantomeno per una determinata categoria di creditori, viene 'assorbita' in un 'regime speciale' rappresentato dal Fondo ristori), ammissibile alla luce dell'immunità relativa. Sarebbe, dunque, erroneo sostenere che l'interpretazione secondo cui l'art. 43 si limiti a precludere l'esecuzione sui soli beni a natura pubblicistica sia costituzionalmente 'vincolata', pena l'esistenza di una deroga – inammissibile – a quanto previsto dal diritto internazionale.

In secondo luogo, pare evidente come non possa rinvenirsi alcuna ambiguità nell'art. 43 che lasci margine di interpretazione ai giudici circa quali procedure esecutive sarebbero precluse dalla norma. È vero, infatti, che l'art. 43, *testualmente*, si riferisce in modo generico alle «procedure esecutive» senza prevedere ulteriori specificazioni, e che ciò, di per sé, potrebbe astrattamente consentire anche una lettura restrittiva della norma, che limiti il divieto previsto alle sole procedure aventi ad oggetto beni a destinazione pubblicistica. Tuttavia, per le ragioni che verranno esposte, si ritiene che una lettura di questo tipo darebbe luogo ad una '*fictio*'. *In primis*, il c. 3 dell'art. 43 – come già evidenziato – afferma che le sentenze aventi ad oggetto l'accertamento e la liquidazione dei danni di cui al c. 1 sono eseguite esclusivamente a valere sul Fondo; il rovescio della medaglia non può che essere la preclusione di *tutte* le procedure esecutive – a prescindere dalla natura dei beni – fondate su quelle sentenze. Seguendo questo ragionamento, si potrebbe tutt'al più dubitare che, invece, per le sentenze straniere di condanna della Germania per i crimini commessi a danno di cittadini stranieri al di fuori del territorio italiano – per cui non viene prevista l'esecuzione sul Fondo – possano essere precluse solo le procedure sui beni a destinazione pubblicistica, ma non anche quelle sui beni a

⁹ Un esempio in questo senso può essere rinvenuto nella sentenza della Consulta del 15 luglio 1992, n. 329, nel 'generalissimo' articolo unico della L. 15 luglio 1926, n. 1263, che prevedeva l'impossibilità, in assenza del Ministro di grazia e giustizia, di procedere al sequestro o al pignoramento dei beni di Stati esteri che accordavano all'Italia un trattamento di reciprocità. La Corte, dopo aver espressamente riconosciuto la possibilità che nei rapporti con gli Stati stranieri il diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale possa subire un limite ulteriore rispetto a quelli imposti dall'art. 10 Cost., ha rilevato come nel caso sottoposto al suo giudizio fosse stata «ripristinata virtualmente l'immunità assoluta», in forza del fatto che, a partire dall'adozione del primo decreto di reciprocità, le domande di autorizzazione erano quasi sempre state respinte. Tuttavia, l'illegittimità costituzionale dell'articolo non è stata dichiarata per contrarietà all'art. 10 Cost., non invocato dal giudice *a quo* tra i parametri di costituzionalità, ma con riferimento all'art. 24 Cost.

destinazione commerciale. Tuttavia, un'interpretazione di questo tipo è smentita dall'*intentio legislatoris* nel 'comporre' l'art. 43. L'articolo è stato, infatti, elaborato per porre fine alla controversia italo-tedesca dei risarcimenti della Seconda guerra mondiale e 'disinnescare' il 'nuovo' ricorso della Germania alla CIG. Pertanto, se fosse 'lasciata aperta' dall'art. 43 la possibilità di procedere ad esecuzione forzata su beni a destinazione commerciale dello Stato tedesco per eseguire le sentenze emesse in violazione del diritto internazionale (secondo quanto statuito dalla CIG nella sentenza del 3 febbraio 2012), difficilmente l'obiettivo perseguito dal Legislatore verrebbe raggiunto. Se nello specifico giudizio *a quo* di cui trattasi il giudice era chiamato a pronunciarsi su beni di cui la Germania rivendicava la destinazione pubblicistica, e la mancata concessione della sospensione dell'esecuzione (con relativa fissazione dell'udienza di autorizzazione alla vendita) ha determinato il ricorso ai giudici dell'Aja, è probabile che un analogo ricorso sarebbe stato presentato anche qualora fosse stata concessa l'esecuzione su beni riconosciuti dallo Stato tedesco come a destinazione commerciale: non si deve dimenticare, infatti, che la Germania ha contestato dinanzi alla CIG l'esecuzione di sentenze emesse in violazione del diritto internazionale (e dunque a prescindere dalla natura dei beni eventualmente aggrediti)¹⁰.

Appare, allora, obbligato riconoscere come l'art. 43 preveda la preclusione di *tutte* le procedure esecutive, comprese quelle che attengano a beni a destinazione commerciale, nel rispetto di quanto previsto dalla consuetudine internazionale, senza la possibilità di prevedere una diversa interpretazione della norma salvo incorrere in una forzatura.

3. Alla luce di quanto chiarito, si può procedere ora a tracciare quale sia da parte di chi scrive l'auspicabile esito del giudizio della Corte. Tale analisi verrà condotta sulla base della distinzione operata dallo stesso art. 43 tra le diverse categorie di creditori dello Stato tedesco: *i*) coloro nei confronti dei quali viene preclusa l'esecuzione forzata ma viene consentito l'accesso al Fondo (titolari di sentenze di condanna della Germania – o di atti transattivi – per i danni cagionati dai crimini commessi dal Terzo Reich sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani); *ii*) coloro nei confronti dei quali l'esecuzione forzata è inibita senza che sia previsto alcun ristoro (titolari di sentenze straniere di condanna dello Stato tedesco per i danni cagionati dai crimini commessi dal Terzo Reich al di fuori del territorio italiano nei confronti di cittadini esteri).

3.1. Partendo dalla prima categoria di creditori, occorre anzitutto evidenziare come il giudice *a quo* nell'impostare la prima *quaestio legitimitatis* prenda le mosse da un presupposto erroneo¹¹. Il rimettente sostiene come il diritto alla tutela

¹⁰ *Application Instituting Proceedings and Request for Provisional Measures, Questions of jurisdictional immunities of the State and measures of constraint against State-owned property (Germany v. Italy)*, 29 aprile 2022, www.icj-cij.org, par. 38.

¹¹ Le considerazioni proposte nel paragrafo rappresentano parte delle riflessioni già avanzate dalla scrivente in G. BERRINO, *Quale effettività della tutela giurisdizionale nel caso Germania c. Italia? L'art. 43 come 'rimedio' costituzionalmente legittimo*, in *Dir. um. dir. int.*, 2023, 201 ss.

giurisdizionale – di cui certamente l'esecuzione forzata è una componente essenziale – sia un diritto assoluto, insuscettibile di limitazioni, e, pertanto, la scelta di privare i creditori dell'esecuzione forzata operata dal Legislatore non potrebbe che essere censurata.

Tuttavia, come ben sottolineato *inter alia* dal Prof. Salerno e dal Prof. Grosso durante il Seminario Preventivo Ferrarese, non esistono principi 'tiranni', nemmeno tra i più fondamentali; tutto è bilanciabile, purché non se ne intacchi il c.d. 'nucleo duro', e la Corte in questo caso deve bilanciare: i giudici costituzionali sono chiamati ad accertare se il sacrificio della tutela giurisdizionale in sede esecutiva, ulteriore rispetto a quello espressamente già sancito dal diritto internazionale consuetudinario, possa dirsi proporzionato rispetto all'esigenza di tutelare i principi costituzionali retrostanti l'art. 43; è evidente, infatti, come tale articolo sia volto a dare attuazione ai precetti di cui agli artt. 10, 117 e 111 Cost.

Sembrirebbe, dunque, che la Corte sia chiamata a porre in essere un giudizio da un certo punto di vista simile a quello che avrebbe dovuto effettuare se, prima dell'adozione dell'art. 43, fosse stata investita della questione di legittimità costituzionale della norma che riproduce nel nostro ordinamento la consuetudine internazionale sull'immunità dei beni degli Stati dalle misure coercitive straniere con gli artt. 2 e 24 Cost.¹², con una differenza sostanziale: l'art. 43 prevede un rimedio rappresentato dal Fondo ristori. Se nel caso fosse stata sollevata la questione di legittimità costituzionale della compatibilità della norma specchio della consuetudine internazionale, non è detto – come evidenziato dalla dottrina – che la Corte si sarebbe espressa con una sentenza speculare alla 238/2014¹³, a maggior ragione la Corte nel sindacato dell'art. 43 potrebbe eventualmente addivenire alla salvaguardia della norma (anche e soprattutto) in forza dell'esistenza del rimedio (rimedio del tutto bypassato dal rimettente all'interno della prima *quaestio* e menzionato solo nella seconda).

Occorre però domandarsi se possano essere rinvenuti nella giurisprudenza costituzionale degli ostacoli ad una decisione in tal senso della Corte.

A riguardo appare opportuno anzitutto richiamare la già citata sentenza del 15 luglio 1992, n. 329¹⁴, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico della L. 15 luglio 1926, n. 1263 secondo cui, in assenza dell'autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia, non era possibile procedere al sequestro o al pignoramento dei beni di Stati esteri che accordavano all'Italia un trattamento di reciprocità. Nella pronuncia, la Corte ha ammesso che «che nei rapporti con gli Stati stranieri il diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale *possa subire un limite ulteriore rispetto a quelli imposti dall'art. 10 Costituzione*, ma il limite deve essere

¹² Da un lato, infatti, l'art. 43 è senz'altro volto a tutelare gli interessi sottesi alla consuetudine internazionale. Inoltre, è vero che la norma consuetudinaria sull'immunità dei beni degli Stati dalle misure coercitive straniere – diversamente dall'art. 43 – non comprime del tutto la tutela giurisdizionale nei limiti in cui non preclude l'esecuzione su beni a destinazione commerciale; tuttavia, l'impossibilità – perdurante – nel caso concreto di (individuare e) aggredire beni a destinazione commerciale della Germania siti sul territorio italiano ha sempre di fatto comportato la totale assenza di un'effettività della tutela giurisdizionale.

¹³ V. per tutti P. PUSTORINO, *La sentenza n. 238 del 2014 della Corte costituzionale: limiti e prospettive nell'ottica della giurisprudenza italiana*, in *Dir. um. dir. int.*, 2015, 51 ss., 52-56.

¹⁴ V. nota 9.

giustificato da un interesse pubblico riconoscibile come potenzialmente preminente su un principio, quale quello affermato dall'art. 24 Costituzione, annoverato tra i 'principi supremi' dell'ordinamento costituzionale; inoltre la norma che stabilisce il limite deve garantire una rigorosa valutazione di tale interesse alla stregua delle esigenze del caso concreto»¹⁵. In tale caso, la Consulta non ha ritenuto che le condizioni poc'anzi richiamate affinché il limite posto dalla norma fosse considerato ammissibile fossero state 'integrate', e ha chiarito come il potere esecutivo potesse ricorrere ad uno strumento idoneo ad evitare, senza il sacrificio della tutela giurisdizionale, l'applicazione di misure coercitive su beni appartenenti ad uno Stato estero, qualora reputasse tali misure, benché limitate a beni privati, suscettibili di provocare reazioni pregiudizievoli all'interesse nazionale (la Corte aveva riconosciuto che in virtù della 'sopravvenuta' immunità ristretta, l'articolo oggetto del sindacato di costituzionalità avesse conservato efficacia solo rispetto ai beni a destinazione commerciale)¹⁶. Inoltre, nella sentenza, la Corte ha altresì specificato che il giudice *a quo* avesse lamentato che nell'articolo oggetto di rimessione non fosse stata prevista alcuna forma di indennizzo per il pregiudizio subito dal destinatario del diniego di autorizzazione, ma che da ciò non si potesse argomentare che il *petitum*, non definito dal dispositivo, mirasse ad una sentenza di incostituzionalità della legge nella parte in cui non prevedeva l'obbligo per lo Stato italiano di corrispondere un congruo indennizzo al creditore cui fosse stata preclusa la tutela giurisdizionale¹⁷.

La Corte, pertanto, nella sua sentenza ha riconosciuto *espressamente* la possibilità che sia previsto un ulteriore limite alla tutela giurisdizionale in sede esecutiva rispetto a quanto previsto dal diritto internazionale consuetudinario, ma ha ritenuto che nel caso di specie tale limite non potesse dirsi giustificato. Nella valutazione operata tuttavia, sempre per *espresso* riconoscimento della Corte, non era stato anche valutata l'assenza dell'indennizzo richiamata dal giudice *a quo*. È evidente, pertanto, come i presupposti sulla base dei quali la Consulta si è pronunciata nella richiamata sentenza fossero diversi da quelli fondanti il suo giudizio sull'art. 43, e come ciò determini l'astratta possibilità che la Corte possa ritenere nel caso attualmente oggetto del suo giudizio – contrariamente a quanto sostenuto nella 329/1992 – che il limite posto alla tutela giurisdizionale in sede esecutiva sia ammissibile, senza dare luogo a un *revirement*. Il fatto che la Corte nella decisione del 1992 abbia affermato che il potere esecutivo avrebbe potuto ricorrere a uno strumento idoneo ad evitare l'applicazione di misure coercitive suscettibili di provocare reazioni pregiudizievoli all'interesse nazionale senza pregiudizio della tutela giurisdizionale riguardava infatti quello specifico caso concreto ove non era in gioco alcun rimedio.

Tra la giurisprudenza della Corte, sembra inoltre ineludibile doversi confrontare anche con quanto statuito dalla sentenza 238/2014. Nonostante, infatti, tale decisione abbia riguardato – come già sottolineato – solo la giurisdizione di

¹⁵ Punto 5 del *Considerato in diritto*. Peraltro, come noto, il passaggio della sentenza citato è stato riportato pedissequamente dalla Corte costituzionale anche all'interno della sentenza n. 238/2014, cfr. punto 3.4. del *Considerato in diritto* (l'enfasi è aggiunta).

¹⁶ Punto 6 del *Considerato in diritto*.

¹⁷ Punto 1 del *Considerato in diritto*.

cognizione, questa ha posto in luce l'importanza dell'effettività della tutela giurisdizionale nello specifico caso delle vittime dei crimini nazisti, tanto da fare sì che taluni Autori abbiano sostenuto come la sentenza costituisca un ostacolo alla salvaguardia dell'art. 43¹⁸.

Come noto, la dottrina si è domandata se tra i criteri alla base della 238 vi fosse stata anche l'assenza di rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale; le risposte non sono state univoche. Alcuni Autori hanno sostenuto come la Corte si fosse limitata a prendere in considerazione l'assenza della tutela giurisdizionale determinata dalla norma consuetudinaria sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile di cognizione straniera¹⁹; altri hanno ritenuto che l'assenza di un rimedio alternativo alla tutela giurisdizionale avesse rappresentato la «crucial condition» della decisione²⁰. Chi scrive ritiene come indubbiamente l'assenza del rimedio alternativo abbia costituito il parametro decisivo sulla base del quale la Corte si è pronunciata. Non si deve, infatti, dimenticare come la Consulta abbia affermato che la CIG avesse «espressamente riconosciuto [...] – e risulta confermato dalla difesa della RFG, che ha escluso l'esistenza di altri rimedi giurisdizionali a tutela delle vittime dei predetti crimini che il difetto di giurisdizione dei giudici italiani comporta un sacrificio dei diritti fondamentali dei soggetti che hanno subito le conseguenze dei crimini commessi dallo Stato straniero ed ha individuato, sul piano del diritto internazionale, nell'apertura di un nuovo negoziato il solo strumento per definire la questione»²¹. I negoziati auspicati dalla CIG, come noto, non si sono mai svolti. Pertanto, l'assenza della previsione di una qualunque forma di tutela nei confronti delle vittime dei crimini nazisti ha spinto i giudici costituzionale a 'riattivare' lo strumento della tutela giurisdizionale.

Di conseguenza, si potrebbe sostenere che la Corte potrebbe ricorrere *proprio* alla 238/2014 per fondare una decisione volta a salvaguardare l'art. 43, valorizzando l'esistenza *in questo caso* del rimedio: i giudici costituzionali, attraverso un'interpretazione autentica della 238 – che chiarisca come *in quel caso* il bilanciamento fosse stato risolto a favore della tutela giurisdizionale *per l'assenza di rimedi alternativi* – potrebbero affermare che nel giudizio relativo all'art. 43 il bilanciamento debba avere un esito diverso²².

Si deve concludere, dunque, che il rimedio alternativo potrebbe *in astratto* consentire alla Consulta di salvare l'art. 43 senza che ciò sia precluso – se non addirittura avallato – da parte della giurisprudenza costituzionale.

¹⁸ V. per tutti P. CAROLI, *Sollezata la questione di costituzionalità della norma istitutiva di un Fondo (italiano) per le vittime di crimini nazisti*, in *Sistema Penale*, 23 gennaio 2023.

¹⁹ V. per tutti P. DE SENA, *Spunti di riflessione sulla sentenza 238/2014 della Corte costituzionale*, in *SIDIBlog*, 30 ottobre 2014. Il fatto che nel giudizio della Corte non avesse avuto alcun impatto l'assenza di rimedi alternativi è stato sostenuto anche dalla Corte di Cassazione, sez. I pen., sentenza del 29 ottobre 2015, n. 43696, par. 5.2.1.

²⁰ In questo senso v. R. PAVONI, *How Broad is the Principle Upheld by the Italian Constitutional Court in Judgment No. 238*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2016, 73 ss., 579.

²¹ V. 3.1. del *Considerato in diritto*.

²² V. R. PAVONI, *Germany versus Italy reloaded: Whither a human rights limitation to State immunity?*, in *QIL- Questions of International Law, Zoom-in* 94, 2022, 19 ss., 22-23.

Ciò detto, occorre però altresì evidenziare come la Corte per poter affermare la legittimità del limite posto dalla norma, dovrebbe porre in essere delle ulteriori valutazioni, prendendo in considerazione *quale tutela* dei diritti sostanziali dei creditori venga offerta *in concreto* dal rimedio; ed ecco allora che appaiono rilevanti le considerazioni svolte dal giudice *a quo* nella seconda *quaestio*, secondo cui il rimedio dell'art. 43 non sarebbe «fungibile» rispetto alla tutela giurisdizionale in sede esecutiva: i creditori verrebbero immediatamente e definitivamente privati dell'esecuzione forzata senza ricevere contestualmente il pagamento tramite il Fondo, né conoscere il *quantum* che verrà erogato.

Le censure mosse dal rimettente sembrano superabili.

Anzitutto, si deve sottolineare come il c. 5 dell'art. 43 preveda che *il pagamento* tramite il Fondo estingue ogni diritto o ragione di credito correlata alle pretese risarcitorie. Valorizzando questo dato, si potrebbe sostenere come i diritti sostanziali dei creditori, alla cui tutela lo strumento processuale dell'esecuzione forzata tende, non vengano in realtà soppressi dall'articolo, ma siano piuttosto posti in una situazione di 'quiescenza' fino al momento dell'effettivo pagamento.

Il punto fondamentale rimane dunque la questione del *quantum*: se il Fondo erogherà per intero le somme liquidate nelle sentenze, *nulla quaestio*; viceversa, ci si chiede se la compressione della tutela giurisdizionale da parte dell'art. 43 potrebbe essere ritenuta ammissibile anche qualora il Fondo prevedesse dei pagamenti forfettari. Per rispondere a questa domanda, appare ancora una volta opportuno confrontarsi con la giurisprudenza costituzionale.

Come già ricordato, nella sentenza 329/1992, la Consulta aveva affermato che non sarebbe mancato al potere esecutivo uno strumento idoneo ad evitare, senza il sacrificio della tutela giurisdizionale, l'applicazione di misure coercitive su beni di Stati esteri a destinazione privatistica suscettibili di provocare reazioni pregiudizievoli all'interesse nazionale. In tale passaggio della decisione, la Corte aveva poi aggiunto che: «In vista di tale eventualità potrà essere predisposta, per esempio, la possibilità che lo Stato italiano intervenga nella procedura esecutiva offrendo al creditore il pagamento del terzo»²³. Come già evidenziato, tuttavia, tra i presupposti di tale pronuncia non vi era un rimedio; di conseguenza, non è detto che se fosse stato predisposto un indennizzo – in quel caso assente – la Consulta non avrebbe potuto ritenere proporzionato, alla luce delle circostanze del caso concreto, il sacrificio della tutela giurisdizionale, e ciò anche a fronte eventualmente di un pagamento non integrale.

Anche avendo riguardo alla 238/2014 non sembrerebbe potersi individuare alcun ostacolo alla legittimità dell'erogazione da parte del Fondo di un *quantum* parziale. Partendo, infatti, dal già ricordato presupposto che, nella 238, la Consulta abbia utilizzato come parametro di giudizio l'assenza di un rimedio alternativo alla tutela giurisdizionale, i giudici costituzionali non hanno chiarito *quale* tipologia di rimedio avrebbe consentito di considerare proporzionata la compressione del diritto di accesso alla giustizia²⁴.

²³ V. punto 6 del *Considerato in diritto*.

²⁴ Nel suo intervento al presente Seminario il Prof. Grosso ha evidenziato come sarebbe un «salto logico» affermare che in base alla 238/2014 le vittime dei crimini nazisti siano anche 'tutelate' nel pretendere la *completa* esecuzione (cioè il pagamento di somme di denaro esattamente

Sembra pertanto che, alla luce della pregressa giurisprudenza della Corte, non vi siano ostacoli affinché i giudici possano valutare il requisito del *quantum* del ristoro in modo «flessibile»²⁵.

Tanto premesso, si deve però evidenziare come la Corte dovrà a brevissimo a pronunciarsi sull'art. 43, in assenza degli elementi concreti in base ai quali valutare il rimedio, non essendo ancora stato adottato l'ormai fantomatico decreto interministeriale attuativo che sembrerebbe chiamato a definire la disciplina del Fondo²⁶. Pertanto, se i giudici ritenessero che i 'contorni' del rimedio non siano – come effettivamente oggi non sono – sufficientemente definiti, la Corte potrebbe – in alternativa ad una secca pronuncia di illegittimità costituzionale per violazione del principio di legalità sostanziale – prevedere, ad esempio, come affermato dal Prof. Colacino durante il Seminario Preventivo Ferrarese, una sentenza manipolativa sostitutiva (prevedendo che le procedure esecutive ed i relativi giudizi di estinzione siano sospesi anziché estinti). Un'ulteriore alternativa potrebbe essere quella di adottare una sentenza manipolativa additiva, oppure ancora un rinvio *mutatis mutandis* 'alla Cappato', dando vita ad una questione di legittimità costituzionale differita che richiederebbe un nuovo intervento del Legislatore. In questi casi, la Corte potrebbe anche, verosimilmente, fissare alcune indicazioni di principio, come ad esempio, la necessità di un ristoro delle vittime equo e ragionevole.

Se la Corte dovesse intraprendere – come si auspica – una di queste strade, si renderebbe possibile – con le integrazioni necessarie – la salvaguardia dell'art. 43 (o, almeno, come vedremo a breve, di una sua parte).

3.2. Quanto finora affermato potrebbe essere sufficiente a sciogliere i nodi delle prime due questioni di legittimità costituzionale promosse dal giudice. Tuttavia, i termini del problema cambiano se si ha riguardo alla terza questione di legittimità costituzionale sollevata, dedicata (*de facto*) a quella seconda categoria di creditori individuata dall'art. 43, rappresentata da coloro che siano titolari di pronunce di *exequatur* di sentenze straniere di condanna dello Stato tedesco per i danni cagionati dai crimini commessi dal Terzo Reich nei confronti di cittadini stranieri al di fuori del territorio italiano (le note sentenze greche).

corrispondenti a quanto stabilito ex art. 2043 c.c.) nei confronti della Germania delle sentenze di cognizione, avendo sia la Consulta sia la CIG nella sentenza del 3 febbraio 2012 sempre fatto un 'generico' riferimento alla riparazione giudiziaria e alla tutela 'effettiva', non ad un vero e proprio risarcimento del danno in termini strettamente civilistici.

²⁵ In questo senso v. anche R. PAVONI, *Germany versus Italy reloaded*, cit., 23. Si rinvia anche alle ampie considerazioni di F. SALERNO, *Il necessario bilanciamento di valori di fronte alla quaestio legitimitatis*, cit., 13-18.

²⁶ Presumibilmente, il decreto interministeriale sarà adottato soltanto dopo la chiusura del termine per proporre nuove azioni ai sensi del c. 6 dell'art. 43 (tale termine è ad oggi, dopo varie modifiche, il 28 giugno 2023). Inoltre, come affermato da F. SALERNO, *Il necessario bilanciamento di valori di fronte alla quaestio legitimitatis*, cit., è plausibile che il Governo non abbia ancora adottato il decreto attuativo perché sarebbe in attesa di «moniti o indirizzi al legislatore» da parte dei giudici costituzionali «circa le coordinate da seguire nella determinazione dell'entità dei ristori individuati».

Anzitutto va evidenziato come la terza *quaestio* sia stata certamente mal formulata: il giudice rimettente ha, infatti, erroneamente lamentato l'esistenza di una discriminazione tra i creditori nel procedere all'esecuzione forzata, legata alla nazionalità delle vittime dei crimini o al *locus commissi delicti*, quando è invece evidente come l'art. 43 preveda sì una discriminazione tra creditori fondata sui criteri anzidetti, ma tale discriminazione non riguardi la possibilità di procedere ad esecuzione forzata, bensì la possibilità di accedere al Fondo.

Ora, riportando i termini della questione alle forme corrette, il problema che si pone – come ben evidenziato anche da Boggero – non riguarda la previsione di (giusti) criteri per identificare «i destinatari di un ristoro preordinato a dare una (migliore) esecuzione degli Accordi di Bonn tra Italia e Germania»²⁷, ma il fatto che nei confronti della categoria di creditori che non 'incontrino' tali criteri – per la quale il rimedio del Fondo non viene previsto – sia preclusa la tutela giurisdizionale in sede esecutiva.

Sulla legittimità dell'*exequatur* delle note sentenze elleniche, per cui è stata predisposta l'aggiunta al c. 3 dell'art. 43 in sede di conversione in legge del d.l. 36/2022, potrebbero essere fatte delle speculazioni²⁸. Tuttavia, non si può negare che, ad oggi, tali pronunce esistano, siano definitive, e pienamente suscettibili di esecuzione nel nostro ordinamento.

Ciò detto, il bilanciamento descritto nel paragrafo precedente, fondato sull'esistenza e la valorizzazione del rimedio, non potrebbe ovviamente trovare applicazione per i creditori nei confronti dei quali l'accesso al Fondo non sia garantito; di conseguenza, pare difficile in questo caso che possa essere affermata dalla Corte la proporzionalità del sacrificio della tutela giurisdizionale in sede esecutiva rispetto alle finalità previste dall'art. 43, e ciò in quanto si avrebbe il sacrificio assoluto del c.d. 'nucleo duro' del diritto alla tutela giurisdizionale, pregiudicando del tutto quei diritti sostanziali che lo strumento processuale dell'esecuzione forzata è volto a tutelare. La Corte dovrebbe allora sancire – attraverso la tecnica ritenuta più appropriata – che la categoria di creditori priva del rimedio possa procedere ad esecuzione forzata nei confronti dei beni tedeschi siti sul territorio italiano (nei limiti della norma consuetudinaria internazionale sull'immunità dei beni a destinazione pubblicistica degli Stati dalle misure coercitive straniere)²⁹.

Certo è che un esito di questo tipo – per quanto forse 'costituzionalmente necessitato' – potrebbe comportare non pochi problemi³⁰.

Anzitutto, qualora nei confronti dei creditori che sulla base dell'art. 43 possono accedere al Fondo non fosse erogato l'intero *quantum* previsto dalle sentenze o dagli atti transattivi, si potrebbe creare potenzialmente una 'nuova'

²⁷ V. G. BOGGERO, *Una pronuncia "interpretativa di inammissibilità"*, cit. Cfr. anche le considerazioni di F. SALERNO, *Il necessario bilanciamento di valori di fronte alla quaestio legitimitatis*, cit.

²⁸ Sul punto v. G. BERRINO, *Quale effettività della tutela giurisdizionale nel caso Germania c. Italia?*, cit., 229-230.

²⁹ V. G. BERRINO, *The Impact of Article 43 of Decree-Law no 36/2022 on enforcement proceedings regarding German State-owned assets*, in *QIL- Questions of International Law, Zoom-in* 94, 2022, 59 ss., 71.

³⁰ *Ivi*, 72.

discriminazione: mentre tali soggetti potrebbero avere solo una soddisfazione parziale di quanto loro attribuito in sede di cognizione, i creditori in forza di sentenze straniere avrebbero la possibilità – probabilmente soltanto illusoria – di poter recuperare l'intero *quantum* loro riconosciuto attraverso il ricorso – potenzialmente infinito (fino al raggiungimento dell'ammontare totale) – all'esecuzione forzata sui beni a destinazione commerciale.

C'è poi un secondo problema connesso con il giudizio dinanzi alla CIG attualmente pendente. Come già evidenziato, la Germania, tra le violazioni imputate all'Italia, ha contestato anche l'esecuzione delle decisioni italiane emesse in violazione del diritto internazionale. Tra tali decisioni si annoverano anche a pieno titolo, secondo quanto stabilito dalla CIG nella sua sentenza del 3 febbraio 2012, anche le pronunce di *exequatur* delle sentenze elleniche. Di conseguenza, se la Regione Sterea Ellada – che ha richiesto ed ottenuto l'*exequatur* delle decisioni greche di condanna della Germania, e ha poi avviato dei procedimenti esecutivi nei confronti di beni tedeschi siti sul territorio italiano (o comunque è intervenuta nei procedimenti in qualità di creditore) – riuscisse infine a dare esecuzione alle sentenze su beni a destinazione commerciale, la soluzione costituzionalmente necessitata – eventualmente adottata dalla Corte – potrebbe ricondurre la problematica internazionale allo *status quo ante* l'adozione dell'art. 43. Come già sottolineato, infatti, non è detto che la Germania non avrebbe avviato un ricorso dinanzi alla CIG anche qualora l'esecuzione fosse stata concessa nei confronti di beni riconosciuti dallo Stato tedesco come a destinazione commerciale.

Tuttavia, salvo voler affermare che il bilanciamento tra la tutela giurisdizionale in sede esecutiva e gli interessi sottesi all'art. 43 debba essere risolto a favore di questi ultimi *anche in assenza del rimedio alternativo*, la previsione da parte della Consulta circa l'ammissibilità delle procedure esecutive su beni a destinazione commerciale per i creditori in forza delle sentenze straniere appare difficilmente evitabile, salvo (l'improbabile ipotesi che) l'Italia intenda estendere anche a tale categoria di soggetti l'accesso al Fondo.

4. In conclusione, come affermato dal Prof. Grosso durante il Seminario Preventivo Ferrarese, «il caso preme sul diritto, e questo caso va valutato nella sua specificità che lo distingue eventualmente da altri casi». Se è vero che i 'vecchi' bilanciamenti che la Corte costituzionale ha operato nella sua precedente giurisprudenza hanno condotto al riconoscimento dell'impossibilità di comprimere il diritto alla tutela giurisdizionale, è altrettanto vero che occorre vagliare attentamente quali siano stati i presupposti sulla base dei quali tali bilanciamenti sono stati effettuati. I presupposti nel caso che riguarda il sindacato di costituzionalità dell'art. 43 appaiono senz'altro diversi rispetto a quelli riscontrati dalla Corte nei giudizi passati, e si auspica che ciò possa condurre – nei limiti chiariti – a 'nuovi' bilanciamenti, che contemperino – armonizzandoli – i contrapposti principi costituzionali senza sacrificarne il 'nucleo duro', così da avere anche l'opportunità di ricomporre – in qualche misura – quella frattura creatasi tra ordinamento internazionale e ordinamento interno che il Legislatore ha tentato di fronteggiare.

UNA PRONUNCIA “INTERPRETATIVA DI INAMMISSIBILITÀ” COME TENTATIVO DI RICOMPORRE LA FRATTURA TRA DIRITTO COSTITUZIONALE E DIRITTO INTERNAZIONALE GENERALE

di GIOVANNI BOGGERO *

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L’inammissibilità della questione. – 2.1. La non condivisibilità della tesi del difetto di rilevanza sostenuta dall’Avvocatura Generale dello Stato. – 2.2. L’inammissibilità per mancata interpretazione conforme a Costituzione. – 3. Quale interpretazione conforme? – 3.1. Una lettura aperta al diritto internazionale generale: l’esercizio della giurisdizione è precluso su beni *publicis usibus* destinata ma non su beni utilizzati *jure gestionis*. – 3.2. I procedimenti esecutivi legati a sentenze straniere sono estinti a meno che non riguardino beni destinati ad attività commerciali. – 3.3. Il Fondo ristori costituisce in linea di principio un rimedio alternativo ragionevole e proporzionato. – 4. Conclusioni.

1. La questione di legittimità costituzionale, così come sollevata dal Tribunale di Roma (Sez. IV Civ., rel. Iappelli), appare in tutta evidenza mal posta e, in quanto tale, rischia di non sfuggire alla “sanzione” della declaratoria di inammissibilità da parte della Corte costituzionale. Stante la delicatezza degli interessi in gioco e, soprattutto, visti gli approdi interpretativi non sempre ragionevoli cui è giunta parte della giurisprudenza di merito dopo l’entrata in vigore dell’art. 43 d.l. n. 36/2022, la Corte potrebbe, tuttavia, restituire valore e certezza a una interpretazione costituzionalmente orientata che non obliteri la sostanza dei molti principi sottesi alla *quaestio legitimitatis*, senza dover per questo abdicare a una rigorosa verifica dei requisiti di rilevanza e non manifesta infondatezza. Non ogni pronuncia di inammissibilità, infatti, è qualificabile nei soli termini della pronuncia “in rito”, ma, come noto, a seconda della motivazione che la accompagna, può, al contrario, veicolare significati ulteriori, equiparabili, al limite, a quelli di un’interpretativa di rigetto¹.

2. Innanzitutto, occorre osservare che ha senz’altro una qualche cogenza argomentativa l’eccezione formulata dall’Avvocatura Generale dello Stato nella propria comparsa di costituzione (punto 2 - R.O. 154/2022 - CT 50751/2022), oltretutto ipoteticamente avanzata dalla prof.ssa Torretta nella sua relazione (p. 19), in base alla quale la censura del solo art. 43, co. 3 d.l. n. 36/2022 (convertito in l. n.

* Ricercatore a t.d. lett. b) in Istituzioni di diritto pubblico - Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Torino

¹ Cfr. in tema per tutti: M. RUOTOLO, *Interpretazione conforme a Costituzione e tecniche decisorie*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Napoli, 2012, 2469 e ss., il quale, come veicolo per consentire l’emersione di norme compatibili con la Costituzione, “predilige” le sentenze interpretative di rigetto, salvo il caso di evidente mancanza di sforzo nella ricerca dell’interpretazione conforme.

79/2022) e non anche della norma internazionale consuetudinaria sull'immunità dall'esecuzione rende l'oggetto della questione "inesatto o incompleto" ed è idonea, pertanto, a provocare una declaratoria di inammissibilità per difetto di rilevanza. A questo proposito, va, infatti, osservato come il giudice civile, per poter dichiarare l'estinzione di una procedura esecutiva ai sensi del citato co. 3, debba prima verificare la natura dei beni staggiti, applicando ovvero dubitando della costituzionalità della norma consuetudinaria sull'immunità dall'esecuzione. Se, quindi, detto giudice avesse un dubbio circa la compatibilità costituzionale di una norma internazionale che impedisce l'esecuzione su particolari tipologie di beni *publicis usibus destinata*, egli non dovrebbe far altro che sollevare una q.l.c. che interessi anche detta norma, proprio perché la decisione su di essa è logicamente antecedente rispetto a quella relativa all'estinzione del procedimento esecutivo e, quindi, pregiudiziale ai sensi dell'art. 23 l. n. 87/1953.

2.1 Una tale lettura processuale è, tuttavia, necessitata soltanto nella misura in cui il giudice dell'esecuzione debba effettivamente svolgere una qualche verifica sulla destinazione dei beni tedeschi, il che, dopo l'entrata in vigore dell'art. 43 d.l. n. 36/2022, non è più, *prima facie*, operazione legislativamente necessitata, dal momento che l'anzidetto co. 3 chiarisce che le sentenze di accertamento e liquidazione dei danni subiti dalle vittime dei crimini compiuti dal *Terzo Reich* sono eseguite esclusivamente a valere sul Fondo ristori previsto dal comma 1, a prescindere, cioè, dalla natura dei beni staggiti nell'ambito di una data procedura esecutiva. Pertanto, dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 36/2022, l'applicazione della norma internazionale consuetudinaria non si pone più come passaggio logico *stricto sensu* antecedente rispetto all'applicazione dell'art. 43 dell'anzidetto decreto-legge; il giudice dell'esecuzione rimettente, richiesto dalla Repubblica federale di Germania di dichiarare l'estinzione della procedura esecutiva immobiliare incardinata avanti a sé, si è, infatti, ritrovato a dover applicare in primo luogo l'art. 43, co. 3 del d.l. n. 36/2022. Come del resto implicitamente ammesso dalla stessa Avvocatura Generale dello Stato nella propria memoria, la fase nella quale il Tribunale di Roma avrebbe, invece, dovuto scrutinare la fondatezza o meno dell'eccezione di impignorabilità dei beni sequestrati - e applicare ovvero eventualmente dubitare della costituzionalità di siffatta norma internazionale consuetudinaria - era quella anteriore all'entrata in vigore del decreto-legge in parola, quando, tuttavia, proprio detto giudice ha rifiutato di sollevarla, ritenendola erroneamente una questione pregiudicata² e, come tale, passibile di nuova pronuncia di manifesta inammissibilità per identità dell'oggetto (così, in passato, dopo la sent. n. 238/2014 vedasi già: ord. n. 30/2015).

2.2. Nel momento in cui il giudice dell'esecuzione ha sollevato la questione di legittimità costituzionale della disposizione citata, la norma consuetudinaria era,

² In proposito sia consentito rinviare a G. BOGGERO, *Il Governo tenta di "disinnescare" il (nuovo) ricorso sulle immunità della Germania davanti alla Corte internazionale di giustizia*, in *Quad. Cost.* n. 3/2022, 591, ma vedi anche G. BERRINO, *Quale effettività della tutela giurisdizionale nel caso Germania c. Italia? L'art. 43 del d.l. n. 36/2022 come 'rimedio' costituzionalmente legittimo*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale* n. 1/2023, 206.

insomma, già diventata il “convitato di pietra” del giudizio *a quo*, un profilo di merito essenziale - ma da ritenersi ormai subordinato in termini processuali - di una più ampia operazione di bilanciamento svolta dal legislatore allo scopo di garantire in egual misura tanto gli interessi collegati alla regola immunitaria, quanto quelli concernenti il diritto alla tutela giurisdizionale. Nel giudizio *a quo* l’immunità dall’esecuzione è quindi elemento a pieno titolo integrante uno degli interessi costituzionalmente rilevanti oggetto di bilanciamento e non già norma-oggetto della questione. Ciò non vieta che anche una norma, come quella immunitaria, che concretizza uno degli interessi protetti attraverso altra disposizione di legge, quella in tema di estinzione delle procedure esecutive, possa a sua volta essere oggetto di questione di legittimità costituzionale, ma questa operazione si rende processualmente possibile soltanto in subordine, ossia una volta avviato lo scrutinio in ordine alla disposizione legislativa presupposta che della prima non è semplicemente una norma riproduttiva interna.

Senonché, occorre sottolineare come, proprio con riguardo al bilanciamento sotteso a tale disposizione, il giudice rimettente abbia ommesso qualsiasi riferimento alla norma internazionale consuetudinaria quando, invece, esso sarebbe servito per contribuire a valutare la proporzionalità dell’estinzione legislativamente fondata delle procedure esecutive aventi a riguardo beni immobili tedeschi. Sul presupposto erroneo che la norma consuetudinaria sull’immunità dall’esecuzione non sia proprio entrata nell’ordinamento interno a seguito della sentenza n. 238/2014 (su cui vedasi anche punto 3 della memoria dell’Avvocatura Generale dello Stato), il giudice *a quo* ha, invece, scelto di prescindere da qualsivoglia sindacato di proporzionalità sulla ponderazione di interessi individuata dal legislatore, limitandosi ad asserire apoditticamente che la soluzione offerta dal decreto-legge fosse patentemente squilibrata, dal momento che l’estinzione dei procedimenti esecutivi, ancorché accompagnata dall’istituzione di un Fondo di ristoro, avrebbe causato un “sacrificio assoluto” del diritto alla tutela giurisdizionale, diritto che, come tale, dovrebbe, invece, intendersi comprensivo di una necessaria dimensione esecutiva. In altri termini, il Tribunale di Roma si è limitato a offrire l’unica interpretazione dell’art. 43 idonea a restituirne un significato incostituzionale. Al proposito, è appena il caso di rilevare che, in questo modo, il giudice rimettente è venuto meno a quell’obbligo di interpretazione adeguatrice che incombe in via preliminare su qualunque giudice intenda sollevare una q.l.c.³ Lungi dal qualificarsi, quindi, come un caso di inammissibilità per difetto di rilevanza, la questione appare inammissibile per mancato esperimento di qualsivoglia tentativo di interpretazione conforme a Costituzione ove, pure, essa poteva effettivamente dirsi a “portata di mano” del giudice.⁴

³ Sul punto si rinvia alla nota sent. n. 356/1996, Punto 4 del *Considerato in Diritto*, su cui vedasi: E. LAMARQUE, *Una sentenza «interpretativa di inammissibilità»?*, in *Giur. Cost.*, 1996, 3107 ss.

⁴ Non sembra, quindi, questo il caso in cui occorre recuperare la tipologia decisoria delle sentenze interpretative di rigetto, secondo quanto osservato da M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IX, 2016, 473. Sul punto cfr. anche V. MARCENÒ, *Quando il giudice deve (o doveva?) “fare da sé”. Interpretazione adeguatrice, interpretazione conforme, disapplicazione della norma di legge*, in *Diritto e Società*, 2018, 644-646.

3. La Corte, nel rilevare tale obiettiva carenza, potrebbe, allora, cogliere l'occasione per "scacciare"⁵ l'interpretazione non costituzionale che insidia quella conforme, mettendo in luce il non irragionevole bilanciamento posto alla base della straordinaria necessità e urgenza di introdurre nell'ordinamento l'art. 43 d.l. n. 36/2022, ossia, come detto, quella di ponderare gli interessi sottesi alla norma internazionale consuetudinaria sull'immunità dall'esecuzione (art. 10, co. 1 Cost.) e quelli relativi alla tutela del diritto alla difesa in ogni stato e grado del processo (art. 24) per la difesa di diritti fondamentali (art. 2 Cost.).

3.1. In particolare, la Corte potrebbe, dapprima, evidenziare come la garanzia dell'immunità dall'esecuzione, diversamente da quella dell'immunità dalla giurisdizione di cognizione, tutela interessi ulteriori rispetto al mantenimento dei buoni rapporti internazionali con altri Stati, tra cui l'esercizio attuale delle funzioni sovrane di uno Stato estero, in questo modo recuperando almeno in parte una dimensione interpretativa aperta al diritto internazionale generale. Ferme restando le acquisizioni derivanti dalla sent. n. 238/2014 e al netto, quindi, di ogni considerazione sulla liceità di qualsiasi procedura esecutiva che dia seguito a sentenze di accertamento e condanna rese in violazione del diritto internazionale, la Corte potrebbe in proposito osservare che la regola dell'immunità dalla giurisdizione esecutiva nel diritto internazionale generale trova un limite, *rectius* un'eccezione, nella destinazione *iure gestionis* dei beni di uno Stato estero. Così facendo, il Giudice costituzionale contribuirebbe a dare una lettura dell'art. 43, co. 3 conforme al diritto internazionale, ossia una lettura in base alla quale il decreto-legge, oltre a dare correttamente "copertura" a beni *publicis usibus destinata*, non avrebbe precluso l'esercizio della giurisdizione esecutiva su beni tedeschi destinati ad attività *iure gestionis*, dal momento che, a seguito della consolidata affermazione del principio dell'immunità ristretta anche in sede di giurisdizione esecutiva, dovrebbe pur sempre essere consentito eseguire su beni di Stato estero - o di sue entità separate - non destinati all'espletamento di funzioni sovrane (cfr. art. 19, co. 1 lett. c) Convenzione ONU sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni del 2004; art. VIII lett. A) n. 2 ILA Draft Convention 1994 oltreché Montreal Draft Convention 1982) e nessuna norma dello Stato del foro, quantomeno in assenza di reciprocità, potrebbe quindi ripristinare una situazione analoga allo *status quo ante* del diritto internazionale generale, in base al quale cioè sussista un'immunità assoluta dall'esecuzione su qualsiasi bene mobile o immobile appartenente a uno Stato estero. Pertanto, la disposizione legislativa *de qua*, ove non correttamente interpretata, non potrebbe qualificarsi come mero esercizio di discrezionalità legislativa dello Stato del foro in ordine alla latitudine da riconoscere all'esercizio della giurisdizione nei confronti dello Stato estero nel contesto di un particolare bilanciamento volto a definire una vertenza bilaterale,⁶ ma finirebbe

⁵ Così G. ZAGREBELSKY - V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Vol. II, Il Mulino, Bologna, 2018, 227.

⁶ V. *contra* G. BERRINO, in questo volume, la quale aderisce a una lettura più coerente, ma riduttiva della portata dell'eccezione, secondo la quale la circostanza che la consuetudine non vieti più allo Stato del foro di eseguire su determinate tipologie di beni non significa anche che quest'ultimo sia anche obbligato a garantire una tale via d'accesso alla giustizia. In proposito, in

semmai per costituire una deroga all’anzidetta consuetudine che si è formata sull’eccezione all’immunità⁷ ovvero un aggiramento della norma consuetudinaria che limita il riconoscimento dell’immunità dall’esecuzione a beni a destinazione pubblicistica; in assenza di interpretazione conforme essa andrebbe, pertanto, giudicata costituzionalmente illegittima, non potendo una fonte primaria derogare a una norma internazionale consuetudinaria che, notoriamente, è riconosciuta avere rango equivalente a quello costituzionale (sentt. nn. 48/1979, 15/1996 e, da ultimo, anche n. 238/2014, Punto 3.1 del *Considerato in Diritto*).

Una interpretazione sistematica di questo tipo avrebbe, allo stesso tempo, il pregio di rendere la soluzione complessiva offerta dal decreto-legge più equilibrata, preservando, da un lato, il diritto dei creditori procedenti di scegliere se eseguire le sentenze a valere esclusivamente sul Fondo ovvero su beni privi di alcuna destinazione pubblicistica e mitigando, dall’altra, l’oggettiva disparità di trattamento esistente tra creditori procedenti italiani o comunque vittime di crimini avvenuti sul territorio italiano e creditori procedenti in possesso di un titolo esecutivo costituito da una sentenza straniera riconosciuta in Italia tramite *exequatur*. Per questi ultimi, infatti, l’art. 43, co. 3 prevede esclusivamente l’estinzione del procedimento senza alcuna possibilità di accesso al Fondo ristori. Se nessuna ipotesi di esecuzione fosse stata (anche soltanto implicitamente) fatta salva, non solo il bilanciamento della soluzione legislativa per queste ultime categorie di vittime potrebbe in effetti dirsi sproporzionato sotto il profilo degli artt. 2 e 24 Cost. (non potendo esse né accedere al Fondo, né eseguire su beni di alcun tipo), ma sarebbe difficilmente giustificabile anche sotto il profilo del principio di eguaglianza formale (art. 3, co. 1 Cost), essendo le sentenze straniere oggetto di *exequatur* del tutto equiparate a quelle rese dai giudici italiani. I criteri della nazionalità e del *locus commissi delicti* sono, infatti, non irragionevoli nella misura in cui sono utili a selezionare i destinatari di un ristoro preordinato a dare una (migliore) esecuzione degli Accordi di Bonn tra Italia e Germania⁸, ma, in assenza di rimedio alternativo, non appaiono idonei a escludere del tutto una certa categoria di individui dal ricorso alla giurisdizione esecutiva, dovendosi, quindi, ritenere che l’esercizio di detta giurisdizione rispetto a beni rientranti nella sfera delle attività *iure gestionis* non sia stato loro precluso. Diversamente, nella misura in cui la disposizione in esame non consentisse nessun tipo di misura coercitiva su alcuna tipologia di bene tedesco, né fossero previsti rimedi alternativi analoghi a quelli predisposti per i cittadini italiani o per i soggetti vittime di crimini internazionali sul territorio italiano, essa potrebbe comportare non solo la lesione degli artt. 2, 3 e

senso conforme all’autrice, con riguardo alla legislazione USA e UK v. anche J.M. THOUVENIN - V. GRANDAUBERT, *The Material Scope of State Immunity from Execution*, in T. RUYS, N. ANGELET (a cura di), *The Cambridge Handbook of Immunities and International Law*, CUP, Cambridge, 2019, 264-265.

⁷ Sulla necessità di interpretare “regola” ed “eccezione” in materia immunitaria entrambi in quanto fonti primarie del diritto internazionale (e quindi secondo i medesimi canoni) stante la loro natura strutturalmente mutevole vedasi il saggio di E. METHYMAKI - A. TZANAKOPOULOS, *Freedom with their Exception: Jurisdiction and Immunity as Rule and Exception*, in L. BARTELS, F. PADDEU (a cura di), *Exceptions in International Law*, OUP, Oxford, 2019, 225-241.

⁸ Cfr. G. BOGGERO, *La reazione del Governo italiano al (nuovo) ricorso tedesco di fronte alla CIG. Prime note sugli effetti dell’art. 43 d.l. 30 aprile 2022*, in *SIDIBlog*, maggio 2022.

24 Cost., ma anche la violazione dell'art. 6 CEDU e, quindi, in quanto norma interposta, dell'art. 117, co. 1 Cost.⁹

3.2 La soluzione interpretativa qui avanzata contribuirebbe, del resto, a fugare i dubbi alimentati tanto dal giudice rimettente - con riguardo alla creditrice procedente greca, la *Regione Sterea Ellada* - quanto da una diversa sezione civile del medesimo Tribunale di Roma (Sez. III, ord. 18.01.2023 - R.G. 12456/2009, rel. Messina), che, in maniera ancor più pregnante, ha rifiutato di disporre l'estinzione del procedimento esecutivo - per creditori procedenti greci il cui titolo esecutivo era costituito da una sentenza straniera riconosciuta in Italia - non già sul presupposto che i beni staggiti fossero destinati ad attività *iure gestionis* (come, in effetti, sarebbe stato almeno teoricamente possibile affermare), bensì in base alla circostanza che, in base al co. 1, il creditore procedente non potesse avere accesso al Fondo ristori. Una tale soluzione si allontana inequivocabilmente dalla lettera del co. 3 dell'art. 43 che prevede *sic et simpliciter* l'estinzione delle procedure esecutive basate su titoli derivanti da sentenze straniere a prescindere dal diritto di accesso al Fondo, ma soprattutto implica *a contrario*, attraverso un'operazione ermeneutica a dir poco acrobatica, che l'accesso possa, invece, essere autorizzato per creditori che esibiscano titoli esecutivi derivanti da sentenze straniere aventi a oggetto crimini commessi in Italia o riguardanti cittadini italiani. Come già illustrato in dottrina¹⁰, questa categoria di sentenze per il momento non esiste e, in un contesto di diritto internazionale consuetudinario, nel quale continua a prevalere un indirizzo contrario alla cd. *human rights exception*, non è nemmeno ipotizzabile possa vedere la luce.¹¹

3.3. Da ultimo, alla luce della propria pregressa giurisprudenza in materia (sent. n. 329/1992 *Punto 5 del Considerato in Diritto*), la Corte dovrebbe entrare nel merito del bilanciamento complessivo individuato dal legislatore, osservando come la limitazione di un principio supremo come il diritto alla tutela giurisdizionale ad opera di un altro principio potenzialmente preminente debba essere soppesata sulla base delle esigenze del caso concreto; a tal riguardo, essa potrebbe evidenziare

⁹ Così J. BRÖHMER, *State Immunity and Sovereign Bonds*, in A. PETERS, *Immunities in the Age of Global Constitutionalism*, Brill, Leiden, 2015, 191-192, il quale lega la potenziale lesione dell'art. 6 CEDU all'introduzione di norme interne che assicurano una garanzia immunitaria allo Stato estero superiore a quella prevista dalla consuetudine internazionale, la quale andrebbe concepita come standard minimo. Sulla necessità che anche la Corte EDU, prima di giudicare sulla garanzia dell'immunità giurisdizionale dello Stato estero come compatibile con la Convenzione, svolga un'indagine più approfondita proprio in ordine alla sussistenza nell'ordinamento interno di rimedi alternativi all'esercizio della giurisdizione cfr. M. FOROWICZ, *The Reception of International Law in the European Court of Human Rights*, OUP, Oxford, 2010, 297-298.

¹⁰ Così G. BERRINO, *Quale effettività della tutela giurisdizionale*, cit., 226-227.

¹¹ Sul perché la sentenza della Corte costituzionale non abbia contribuito all'emersione nella consuetudine internazionale di quella che taluno in dottrina qualificava come eccezione *in fieri* all'immunità giurisdizionale degli Stati v. C. FOCARELLI, *State Immunity and Serious Violations of Human Rights: Judgment No. 238 of 2014 of the Italian Constitutional Court Seven Years on*, in *The Italian Review of International and Comparative Law*, 1 (2021), 29-58. *Contra* vedasi tra gli altri V. TERZIEVA, *State Immunity and Victims' Rights to Access to Court, Reparation, and the Truth*, in *International Criminal Law Review*, 22 (2022) 780-804.

come il soddisfacimento del diritto alla tutela giurisdizionale dei creditori precedenti non sia stato completamente obliterato, vuoi, appunto, per le residua facoltà di eseguire su beni adibiti allo svolgimento di attività diverse da quelle sovrane vuoi per via della previsione di un Fondo ristori, ossia di un rimedio alternativo dotato di equivalente, se non persino di maggiore effettività (cfr. sul punto la relazione del prof. Salerno, p. 7), giustificato dall’interesse pubblico a porre fine a una lunga e delicata vertenza bilaterale in tema di riparazioni di guerra; a quest’ultimo proposito, il Collegio potrebbe, però, cogliere l’occasione per sottolineare come, ai sensi del co. 4, le modalità di accesso al Fondo per i cittadini italiani o per gli stranieri vittime di crimini avvenuti sul territorio italiano, pur non costituendo di per sé un pregiudizio assimilabile a quello che deriverebbe dalla mera estinzione dei procedimenti esecutivi, non dovrebbero comunque essere disciplinate dal decreto interministeriale in maniera vaga o indeterminata, sicché l’istituzione del suddetto Fondo si giustificherebbe solo nella misura in cui esso sia finanziato in maniera coerente con le proprie esigenze istituzionali¹² e purché il calcolo del *quantum* dei singoli ristori sia adeguatamente proporzionato (anche se non dovrà necessariamente essere identico) rispetto a ciò che è stato originariamente liquidato in sede giurisdizionale e tenga, pertanto, conto in maniera non irragionevole anche delle diversità esistenti tra le varie categorie di vittime dei crimini internazionali commessi dalla Germania.

4. Svolta l’operazione qui sommariamente tratteggiata, ispirata da un atteggiamento di chiaro stampo collaborativo e non di mero rimprovero per il giudice che, pure, non ha profuso alcuno sforzo interpretativo di adeguamento, la Corte non avrà abdicato al proprio ruolo di garante delle forme corrette del giudizio di legittimità costituzionale delle leggi in via incidentale e, allo stesso tempo, avrà reso un buon servizio a una maggiore certezza del diritto, tanto costituzionale, quanto internazionale.

¹² Al proposito, non è necessaria alcuna pronuncia additiva, come pure autorevolmente affermato dal prof. Salerno nella propria *Relazione introduttiva* § 3, in questo stesso volume, dal momento che quello dell’art. 43, co. 1 non costituisce un “tetto” di spesa, bensì una mera previsione, come tale costantemente rivedibile dal legislatore che, infatti, è già intervenuto *medio tempore* a incrementare il *quantum* da destinare a detto scopo (d.l. 29 dicembre 2022, n. 198, convertito in L. 24 febbraio 2023, n. 14).

PERCHÉ NON SIA UN'OCCASIONE MANCATA

di ROBERTA CALVANO*

SOMMARIO: 1. Il convitato di pietra dell'ordinanza di rimessione. – 2. I problemi sollevati dall'art. 43 comma 1. – 3. Il dibattito sulla violazione del giudicato costituzionale. – 4. Tre possibilità perché non sia un'occasione mancata. – 5. Il valore ineludibile del precedente del 2014.

1. La perdurante importanza della sentenza n. 238 del 2014 (che avevo a suo tempo apprezzato per la sua storica portata e per il suo coraggio, pur commentandone criticamente qualche profilo¹), mi hanno stimolato a svolgere qualche breve osservazione su un aspetto rimasto purtroppo estraneo all'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale del Tribunale di Roma del 21 novembre 2022. Il punto su cui vorrei soffermare l'attenzione è infatti un po' un convitato di pietra in questa ordinanza, riferendosi ad un tema che a mio avviso è fortemente presente sullo sfondo dell'odierna questione di costituzionalità. Faccio riferimento al tema del rapporto tra la disciplina del Fondo di ristoro istituito, con il decreto-legge n. 36 del 2022 e il rispetto dei precedenti della Corte costituzionale, sia con riguardo alla rilevanza del principio dello *stare decisis* per gli organi di giustizia costituzionale, sia al tema del necessario rispetto da parte del legislatore delle sentenze di accoglimento del giudice costituzionale. Sebbene la violazione del giudicato costituzionale non sia stata oggetto di censura nell'ordinanza di rimessione esaminata in questo seminario, la questione della possibile attivazione del parametro di cui all'art. 136 Cost., oltre che del rispetto del precedente del 2014, meritano ad avviso di chi scrive qualche rilievo e un'attenta riflessione da parte del giudice costituzionale.

2. L'oggetto della questione di costituzionalità odierna, infatti, è la disposizione dell'art. 43, comma 3 del decreto-legge n. 36 del 2022, contenente quella che può essere considerata una clausola “tombale” circa il contenzioso sui crimini di guerra perpetrati tra il 1939 e 1945 in Italia dalle forze armate del Terzo Reich. Tale disposizione fa rinvio al comma 1 dello stesso articolo 43, che istituisce il “Fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani dalle forze del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945”, *assicurando continuità all'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica Federale di Germania reso esecutivo con decreto del Presidente della Repubblica 14 aprile 1962, n. 1263*”.

* Ordinaria di Diritto costituzionale, Università degli studi di Roma Unitelma Sapienza

¹ R. CALVANO, *Il coraggio della Corte costituzionale nella sentenza n. 238 del 2014 crea un'ipotesi di rinvio "à la carte?"*, in *DPCE online*, 1/2015, 153.

Sorvolando per ragioni di spazio sulle altre ragioni che inducono a dubitare della legittimità dell'art. 43², che avrebbero militato quindi a favore della sua integrale inclusione nell'oggetto della questione di costituzionalità da parte del giudice *a quo*, va rilevato come, con particolare riferimento al comma 1, si ponga uno specifico dubbio di costituzionalità che non risulta essere stato sin qui rilevato.

Con l'espressione contenuta nell'art. 43, comma 1, si intende “*assicurare continuità*” all'accordo tra Italia e Germania, con ciò richiamando quindi in vita tramite espresso rinvio il DPR del 1962, che all'art. 2, comma 2 dell'accordo ad esso allegato prevede che “Il Governo italiano dichiara che sono definite tutte le rivendicazioni e richieste della Repubblica italiana, o di persone fisiche o giuridiche italiane, ancora pendenti nei confronti della Repubblica Federale di Germania o nei confronti di persone fisiche o giuridiche tedesche, purché derivanti da diritti o ragioni sorti nel periodo tra il 1 settembre 1939 e l'8 maggio 1945”. Nell'articolo si aggiunge poi che “*il Governo italiano terrà indenne la Repubblica Federale di Germania e le persone fisiche e giuridiche tedesche da ogni eventuale azione o altra pretesa legale da parte di persone fisiche o giuridiche italiane per le rivendicazioni e richieste suddette*” (quindi chiaramente contemplando non solo quelle pendenti ma quelle future).

Il contenuto di tale accordo escludeva quindi la possibilità di esercitare la funzione giurisdizionale a tutela delle vittime dei crimini di guerra in questione. L'art. 43 comma 1 che lo richiama produce così esattamente l'effetto che il dispositivo della sentenza n. 238 del 2014 veniva poi a precludere. Tale dispositivo, infatti, oltre a dichiarare l'inammissibilità di una delle questioni sollevate, dichiarava incostituzionale l'art. 3 (intitolato “Esecuzione delle sentenze della Corte internazionale di giustizia”) della legge n. 5 del 2013 (Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e *dei loro beni*,) impedendo il prodursi degli effetti della sentenza della CIG tesi a precludere l'esercizio della tutela giurisdizionale dei diritti in ragione dell'asserita immunità degli Stati dalla giurisdizione per atti *iure imperii*.

² Disposizione quella dell'art. 43 che, oltre a non garantire una tutela equivalente a quella rappresentata dalla piena tutela giurisdizionale (come argomentato meglio in altri interventi di questo seminario), non appare supportata dai presupposti dei casi straordinari di necessità e urgenza, recata ora in una legge (n. 79 del 29 giugno 2022) di conversione del d.l. n. 36 disomogenea, non autoapplicativa, e frutto di un'approvazione “coartata” in entrambe le camere tramite l'apposizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti del Governo. Tutte caratteristiche queste da tempo individuate come evidentemente sintomatiche di un *iter* procedurale non rispondente al dettato costituzionale, come ricordato più volte nella giurisprudenza costituzionale e, da ultimo, anche dal Presidente della Repubblica nella sua Lettera ai Presidenti delle Camere circa la conversione del d.l. n. 198 del 2022, in cui sostanzialmente dichiarava di non esercitare il potere di cui all'art. 74 unicamente in ragione dei termini in scadenza di quel decreto mille-proroghe. Una presa di posizione che contribuisce a palesare quanto sia più che mai urgente che la Corte giunga finalmente al pronunciamento molto atteso, che anche questa occasione le offrirebbe. Sul punto v. da ultimo L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Cacucci, Bari, 2022, 217 ss. e 313 ss.

Va detto incidentalmente che tale tutela giurisdizionale, come emerso nel corso del seminario³, può essere ritenuta comprendere alla luce della giurisprudenza costituzionale anche la fase esecutiva di aggressione dei beni del debitore. A simile conclusione si giunge anche in forza della declaratoria di incostituzionalità della norma che si è richiamata (art. 3 della legge n. 5 del 2013, che faceva sì che nei casi in cui “la Corte internazionale di giustizia, con sentenza che ha definito un procedimento di cui è stato parte lo Stato italiano, ha escluso l'assoggettamento di specifiche condotte di altro Stato alla giurisdizione civile, il giudice davanti al quale pende controversia relativa alle stesse condotte rileva, d'ufficio e anche quando ha già emesso sentenza non definitiva passata in giudicato che ha riconosciuto la sussistenza della giurisdizione, il difetto di giurisdizione in *qualunque stato e grado del processo*”), la cui interpretazione deve poi tener conto che la richiamata Convenzione riguardava anche la fase esecutiva della tutela giurisdizionale, come dimostrato all'art. 19, intitolato “Immunità degli Stati nei confronti delle misure coercitive posteriori alla sentenza”.

A tale esito si giunge inoltre in base ad una deduzione logica, dovendosi altrimenti ritenere che, essendo la declaratoria di incostituzionalità riguardante la sola giurisdizione di cognizione, le relative conseguenti sentenze civili avrebbero dovuto ritenersi sin da allora *inutiliter datae*, salvo aspettarsi magari l'adempimento spontaneo del debitore... dopo settant'anni di contenzioso...?

3. Da questo punto di vista è da ritenere allora che la norma contenuta nell'art. 43, comma 1 (non impugnata oggi) mira a riprodurre gli identici effetti di altra già dichiarata incostituzionale e, come ebbe a dichiarare la Corte nella sentenza n. 73 del 1963, qualora ciò avvenga si assiste alla violazione del giudicato costituzionale, poiché “si è ridata nuova efficacia giuridica a quella norma illegittima, che tale efficacia aveva perduto in conseguenza della sentenza della Corte costituzionale. Evidente appare, dunque, il contrasto fra l'effetto della sentenza, che toglie efficacia, e l'impugnato articolo di legge che convalida e sana...”

Come rimarcato nelle relazioni introduttive la vicenda in atto tra Italia-Germania, chiama in causa il rapporto tra poteri dello Stato, nel senso che si è assistito in essa ad una biforcazione tra l'orientamento a favore della tutela dei diritti fondamentali espresso dalla magistratura e dalla Corte costituzionale, e quello portato avanti dal legislatore governativo e parlamentare. Non è possibile in questa sede aprire il vaso di pandora che questo tema coinvolge (né tantomeno quella dell'utilizzazione abnorme e impropria della decretazione d'urgenza), ma è necessario almeno sottolineare che è proprio alla luce di tale biforcazione che si sarebbe dovuta (o si potrebbe ancora) stigmatizzare la violazione del giudicato costituzionale.

Il dibattito sul tema come si sa risale agli anni '60 tra i grandi maestri della nostra disciplina, e massimi esperti della giustizia costituzionale: Alessandro

³ In particolare nell'ampia relazione in questo seminario di P. TORRETTA, *I risarcimenti per i crimini di guerra del terzo Reich fra giustizia e ragion di Stato. La parola di nuovo alla Corte costituzionale*.

Pizzorusso⁴ che si soffermava sul tema della sovrapposizione dell'art. 136 con il principio *stare decisis*, di necessario rispetto dei precedenti da parte del giudice costituzionale (ritenendolo naturalmente principio non vincolante, ma particolarmente rilevante nell'ambito della giustizia costituzionale, salva la necessità di motivare adeguatamente ogni *revirement*), e segnalava la necessità di distinguere l'effetto del giudicato da quello di precedente. Altra parte della dottrina sottolineava che “la formula del giudicato costituzionale non è (...) un riferimento meccanico a un concetto definito altrove. Essa è la sintesi che indica la particolare stabilità delle decisioni di accoglimento, e la loro resistenza ai tentativi di porle nel nulla”⁵. La distinzione proposta da Crisafulli⁶ circa la distinzione tra disposizioni riproduttive di altre dichiarate incostituzionali solo *pro futuro*, come poste in violazione del precedente, mentre quelle volte a ripristinare anche per il passato gli effetti di quelle caducate sarebbero state in violazione del giudicato costituzionale (ipotesi ritenuta più grave) fu poi superata da Zagrebelsky. Egli sottolineò, infatti, che “non si potrebbe escludere la violazione della forza tipica del giudicato costituzionale anche quando il legislatore operasse intendendo ripristinare la stessa legge per il futuro qualora (...) la nuova legge si presentasse fornita di un significato *antagonistico* rispetto alla pronuncia di incostituzionalità”⁷. La differenza tra questi due tipi di decisione riguarda quindi principalmente la sottolineatura della gravità del vizio della legge.

In questo caso la soluzione parrebbe obbligata: anche alla luce della giurisprudenza costituzionale successiva a quegli anni, nella quale l'ambito di operatività della violazione del giudicato sembra essersi ampliato⁸, si deve ritenere che esso arrivi a coprire sicuramente le ipotesi di “dolosa” riscrittura/obliterazione da parte del legislatore degli effetti delle sentenze di accoglimento della Corte.

A ciò si potrebbe aggiungere poi la considerazione che l'art. 15, comma 2, lett. e della legge n. 400 del 1988, nel prevedere che il Governo non possa “mediante decreto-legge...ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento”, declina specificamente per il decreto-legge un divieto che notoriamente deriva per il legislatore, come per tutti i soggetti dell'ordinamento, dalle norme costituzionali (agli artt. 136, comma

⁴A. PIZZORUSSO, *Effetto di giudicato ed effetto di precedente delle sentenze della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.* 1966, 1976. Per uno sguardo complessivo sul tema, sia consentito rinviare al mio *Lo stare decisis nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.* 1996, 1279 ss. Più di recente F. DAL CANTO, *Il giudicato costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Giuffrè, Torino 2002; G. PARODI, *Art. 136*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI, (a cura di), *Comm. Cost.*, 2006, 2648.

⁵G. ZAGREBELSKY, Voce *Processo costituzionale*, in *Enc. dir.* XXXVI, Giuffrè, Milano 1987, 521.

⁶V. CRISAFULLI, *Riproduzione o conferma di norme dichiarate incostituzionali*, in *Giur. cost.* 1966, 1110.

⁷G. ZAGREBELSKY, cit., 522.

⁸Come ricorda P. TORRETTA nella sua Relazione introduttiva; precedenti cui va aggiunta la sent. n. 169/2015. Sarebbe quindi oggi superata la lettura che riduce la distinzione tra precedente e giudicato a “l'effetto di giudicato riguarda il ‘*decisum*’ e si esplica verso le successive questioni identiche”, mentre “l'autorità di precedente concerne invece la *ratio decidendi* e agisce nei confronti di nuove questioni solo analoghe”; così A. ANZON, *Il valore del precedente nel giudizio sulle leggi*, Giuffrè, Milano 1995, 142.

1, e 137, comma 3). E la violazione dei controlimiti fatta valere nel 2014 rappresenta sicuramente quanto di più lontano da un vizio meramente procedurale, potendosi ritenere che il diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale allora fatto valere rappresenti il cuore del nucleo duro inviolabile della Costituzione stessa.⁹

4. Perché la questione oggi all'esame della Corte non rimanga un'occasione mancata per la riaffermazione dell'importante *dictum* della Corte costituzionale del 2014, e per la difesa degli effetti delle pronunce del giudice costituzionale rimane quindi aperta una duplice - o forse triplice - possibilità. È infatti possibile prospettare l'ipotesi di un'eventuale ulteriore ordinanza di rimessione da parte di altro giudice, che denunci la violazione dell'art. 136, e quindi del giudicato costituzionale, oltre che degli artt. 3 e 24, da parte del legislatore, in relazione stavolta all'art. 43 primo comma, o anche dell'art. 43 nella sua interezza. Una simile questione potrebbe essere prospettata in via incidentale anche nel caso in cui la pronuncia circa la questione odierna dovesse essere di rigetto che di inammissibilità. La rilevanza di tale norma ai fini dei giudizi intentati per il risarcimento del danno dalle vittime e dai loro eredi appare indubbia, così come la non manifesta infondatezza, che appare quanto meno avvalorata dalla precedente sentenza del giudice costituzionale.

La seconda alternativa che si prospetta è quella di una possibile auto-rimessione da parte del giudice costituzionale, chiamato dall'odierna questione a dare applicazione all'art. 43 comma 1, in quanto richiamato e strettamente connesso al comma 3. La Corte potrebbe quindi promuovere davanti a se stessa, per le ragioni già indicate, la questione di costituzionalità del primo comma, in violazione in particolare del giudicato derivante dalla sentenza n. 238 del 2014, dovendosi ritenere che essa precluda al legislatore di porre in essere norma riprodottriva per il futuro, oltre che per il passato, degli effetti di quella già dichiarata incostituzionale.

Una terza possibile opzione si prospetta, ma qui i contorni sono necessariamente ancor più indeterminati, in vista di una futura ulteriore sentenza della Corte internazionale di giustizia, relativa specificamente all'immunità degli Stati dalla giurisdizione, concernente magari le sole procedure di esecuzione. Anche in questo caso sarebbe un giudice *a quo* a potersi attivare, richiamando specificamente il precedente del 2014, unitamente all'art. 136 Cost., a parametro, in considerazione della specifica esclusione, in esso dichiarata, circa l'efficacia di sentenze di tale giurisdizione internazionale che limitino la tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali relativa alla vicenda dei crimini di guerra più volte richiamata.

5. Un'ultima notazione dinanzi all'odierna questione pare necessaria. Passando dal tema del giudicato a quello dello *stare decisis*, va segnalato come una decisione in linea col precedente del 2014 appaia per molte ragioni ineludibile.

⁹ Si vedano in tema gli atti del convegno "Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali: alla ricerca del nucleo duro delle costituzioni", Convegno annuale del Gruppo di Pisa. Capri, 3-4 giugno 2005, Giappichelli, Torino, 2006, a cura di S. STAIANO.

Considerando la portata storica della sentenza n. 238 in relazione all'applicazione della nota teoria dei controlimiti¹⁰, non sembra eccessivo ritenere che sarebbe invero un momento drammatico se la Corte giungesse a sconfessare la propria pronuncia, negando efficacia di precedente ad una pronuncia che per la prima volta dopo decenni dava seguito a quell'importante dottrina. Ciò tanto più se si considera l'ambito in cui essa è stata resa, così significativo per le sue implicazioni storico-politiche, come molti interventi in questo seminario hanno evidenziato. Si porrebbe poi il problema della credibilità della nostra giustizia costituzionale vista dall'esterno dei confini nazionali, qualora la Corte disattendesse un proprio precedente così rilevante senza che si manifestassero adeguate ragioni sopraggiunte a giustificare la possibilità di *distinguishing*, e quindi a fondare il *révirement*.

La sentenza n. 238 del 2014 insomma rappresenta un ineludibile precedente, che per i motivi richiamati in apertura non potrebbe in alcun caso ritenersi riguardare situazioni diverse, distinguibili da quelle interessate all'*odierno petitum*, come lo stesso odierno giudice *a quo*, pur non molto puntualmente segnala nell'ordinanza di rimessione quando ricorda che gli eredi di Giorgio Angelantonio hanno eccepito "l'illegittimità costituzionale della norma rispetto agli articoli 2, 3, 24 e 77 della Costituzione, *anche in ragione* dell'interpretazione di queste norme offerta nella sentenza n.ro 238/2014".

I tempi sono difficili, è chiaro, ma se la difesa del giudicato è - oltre che garanzia della tutela dei diritti fondamentali coinvolti nel *petitum* - difesa del senso della giustizia costituzionale e del suo ruolo nel sistema dei poteri costituzionali, con l'affermazione del necessario rispetto del precedente si verrebbe almeno a segnalare la necessità del legislatore di tener conto (e di non aggirare) le pronunce di accoglimento del giudice costituzionale.

¹⁰ I riferimenti bibliografici in tale ambito sono infiniti, così come quelli relativi alla specifica vicenda "Taricco". Si veda almeno M. LUCIANI, *I controlimiti e l'eterogenesi dei fini*, in *Questione giustizia*, 1/2015, 84 ss; R. DICKMANN, *Il "Diritto al giudice" di cui all'art. 24 Cost. come principio supremo e limite al diritto internazionale generalmente riconosciuto* (Nota a Corte cost., sent. n. 238/2014), in *Federalismi.it*, n. 22/2014, 23; F. VIGANÒ, *Disapplicare le norme vigenti sulla prescrizione nelle frodi in materia di IVA? Primato del diritto UE e nullum crimen sine lege in una importante sentenza della Corte di giustizia*, in *Dir. pen. contemp.*, 14 settembre 2015; P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2015, 11 ss.; sia consentito inoltre rinviare sul punto al mio *La Corte costituzionale e i "controlimiti 2.0"*, in *Federalismi* 1/2016, 2 ss.

PARADOSSI E DISTORSIONI DI UNA SAGA INFINITA

di PAOLO CAROLI*

SOMMARIO: 1. I risarcimenti nel quadro più ampio di una giustizia mancata. – 2. Il fallimento della politica. – 3. Sulle differenze (sottovalutate) fra imprescrittibilità penale e imprescrittibilità civile. – 4. Distorsioni, paradossi e discriminazioni della soluzione proposta. – 5. Conclusioni.

1. La sentenza 238/2014 è, fra le sentenze della Corte Costituzionale italiana, una di quelle più commentate e discusse nel mondo. Spesso, tuttavia, ci si dimentica di come quella sentenza si collochi temporalmente all'interno del lungo processo di giustizia di transizione italiano,¹ in particolare con riferimento alla parallela persecuzione penale dei crimini nazisti ai danni della popolazione civile e dei militari italiani.² La questione risarcitoria, infatti, ha assunto una portata fondamentale, anche sul piano simbolico, proprio a fronte degli ostacoli incontrati in sede penale. Non si può infatti dimenticare che in quegli stessi anni le vittime degli eccidi nazisti, dopo la “scoperta” dell'Armadio della Vergogna - contenente 695 fascicoli documentanti crimini di guerra nazifascisti commessi sul territorio italiano -, per la prima volta trovarono uno spazio pubblico di narrazione e ascolto nei processi tardivi davanti ai tribunali penali militari italiani, culminati con quasi sessanta condanne all'ergastolo in processi contumaciali. Una giustizia tardiva e limitata dal fattore casuale agli eccidi per i quali i responsabili erano identificabili ed erano ancora in vita, a sessant'anni dai fatti. Tuttavia, tali vittime soffrirono poi una seconda vittimizzazione. Non solo, infatti, gli imputati avevano scelto di non partecipare personalmente ai dibattimenti, ma proprio questa assenza - per loro stessa scelta, consapevole e legittima secondo il nostro ordinamento - fu usata dalle autorità tedesche come giustificazione per negarne sia la consegna alle autorità italiane che l'esecuzione della pena in Germania.³ Con l'eccezione di Erich Priebke

* Ricercatore di tipo B in Diritto penale, Università di Torino

¹ Sia consentito di rinviare a P. CAROLI, *Il potere di non punire. Uno studio sull'amnistia Togliatti*. E.S.I., Napoli, 2020; ID., *Transitional Justice in Italy and the Crimes of Fascism and Nazism*. Routledge, Abingdon, 2022.

² Per tutti, M. DE PAOLIS – P. PEZZINO, *La difficile giustizia. I processi per crimini di guerra tedeschi in Italia 1943–2013*. Viella, Roma, 2016.

³ In altri casi si motivò che il nostro modello concorsuale unitario consentirebbe di punire delle condotte che esulerebbero dal modello concorsuale tedesco. Ad esempio, si consideri il caso di Johann Robert Riss, condannato all'ergastolo per la strage di Padule del Fuococchio, per il quale, tramite il ministero della giustizia italiano, era stato richiesto di dare esecuzione in Germania alla sentenza italiana. Nel rigettare la richiesta, il *Landgericht* di Kempten afferma che la figura del concorso morale, «speciale figura concorsuale italiana [...] estranea al diritto penale tedesco», farebbe discendere automaticamente il concorso nel reato dalla mera carica ricoperta, mentre «la mera appartenenza a un'unità e la posizione come sottufficiale, secondo gli standard del diritto penale tedesco non sono sufficienti ad affermare la partecipazione a un reato», cfr. *Landgericht Kempten (Allgäu)* 19.2.2015, 2 StVK 1076/14. Tale sentenza, oltre ad eccedere nel sindacato che compete in tale sede, dimostra un'assoluta superficialità nella comparazione giuridica e nell'analisi

(estradata dall'Argentina), Karl Hass (il quale viveva in Italia) e Michael "Mischa" Seifert (estradata dal Canada) – nessuno dei condannati residenti in Germania venne mai consegnato alle autorità italiane, né scontò la pena in Germania. Nonostante diverse autorità tedesche avessero collaborato con il procuratore militare Marco De Paolis nelle indagini, si aspettò generalmente la mancata esecuzione delle sentenze italiane prima di tentare di avviare processi in Germania, riuscendo dunque solo in un caso ad arrivare a una condanna definitiva e comunque non eseguita.⁴ L'atteggiamento della giustizia tedesca verso i criminali di guerra condannati in Italia è anche in contrasto con il rinnovato attivismo della stessa nei nuovi processi tardivi a carico del personale dei *lager*, più o meno a partire dagli stessi anni,⁵ facendo sorgere il sospetto di un doppio *standard* per il genocidio, da un lato, e i crimini di guerra, dall'altro.

2. In generale, però, le vittime italiane non furono inascoltate solamente dalle autorità tedesche. La persecuzione penale tardiva dei criminali nazisti in Italia, infatti, segna prima di tutto il fallimento (o forse l'ipocrisia) della politica, sia in Italia che in Germania. Quando nel 1994 venne "scoperto" l'Armadio della Vergogna, erano davvero molti i criminali nazisti ancora in vita; tuttavia, nonostante la Commissione d'inchiesta della magistratura militare e quella parlamentare, in sostanza, ci si limitò ad una semplice presa d'atto. Non solo non si intervenne per potenziare le esili strutture delle procure militari, a fronte del carico straordinario e della complessità delle indagini, ma anche sul piano politico, né in Italia né in Germania ci si pose il problema delle conseguenze di processi a un numero potenzialmente alto di cittadini anziani che vivevano pacificamente in un altro paese dell'Unione Europea, con un passato criminale spesso sconosciuto alle loro stesse famiglie. Non ci si pose il problema o forse, si potrebbe maliziosamente obiettare, si scelse di non porsi, in una sorta di *blame deflection* che lasciò alla sola magistratura militare la responsabilità di gestire la questione, forse segretamente confidando nel fatto che i tempi e le difficoltà processuali, nonché l'avanzata età degli imputati avrebbero offerto una soluzione naturale al problema.

Si registra un unico tentativo di soluzione politica, quello nato dal vertice italo-tedesco fra Angela Merkel e Silvio Berlusconi nel 2008, che darà luogo alla Commissione storica italo-tedesca e, successivamente, al *Fondo italo-tedesco per il futuro*.⁶ Non si può tuttavia non notare come queste iniziative non paiano

della sentenza italiana. Spicca ancora di più il contrasto con la coeva giurisprudenza tedesca relativa ai campi di concentramento, in cui proprio dalla mansione ricoperta all'interno del campo si giunge a processare e condannare anche soggetti che non hanno fornito alcun rapporto causale diretto allo sterminio (dal contabile alla guardia, fino alla segretaria).

⁴ È il caso di Josef Scheungraber, condannato all'ergastolo nel 2009 (LG München I, 11 August 2009 1 Ks 115 Js 10394/07) e la *Revision* è rigettata nel 2010; tuttavia, egli viene riconosciuto inidoneo a scontare la pena a causa dell'età.

⁵ Al riguardo per tutti M. VORMBAUM (a cura di), *Spätverfolgung von NS-Unrecht*. Springer, Berlin, 2023.

⁶ Informazioni al riguardo sono disponibili al sito <https://italien.diplo.de/it-it/03-ItaliaeGermania/-/2578984>.

comportare una forma di *accountability* alternativa alla giustizia retributiva. La persecuzione penale, infatti, si compone di tre fasi: *investigations, adjudication e punishment*.⁷ *La possibilità di utilizzo di meccanismi di giustizia di transizione, alternativi alla giustizia retributiva, presuppone una riflessione sul rapporto fra la seconda e la terza fase. Nello spazio fra adjudication e punishment, infatti, si inseriscono i promotori della giustizia restaurativa; al contrario, la Corte Interamericana per i Diritti Umani e alcune risoluzioni dell'Assemblea Generale dell'ONU sembrano suggerire un'inscindibilità fra adjudication e punishment quando si ha a che fare con le gravi violazioni dei diritti umani. Queste considerazioni non sono da limitarsi alla sfera penale, perché riguardano anche la questione dei risarcimenti, laddove ci si voglia chiedere se una soluzione diversa dal pieno risarcimento tabellare costituisca o meno una forma di giustizia resa alle vittime.*

3. Gli ostacoli nell'esecuzione delle sentenze penali, dunque, e la mancanza di una forma di *accountability* che coinvolgesse anche gli autori dei reati e la società tedesca, ci portano a comprendere meglio il contesto in cui la Corte rese la decisione del 2014. Tuttavia, è lecito il sospetto di una relativa leggerezza da parte della Corte nel valutare l'effettiva portata di ciò che in quel momento veniva dichiarato con cotanta enfasi – il superamento addirittura di una consuetudine internazionale – andando al di là del caso specifico degli eccidi nazisti. Si procederà dunque qui ad esemplificare alcuni paradossi e distorsioni prodottisi dal sommarsi della decisione del 2014 e dell'intervento legislativo iniziato con l'43 c. 3 del d.l. 30 aprile 2002, n. 36.

Non si può tuttavia, preliminarmente, esimersi dal notare come, nella lunga saga quasi ventennale nata con la sentenza *Ferrini* del 2004, si siano in più sedi svolte equiparazioni fra processo civile e processo penale, senza evidenziare pienamente le rispettive differenze. In primo luogo, si è fatto leva sul diritto internazionale al fine di sostenere l'imprescrittibilità dei crimini internazionali, glissando sul fatto che essa viene sì generalmente riconosciuta - pur a seguito di un lungo e travagliato percorso -, ma in sede penale. Non esiste infatti nel diritto internazionale una norma cogente che cristallizzi obbligatoriamente quanto affermato, a livello interno, dal nostro art. 2947 c. 3 c.c., che determina la prescrizione civile derivante da reato sulla base di quella penale. Ma soprattutto, ci si dimentica un dettaglio molto significativo: nel processo penale, anche laddove si giunge ad affermare l'imprescrittibilità di un reato (o meglio di un crimine), comunque ad un certo punto subentra sempre un'altra causa di estinzione del reato: la morte del reo. Nel penale, dunque, al di là dell'apparenza altisonante, imprescrittibilità non significa *ad aeternum*, ma un prolungamento sempre e comunque entro il limite della vita dell'autore del reato; al più, dunque, qualche decina d'anni. Laddove invece si affermi l'imprescrittibilità in sede civile e si riconosca la titolarità passiva in capo a una persona giuridica (lo Stato) e quella

⁷ Così R.C. SLYE, "The Legitimacy of Amnesties under International Law and General Principles of Anglo-American Law", in *VaJIntL* 43, 173 ss., 186.

attiva a figli, nipoti o addirittura associazioni di vittime, si creano artificialmente azioni destinate a durare per sempre, dando il via a possibili cause civili per tutti gli orrori di cui i libri di Storia sono pieni. Perché, infatti, i nativi americani non potrebbero, sulla base dello stesso principio, agire oggi nei confronti della Corona spagnola? E tutte le vittime coloniali nei confronti della Corona britannica? E le vittime delle crociate nei confronti della Santa Sede?

4. Ma veniamo dunque alle altre possibili forme di disparità di trattamento. Come evidenziato dalle associazioni delle vittime nella loro lettera ai Presidenti di Camera e Senato, la nuova legge demanda al giudice l'accertamento della qualifica di vittima e crea una disparità fra le vittime che hanno agito giudizialmente e quelle che, per mille motivi come il fatto di non avere eredi e di non aver lasciato prove documentali sufficienti, non hanno voluto o potuto farlo.

È poi evidente la disparità di trattamento nei confronti delle vittime straniere del nazismo, che avevano già avviato dei procedimenti esecutivi in Italia, ora bloccati espressamente dal legislatore e senza nemmeno la possibilità di rivalersi sul Fondo italiano.

Va tuttavia soprattutto evidenziata una disparità nei confronti delle vittime del fascismo e della Repubblica Sociale Italiana (RSI), le quali non sono state risarcite su base individuale a seguito di un'azione giudiziale; ciò anche perché pare complessa la questione della continuità fra lo Stato monarchico-fascista e la Repubblica italiana antifascista.⁸ Al contrario, una continuità viene totalmente esclusa fra la RSI – stato fantoccio e illegittimo, secondo la dottrina maggioritaria⁹ – e la Repubblica Italiana. Con il Fondo costituendo, lo Stato va così a fornire alle vittime di crimini nazisti una compensazione sulla base di un accertamento giudiziale del danno subito, che non è mai stata riconosciuta alle vittime di crimini del fascismo e della RSI. In questo modo, tuttavia, questa saga finisce per porsi nel solco di altri provvedimenti legislativi relativi ai crimini nazisti (dalla Legge istitutiva del *Giorno della Memoria*,¹⁰ che mai menziona la parola fascismo, all'introduzione dell'aggravante c.d. di negazionismo limitata alla sola *Shoah*¹¹) che implicitamente, focalizzandosi solo sul “cattivo tedesco”, risultano autoassolutori per la società italiana, mettendo nell'ombra i crimini fascisti.

Ancora, nel momento in cui lo Stato italiano va a tutelare le vittime civili di un esercito straniero, si pone una significativa discriminazione con rispetto alle molte vittime civili delle popolazioni straniere che hanno subito gravissime violazioni da parte dell'esercito italiano, dall'Etiopia alla Libia, dalla Spagna alla Jugoslavia e

⁸ Si segnala una causa civile pendente relativa alla confisca di un libretto di risparmio in virtù delle leggi razziali, cfr. M. PREVE, *Genova, Mussolini fece confiscare il suo conto: dopo 70 anni fa causa alla banca e allo Stato*, in *La Repubblica*, 24.11.2022, disponibile al seguente link: https://genova.repubblica.it/cronaca/2022/11/24/news/genova_mussolini_fece_confiscare_il_suo_conto_dopo_70_anni_fa_causa_alla_banca_e_allo_stato_ebrei_leggi_razziali_fascismo-375862525/.

⁹ Cfr. P. CAROLI, *Transitional Justice*, cit., 108.

¹⁰ L. 20 luglio 2000, n. 211.

¹¹ A mezzo della legge 16 luglio 2016, n. 115. Su queste due iniziative e sull'effetto (indirettamente) autoassolutorio, cfr. P. CAROLI, *Il potere di non punire*, cit., 271 e ss.

alla Grecia. A seconda della prospettiva, la discriminazione ha due facce. Da un lato, queste non hanno accesso al Fondo, pensato esclusivamente per le vittime italiane dell'esercito tedesco. Dall'altro, è parimenti lecito domandarsi che cosa potrebbe accadere in caso di una possibile futura azione civile nei confronti dello Stato italiano da parte di associazioni di vittime che in passato hanno tentato, senza successo, di percorrere la via penale. Si pensi alle vittime dell'eccidio di Domenikon durante l'occupazione della Grecia o quelle dei bombardamenti a tappeto di quartieri civili di Barcellona e Durango nella la guerra di Spagna.¹² Ciò senza neppure menzionare le moltissime vittime etiopi, che solo ora ottengono in Italia una certa attenzione collettiva in Italia, seppure ancor minima, anche grazie a movimenti postcoloniali e di genere. Verosimilmente, nessun giudice italiano potrebbe mai negare a tutte queste vittime un diritto al risarcimento nei confronti dello Stato italiano alla luce della sentenza del 2014, non essendo la loro azione giudiziale – a differenza delle vittime italiane dei crimini tedeschi – preclusa dall'intervento legislativo del 2022. In questo modo, dunque, ad essere discriminate sarebbero le vittime italiane.

Infine, se si ritenesse che la sentenza del 2014 abbia fondato una sorta di giurisdizione universale civile dell'ordinamento italiano in relazione ai danni derivanti da crimini internazionali, non è da escludere che altri gruppi di vittime possano esperire in futuro azioni nei confronti di altri Stati. Perché non immaginare, ad esempio, una *strategic litigation* da parte di vittime ucraine finalizzata ad aggirare beni russi in Italia? Perché, allora, queste vittime possono continuare a ricevere una tutela giurisdizionale, mentre le vittime di crimini tedeschi no?

5. La Corte costituzionale sembra dunque trovarsi ora in una posizione molto scomoda, se non quasi *lose-lose*. Si tratta, cioè, di chiedersi se la sentenza del 2014 abbia messo la Corte in un vicolo cieco. In altre parole, posto quanto affermato in maniera così radicale e altisonante nel 2014, con un'eco mondiale, può oggi la Corte ammettere una soluzione "politica" diversa dalla strada giudiziale, senza contraddire se stessa e tornare sui suoi passi? Se la soluzione "politica" venisse ritenuta ammissibile, è evidente come non spetti alla Corte Costituzionale ricercare una soluzione diversa e più ampia rispetto a quella ideata dal legislatore nel 2022. Tuttavia, sarebbe forse opportuno un atteggiamento dialogico fra la Corte e il legislatore. A quest'ultimo dovrebbe essere rammentato come l'intervento si inserisca in un più ampio contesto di giustizia di transizione, dove sono presenti anche altri crimini e come un intervento legislativo debba più opportunamente considerare la transizione nel suo complesso, non necessariamente sul piano economico, bensì su quello del riconoscimento legislativo e della *accountability*. Tale elemento centrale del diritto alla giustizia potrebbe infatti, a determinate condizioni, portare anche a prescindere totalmente dal risarcimento monetario. Occorre dunque evitare che, pur con le migliori intenzioni, questo nuovo intervento legislativo si trasformi in una nuova distorsione memoriale all'interno di una transizione già caratterizzata da molte rimozioni collettive – specie laddove le

¹² Cfr. *ivi*, 60 e ss.

responsabilità nazionali vengono in gioco - e che può certamente definirsi una transizione amnesica.

NOTE A MARGINE SULLA NUOVA *QUAESTIO* IN TEMA DI CRIMINI NAZISTI E IMMUNITÀ DEGLI STATI

di SILVIA CECCHI*

SOMMARIO: 1. Gli snodi principali della *quaestio*, nei termini in cui è stata sollevata dal Giudice rimettente e alla luce delle sentenze n. 238/2014 della Corte costituzionale e n. 5044/2004 della Cass. SS.UU. – 2. Peculiarità della questione attuale sotto il profilo degli artt. 24 e 2 Cost. – 3. Peculiarità della questione attuale sotto il profilo del combinato disposto tra gli artt. 3 e 111 Cost. – 4. Osservazioni conclusive.

1. In merito alla sollevata questione di incostituzionalità dell'art. 43 D.L. n° 36 del 20.4.2022 conv. in L. n. 79 del 29.6.2022, istitutiva del Fondo per risarcire le vittime dei crimini nazisti del Terzo Reich commessi durante l'occupazione tedesca in Italia, in margine alla esauriente trattazione fattane dai relatori al convegno ferrarese, mi limito a qualche nota ricognitiva dei termini del problema¹.

Va premesso che l'art. 43 esordisce avvertendo che la norma si pone in 'rapporto di continuità' con la convenzione di Bonn tra Repubblica italiana e Repubblica tedesca (conv. 2.6.1961, resa esecutiva con D.P.R. n. 1236 del 14.4.1962). Tale premessa è stata convincentemente contestata sia in giurisprudenza che in dottrina e dalla stessa ordinanza del Giudice rimettente²

* *Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Pesaro*

¹ Non mi soffermo sul profilo ulteriore di legittimità costituzionale, relativo alla sussistenza o meno dei presupposti della decretazione di urgenza.

² Si richiama quanto affermato dall'Avvocatura dello Stato (affermazione riportata nella motivazione della sent. del 2.2.2016 del Tribunale Firenze: "L'Italia aveva già contestato che il Trattato di pace del 1947 in comb. disp. con la convenzione di Bonn (2.6.1961) resa esecutiva dal DPR n. 1263 del 14.4.1962, nella parte in cui contiene la rinuncia dello Stato italiano a suo nome e a nome dei cittadini italiani a tutte le domande di risarcimento per danni occorsi durante la guerra (art. 77 c. 4), contestando in particolare che essa implichi l'obbligo di manlevare la RFG da ogni obbligo relativo. A sostegno la Repubblica Italiana allegava che: 1) la Germania non è parte che ha concluso il Trattato di pace; 2) il trattato non contemplerebbe la rinuncia ai danni non patrimoniali da crimini di guerra subiti dai cittadini (Cass. Pen., sez. I, 21.10.2008 sent. n. 1072); 3) il Trattato di pace del 1947 avrebbe ad oggetto solo le domande 'pendenti alla data dell'8 maggio 1945'; 4) la convenzione di Bonn non contemplerebbe i deportati per ragioni diverse dalla fede, razza o ideologia o a seguito di atti di resistenza o sabotaggio alla produzione tedesca, come anche desumibile dalle motivazioni della sentenza 3.2.2012 della CIG che si è rammaricata della esclusione dei militari deportati dai beneficiari degli indennizzi erogati dalla Fondazione Memoria Responsabilità Futuro, costituita in Germania nel 2000". Ne dà atto la prof. Torretta nella sua relazione introduttiva: "I giudici italiani hanno accertato che sia il Trattato di pace del 1947, oltre a non essere firmato dalla Germania, all'art. 77 ha ad oggetto solo la regolamentazione di rapporti economici escludendo le richieste risarcitorie fondate su illeciti extra-contrattuali e in particolare su crimini contro l'umanità, sia l'accordo di Bonn del 1961, si riferiscono a controversie pendenti sotto la data dell'8.5.1945 e non a controversie sorte successivamente: Cass. pen. 1072 21.10.2008 e Trib. Torino 19.5.2010".

In senso conforme così si legge nella ordinanza di rinvio del Tribunale di Roma: "L'accordo italo-tedesco del 1961 all'art. 2 prevedeva che il 'Governo italiano tenesse indenne la R.F.G. da ogni eventuale azione o pretesa legale da parte di persone fisiche o giuridiche italiane all'epoca già pendenti, a fronte del versamento di 40.000.000,00 di marchi'[...] In virtù di tale accordo lo Stato

Il Giudice rimettente (Tribunale di Roma sez. IV civile, ord. 21.11.2022) ravvisa nella norma ex art. 43 (nella parte in cui, in deroga all'art. 282 c.p.c., dispone l'estinzione *ex lege* dei procedimenti esecutivi intrapresi; la mancata acquisizione di efficacia di sentenze passate in giudicato; la preclusione all'avvio o prosecuzione di azioni esecutive basate sui titoli aventi ad oggetto la liquidazione dei danni sopradetti) i seguenti profili di incostituzionalità:

a) «Violazione del principio di insopprimibile garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti di cui agli artt. 2 e 24 Cost.», ritenuto intimamente connesso con il principio di democrazia (con richiamo a Corte cost. sent. n. 18/1982).

b) Violazione artt. 2 e 24 Cost. in quanto il diritto alla esecuzione è componente essenziale del diritto di tutela giurisdizionale dei propri diritti inviolabili ex art. 24 (con richiamo alla sent. Corte cost. n. 87/2022 e Corte cost. sent. n. 419/1995), in quanto suo complemento necessario, nel rispetto del principio di effettività.

c) Violazione artt. 3 e 111 Cost. «specificamente rispetto ai principi di eguaglianza sovrana fra gli stati e di parità delle parti nel processo», nella misura in cui, sulla base della norma censurata «resterebbe esentato il solo Stato della Repubblica Federale di Germania dagli effetti pregiudizievoli della condanna giudiziaria e, in particolare, dall'adempimento forzoso».

Infatti, spiega il rimettente «l'obbligo assunto dalla Repubblica italiana di tenere indenne la Repubblica Federale di Germania, non vincola solo lo Stato italiano, ma si riverbera incongruamente su singole e individuate parti di un processo pendente e si traduce nella estinzione incondizionata del diritto di procedere ad esecuzione forata sulla scorta di titoli esecutivi che consacrano diritti di credito.»

Si tratta dunque e primariamente di definire il *contenuto del diritto alla tutela giurisdizionale*: sotto questo profilo è condivisibile la tesi del rimettente circa la indissociabilità tra fase cognizione e fase della esecuzione, alla luce del criterio di *necessaria effettività*, senza cui ogni tutela giurisdizionale sarebbe vana. Del resto in questo senso depongono diverse fonti di diritto internazionale ed europeo (tra cui l'art. 13 CEDU).

Per quanto riguarda la necessità che il diritto alla tutela giurisdizionale ex art. 24 sia rispettato nella sua interezza, la norma dell'art. 43 del D.L. n. 36/2022 oggetto della presente questione di costituzionalità si espone a censura proprio per avere separato la fase esecutiva da quella di cognizione, inibendo ogni prosecuzione di giudizio esecutivo e prevedendo che la soddisfazione risarcitoria avvenga mediante accesso al fondo appositamente istituito, per «coloro che hanno ottenuto un titolo costitutivo da sentenza passata in giudicato».

Tra l'altro l'ordinanza rileva la differente soddisfazione risarcitoria che il Fondo per il ristoro istituito dalla norma in esame può assicurare rispetto a quella

ha piena facoltà di adempiere alle obbligazioni gravanti sulla RFG come qualsiasi terzo può estinguere debiti altrui in virtù di negozi fra essi stipulati».

che assicurerebbe l'esecuzione forzata;³ il diritto all'accesso al fondo è tra l'altro subordinato all'adozione di disciplina attuativa.⁴

Infine, il giudice remittente prende posizione anche rispetto alla questione della esecuzione forzata su beni di interesse pubblico, facendola rientrare nello stesso solco argomentativo⁵.

La Corte costituzionale con la celebre sentenza n. 238/2014 ha già preso posizione sui temi-cardine della questione attuale.

Esclusa ogni valutazione di merito sulla interpretazione data dalla C.I.G. con pronuncia 3.2.2012, secondo la quale “il diritto consuetudinario internazionale continua a prevedere che ad uno Stato sia riconosciuta l'immunità in procedimenti per illeciti commessi sul territorio di un altro Stato”, “anche quando ricorrano violazioni delle leggi internazionali sui diritti umani”⁶ la Corte costituzionale risolse la questione allora sottoposta affermando che, in virtù dei cc.dd. ‘controlimiti’ costituiti dai principi fondamentali e supremi dell'ordinamento interno (irrinunciabili e sottratti come tali anche a revisione costituzionale), la norma internazionale consuetudinaria non entra nell'ordinamento, ex art. 10 Cost per la parte confliggente con i principi e diritti inviolabili, fra i quali vanno ricompresi il diritto alla dignità personale e il diritto ad accedere alla giustizia per far valere il proprio diritto inviolabile quando offeso.

Particolarmente interessante ai fini della questione attuale è il passaggio della sentenza in cui la Corte afferma che «sarebbe davvero arduo individuare quanto resterebbe di un diritto se non potesse essere fatto valere dinanzi a un giudice per avere effettiva tutela».

³ In ragione di una valutazione di capienza del fondo rispetto alla entità dei risarcimenti, il diritto ai quali sia stato accertato (o sarà accertato): aspetto che la norma lascia indefinito.

⁴ Il Giudice ritiene che “non vi sia contrappeso” (considerandola modalità di soddisfazione non fungibile) nel Fondo di ristoro istituito presso il Ministero dell'economia anche perché la norma prevede un diritto di mero accesso al Fondo, con rinvio per tutti i problemi conseguenti a disciplina attuativa futura.

⁵ Il Giudice si pronuncia sulla richiesta di sospensione del procedimento di esecuzione da parte della Germania che eccepiva la natura pubblicistica dei beni oggetto di esecuzione (Istituto storico tedesco; Istituto archeologico tedesco; Goethe Institut, Scuola germanica), affermando che se il rinvio di cui all'art. 10 c.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 jure imperii* che violino lo *jus cogens*, ne deve conseguire che neppure gli artt. 19 e 21 della Convenzione ONU del 2004 (peraltro non ancora in vigore) possano trovare applicazione nella giurisdizione interna. Diversamente diventerebbe impraticabile la tutela giurisdizionale esecutiva dei diritti fondamentali della persona la cui violazione sia stata già accertata in sede di cognizione.

⁶ Secondo la CIG (sent. 3.2.2012) non vi sarebbe conflitto fra norme di *jus cogens* e norme formali e processuali, in quanto operanti su piani differenti: onde non ricorrerebbe un'ipotesi di contrasto fra norme, sebbene la CIG riconosca che tale conclusione comporta una lesione concreta e definitiva della tutela giurisdizionale del diritto violato (né la RFG né la CIG hanno mai contestato la natura di crimini contro l'umanità degli atti oggetto di richiesta di tutela giurisdizionale. Tra gli atti *iure imperii* sottratti alla giurisdizione di cognizione secondo la CIG rientrerebbero dunque anche i crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona. Sul piano del diritto internazionale la CIG auspicava tuttavia l'apertura di un nuovo negoziato per dirimere la questione irrisolta.

L'affermazione viene ripresa al punto 3.5. della motivazione della stessa pronuncia ove la Corte ribadisce che «l'insussistenza delle possibilità di una tutela effettiva dei diritti fondamentali mediante un giudice [...] rende manifesto il denunciato contrasto della norma internazionale come definita dalla predetta CIG con gli artt. 2 e 24 Cost.».

E già al punto 3.4 della motivazione della sentenza si legge che «l'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti è essa stessa il contenuto di un diritto da considerarsi inviolabile»; e ancora: «né è contestabile che il diritto al giudice e ad una tutela giurisdizionale effettiva dei propri diritti inviolabili è sicuramente tra i grandi principi di civiltà giuridica in ogni sistema democratico».

In tali passaggi la Corte *già* pone le premesse per una interpretazione del diritto di tutela giurisdizionale nella sua integrità, onde assicurarne la imprescindibile effettività: in tali passaggi consta già la prima risposta alla nuova questione posta dal giudice rimettente.

Vale richiamare anche l'importante passaggio di cui al punto 5.1 in cui la Corte così si esprime: «L'obbligo del giudice italiano stabilito dal censurato art. 3 [...] che gli impone di negare la propria giurisdizione nella causa civile di risarcimento del danno, senza che sia prevista alcuna altra forma di riparazione giudiziaria dei diritti fondamentali violati», si pone in contrasto con gli artt. 2 e 24 della Costituzione.

La Corte costituzionale poi identifica il fondamento del principio consuetudinario (di diritto internazionale) dell'immunità dalla giurisdizione degli altri Stati, nel suo essere espressione della funzione sovrana dello Stato, ma nei limiti nell'esercizio tipico della sua potestà di governo, cioè dello *jus imperii* esercitato legittimamente: altro, il principio di immunità non può tutelare, e in particolare non l'abuso dello *jus imperii*, ovvero l'esercizio illegittimo dei poteri sovrani.

L'affermazione della giurisdizione dello Stato italiano, in casi simili, era stata, come noto, l'oggetto della sentenza 'Ferrini' (Cass civ. SS.UU. sent. n. 5044/2004), in nome del principio per cui «il rispetto dei diritti inviolabili della persona umana ha invero assunto ormai il valore di principio fondamentale dell'ordinamento internazionale».

In presenza di un «crimine internazionale» (per usare la definizione di Vassalli) in cui la violazione del diritto umanitario è così grave da attingere i fondamenti stessi di esistenza delle comunità umane di ciascuno e di tutti gli Stati («crimini di lesa umanità») e delle relazioni fra essi, il diritto alla tutela giurisdizionale di fronte ai crimini contro l'umanità deve ritenersi un *principio di ordine pubblico internazionale*, prevalente sul principio (anch'esso di fonte consuetudinaria) di immunità giurisdizionale, espressione del principio generale della parità fra Stati sovrani declinato sotto il profilo del *par in pare non habet iudicium*.

Uno Stato che abbia commesso un crimine ai danni di un altro o di suoi cittadini nel territorio di quest'ultimo ha già leso il principio di parità fra Stati sovrani e di rispetto reciproco, per modo che il diritto alla immunità, in questi casi, non può che cedere nel nome dello stesso principio di 'pari sovranità' che vorrebbe tutelare.

2. Una prima risposta alla questione, come appena sottolineato, è già nei riportati argomenti di cui alla sentenza Corte costituzionale n. 238/2014 che si allineano puntualmente alle ragioni evidenziate dal giudice rimettente: per essere tale, e rispettosa del principio supremo che essa esprime, la tutela giurisdizionale deve essere effettiva e quindi non può scorporare da sé la fase esecutiva.

Né altra forma di riparazione dell'offesa, se non "giudiziaria", può ritenersi conforme al principio del diritto di cui agli artt. 2 e 24 Cost. nella loro lettura integrata. L'istituzione del Fondo previsto dalla norma di cui all'art. 43 non risponde pertanto alle ragioni profonde che ispirano le norme costituzionali richiamate.

Alcune domande ulteriori dobbiamo porci, tutte convergenti su una medesima conclusione e tutte interne a un quesito centrale: al risarcimento per i danni (in particolare morali) causati da crimini di guerra contro l'umanità, può reputarsi indifferente la persona (fisica o giuridica) dell'obbligato?

La domanda rileva sotto più versanti:

a) un risarcimento elargito dallo Stato di appartenenza del cittadino offeso (attingendo a capitoli del bilancio dello Stato alle cui risorse finanziarie contribuisce anch'egli) in luogo e in surroga dello Stato responsabile: risponde ai canoni di riparazione giudiziaria postulati dagli artt. 2 e 24 Costituzione?

b) un risarcimento 'condizionato' e incerto nel *quando* (in ragione del rinvio a norme di attuazione) e nell'*an* (in ragione dei dubbi circa la capienza del Fondo, anche in prospettiva futura): risponde ai canoni di riparazione giudiziaria postulati dagli artt. 2 e 24 della Costituzione?

c) l'obbligo risarcitorio ex art. 2043 C.C., obbligo in questo caso "qualificato", perché conseguente ad illecito penale ex art. 185 cpv. c.p. (e in particolare scaturente da un 'crimine internazionale'), può ritenersi in tutto e ad ogni effetto parificabile a quello scaturente da ogni altra responsabilità di natura civilistica?

Vari indici normativi differenziano e caratterizzano la responsabilità civile da reato, in modo tale da renderla ontologicamente non sovrapponibile a quella da mero illecito civile: per esempio l'imprescrittibilità⁷ dell'azione finalizzata al risarcimento del danno da reato; la speciale previsione (per quanto superata⁸) della risarcibilità del danno morale ex art. 185 cpv. c.p.; l'indivisibilità e solidarietà dell'obbligo e della responsabilità *ex delicto* ex art. 187 c.p.; la particolare

⁷ Art. 2947 c. 3 c.c.: "In ogni caso, se il fatto è considerato dalla legge come reato e per il reato è stabilita una prescrizione più lunga, questa si applica anche all'azione civile".

⁸ Da tempo, come noto, il danno morale è ritenuto risarcibile anche in tema di responsabilità civile ordinaria (a partire almeno dalla sentenza Cass. civ., sez. II, sent. n. 14854/2007 e SS.UU. sent. n. 3359/2009). Ma il dato 'storico' è comunque sintomatico di una ontologica differenziazione fra le due tipologie di danno risarcibile. E ciò sia detto pur lasciando in disparte la problematica della meno pertinente nozione di "danno punitivo": nozione di matrice nordamericana sulla quale pure una qualche apertura si registra in Cass. SS.UU. sent. n. 16601/2017 sui cc.dd. "punitive damages", quando ricollegabili a condotte con profili di rilevanza penale: "resta poi nella singolarità di ogni ordinamento, a seconda dell'attenzione portata alla figura dell'autore dell'illecito o a quella di danneggiato, la declinazione dei risarcimenti punitivi e il loro ancoraggio a profili sanzionatori o più strettamente compensatori, che risponderà verosimilmente anche alle differenze risalenti alla natura colposa o dolosa dell'illecito".

previsione di cui alla norma *ex art. 186 c.p.*⁹: tutti indici espressivi di un (più) stretto collegamento soggettivo tra il responsabile del reato e il soggetto obbligato al risarcimento dei danni materiali e morali dai reati cagionati.

A fronte di questi indici normativi e connessi spunti di riflessione, la previsione di un obbligo risarcitorio che si auto-accolla per legge lo Stato italiano, a propria volta ‘danneggiato’, in luogo dello Stato primariamente obbligato, perché responsabile dei crimini di guerra: risponde ai canoni di riparazione giurisdizionale postulati dagli artt. 2 e 24 della Costituzione?

d) la natura eminentemente *riparativa* del risarcimento riconosciuto dalle sentenze italiane passate in giudicato, ammette ed è compatibile (*sic et simpliciter*, come usa dire) con un’assunzione extragiudiziale dell’obbligo da parte di soggetto altro dal responsabile dei fatti? E comunque e ancora: ciò risponde ai canoni di riparazione giurisdizionale postulati dagli artt. 2 e 24 della Costituzione?

e) l’accollo da parte dello Stato a sua volta danneggiato materialmente e moralmente, senza condizioni, senza contropartita¹⁰, senza garanzia, senza surrogazione nel diritto di credito, e *sostanzialmente senza causa*: risponde ai canoni di riparazione giudiziaria postulati dagli artt. 2 e 24 della Costituzione?

Si aggiunga che lo Stato italiano che si auto-accolla l’onere del debito della Repubblica Federale di Germania manlevando quest’ultima, ha già sopportato gli oneri connessi alle molteplici esigenze degli orfani, vedove/i, congiunti, e dei sopravvissuti, sovvenendo alle esigenze degli stessi mediante varie provvidenze¹¹. E pertanto si assume *un secondo obbligo riparatorio per gli stessi fatti*: può simile assunzione di obbligo rispondere ai canoni di riparazione giudiziaria postulati dagli artt. 2 e 24 Costituzione?

Si aggiunga che lo Stato in taluni dei processi civili richiamati, si è costituito parte civile¹²: può l’assunzione di obbligo risarcitorio assunto dallo Stato

⁹ Per la quale «ogni reato obbliga il colpevole alla pubblicazione a sue spese della sentenza di condanna, quando la pubblicazione sia un mezzo per riparare il danno non patrimoniale cagionato dal reato».

¹⁰ A differenza degli accordi di Bonn, in cui l’assunzione dell’impegno a parte dello Stato italiano era almeno connotato da una sinallagmaticità: accollo debiti a fronte di dazione di una somma di danaro in marchi tedeschi.

¹¹ Come sottolineato nella sentenza Trib. militare di La Spezia, 13.1.2007.

¹² Lo Stato italiano infatti si è costituito parte civile in alcuni dei numerosi processi instaurati in materia. La sentenza Tribunale militare di La Spezia nella motivazione della sentenza del 13.1.2007 (eccidio di Marzabotto, Monzuno, Grizzana) così argomenta: «per quanto riguarda lo Stato italiano (e gli altri enti territoriali: Regione Emilia-Romagna, Provincia di Bologna e Comuni di Marzabotto, Grizzana Morandi e Monzuno) come si è già avuto modo di sottolineare nel corso del processo nel decidere in ordine all’ammissibilità delle costituzioni di parte civile, la loro posizioni di danneggiati è chiaramente ricollegata ai compiti di tutela e di rappresentanza degli interessi delle comunità locali affidati dall’ordinamento (Cass. sent. n. 59/1990 e n. 1371/1995)».

Va al riguardo rilevato come anche di recente la Suprema Corte abbia ribadito, ai fini della costituzione di parte civile, il diritto di ogni ente pubblico «al riconoscimento, al rispetto e all’inviolabilità della propria posizione funzionale»: Cass. Sez. III sent. n. 26121/2005 [viene anche richiamata Cass. SS.UU. 19.6.1979).

«Pertanto, poiché lo Stato e gli altri enti territoriali sono enti la cui rispettiva componente umana, [...] costituisce un tutto organico con il territorio di riferimento, con il quale contribuisce a caratterizzare la fisionomia e la struttura degli enti medesimi, risulta evidente il detrimento che alle comunità territoriali indicate deriva dall’uccisione di un rilevante numero di appartenenti ad esse

costituitosi (o ammesso a costituirsi) parte civile rispondere ai canoni di riparazione giudiziaria postulati dagli artt. 2 e 24 Costituzione?

3. Non vi è dubbio che, per i motivi sopradetti, la stessa assunzione dell'obbligo risarcitorio da parte dello Stato italiano *ex art. 43 L.79/2022* pone al giurista-interprete la questione se essa stessa, come tale, sia passibile di censure costituzionali.

Come si è visto, profondamente irragionevole, contro-razionale e contraria ai principî costituzionali in tema di giustizia, si configura la posizione dello Stato italiano che assume *ex art. 43* il ruolo e il compito di soggetto che si fa carico del risarcimento, in luogo della posizione di soggetto avente diritto ad essere risarcito.

La stessa Repubblica federale di Germania ha sempre ammesso le proprie intere ed esclusive responsabilità nei crimini commessi, dalla stessa definiti «tremendi». Si legge per esempio nell'ordinanza Tribunale di Firenze, sez. civile, del 21.1.2014 (che ha provocato la sentenza Corte cost. n. 238/2014): «La Repubblica Federale di Germania si costituiva affermando che i “tremendi crimini di guerra perpetrati ai danni della popolazione civile inerme, costituiscono una realtà storica inoppugnabile, il cui peso morale ricade sul popolo tedesco e per la cui responsabilità la Germania chiede anche in questa sede il perdono delle vittime, dei loro parenti e del popolo italiano tutto. Perdonare non significa voler dimenticare ed anzi la RFG auspica che possa essere continuato il cammino intrapreso con l'Italia per preservare il ricordo delle deportazioni e degli orrendi crimini commessi dai nazisti anche nel nostro Paese». ¹³

Sotto questo profilo, e come già visto, l'assunzione dell'obbligo *ex art. 43* si lascia riguardare come un'obbligazione *sine causa* e/o a causa illecita, per contrarietà all'ordine pubblico internazionale.

In questa direzione possiamo riprendere le mosse dall'ultimo aspetto evidenziato dall'ordinanza di rimessione quando, all'interno del quadro complessivo entro il quale lo stesso giudice dell'esecuzione di Roma iscrive la questione, il Tribunale prende in esame la norma *ex art. 43* della legge 2022 anche sotto il profilo della violazione dell'art. 3 in relazione all'art. 111 Cost., affermando che «lo Stato esecutato sarebbe l'unico stato sovrano dell'U.E. che potrebbe sottrarsi all'esecuzione forzata di titoli di condanna per lesioni inviolabili diritti della persona” così violando “i principi di eguaglianza sovrana fra gli stati e di parità delle parti nel processo».

[...]. A ciò va aggiunto che la Corte di Cassazione ha affermato la risarcibilità del danno non patrimoniale anche a favore di un ente pubblico (Cass. 21677/2004) e certamente non appare dubitabile che la vicenda in oggetto, oltre agli ingentissimi danni materiali, abbia prodotto anche danni di carattere morale.

Ancora: il reato contestato agli odierni imputati offende ‘le leggi e gli usi della guerra’, cioè un bene giuridico di rilevante spessore collettivo e dunque presenta un disvalore che va oltre la tutela dell'integrità delle singole persone fisiche vittime di eccidi, in quanto coinvolge l'interesse pubblico al rispetto di quelle prescrizioni di diritto interno e internazionale che appunto assicurano la protezione dei civili negli eventi bellici».

¹³ Dopo questa affermazione la RFG eccepiva però il difetto di giurisdizione, chiedendo di dare attuazione alla sentenza 3.2.2012 della C.I.G.

Con riferimento al principio di «eguaglianza sovrana fra gli Stati» (declinazione del principio di eguaglianza che l'art. 3 Cost. riserva ai rapporti tra cittadini italiani, e che il Giudice rimettente estende ai rapporti di parità tra le parti processuali di processo celebrato in Italia, ex art. 111 c. 2., Cost.) si lascia richiamare anche la norma ex art. 11 della Costituzione, laddove viene direttamente evocato il principio di “parità con gli altri Stati” dello Stato italiano, in relazione alle limitazioni di sovranità che si impongano per ragioni di pace e di giustizia. Orbene anche le convenzioni conseguenti alle guerre, e gli obblighi unilaterali pur essi ad esse conseguenti, non dovrebbero comportare per alcuno Stato (specie se Stato occupato e danneggiato) un sacrificio che lo ponga in condizioni di disparità con gli altri Stati (e in ispecie con lo Stato occupante) e che comporti in definitiva un ‘vulnus’ per la sua integrità interna e sovrana.

Proseguendo lungo quest’ordine di argomentazioni è anche legittimo chiedersi se sia costituzionalmente legittimo un onere finanziario di cui lo Stato si grava mediante istituzione di apposito fondo, che impatta direttamente e *sine causa* sul bilancio dello Stato: argomento evidenziato con dovizia di ragioni nello scritto di Boggero citato nella traccia di discussione, con riferimento all’art. 97 Costituzione): profilo particolarmente pertinente sebbene non direttamente sviluppato dall’ordinanza del remittente.¹⁴

E tuttavia, come noto, non è dato estendere il *thema decidendum* rimesso alla Corte costituzionale evocando ulteriori e diversi parametri costituzionali, non menzionati e sviluppati nell’ordinanza di rinvio alla Corte.

4. In una lettura storicamente contestualizzata del quesito rimesso alla Corte è giustificato chiedersi anche se l’istituzione del fondo da parte dello Stato italiano non sottenda una più o meno remota e implicita ammissione di corresponsabilità (storico-politica) dalla quale lo Stato italiano non ha preso le distanze con la dovuta fermezza e imposizione di cesura, neppure negli anni successivi al 1945: se pure ciò non dovrebbe valere rispetto ai crimini compiuti dopo la caduta del regime fascista (luglio e settembre 1943).

Nondimeno, nei casi oggetto dei giudizi pervenuti a sentenze affermative di responsabilità passate in giudicato, lo Stato tedesco stesso ha riconosciuto la propria esclusiva responsabilità per i crimini commessi, gratuitamente e totalmente efferati.

E comunque il tema non va affrontato in questa sede in termini storico-politico ma essenzialmente giuridici: sul piano giuridico la cesura invece c’è stata, ben netta e lo spartiacque s’identifica proprio nella Costituzione italiana e nella sua entrata in vigore.

Su questo piano può allora porsi la domanda conclusiva: risponde a giustizia effettiva, secondo i principi costituzionali richiamati e sulla base dei principi di ordine pubblico internazionale (recepiti dal nostro ordinamento) una norma come quella ex art. 43 L. n. 79/2022 che appresta misure eventuali, parziali e future,

¹⁴ G. BOGGERO, *La reazione del Governo al (nuovo) ricorso tedesco di fronte alla CIG. Prime note sugli effetti dell’art. 43 d.l. 30.4.2022 n° 36*, in *SIDIBlog*, 25.5.2022, cit. da Paola Torretta, *I risarcimenti per crimini di guerra del Terzo Reich fra giustizia e ragioni di stato, la parola di nuovo alla Corte Costituzionale*, in questo stesso volume.

‘satisfattive’ su un piano meramente materiale-monetario, accordando una risposta di giustizia ‘apparente’ che sembra obbedire, anziché al principio di tutela giurisdizionale dei diritti inviolabili della persona, ai dettami di altre ed eteronome ‘ragioni contingenti di posizione’? La risposta, riteniamo, non può che essere negativa.

ALCUNE OSSERVAZIONI SULL'ESTINZIONE «FORZATA» DELLE AZIONI ESECUTIVE PER IL RISARCIMENTO DEI DANNI DEI CRIMINI NAZISTI E L'INADEGUATEZZA DEI RIMEDI ALTERNATIVI IRRITUALI

di NICOLA COLACINO*

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi. – 2. Il diverso approccio del legislatore e dei giudici nazionali alla vicenda delle azioni di risarcimento per i crimini nazisti e gli effetti dell'intervento della Corte costituzionale. – 3. I profili di incostituzionalità del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36 sollevati dal Tribunale di Roma nell'ordinanza del 21 novembre 2022. – 4. Il vuoto normativo determinato dall'estinzione dei procedimenti esecutivi e il rilievo da assegnare alla regola dell'immunità dello Stato straniero dalla giurisdizione esecutiva in punto di valutazione della rilevanza della questione di costituzionalità.

1. Con un'ordinanza del 21 novembre 2022, il Tribunale di Roma, sez. IV civ., ha sollevato davanti alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 3, del decreto- legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni dalla legge 29 giugno 2022, n. 79, nella parte in cui, in deroga all'articolo 282 c.p.c., subordina al passaggio in giudicato l'efficacia esecutiva delle sentenze di accertamento e liquidazione dei danni derivanti dai crimini commessi dalle truppe naziste durante il secondo conflitto mondiale e impedisce, per l'effetto, di intraprendere o proseguire le correlate procedure di espropriazione forzata, estinguendo *ipso iure* quelle pendenti.

L'ordinanza censura le citate previsioni legislative primariamente con riguardo agli articoli 2 e 24 della Costituzione, richiamandosi al consolidato orientamento del Giudice delle leggi in merito al rapporto di strumentalità sussistente tra il giudizio di cognizione e quello di esecuzione. Sotto diverso profilo, l'ordinanza denuncia l'incostituzionalità della disposizione rispetto agli articoli 3 e 111 della Carta fondamentale, contestando l'ingiusto squilibrio di rapporti realizzatosi in favore della Germania, sia nel contesto generale delle relazioni interstatali, governate dal principio di uguaglianza sovrana, sia all'interno del procedimento esecutivo, la cui estinzione consente allo Stato convenuto di sottrarsi alle conseguenze pregiudizievoli derivanti dalla condanna subita nel giudizio di cognizione.

Un nuovo elemento si aggiunge, quindi, alla già lunga e intricata sequela di interventi giudiziari e legislativi che caratterizzano la vicenda inaugurata dalla sentenza della Corte di cassazione dell'11 aprile 2004, n. 5044 sul caso *Ferrini*. Questa, com'è noto, aveva negato l'operatività, nei giudizi aventi a oggetto il risarcimento dei danni subiti dalle vittime di crimini internazionali, della regola di origine consuetudinaria che riconosce allo Stato straniero l'immunità

* *Associato di Diritto internazionale, Scuola Superiore a Ordinamento Speciale della Difesa*

giurisdizionale davanti ai tribunali nazionali, assegnando all'esigenza di perseguire detti crimini un carattere prevalente.

La decisione della Suprema Corte, oltre a incontrare la prevedibile opposizione della Germania, ha innescato una dialettica interna tra i giudici comuni e la Corte costituzionale, da un lato, e il legislatore (attivatosi su iniziativa dell'esecutivo), dall'altro, che in più occasioni ha palesato un diverso apprezzamento delle questioni rilevanti nella vicenda. Anche l'ordinanza in commento trae origine dalla scelta di definire il contenzioso in essere attraverso uno strumento irrituale – il c.d. «fondo ristori», sul quale si tornerà più avanti – accolto con comprensibile diffidenza.

Proprio la divergenza tra l'orientamento emerso in sede giudiziaria e quello impresso dagli organi di natura politica rappresenta, per chi scrive, il tratto distintivo di questa complessa saga giuridica e offre una chiave di lettura utile a comprenderne la dinamica evolutiva.

2. Nei due decenni trascorsi a partire dalla originaria contrapposizione tra la legittima pretesa risarcitoria delle vittime di crimini internazionali e dei loro eredi e la resistenza opposta dallo Stato tedesco, in ossequio a un principio di diritto esibito come un postulato strutturale *intangibile* delle relazioni tra enti sovrani, si è progressivamente manifestata una chiara differenza di posizioni in merito al corretto ordine di composizione degli interessi in gioco.

Più precisamente, mentre l'indirizzo seguito dalla giurisprudenza è apparso coerentemente (e linearmente) rivolto a sostenere il riconoscimento in concreto delle ragioni delle vittime, quello politico-legislativo ha evidenziato la volontà di mediare tra dette ragioni e una più astratta e complessa «ragion di Stato», che, oltre all'obbligo di rispettare le norme di diritto internazionale nei loro contenuti generalmente accettati, tiene conto sia dei consolidati rapporti di amicizia con lo Stato convenuto, sia, sullo sfondo, della preoccupazione che anche l'Italia possa essere chiamata in futuro da vittime di altri paesi a rispondere dei medesimi crimini.

È in questa prospettiva, pertanto, che deve valutarsi il meccanismo di riparazione istituito dal decreto-legge n. 36/2022 e le sue peculiari condizioni di attivazione, su cui si sono focalizzati i dubbi di costituzionalità del Tribunale di Roma. Con tale atto, l'erario si è assunto l'onere di riconoscere alle vittime o ai loro eredi un ristoro economico, nei limiti della dotazione massima assegnata al fondo, in luogo dei risarcimenti dovuti dalla Germania a seguito dell'accertamento giudiziale delle responsabilità per i crimini commessi dal suo esercito durante il secondo conflitto mondiale. Ciò attraverso un approccio fin troppo radicale, volto a impedire in radice l'attivazione delle procedure esecutive normalmente accessibili all'esito di una pronuncia favorevole in sede di cognizione e ad estinguere, altresì, quelle pendenti al medesimo scopo.

La scelta di tenere indenne lo Stato straniero dalle conseguenze patrimoniali delle condanne subite dai tribunali italiani persegue uno scopo preciso, che è quello di evitare la soccombenza nel nuovo giudizio introdotto dal governo tedesco il 29 aprile 2022 davanti alla Corte internazionale di giustizia. Com'è noto, nel precedente, conclusosi con la decisione del 3 febbraio 2012, i Giudici dell'Aja, interpellati in merito alla violazione dell'immunità giurisdizionale dello Stato

tedesco quale conseguenza delle pronunce pregiudizievoli dei tribunali italiani seguite alla sentenza *Ferrini*, avevano censurato l'interpretazione proposta dalla Suprema Corte, perché non sorretta da una prassi conforme e ritenuta, in ogni caso, non condivisibile sul piano formale.

È in questa fase che si colloca il primo intervento legislativo in materia, resosi necessario per riparare all'illecito internazionale accertato dalla sentenza della Corte internazionale di giustizia. A tal fine, l'articolo 3, comma 1, della legge 14 gennaio 2013, n. 5, con una formulazione piuttosto incerta, aveva stabilito che «[...] quando la Corte internazionale di giustizia, con sentenza che ha definito un procedimento di cui è stato parte lo Stato italiano, ha escluso l'assoggettamento di specifiche condotte di altro Stato alla giurisdizione civile, il giudice davanti al quale pende controversia relativa alle stesse condotte rileva, d'ufficio e anche quando ha già emesso sentenza non definitiva passata in giudicato che ha riconosciuto la sussistenza della giurisdizione, il difetto di giurisdizione in qualunque stato e grado del processo». Il successivo comma 2 aveva previsto, altresì, che il «contrasto con la sentenza della Corte internazionale di giustizia di cui al comma 1, anche se successivamente emessa», operasse come legittima causa di revocazione delle sentenze già passate in giudicato «per difetto di giurisdizione civile».

È agevole osservare come la sorte spettante ai giudizi di cognizione travolti dalla decisione della Corte dell'Aja sia la medesima a cui la previsione oggetto dell'odierno rinvio alla Corte costituzionale ha destinato le azioni esecutive avviate (o da avviare) nei confronti dello Stato convenuto, a testimonianza della predilezione del nostro legislatore per le soluzioni nette, ancorché non propriamente rispettose delle istanze di tutela promosse dalle vittime. Questa reiterata propensione alla soppressione degli ordinari strumenti di garanzia giurisdizionale (che l'ordinamento mette a disposizione degli aventi diritto in casi certamente meno gravi di quello di cui si discute) può apprezzarsi, infatti, come un tratto distintivo dell'azione del legislatore nei loro confronti, che interroga necessariamente sulle reali finalità che detta azione persegue.

Essa, peraltro, non ha impedito che, in entrambi i casi, l'estinzione dei procedimenti fosse impugnata davanti al Giudice delle leggi proprio a motivo delle sue conseguenze irrevocabili, che mal si conciliavano con l'esigenza – comunque la si pensi, costituzionalmente rilevante e, quindi, meritevole di tutela – di non frustrare in modo definitivo le legittime aspettative delle vittime a ottenere il riconoscimento formale della loro condizione.

Nel primo caso, la fine è nota: la sentenza n. 238/2014, attraverso la duplice declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 14 gennaio 2013, n. 5 e dell'art. 1 della legge 17 agosto 1957, n. 848 «limitatamente all'esecuzione data all'art. 94 della Carta delle Nazioni Unite, esclusivamente nella parte in cui obbliga il giudice italiano ad adeguarsi alla pronuncia della Corte internazionale di giustizia (CIG) del 3 febbraio 2012», ha consentito la riapertura dei procedimenti già estinti e l'instaurazione di nuove azioni risarcitorie, tutti definiti in senso favorevole alle vittime e ai loro eredi, malgrado il rigetto della questione principale non obbligasse i giudici aditi, ad eccezione del rimettente, a uniformarsi all'interpretazione della Corte costituzionale.

Mentre sul fronte interno le maggiori critiche all'intervento della Corte si sono appuntate sull'impiego di una tecnica argomentativa non propriamente ortodossa per giustificare l'esercizio del sindacato di legittimità sulle fonti-fatto, su quello internazionale non si è mancato di rilevare che la scelta di contrapporre alla regola dell'immunità statale il diritto inviolabile alla tutela giurisdizionale avrebbe portato più svantaggi che benefici, non solo nei rapporti con lo Stato lesa, ma, più in generale, rispetto allo stesso auspicio formulato dal Giudice delle leggi di «concorrere», con il proprio orientamento, «ad un' [...] evoluzione del [...] diritto internazionale».

Fatto sta che se un mutamento della regola in argomento potrà darsi in futuro, la strada tracciata dalla sentenza n. 238 sembra essere l'unica validamente percorribile sul piano logico-argomentativo. Come affermato in altre sedi, chi scrive resta convinto della correttezza della scelta operata dalla Corte di sostenere il confronto con la decisione della Corte internazionale di giustizia proponendo un bilanciamento tra norme secondarie che, in un ordinamento democratico, può risolversi solo assegnando prevalenza al diritto di accesso al giudice quale presupposto per l'esercizio effettivo dei diritti inviolabili della persona (si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 1982, non a caso richiamata anche dal Tribunale di Roma nell'ordinanza di rinvio), ma che, anche nel corrente assetto delle relazioni internazionali, costituisce un elemento determinante di riequilibrio della posizione giuridica dell'individuo davanti al potere autoritativo dello Stato.

In fin dei conti, il lascito fondamentale della sentenza n. 238 è rappresentato, per un verso, dall'ammonimento – quanto mai attuale di fronte alle minacce da più parti arrecate al principio di *rule of law* – che i diritti inviolabili della persona si possono tutelare davvero solo se c'è un giudice munito di una potestà corrispondente. Un'esigenza che si manifesta con maggior forza qualora tali diritti siano formalmente riconosciuti anche sul piano giuridico internazionale (e quindi in virtù di una *communis opinio iuris*), laddove, per definizione, l'esercizio della funzione giurisdizionale soggiacendo ai limiti imposti dall'assetto orizzontale delle relazioni interstatali, rendono quanto mai doveroso favorire l'intervento delle Corti nazionali a fini di supplenza. Per altro verso, la sentenza legittimamente si assume l'onere di rappresentare l'urgenza di bandire dal retaggio giuridico della comunità internazionale il principio di insindacabilità giurisdizionale degli atti sovrani stranieri nei casi in cui esso sia utilizzato come schermo legale per impedire di azionare, a partire dai casi più gravi, la responsabilità degli Stati.

Ebbene, se anche rispetto a tali intenzioni il «fondo ristori» istituito dallo Stato italiano per garantire l'espromissione della Germania dal debito complessivamente derivante dalle condanne al risarcimento dei danni non sembra costituire una misura in sé irragionevole o sproporzionata (*a fortiori* se valutato in rapporto all'obiettivo di «assicura[re] continuità all'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica Federale di Germania reso esecutivo con decreto del Presidente della Repubblica 14 aprile 1962, n. 1263»), lo stesso non pare potersi affermare con riguardo alle scelte correlate all'attivazione di tale rimedio, e oggetto delle censure del Tribunale di Roma, vale a dire l'impossibilità per le vittime di intraprendere o proseguire le procedure di espropriazione forzata sui beni tedeschi e l'immediata estinzione di quelle pendenti.

3. Si è detto che l'ordinanza di rinvio individua due distinti profili di incostituzionalità della disposizione rimessa allo scrutinio della Corte, l'uno in rapporto agli articoli 2 e 24 della Carta fondamentale e l'altro agli articoli 3 e 111.

Rispetto al primo parametro, il Tribunale, nel collegarsi idealmente all'impostazione già fatta propria dalle ordinanze di remissione del Tribunale di Firenze prodromiche all'emanazione della sentenza n. 238, si interroga sulla compatibilità della disposizione in argomento con il principio di tutela giurisdizionale dei diritti, di cui «[i]l diritto del creditore a soddisfarsi in sede esecutiva costituisce componente essenziale» (come chiarito dalla sentenza della Corte delle leggi n. 128 del 2021). Ricorda giustamente il Tribunale come il processo di esecuzione costituisca un «fattore complementare e necessario» per assicurare l'effettività della tutela giurisdizionale. In difetto, la pretesa vantata dal creditore, in forza del titolo giudiziario che la legittima sul piano della relativa cognizione, rimarrebbe una vuota affermazione di principio, insuscettibile di concreta soddisfazione se non attraverso la collaborazione spontanea del debitore. Proprio per consentire al creditore di affrancarsi da tale astratta condizione di dipendenza, la legge mette a sua disposizione taluni strumenti, atti a regolare «la fase di esecuzione coattiva delle decisioni di giustizia», che, per ciò stesso, «deve ritenersi costituzionalmente necessaria» (così ancora la Corte Costituzionale, sentenza n. 419 del 1995).

Tanto premesso, i dubbi di costituzionalità dell'art. 43, comma 3, del D.L. n. 36/2022 sollevati dal Tribunale di Roma con riguardo agli articoli 2 e 24 della Carta costituzionale si concentrano sulla scelta del legislatore di negare «*sine die*» a una «categoria specifica di creditori» l'accesso al giudice dell'esecuzione, «rendendo di fatto ineseguibili i provvedimenti giurisdizionali di cognizione» e pregiudicandone l'accesso alla tutela, «in maniera definitiva ed irrimediabile».

Il medesimo *vulnus* colpisce la disposizione oggetto di scrutinio anche in rapporto agli articoli 3 e 111 della Costituzione, laddove viene in rilievo la posizione di privilegio in cui il debitore esecutato si ritrova a seguito della creazione di una «fattispecie di *ius singulare*» idonea a tenerlo indenne «dagli effetti pregiudizievoli della condanna giudiziaria ed, in particolare, dal suo eventuale adempimento forzoso».

Anche sotto questo profilo, la censura del Tribunale di Roma non colpisce la scelta del legislatore di istituire uno strumento di riparazione alternativo all'espropriazione forzata, quanto piuttosto quella di sopprimere contestualmente, e in via definitiva, la possibilità di ricorrere agli ordinari strumenti di esecuzione, con ciò relegando il creditore nella condizione di vantare «un diritto di mero accesso al fondo», ma senza dotare quest'ultimo della necessaria disciplina amministrativa, finalizzata a stabilirne l'entità, le concrete condizioni di accesso e le modalità di erogazione dei ristori spettanti ai singoli aventi diritto.

Ancor più chiaramente, il giudice del rinvio, nel menzionare l'accordo concluso fra la Repubblica italiana e quella federale tedesca il 2 giugno 1961 (al quale si richiama espressamente lo stesso articolo 43 del D.L. n. 36/2022), ricorda come lo Stato italiano, in virtù di tale strumento negoziale, sia pienamente legittimato ad adempiere «alle obbligazioni gravanti sulla Repubblica Federale di Germania a favore dei propri cittadini», allo stesso modo in cui qualunque soggetto

terzo può assumersi l'onere di estinguere i debiti altrui «in virtù di negozi fra essi stipulati». Tale forma di adempimento presenta un'incidenza diretta sul procedimento esecutivo, causandone l'estinzione a seguito dell'accertamento in via ufficiosa da parte del giudice dell'esecuzione dell'avvenuto soddisfacimento della pretesa creditoria sotto altra forma. Nella circostanza, tuttavia, il Tribunale di Roma rileva che, a fronte dell'espromissione dello Stato tedesco per effetto dell'intervento erariale, la posizione processuale dei creditori non è stata posta «in una situazione di temporanea quiescenza» (condizione che si sarebbe realizzata qualora il legislatore, in luogo dell'estinzione delle azioni esecutive, «avesse previsto un'ipotesi di improcedibilità temporanea del procedimento o di sospensione *ex lege* ex art. 623 c.p.c.»), ma sembra essere «irrimediabilmente travolta dalla espressa individuazione di una causa di estinzione tipica».

4. In definitiva, i condivisibili timori del giudice del rinvio si appuntano sull'inadeguatezza del meccanismo introdotto dal D.L. n. 36/2022, nella sua astratta configurazione, a costituire un valido surrogato dell'ordinaria azione esecutiva, travolta da un'estinzione irragionevole e sproporzionata. Il legislatore, infatti, con l'istituzione del fondo ristori, ha costretto i creditori a rinunciare agli strumenti di tutela tradizionalmente offerti dall'ordinamento in vista dell'adesione a una procedura di rimborso non ancora definita nei suoi contenuti essenziali. Il vuoto normativo che tuttora caratterizza la gestione del fondo, unito all'assenza di criteri di ripartizione della sua dotazione complessiva, lascia esposti i creditori al rischio di veder vanificato il soddisfacimento tangibile della loro pretesa, a fronte dei costi già sostenuti per far fronte alle spese dei vari gradi di giudizio e dell'impossibilità giuridica di avvalersi del titolo giudiziario emesso in loro favore all'esito della fase di cognizione.

Come ipotizzato dallo stesso giudice del rinvio, un risultato analogo a quello che la previsione censurata persegue – il dirottamento obbligato delle pretese creditorie sul fondo ristori per impedire l'escussione del patrimonio immobiliare tedesco presente sul territorio italiano – si sarebbe potuto conseguire imponendo al giudice dell'esecuzione di dichiarare la sospensione o l'improcedibilità temporanea delle procedure esecutive e subordinandone l'estinzione all'accertamento giudiziario dell'avvenuto pagamento del credito sotto forma di ristoro (ossia, in proporzione alla dotazione del fondo, per un importo anche non integrale, purché non irrisorio).

In questa prospettiva, si è portati a ritenere che i dubbi di costituzionalità sollevati dal Tribunale di Roma circa l'incompatibilità della disposizione in commento con i principi costituzionali posti alla base del funzionamento del nostro sistema di tutela giurisdizionale siano sostanzialmente fondati, considerata, in particolare, la possibilità di salvaguardare l'assetto complessivo degli interessi in gioco mediante l'adozione di misure più appropriate.

Un problema diverso si pone con riguardo alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale, la cui valutazione si collega all'autonomia applicativa della regola internazionale che sancisce l'immunità dello Stato straniero dalla giurisdizione esecutiva. È lecito domandarsi, infatti, se il giudice del rinvio abbia

omesso deliberatamente di interpellare la Corte sul punto e, in caso affermativo, fino a che punto tale omissione possa incidere sull'ammissibilità del quesito di costituzionalità formulato nell'ordinanza.

In proposito, sembra corretto muovere da due notazioni preliminari. Occorre, anzitutto, rammentare che la sentenza n. 238/2014 aveva evitato di prendere posizione riguardo alla portata di tale specifico precetto consuetudinario, con ciò escludendo qualsiasi possibilità di desumerne la natura accessoria rispetto al suo omologo rilevante nei giudizi di cognizione. Va ricordato, altresì, che, nel medesimo procedimento esecutivo da cui oggi promana l'ordinanza di rimessione, a fronte dell'eccezione sollevata dallo Stato tedesco circa l'impignorabilità dei beni immobili individuati dai creditori (segnatamente, l'Istituto Archeologico Tedesco, il Goethe Institut, l'Istituto Storico Germanico e la Scuola Germanica) per via della loro destinazione pubblicistica, il Tribunale di Roma, con una certa sollecitudine, ha rigettato la richiesta di sospensione dell'esecuzione, nel convincimento che «la garanzia – riconosciuta dall'art. 24, primo comma, Cost. – di poter agire in giudizio per la tutela dei propri diritti comprende anche l'esecuzione forzata, che è diretta a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento del giudice». In questa prospettiva, che anche l'ordinanza di cui si discute in questa sede fa propria, muovendo dal presupposto secondo cui il giudizio di esecuzione si atteggia a «componente essenziale del diritto di accesso al giudice» e «strumento indispensabile per l'effettività della tutela giurisdizionale», la destinazione pubblicistica impressa ai beni aggrediti finisce per essere assorbita dall'esigenza di assicurare l'effettività della tutela.

Altrove chi scrive non ha mancato di manifestare più di una perplessità in merito all'ammissibilità della disapplicazione diretta di una regola consuetudinaria autonoma da parte del giudice comune, stante l'assenza di indicazioni conformi e più puntuali da parte della Corte costituzionale, come detto non desumibili dalle motivazioni della sentenza n. 238/2014. L'ordinanza in commento rappresentava, pertanto, l'occasione più appropriata per interpellare il Giudice delle leggi anche sul punto (rimasto, peraltro, controverso anche all'esito del giudizio collegiale sul reclamo avverso l'ordinanza di rigetto della richiesta di sospensione), salva la necessità di una parziale ritrattazione dell'interpretazione ivi accolta, che, nel considerare pienamente coincidenti gli ambiti applicativi delle due consuetudini internazionali vigenti in materia di immunità, ha inteso valorizzare oltre misura il rapporto di strumentalità tra la tutela giurisdizionale di cognizione e di esecuzione.

Senonché, probabilmente per ragioni di coerenza con il proprio precedente operato, il Tribunale di Roma ha ritenuto di non investire la Corte costituzionale anche di tale questione, con ciò assumendosi, tuttavia, il rischio di esporre l'ordinanza a una possibile declaratoria di inammissibilità. Una motivazione diversa, ancorché più recondita (tenuto conto della posizione già assunta in proposito dal giudice del rinvio), potrebbe essere ricondotta alla convinzione che, ai fini della valutazione della rilevanza del quesito di costituzionalità, il problema del possibile contrasto tra la norma internazionale che stabilisce l'immunità dello Stato straniero dalla giurisdizione esecutiva, recepita *ex* articolo 10, comma 1, e gli articoli 2 e 24 della Costituzione non venga neppure in rilievo.

A ben vedere, in effetti, l'estinzione del giudizio di esecuzione disposta dal legislatore sottrae al giudice dell'esecuzione proprio lo strumento processuale deputato a costituire il terreno di confronto tra la regola dell'immunità e la garanzia di tutela giurisdizionale dei diritti. In altri termini, la questione di costituzionalità sollevata dal Tribunale di Roma, avendo a oggetto l'annullamento della soppressione delle procedure esecutive attraverso cui le vittime dei crimini nazisti sono legittimate a escutere lo Stato debitore, si porrebbe come richiesta di valutazione pregiudiziale rispetto al problema dell'operatività della regola internazionale volta a impedire l'esercizio delle azioni esecutive su detti beni. Tale problema, infatti, viene in considerazione solo successivamente all'eventuale annullamento della disposizione scrutinata e al ripristino dell'operatività della fase esecutiva nei giudizi di cui si discute.

In ultima analisi, se lo stesso giudice del rinvio non si fosse già pronunciato nel senso di ritenere la questione dell'immunità giurisdizionale esecutiva sostanzialmente risolta sulla base del medesimo bilanciamento operato dalla Corte costituzionale con riguardo all'applicazione dell'immunità dalla giurisdizione di cognizione, si sarebbe indotti a sostenere che l'ordinanza in commento abbia inteso evitare accuratamente di sollevare uno specifico quesito sul punto per non correre il rischio di sovrapporre tra loro due distinte doglianze che, pur vertendo entrambe sulla sussistenza della giurisdizione in capo al giudice dell'esecuzione, per i motivi esposti poc'anzi dovrebbero essere trattate in maniera distinta e consequenziale.

Tuttavia, l'orientamento già manifestato dal Tribunale di Roma in sede di rigetto dell'istanza di sospensione dell'esecuzione porta a ipotizzare che lo stesso giudice abbia valutato di non gravare la Corte costituzionale di tale ulteriore quesito, considerandolo non meritevole di ulteriore approfondimento. Il che, come detto, potrebbe condurre la Corte a ritenere inammissibile la questione sottoposta al suo esame per difetto di rilevanza, fatta salva la possibilità di sollevarla autonomamente davanti a sé, per cogliere l'opportunità di definire la vicenda in tutti i suoi aspetti, ovvero di restituire gli atti al giudice *a quo* affinché l'ordinanza di rimessione sia riformulata tenendo conto delle indicazioni che la Corte vorrà dare.

LA DIGNITÀ UMANA: LA STORIA E L'ESIGENZA DI UN RIMEDIO EFFETTIVO

di FRANCO CORLEONE*, GIULIA MELANI**, KATIA PONETI***

Questa vicenda ha un cuore: la storia. Le parole del Presidente della Repubblica Mattarella a Cuneo per il 78° Anniversario della Liberazione dal nazifascismo ci hanno ricordato che non possiamo affrontare questa questione se non partiamo dai settantacinque anni della Costituzione, dal Venticinque Aprile, dai valori fondanti, o parafrasando Calamandrei dalle «montagne dove caddero i partigiani», dalle «carceri dove furono imprigionati», «dai campi dove furono impiccati». Carne e spirito.

Se non tenessimo in conto la storia, faremmo un grave errore, che è quello di ridurre tutta la questione a un problema di “roba”, citando Giovanni Verga. Il diritto non può essere ridotto alla tutela della “roba” e la questione centrale deve restare quella del diritto alla vita, che rende sensata e possibile la vita del diritto.

Con la sentenza n. 238/2014 la Corte costituzionale ha affermato un nucleo fondamentale di principi che delinea una posizione netta sulle questioni legate alle vicende della storia, da cui, è ancora importante ribadirlo perché fondante, è nata la Costituzione. La Corte costituzionale ha affermato il principio che ci sono dei valori fondamentali intangibili che nascono dal sangue versato, dalle stragi avvenute durante la guerra e l'occupazione nazista, stragi naziste, stragi nazifasciste. Perché tutte le stragi naziste hanno avuto la corresponsabilità fascista.

Tutta questa vicenda storica è, anche, un insieme di storie personali, individuali e familiari, di storie locali di paesi che hanno perso, in modo brutale, gran parte della loro popolazione, o anche poche singole persone che hanno resistito alla tortura e hanno pagato con la vita per la salvezza di tutti. Quelle vicende sono rimaste ferite aperte fino ad oggi, quando numerose cause sono state promosse da gruppi o da singole famiglie o persone e sono pendenti davanti ai tribunali della Repubblica. Per chiedere che cosa? Verità e giustizia.

L'Italia non ha intrapreso, come invece hanno fatto altri Stati che sono stati teatro di dittature, un processo di rielaborazione politica che facesse i conti con il passato, accertasse la verità dei fatti e desse riconoscimento e riparazione alle vittime dei crimini di guerra e contro l'umanità commessi dal nazismo e dal fascismo. L'Italia non ha avuto né una commissione “verità e giustizia” sul modello sudafricano, né un processo politico come quello avvenuto in Germania e che ha portato alla condanna del nazismo. Purtroppo, com'è noto, abbiamo invece avuto l'armadio della vergogna, per nascondere tali fatti all'opinione pubblica.

Il d.l n. 36/2022, in tale contesto, ha compiuto un atto politico in discontinuità radicale con il passato. Istituito il Fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità, il Governo ha finalmente riportato nella

* Già Sottosegretario alla Giustizia, Garante dei diritti dei detenuti del Comune di Udine

** Ricercatrice de La Società della Ragione

*** Dottoressa di ricerca in Filosofia del diritto, Università di Firenze

sfera pubblica le vicende delle stragi di guerra, ha dato un riconoscimento, simbolico, ma fondativo, scrivendolo nero su bianco in un decreto-legge, all'esistenza di tante persone che hanno subito, in prima persona o nella loro storia familiare, la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani dalle forze del Terzo *Reich* o da bande arruolate al loro servizio, tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945. Queste persone sono diventate, per la prima volta, destinatarie dirette di una norma della Repubblica, che le ha individuate e riconosciute come soggetti da non tenere nell'ombra, ma portatrici di una storia significativa e titolari di diritti.

L'emersione di tali soggettività, che leggendo la norma dell'art. 43 d.l. n. 36/2022 possono aver pensato che, finalmente e inaspettatamente, il legislatore si stesse rivolgendo proprio a loro, è un risultato, politico e giuridico, fondamentale ottenuto con l'istituzione del Fondo.

Crediamo che se ne possa e se ne debba tracciare il legame con la sentenza n. 238/2014 tenendo saldo in mano il filo della dignità della persona umana, il principio cardine che ha orientato la decisione della Corte costituzionale. La Corte ha, infatti, giudicato sulla costituzionalità della norma internazionale riguardante l'immunità degli Stati, come interpretata nell'ordinamento internazionale, alla luce dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili presenti nell'ordinamento italiano, valutandone la compatibilità con gli stessi, al fine di stabilire se potesse considerarsi operativo il meccanismo di adattamento automatico previsto nell'art. 10, primo comma, Cost. Nel caso di conflitto con i principi fondamentali e i diritti inviolabili non opera tale rinvio automatico e la norma non entra nell'ordinamento. E, tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, la Corte ha ricordato che vi è il diritto di agire e di resistere in giudizio a difesa dei propri diritti (il diritto al giudice) riconosciuto dall'art. 24 Cost. e che tale articolo è strettamente legato all'art. 2 Cost., che «è la norma sostanziale posta, tra i principi fondamentali della Costituzione, a presidio dell'invulnerabilità dei diritti fondamentali della persona, tra i quali, nella specie conferente a titolo primario, la dignità; anche il primo [l'art. 24] presidia la dignità della persona, tutelando il suo diritto ad accedere alla giustizia per far valere il proprio diritto inviolabile».

La Corte discute le possibili limitazioni dell'applicazione di tali principi fondamentali nei rapporti con gli Stati stranieri, ma sottolinea che queste possono avvenire soltanto in virtù dell'esistenza di un "interesse pubblico riconoscibile come potenzialmente preminente sul principio consacrato nell'art. 24 Cost." Tuttavia, prosegue la Corte, se il sacrificio di tali diritti ha un senso, può averlo esclusivamente di fronte alla "funzione sovrana dello Stato straniero, con l'esercizio tipico della sua potestà di governo", fattispecie che non si riscontra nel caso del risarcimento dei danni subiti dalle vittime di crimini contro l'umanità e di gravi violazioni dei diritti fondamentali della persona. Vale la pena ricordare le esatte parole della Corte sul punto:

«Crimini contro l'umanità, quali la deportazione, i lavori forzati e gli eccidi, non possono giustificare il sacrificio totale della tutela dei diritti inviolabili delle vittime di quei crimini. In un contesto istituzionale contraddistinto dalla centralità dei diritti dell'uomo, esaltati dall'apertura dell'ordinamento costituzionale alle fonti esterne, la circostanza che per la tutela dei diritti fondamentali delle vittime dei crimini *de quibus*

sia preclusa la verifica giurisdizionale rende del tutto sproporzionato il sacrificio di due principi supremi consegnati nella Costituzione rispetto all'obiettivo di non incidere sulla sovranità dello Stato, allorquando quest'ultima si sia espressa con comportamenti palesemente criminali ed estranei all'esercizio legittimo della potestà di governo. Inoltre, il diritto al giudice sancito dalla Costituzione richiede una tutela effettiva dei diritti dei singoli: proprio l'insussistenza della possibilità di una tutela effettiva dei diritti fondamentali mediante un giudice rende manifesto il contrasto della norma internazionale, come definita dalla CIG, con gli artt. 2 e 24 Cost.».

La Corte conclude, come noto, per escludere che operi il rinvio di cui all'art. 10, primo comma, Cost., in via limitata all'estensione dell'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati alle azioni di danni provocati da atti ritenuti *iure imperii* in violazione del diritto internazionale e dei diritti fondamentali della persona, considerando, di conseguenza, la norma internazionale non operante nell'ordinamento italiano.

Si è voluto richiamare il nucleo della decisione, per quanto noto, poiché si ritiene che da esso possa scaturire un'adeguata soluzione al caso attualmente pendente, tenendo come criterio decisionale centrale il principio di dignità della persona umana, letto, come fa la Corte, insieme all'art. 24 Cost., ovvero insieme al diritto ad una tutela effettiva dei diritti. Poiché diritti meramente affermati, seppur nel loro pregnante valore simbolico, non sono diritti pieni.

La questione si pone, dunque, con due aspetti cruciali, che è necessario tenere insieme.

Il primo: il riconoscimento delle vittime e del danno subito da loro direttamente o dai familiari, che ha un valore anche simbolico, morale e politico. Il secondo: il risarcimento, che ha il valore di riparazione, non solo simbolica, ma anche materiale. Un ristoro solo simbolico o irrisorio può vittimizzare ulteriormente le persone che hanno già subito i danni derivati dalle stragi.

Questi due aspetti devono essere compresenti e darsi senso a vicenda, non essere posti in conflitto. Si tratta infatti di due elementi che si danno forza e senso a vicenda e che rappresentano declinazioni del principio della dignità della persona umana.

Un altro nodo è presente nelle cause pendenti è quello dell'Avvocatura dello Stato: abbiamo raggiunto il paradosso per cui l'Avvocatura dello Stato si costituisce nelle cause come avvocato della Germania, cerca di bloccare la legge dello Stato, contro i propri cittadini; siamo alla stravaganza assoluta.

Delle varie questioni toccate dal ricorso alla Corte costituzionale, è importante soffermarci sul divieto di ricorrere alla procedura esecutiva ordinaria. La si può escludere completamente alla luce dell'art. 24 Cost.?

Un punto sembra dirimente: attualmente l'esclusione operata dall'art. 43 d.l. n. 36/22 è, di fatto, assoluta, poiché la procedura alternativa a cui la norma rinvia, non è stata predisposta con il previsto decreto ministeriale.

Se tale procedura esistesse e prevedesse regole certe e chiare, se ne potrebbe valutare l'adeguatezza a soddisfare il requisito del rimedio effettivo. Ma dovrebbe essere l'unica procedura possibile? Forse potrebbe affiancare la procedura ordinaria e porsi come una possibilità da incentivare, includendo aspetti di riparazione da parte della Germania, e comunque già fortemente incentivata dalla presenza del

Fondo istituito dallo Stato italiano. Mentre, al contrario, la causa ordinaria comporterebbe gli oneri della relativa procedura esecutiva.

Oppure potrebbe essere l'unica procedura possibile, procedura speciale in deroga alla procedura ordinaria, e allora il carattere di rimedio effettivo diverrebbe il requisito indispensabile per la sua legittimità.

Quale soluzione adottare?

Sarebbe auspicabile che la Corte specificasse che quanto definito con la sentenza n. 238/2014 resta il criterio guida della materia, potrebbe obbligare il Parlamento, non il governo ma il Parlamento, ad affrontare decentemente la questione. Il decreto ha i suoi difetti, ma più che sindacarne i singoli aspetti la Corte potrebbe invitare il Parlamento ad affrontare la questione seriamente, anche delineando il ruolo dello Stato nella gestione del Fondo e le procedure per la sua attivazione. Dare un termine al Parlamento per adottare, con legge, le norme sul Fondo. In tal caso si considererebbe il Fondo come l'unica strada per far valere tali fatti, allora esso deve essere adeguato ai principi costituzionali, cioè deve essere un rimedio effettivo:

-i risarcimenti devono essere corrispondenti ai danni, o se inferiori devono esserlo di poco e prevedere una riparazione che sia accettata dalla vittima;

-non vi deve essere un termine per la promozione delle cause;

-la condanna della Germania, per il suo valore morale, deve essere parte integrante della procedura giudiziaria.

Una procedura speciale può essere legittima solo se rispettosa dei principi fondamentali, così come stabiliti dalla sentenza n. 238/2014, e dunque non può che prevedere e avere come obiettivo, seppur con norme differenti da quelle ordinarie, la garanzia di un rimedio effettivo.

C'è un'iniziativa in Parlamento che manifesta la volontà di farsi carico delle sorti dell'art. 43 d.l. n. 36/22: una norma di interpretazione autentica, è il disegno di legge n. 733 presentato al senato della Repubblica. È un primo passo.

SPIGOLATURE INTORNO ALLA (SOSPETTA) VIOLAZIONE DEL GIUDICATO COSTITUZIONALE

di SANDRO DE NARDI*

Nella pregevole Relazione introduttiva elaborata da Paola Torretta si evidenzia, tra l'altro, che nella peculiare fattispecie sottoposta a giudizio «La Corte si trova di nuovo di fronte ad una scomoda contrapposizione fra le ragioni dei diritti e la ragion di Stato e, nel far prevalere quest'ultima, la normativa varata dal Governo si pone in palese conflitto con i dettami della sentenza n. 238/2014»: pertanto – sempre ad avviso della precitata Autrice – «Non è da escludere che si possa addirittura configurare una violazione del giudicato costituzionale, in quanto, se nel 2014 la Corte, pur nella forma di una decisione interpretativa di rigetto, ha sancito l'irrimediabile contrasto della norma riproduttiva della consuetudine internazionale sull'immunità degli Stati con il canone supremo della difesa in giudizio, l'art. 43, d.l. n. 36/2022, ne ha mantenuto in vita gli effetti sostanziali (almeno con riguardo alla Germania), perché vanifica l'essenza della tutela giurisdizionale legata all'efficacia esecutiva delle condanne pronunciate contro tale Stato. Con la conseguenza di riportare a galla le antinomie già acclamate fra il principio di immunità e la salvaguardia della inviolabilità della persona»¹.

Le testuali affermazioni appena riprodotte richiamano dunque, assai opportunamente, l'attenzione sul fatto che, a ben vedere, il precetto normativo introdotto dal legislatore nel 2022² sembra presentare un vizio di invalidità ulteriore rispetto a quelli denunciati dal Tribunale di Roma per il tramite della ordinanza di rimessione³: posto che lo stesso pare essere altresì lesivo del giudicato costituzionale⁴. In particolare – impiegando le espressioni testualmente rinvenibili in materia nell'oramai consolidato orientamento del Giudice delle leggi⁵ – nel caso di specie il contenuto recato dal precitato precetto sembra essere viziato non tanto perché il legislatore abbia approvato “una disposizione che costituisce una «mera riproduzione» di quella già ritenuta lesiva della Costituzione”, quanto piuttosto perché esso sembra “perseguire e raggiungere, anche se indirettamente, esiti corrispondenti” a quelli che la Corte ha dichiarato essere incostituzionali con la sentenza n. 238/2014: il tutto, va ribadito, ancorché quest'ultima a rigore sia

* Associato in Istituzioni di diritto pubblico, Università di Padova

¹ Così P. TORRETTA, *I risarcimenti per i crimini di guerra del Terzo Reich fra giustizia e ragion di Stato. La parola di nuovo alla Corte costituzionale*, in questo stesso volume.

² *Id est*, l'art. 43 del decreto legge 30 aprile 2022, n. 36, rubricato «Istituzione del Fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani dalle forze del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945», convertito con modificazioni dalla L. 29 giugno 2022, n. 79.

³ Il riferimento è all'ordinanza di rimessione pronunciata dal Tribunale di Roma, sez. IV civile, 21 novembre 2022, dep. il 1° dicembre 2022 (ed iscritta al reg. ord. n. 154/2022 della Corte costituzionale), leggibile in www.amicuscuriae.it.

⁴ Perdipiù essendo stato approvato a fronte di un contesto di riferimento rimasto, nel frattempo, praticamente immutato.

⁵ Cfr., *ex multis*, Corte cost., sent. n. 256/2020.

formalmente qualificabile – quanto meno nella parte dispositiva qui considerata – non già come una pronuncia di accoglimento⁶, bensì come una pronuncia interpretativa di rigetto⁷.

Ciò premesso, per l'eventualità in cui anche la Corte, esaminando la *quaestio legitimitatis* attualmente *sub iudice*⁸, maturi autonomamente il dubbio, se non addirittura il provvisorio convincimento, che la novella legislativa impugnata sia effettivamente invalida (anzitutto⁹) perché lede il giudicato costituzionale, si possono prospettare – tra gli altri – i seguenti due scenari in cui il vizio in parola potrebbe essere evocato: uno di tipo “*soft*”, l'altro di tipo “*hard*”; vediamoli brevemente, nell'ordine.

In primo luogo, si può ipotizzare che la Corte, pronunciandosi (verosimilmente con una decisione di inammissibilità¹⁰) sulla questione sottoposta dal giudice *a quo*, provveda comunque ad accennare – esplicitamente o implicitamente – alla probabile violazione del giudicato da parte della previsione normativa *sub iudice*: in altre parole non è da scartare l'evenienza – che sarebbe anzi vivamente auspicabile – che l'organo di garanzia costituzionale possa cogliere il pretesto per suggerire, nelle pieghe della parte motiva, al medesimo giudice *a quo* o ad altri potenziali giudici *a quibus* di far valere in futuro dinanzi ad esso proprio il predetto vizio di invalidità.

In secondo luogo, si può ipotizzare che la Corte possa – non a torto – reputare che il legislatore, violando il giudicato costituzionale, abbia finito per ledere la sfera di competenza ad essa garantita dalla Legge fondamentale della Repubblica: il che potrebbe addirittura indurla ad instaurare *motu proprio* un apposito giudizio dinanzi a sé stessa, mediante la sollevazione di un conflitto interorganico contro (il Governo ed) il Parlamento. Certo, l'instaurazione di siffatto conflitto equivarrebbe ad una decisione eclatante e senza precedenti: ma – almeno in linea di principio, come insegna autorevole dottrina¹¹ – è da ritenersi senz'altro ipotizzabile; a quest'ultimo

⁶ Occorre peraltro constatare che sia il giudice costituzionale che (ha presieduto il collegio ed) è stato relatore della succitata decisione (*i.e.* Giuseppe Tesauro), sia una parte della dottrina e dei giudici comuni, hanno finito per attribuire alla sentenza n. 238/2014 “un contenuto ‘concreto’ e un esito ultimo del tutto coincidenti con quelli di una sentenza di accoglimento”, come ha testualmente ben evidenziato P. VERONESI, *Colpe di Stato. I crimini di guerra e contro l'umanità davanti alla Corte costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 2017, 229 ss. (al quale si fa integrale rinvio per ulteriori dettagli in proposito).

⁷ Sulla idoneità (anche) delle decisioni interpretative di rigetto ad acquisire l'autorità del giudicato costituzionale sia permesso fare rinvio a E. FURNO, voce *Giudicato costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet giuridica, Milano, 2020, 215-216.

⁸ Verosimilmente nel dispiegarsi del pieno contraddittorio tra le parti.

⁹ In effetti è noto che il vizio suddetto rappresenta una censura alla quale – in genere – il Giudice delle leggi, indipendentemente dall'ordine prospettato dal rimettente, accorda la precedenza rispetto ad altre che dunque risultano “assorbite”: cfr., *ex multis*, Corte cost. sentt. nn. 350/2010, 245/212, 72/2013, 231/2017, 101/2018.

¹⁰ Per le ragioni ben illustrate da P. TORRETTA, *I risarcimenti per i crimini di guerra del Terzo Reich*, cit., *passim*.

¹¹ Ci si riferisce all'opinione manifestata da G. ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1987, 672, il quale, occupandosi proprio del «giudicato costituzionale» e della sua eventuale violazione, ha condivisibilmente sottolineato che la “Corte costituzionale, alla stregua dei principi che definiscono il concetto di lesione della sfera di competenza, potrebbe anche ritenersi abilitata a sollevare conflitto di attribuzioni contro il legislatore”.

riguardo qualche sintetica precisazione appare tuttavia opportuna, in ordine alla ammissibilità di tale inedito conflitto, sia sotto il profilo soggettivo (*a*), sia sotto il profilo oggettivo (*b*); in particolare:

a) in relazione ai profili soggettivi, la questione problematica concerne non tanto il riconoscimento alla Corte costituzionale della qualificazione giuridica di «potere dello Stato» (che può ritenersi pacifica), quanto piuttosto la sua legittimazione (attiva e passiva) nei conflitti tra poteri¹²: orbene, sullo specifico argomento si deve rilevare che, perlomeno secondo l'orientamento dottrinale da tempo prevalente¹³ (che è maturato pure sulla scorta di alcune significative affermazioni rese dal medesimo organo di garanzia¹⁴), la Corte è senza ombra di dubbio configurabile come parte potenziale in un conflitto tra poteri, quanto meno – e sicuramente – nel ruolo di parte attrice¹⁵ (il tutto, *ça va sans dire*, ancorché nella fattispecie in esame essa sia di necessità chiamata a rivestire, oltre al ruolo di parte, anche il ruolo di giudice della lite¹⁶);

b) in relazione ai profili oggettivi, per un verso, va preliminarmente ricordato che in base alla giurisprudenza costituzionale anche una legge può costituire oggetto – sia pure a certe condizioni e limiti – di un giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato se dalla stessa derivano lesioni dirette dell'ordine costituzionale delle competenze: poiché – sempre a detta della Corte – l'istituto in questione è primariamente preordinato a garantire l'integrità della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri dalle disposizioni costituzionali, a prescindere dalla natura dell'atto che si assume lesivo di tali attribuzioni¹⁷. Ciò detto in generale, visto che l'economia di questo scritto non consente di indugiare sulle più recenti prese di posizione del Giudice delle leggi in ordine alle circostanze – *i.e.*

¹² Quanto alla legittimazione sia del Governo che del Parlamento ad essere parti resistenti dell'ipotizzato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato non sussistono dubbi, sulla scorta della consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale.

¹³ Per approfondimenti sia consentito rinviare, *inter alios* e per tutti, ai contributi di G. LANEVE, *Potere politico e potere giurisdizionale nel prisma della giurisprudenza costituzionale sui conflitti di attribuzione*, Cacucci, Bari, 2022, 479 ss.; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2022, 340-341; E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2021, 259-260; F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio dei poteri*, Giappichelli, Torino, 2019, 84; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Giuffrè, Milano, 2012, 413-414; G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2012, 427; P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte. "Cattivo uso" del potere e sindacato costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1999, 267 e ss. (spec. note nn. 85 e 94).

¹⁴ Cfr., ad esempio, Corte cost., ord. n. 77/1981, in *Giur. Cost.*, 1981, 729 ss., con cui il Giudice costituzionale ha affermato alla lettera – peraltro sulla scorta di indicazioni già fornite in sue precedenti decisioni – che esso «potenzialmente rientra fra gli organi legittimati ad essere parti in conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato».

¹⁵ Maggiormente problematica è invece la sua legittimazione quale parte convenuta: in argomento si vedano le considerazioni sviluppate, sia pure con diversità di accenti, dagli Autori citati *supra* alla nota n. 13.

¹⁶ *Contra*, nel senso della impossibilità, per la Corte costituzionale, di rivestire il ruolo di parte e di giudice di un conflitto tra poteri dello Stato cfr. J. LUTHER, *Cenni di diritto comparato sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in A. ANZON, B. CARAVITA, M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1993, 109 ss.

¹⁷ Cfr., tra le altre, le sentenze costituzionali n. 221/2002, n. 139/2001, n. 457/1999, n. 161/1995.

alle condizioni e ai limiti – che rendono ammissibile un ricorso per conflitto su atto legislativo¹⁸, sembra bastevole limitarci ad evidenziare quanto segue: e cioè che gli indirizzi giurisprudenziali sinora maturati sullo specifico tema concernono i giudici comuni; di conseguenza, è da ritenere che gli stessi non siano estensibili, *sic et simpliciter*, alla Corte costituzionale per una molteplicità di motivi: in principalità, perché se è vero che anch'essa può rivestire – in presenza di certi presupposti – il ruolo di giudice *a quo*, è tuttavia altrettanto vero che, a differenza degli altri potenziali giudici *a quibus*, essa è un organo giudicante invero molto peculiare – un *unicum* – che si caratterizza (e distingue grandemente) per l'assoluta singolarità tanto della composizione quanto delle importanti funzioni che le spettano, le quali ultime sono sia di garanzia (anche degli equilibri costituzionali, come nel giudizio interorganico) sia “di chiusura” dell'ordinamento; pertanto, può ragionevolmente affermarsi che, proprio in virtù delle sue peculiari caratteristiche strutturali e funzionali, alla Corte debba giocoforza essere comunque riconosciuta la possibilità di tutelare la propria competenza, se del caso anche sollevando dinanzi a sé stessa un conflitto contro il legislatore che, nell'approvare un atto normativo di rango primario, l'abbia concretamente lesa; in estrema sintesi, è da ritenere che nei confronti della Corte non valga l'interdizione che, perlomeno allo stato attuale¹⁹, rileva – sia pure «in linea di principio» e «nella generalità dei casi»²⁰ – per gli altri giudici comuni.

Per altro verso, quanto al parametro da invocare, se è vero che il riferimento naturale andrebbe probabilmente individuato nell'art. 136, primo comma, Cost. (interpretandolo in modo estensivo posto che, alla lettera, si riferisce agli effetti delle sole pronunce di accoglimento), è altrettanto vero che anche l'art. 137, terzo comma, Cost. andrebbe utilmente evocato: posto che, come evidenziato da una attenta dottrina, quest'ultimo «è l'unica disposizione relativa al c.d. processo costituzionale che si riferisce in via indiretta al tema del giudicato»²¹.

Ora, è indubbio che lo scenario che si è appena descritto per secondo – e che, *pour cause*, si è qualificato come “*hard*” – implica che la Corte sia disposta a compiere una scelta estremamente delicata: che, pur essendo in astratto ipotizzabile, può essere ritenuta in concreto poco probabile, trattandosi di un rimedio obiettivamente straordinario, che potrebbe sì utilizzare ma solamente come *extrema ratio*; d'altra parte, e per tacer d'altro, si deve constatare che se sinora – non a caso – i giudici di Palazzo della Consulta si sono (quasi) sempre dimostrati prudenti ed

¹⁸ In argomento sia consentito rinviare, per tutti, ai pregevoli contributi di A. PUGIOTTO, *Metamorfosi e tramonto della «residualità» nei conflitti tra poteri da atto legislativo*, in *Giur. cost.*, 2019, 501 ss.; G. LANEVE, *Potere politico e potere giurisdizionale*, cit., 478 ss.

¹⁹ In dottrina si è infatti evidenziato – cfr. A. PUGIOTTO, *Metamorfosi e tramonto della «residualità»*, cit., 510-511 – che non c'è ragione per escludere che, in prospettiva, la Corte possa riconoscere anche all'autorità giurisdizionale giudicante l'esperibilità del ricorso per conflitto tra poteri da atto legislativo: il che, tra l'altro, «contribuirebbe a rimuovere talune contorsioni processuali cui i giudici sono costretti per aggirare il divieto di conflitti da atto legislativo».

²⁰ I virgolettati sono tratti da una emblematica decisione costituzionale, vale a dire dalla sent. n. 229/2018.

²¹ Così E. FURNO, *La Consulta consacra il principio della inviolabilità del giudicato costituzionale con una decisione condivisibile e preannunciata*, in *Giur. cost.*, 2020, 3038, nota n. 10 (a quest'ultima si fa integrale rinvio anche per gli ulteriori richiami di dottrina).

anzi particolarmente attenti ad evitare rapporti conflittuali con gli altri poteri dello Stato²², ciò dovrebbe valere *a fortiori* nella speciale fattispecie concreta di cui qui si tratta, viste le prevedibili reazioni ed implicazioni che ne potrebbero discendere sul piano politico ed istituzionale, sia a livello interno che a livello internazionale. Cionondimeno, ad avviso di chi scrive, la decisione di attivare il meccanismo di garanzia in questione, pur essendo obiettivamente di difficile verifica, non merita di essere relegata alla fantascienza dei conflitti interorganici: ove si rifletta sulla circostanza che, *au fond*, ad essere – si fa per dire – in gioco è il sostanziale rispetto, da parte del legislatore, della “storica” sentenza costituzionale pronunciata nel 2014; se dunque la Corte è un «supremo organo garantistico»²³ non già dello Stato ma della comunità tutta (ivi comprese, naturalmente, le vittime dei crimini nazisti), in prima battuta potrebbe quanto meno limitarsi a far intendere al disinvolto legislatore – magari tramite un *obiter dictum* inserito nella decisione conclusiva del giudizio instaurato in via incidentale dal Tribunale di Roma – che, volendo, essa dispone di un efficace rimedio azionabile *sua sponte* a salvaguardia della effettività del principio della inviolabilità del giudicato.

²² In argomento ancor oggi in larga parte attuali paiono le autorevoli considerazioni a suo tempo sviluppate da S. BARTOLE, *La Corte, la sua storia e le tentazioni della Justice retenue*, in *Giur. Cost.*, 1981, 1655 ss.

²³ Per usare la nota definizione impiegata da Paolo Grossi (in relazione alla quale sia concesso rinviare a S. DE NARDI, *I riflessi del magistero di Paolo Grossi sulle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Scritti per Paolo Grossi offerti dall'Università di Padova*, Giappichelli, Torino, 2019, 173).

PROSPETTIVE ORDINAMENTALI SULLA ESECUZIONE DEI DIRITTI RISARCITORI DA CRIMINI DI GUERRA *IURE IMPERII*

di MARTA FERRARA*

SOMMARIO: 1. La prospettiva ordinamentale. – 2. Il precedente: la sentenza costituzionale n. 238 del 2014 come “decisione-guscio” (di principi). – 2.1 L’azione in giudizio per la risarcibilità dei crimini di guerra come nucleo della continuità dell’ordinamento. – 2.2 Metodo costituzionale di cooperazione tra Stati, fine-limite di giustizia e risarcibilità dei crimini di guerra. – 2.3 “Del ripudiare i crimini *iure imperii*”: una conseguenza normativo-sistemica del ripudio costituzionale della guerra. – 3. La natura giuridica dell’art. 43, comma III, d.l. n. 36 del 2022, e le ragioni sostanziali che deporrebbero in favore di un accoglimento della questione di legittimità costituzionale. da parte della Corte. – 4. Una possibile lacuna dell’ordinanza di rimessione alla Corte.

1. Le notazioni che seguono muovono dalla prospettiva ordinamentale, che induce a leggere la questione di legittimità sollevata con ord. 21 novembre 2022 dal tribunale di Roma (sez. IV civ.; iscr. reg. Corte costituzionale n. 154/2022) così come la decisione costituzionale n. 238 del 2014, come fenomeni di disallineamento temporaneo tra due sistemi giuridici e, precisamente, tra l’ordinamento italiano e quello internazionale¹. Adottando un metodo deduttivo, dalla prospettiva ordinamentale prescelta è possibile mettere a fuoco il rapporto intercorrente tra la pronuncia del 2014 e quella adottanda e i relativi limiti strutturali, nonché ricostruire taluni elementi analitici che potrebbero essere valorizzati dalla Corte costituzionale in sede di giudizio di costituzionalità sull’art. 43, comma III, del d.l. n. 36/2022.

Va tuttavia tenuto in considerazione in via preliminare come le due questioni portate all’attenzione della Corte costituzionale a quasi un decennio di distanza, pur appartenendo al medesimo contenitore tematico che è appunto quello dei rapporti intersistemici, si differenziano per una diversa strutturazione problematica.

Il precedente del 2014 fotografa e censura un contrasto normativo di tipo *aperto* tra l’ordinamento domestico e le ricadute interne prodotte dall’adempimento degli obblighi internazionali. Più in dettaglio, si tratta dell’incompatibilità tra gli artt. 2 e 24 della Costituzione italiana e *a)* la norma interna che recepisce, ai sensi dell’art. 10, primo comma, Cost., la consuetudine internazionale sul diniego di giurisdizione per le azioni risarcitorie da danni prodotti da crimini di guerra commessi *iure imperii*; le norme interne di esecuzione *b)* alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni (art. 3, legge

* *Ricercatrice senior in Istituzioni di diritto pubblico, Dipartimento di Scienze politiche, Università degli Studi di Teramo*

¹ Si è consapevoli che le ragioni dell’esattezza suggerirebbero di prediligere la nozione di “sistema” a quella “ordinamento” in riferimento al complesso di norme che compone il diritto internazionale. Tuttavia, per comodità di trattazione, si utilizzeranno i due termini in modo fungibile.

14 gennaio del 2013, n. 5), e c) allo Statuto delle Nazioni Unite (art. 1, legge 17 agosto 1957, n. 848).

Diversamente, la *quaestio* solleva un conflitto per così dire di *secondo grado* o *presupposto* tra l'ordinamento domestico e quello internazionale. La questione sorge, infatti, sulla presunta incompatibilità rinvenibile tra gli artt. 2, 3, 24, 111, Cost., e l'art. 43, comma II, d.l. n. 36/2022, che è norma sopravvenuta alla sent. n. 238/2014 e contenuta in un decreto-legge eterogeneo (recante *Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*)². Nello specifico, il giudice *a quo* nella ordinanza di rimessione cristallizza il dubbio che la norma interna adottata in coerenza al principio di diritto internazionale consuetudinario sul divieto di risarcibilità del danno non patrimoniale prodotto da atti *iure imperii* collida in senso sostanziale con molteplici parametri costituzionali.

2. La logica ordinamentale induce a considerare la pronuncia del 2014 come la cornice entro la quale la *quaestio* sollevata dal tribunale di Roma può iscriversi. Della decisione “madre” la pronuncia adottanda rappresenta infatti un seguito, non diversamente da quanto accaduto per altri fini nel passaggio tra le decisioni costituzionali cc.dd. prime gemelle (sentt. nn. 347 e 348/2007) e le seconde gemelle (nn. 311 e 317 del 2009) in materia CEDU. Ciò non solo per una ragione di successione temporale tra le due pronunzie, ma anche per un motivo ordine sostanziale: la n. 238 è una *decisione-guscio*, nel senso che contiene almeno *tre principi di nucleo* che non solo interessano la decisione sulla legittimità dell'art. 43, comma III, d.l. n. 36, dal punto di vista sistemico, ma potrebbero addirittura condizionarne gli esiti. Si tratta, nell'ordine, dei principi di continuità dell'ordinamento, cooperazione internazionale e ripudio della guerra.

2.1 In primo luogo, in materia di controlimiti (Corte cost., *ex multis*, sentt. nn. 170/1984; 232/1989; ord. n. 24/2017), la pronuncia del 2014 traccia il perimetro di un *principio di resistenza dell'ordinamento*, che opera quando gli effetti delle consuetudini internazionali o delle norme di queste riproduttive incidono in modo *esistenziale* sull'ordinamento domestico (p.to 3.2, *in diritto*), minandone la stessa continuità. Il diritto di resistenza dello Stato inteso, nel caso della decisione n. 238/2014, quale controlimite sintetico al divieto di risarcibilità dei crimini di guerra, accede invero a un nucleo assiologico complesso, di cui fanno parte i principi supremi e i diritti inviolabili della persona. Questi, come noto, sono dotati di un grado di resistenza rafforzata (carattere della incomprimibilità) per una ragione di ordine sostanziale: rappresentano il nucleo della continuità dello Stato (Corte cost., sent. n. 1146/1988). Di conseguenza, la preclusione al ristoro economico in favore delle vittime di crimini nazisti anche quando discende da un principio consuetudinario legato al compimento di gli atti *iure imperii* è destinato a incontrare una censura di incostituzionalità, nella misura in cui incide in senso restrittivo

² Conv. con mod. dalla L. n. 79 del 29 giugno 2022. Il decreto-legge è stato adottato dal Governo Draghi.

direttamente sul nucleo essenziale del diritto inviolabile alla difesa e indirettamente sulla stessa identità dello Stato.

2.2 Il secondo nucleo contenuto nella decisione del 2014 (p.to 3.4, *in diritto*) interessa la relazione tra l'azione in giudizio per la risarcibilità dei crimini di guerra (art. 24 Cost.) e il modello di cooperativo che i Costituenti (art. 11 Cost.) hanno scelto anche nell'ottica di una riabilitazione italiana nella comunità internazionale dopo il secondo conflitto bellico. Nello specifico, la Carta costituzionale prescrive uno specifico metodo di cooperazione intestatale orientato ad alcuni principi minimi che l'Esecutivo, *in primis*, dovrebbe osservare. Tra essi figurano: il pacifismo, la parità con gli altri Stati per le limitazioni di sovranità, la finalizzazione della partecipazione italiana alle organizzazioni internazionali alla pace e alla giustizia tra le Nazioni.

La questione relativa alla irrisarcibilità dei crimini di guerra prevista dal piano normativo internazionale introduce un'evidente discrasia rispetto alle richiamate finalità costituzionali di pace e giustizia. L'operatività automatica della consuetudine internazionale che considera gli Stati immuni dalla giurisdizione civile di altri Stati per i crimini commessi *iure imperii*, nell'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia (sent. *Germania c. Italia*, 2012) - cui l'Italia è vincolata per effetto dell'adesione all'Onu (art. 94, Statuto Onu) e *alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni del 2004* - rischia infatti di collidere con gli stessi presupposti costituzionali della cooperazione e, segnatamente, con il fine-limite della giustizia, che della *clausola di cooperazione societaria*³ ex art. 11 Cost. rappresenta una componente sostanziale e sostantiva.

2.3 L'ulteriore nucleo assiologico che è rinvenibile nella pronuncia n. 238 riguarda il rapporto tra il ripudio costituzionale della guerra (art. 11 Cost.) e l'azione di risarcibilità avverso i crimini perpetrati durante l'esperienza bellica (art. 24 Cost.). Sebbene questo collegamento appaia solo in controluce della sent. n. 234, va ricordato che il concetto di "ripudio" presente nell'art. 11 Cost. ha valenza sia politica sia giuridica⁴. Se dunque l'atteggiamento maturato dai Costituenti verso le esperienze belliche è quello di ripudio - inteso *quale non riconoscimento della validità giuridica o sentimentale di un legame*⁵ -, andrebbero ripudiate anche le lesioni ai diritti fondamentali che dalla guerra discendono, assicurando effettività al diritto soggettivo a ottenere ristoro delle conseguenze patrimoniali e non patrimoniali subite dalle vittime. Il circuito ripudio della guerra/tutela risarcitoria dei danni non patrimoniali prodotti dalla guerra/modifica dell'assetto normativo vigente è valorizzato dalla giurisprudenza costituzionale anche nel precedente del 1987 (sent. n. 561) sul riconoscimento del trattamento pensionistico di guerra in favore delle vittime che abbiano subito danni anche non patrimoniali derivanti da violenze carnali consumate durante la seconda guerra mondiale.

³ Così R. IBRIDO, *I fattori costituzionali condizionanti della politica estera tra diritto e geopolitica*, in *Dir. pub. comp. eur.*, fasc. 2, 2022, 364 ss.

⁴ M. FIORILLO, *Guerra e diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2009, 99.

⁵ Voce *ripudiare*, in *Vocabolario on line della lingua italiana-Treccani*, in www.treccani.it/vocabolario/ripudiare/.

3. L'art. 43, d.l. n. 36/2022, è, per espressa previsione del legislatore, finalizzato ad assicurare la continuità "all'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica Federale di Germania" reso esecutivo nel 1961 (comma I). Il trattato bilaterale, siccome recepito all'interno dell'ordinamento, costituisce dunque norma interposta tra l'art. 117, comma I, Cost. (relativamente agli obblighi internazionali *ivi* richiamati), e la disposizione impugnata in via incidentale. Seguendo questa lettura, il giudice *a quo* avrebbe potuto estendere l'oggetto dell'impugnazione anche all'art. 2 dell'Accordo italo-tedesco reso esecutivo dalla legge 6 febbraio 1963, n. 404⁶, in modo da consentire alla Corte costituzionale di effettuare il sindacato congiunto sulla conformità ai parametri costituzionali tanto dell'art. 43, comma III, d.l. n. 36, quanto della norma interposta. In questo modo, a fronte di un contrasto tra la norma interposta e i parametri costituzionali, la Corte avrebbe avuto l'obbligo di dichiarare eventualmente l'inidoneità della legge di esecuzione al trattato del 1961 "ad integrare il parametro, provvedendo, nei modi rituali, ad espungerla dall'ordinamento giuridico italiano" (Corte cost., sentt. nn. 348 e 349 del 2007).

Se è vero che l'incompletezza della *quaestio* predisposta dal tribunale di Roma potrebbe spingere la Corte verso l'adozione di una pronuncia di inammissibilità per genericità della censura (cfr. Corte cost., sent. n. 215/2015, p.to 3, *in diritto*), essa non sarebbe in ogni caso di ostacolo a una successiva riproposizione della questione di legittimità costituzionale sull'art. 43, comma III. Rispetto a questa ipotesi, si considerino le riflessioni che seguono.

Nei contenuti, l'art. 43 presenta una portata doppiamente costitutiva: istituisce un fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità e compiuti sul territorio italiano o in danno di cittadini italiani dalle forze del Terzo Reich⁷ (comma I); introduce un automatismo normativo di carattere processuale e non transitorio che deroga all'art. 282 c.p.c. sull'esecuzione provvisoria delle sentenze emesse in primo grado («le sentenze aventi ad oggetto l'accertamento e la liquidazione dei danni (...) acquistano efficacia esecutiva al momento del passaggio in giudicato»); rende inammissibili o improcedibili le azioni esecutive promosse su beni della Repubblica federale tedesca; estingue, infine, in modo retroattivo i giudizi già attivati («Le procedure esecutive basate sui titoli aventi ad oggetto la liquidazione dei danni di cui al comma 1 non possono essere iniziate o proseguite e i giudizi di esecuzione eventualmente intrapresi sono estinti» comma III). In questa sede ci si soffermerà soprattutto sul terzo comma dell'art. 43, rispetto al quale il tribunale di Roma, in veste di giudice *a quo*, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale nella convinzione espressa - qui

⁶ Di *Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica Italiana e la Repubblica Federale di Germania per gli indennizzi a cittadini italiani colpiti da misure di persecuzione nazionalsocialiste con Scambio di Note, concluso a Bonn il 2 giugno 1961*.

⁷ Nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945. Il d.l. n. 36 riconosce quali soggetti legittimati all'accesso al Fondo quanti abbiano ottenuto una sentenza favorevole e quanti abbiano, invece, una mera aspettativa di conseguimento di un titolo esecutivo giudiziale a seguito di azioni attivate entro il termine del 30 ottobre 2022. Il successivo decreto-legge cd. *milleproroghe* 2023 (art. 8, commi 11 *ter* e 11 *quater*, d.l. n. 198/2022, conv. con mod. dalla L. n. 14/2023) ha posticipato al 28 giugno 2023 il termine entro cui i giudizi finalizzati all'accertamento e alla liquidazione dei crediti di natura risarcitoria contro la Germania debbono essere incardinati.

condivisa - che la stessa formulazione della disposizione precluda un'interpretazione della norma in senso conforme a Costituzione⁸.

La configurazione di un modello soddisfacente alternativo a quello giudiziale (Fondo di ristoro)⁹ e la contestuale previsione relativa alla estinzione automatica dei processi attivati e alla inammissibilità delle azioni attivabili per l'esecuzione dei crediti risarcitori maturati dalle vittime nei confronti della Germania si radicano nella materia "norme processuali" di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, II comma, *lett. l*), Cost.). Le previsioni richiamate perseguono tuttavia una sostanziale logica commutativa, che è propria dei rapporti internazionali bilaterali tra Stati. Questa scelta, per quanto rientrante per ragioni differenti - di competenza normativa costituzionale (sent. n. 379/2005) e di relazioni internazionali (sent. n. 131/2008), come detto - nella discrezionalità dell'Esecutivo, non è "a costo zero", ma corre anzi il rischio di sacrificare i diritti fondamentali, laddove risulti non bilanciata o manifestamente irragionevole.

Ciò non stupisce. La *quaestio* sulla legittimità costituzionale dell'art. 43, comma III, d.l. n. 36, confina con la tendenza degli Esecutivi e, più in generale, dei soggetti istituzionali, a considerare le relazioni internazionali come requisito di urgenza autosufficiente - sul piano delle fonti e della decretazione d'urgenza, nello specifico¹⁰ -, idonee a generare situazioni derogatorie dei diritti fondamentali, di prassi consolidate¹¹ e di principi generali, tra cui quello di continuità dello Stato (cfr. *supra*, § 1), inteso come mantenimento dell'unità del *pactum societatis* attraverso la conservazione degli "elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento" (cfr. sent. n. 238 del 2014, p.to 3.2, *in diritto*).

Nel merito, il comma III dell'art. 43 presenta diversi aspetti problematici, che potrebbero convergere verso una censura di illegittimità anche nella forma solo "prospettata".

In primo luogo, si è di fronte a una norma dalla *natura sostanziale e non meramente processuale*, dal momento che incide in senso ostativo sull'azionabilità in giudizio di un diritto anche se in possesso di un valido titolo esecutivo.

⁸ Sull'attivazione del Fondo di cui al comma I dell'art. 43, invece, ci si limita a rilevare che, al momento della stesura del presente lavoro, i decreti ministeriali idonei a dare esecuzione al Fondo di ristoro (comma IV, art. 43) non risultano adottati, come si evince dalla consultazione del sito istituzionale del Governo italiano: www.programmagoverno.gov.it/it/ricerca-provvedimenti/customDettaglioProvvedimento/?id=148241.

⁹ Che, peraltro, realizza una sorta di modificazione soggettiva dal lato passivo del rapporto obbligatorio. L'Italia, infatti, subentra nella posizione del debitore principale, che è lo Stato tedesco, dal momento che il Fondo attivato per il ristoro delle vittime è finanziato con una dotazione finanziaria "domestica". Differentemente dall'istituto civilistico della cessione del debito (art. 1264 c.c.), tuttavia, in questo caso, il creditore non è chiamato all'accettazione della cessione.

¹⁰ Lo stesso art. 43 del d.l. n. 36/2022 origina, del resto, dall'urgenza di evitare che la Repubblica Federale di Germania subisse una perdita di beni immobili. L'adozione del decreto-legge risale infatti al 30 aprile 2022, mentre il giudice esecutivo del Tribunale di Roma aveva fissato l'udienza per l'autorizzazione alla vendita dei beni tedeschi oggetto di pignoramento alla data, di poco successiva, del 25 maggio 2022.

¹¹ Si pensi alle ipotesi in cui il Capo dello Stato ha orientato il potere di clemenza (art. 87, comma XI, Cost.) al perseguimento di finalità estere. Si tratta dei casi, peraltro censurati dalla Corte EDU (IV sez., *Nasr e Ghali c. Italia*, 23 febbraio 2016; §§ 272 e 273), dei provvedimenti presidenziali di perdono elargiti in favore dei militari stranieri coinvolti nel caso *Abu Omar*.

La sua *portata retroattiva*, inoltre, appare troppo fragile in relazione alle conseguenze prodotte. La norma, infatti, non risulta corredata da una giustificazione ragionevole che, dal punto di vista giuridico, controbilanci con *ragioni imperative di interesse generale*: a) la retroazione dell'effetto estintivo prodotto ai processi aperti, che sono invece normalmente sottratti alle sopravvenienze normative; b) il mutamento "in corsa" delle regole processuali del gioco, che altera in modo sostanziale il principio di parità delle parti (art. 6 CEDU) nei giudizi risarcitori promossi (cfr. Corte cost., sent. n. 145/2022; Corte EDU, *Maggio c. Italia*, 2011) e preclude la principale via di ricorso predisposta dall'ordinamento (art. 13 CEDU).

Infine, comma III dell'art. 43 configura un'ipotesi di *aperta violazione di giudicato costituzionale* (art. 136 Cost.), dal momento che contrasta in materia chiara con il *decisum* della sentenza-guscio del 2014, che, come noto, ha effetti *erga omnes* ai quali i soggetti istituzionali non possono sottrarsi.

4. Resta, infine, un'apparente lacuna nella interpretazione che il tribunale di Roma fornisce dell'art. 43, comma III, nell'ordinanza di rinvio alla Corte costituzionale. Il giudice *a quo* avrebbe potuto infatti corroborare il suo dubbio di illegittimità valorizzando il parametro di cui all'art. 117, comma I, Cost., nella parte in cui rinvia in modo mobile all'art. 1, prot. 1, CEDU (*protezione della proprietà*). Secondo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, infatti, i diritti economici accertati mediante sentenza e la cui esigibilità sia stabilita in modo sufficiente costituiscono beni ai sensi della Convenzione (*Stran Greek Refineries e Stratis Andreadis c. Grecia*, § 59; *Streltsov e altre cause "pensionati militari di Novochevsk" c. Russia*, § 58). Ancora secondo la Corte EDU, l'estinzione dei diritti risarcitori per effetto di un intervento normativo costituisce una privazione del diritto di proprietà (*Pressos Compania Naviera S.A. e al. c. Belgio*, § 34).

Nel merito, ai sensi dell'art. 1, Prot. 1, CEDU, l'ingerenza statale può essere giustificata solo se la limitazione normativa del diritto patrimoniale sia necessaria, ossia risulti strumentale alla disciplina di un "uso dei beni in modo conforme all'interesse generale". Diversamente dalla lettura ora evocata, l'art. 43, d.l. n. 36/2022 introduce invece, in via d'urgenza, una disciplina processual-sostanziale che incide su poste economiche anche già accertate allo scopo espresso di promuovere la continuità nelle relazioni internazionali a finalità di interesse generale.

IMMUNITÀ DEGLI STATI E DIRITTI DELLE VITTIME DI GUERRA. LE VIE DI UN POSSIBILE BILANCIAMENTO, TRA LE RAGIONI DELLA COSTITUZIONE E QUELLE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE

di ENRICO GROSSO*

SOMMARIO: 1. Una questione probabilmente inammissibile, ma un'utile occasione per fare chiarezza. – 2. «Ridurre al minimo i sacrifici»: nessun principio è tiranno. – 3. Cosa significa “diritto al giudice”? – 4. I termini di un possibile bilanciamento tra le legittime pretese costituzionali delle vittime e le ragioni del diritto internazionale. – 5. La creazione del fondo di garanzia: una soluzione ragionevole.

1. Molti hanno affermato, e argomentato con ottime ragioni, che la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Roma, oggetto del nostro seminario preventivo, è probabilmente destinata ad essere dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza, in quanto incentrata sul solo art. 43, comma 3, del D.L. n. 36/2022.

Non credo possa sfuggire alla Corte costituzionale la circostanza che, quand'anche il suddetto art. 43 fosse dichiarato illegittimo, resterebbe comunque in vigore (se anche la si ritenesse, in astratto, incostituzionale) la norma consuetudinaria concernente l'immunità degli Stati esteri dall'esecuzione, in particolare dall'esecuzione forzata per i beni di proprietà di detti Stati aventi una destinazione pubblicistica. Tale norma, come noto, non è stata oggetto di rimessione alla Corte.

Non lo è stata, probabilmente, in virtù di un abbaglio interpretativo del giudice *a quo*, il quale ha erroneamente ritenuto che si trattasse di questione pregiudicata¹. Non lo era affatto, e di questo, probabilmente, la Corte dovrà tenere conto nelle sue valutazioni di ordine processuale. È in effetti tale norma consuetudinaria (e non certo l'art. 43 sopracitato) ad impedire, allo stato, al giudice rimettente (e a tutti gli altri giudici destinatari di domande consimili) di accogliere il ricorso per esecuzione forzata presentato dai titolari di un diritto di credito nei confronti della Repubblica Federale Tedesca, in forza delle sentenze di condanna che hanno stabilito le responsabilità di quest'ultimo per crimini di guerra e contro l'umanità commessi

* *Ordinario di diritto costituzionale, Università di Torino*

¹ Come condivisibilmente argomentato da G. BOGGERO, *Il Governo tenta di “disinnescare” il (nuovo) ricorso sulle immunità della Germania davanti alla Corte internazionale di giustizia*, in *Quad. Cost.*, n. 3/2022, 591, il Tribunale di Roma ha infatti errato nel ritenere che, dall'interpretazione offerta nella sentenza n. 238/2014 della consuetudine internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile, dovesse automaticamente desumersi la piena equiparabilità e sovrapposibilità tra l'incompatibilità (rispetto al diritto a una tutela giurisdizionale effettiva) della regola concernente l'immunità dalla giurisdizione *cognitiva*, e quella della regola concernente l'immunità dalla giurisdizione *esecutiva*, come se il regime che governa le due tipologie di immunità fosse il medesimo.

iure imperii dalla Germania nazista nel corso della Seconda Guerra Mondiale. Ed è infatti su questa norma internazionale che hanno sempre continuato ad insistere i difensori della Germania nelle procedure esecutive intraprese, chiedendo che le suddette procedure fossero sospese in considerazione del fatto che i beni oggetto di pignoramento sarebbero da considerare in tutta evidenza destinati all'esercizio di una funzione pubblicistica².

Insomma, se anche fosse annullata la disposizione che impedisce alle procedure esecutive fondate sulle sentenze che hanno definitivamente accertato e liquidato i danni provocati da crimini di guerra e contro l'umanità commessi dalle forze armate del Terzo Reich sul territorio italiano di essere «iniziate o proseguite», e che impone l'estinzione di tutti i giudizi di esecuzione eventualmente intrapresi, ciononostante i titolari di quei diritti di credito continuerebbero a non poter essere soddisfatti, in forza della norma consuetudinaria, la quale continua a vietare che quegli aventi diritto possano ottenere soddisfazione mediante la vendita all'asta del *Goethe Institut*, piuttosto che dell'Istituto Storico Tedesco o di edifici consimili³.

Naturalmente, si potrebbe obiettare, una mera dichiarazione di inammissibilità per irrilevanza della questione sollevata non farebbe altro che spostare il problema più in là nel tempo, senza risolverlo. Lo stesso giudice *a quo*, o un qualunque altro giudice investito del compito di decidere sulle medesime azioni esecutive, potrebbe a quel punto integrare il quesito, ritenendo a sua volta non manifestamente infondata e rilevante la questione concernente proprio la norma consuetudinaria in parola⁴.

Vi è poi chi si è addirittura spinto ad argomentare che, se un nuovo giudice *a quo* potesse sollevare una nuova questione concernente la norma consuetudinaria, tale operazione, senza ulteriore spreco di tempo, potrebbe essere direttamente effettuata, ora, dalla stessa Corte, cui non sarebbe precluso il potere di “integrare”

² Lo stesso Tribunale di Roma, del resto, sembra espressamente riconoscere che, per stabilire se il bene possa essere oggetto di esecuzione forzata, è necessario prendere in considerazione la sua «vocazione», non sussistendo comunque la giurisdizione del giudice italiano in ordine all'azione esecutiva su beni a destinazione pubblicistica (così l'ordinanza del 3/11/2021, emessa nell'ambito del giudizio *a quo* da cui è scaturita la questione di costituzionalità qui in discussione).

³ Come recentemente sottolineato e argomentato con icastica chiarezza da G. BERRINO, *Quale effettività della tutela giurisdizionale nel caso Germania c. Italia? L'art. 43 del d.l. n. 36/2022 come 'rimedio' costituzionalmente legittimo*, in *DUDI*, 2023, 202, «Se quanto riconosciuto dalla CIG rispetto all'immunità della Germania dalla giurisdizione di cognizione italiana è stato 'superato' nel nostro ordinamento dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 238 del 2014, lo stesso non è stato rispetto all'immunità dei beni degli Stati dalle misure coercitive straniere».

⁴ Naturalmente ciò è vero nella misura in cui i giudici investiti dei ricorsi per esecuzione di cui si è detto non decidano invece di “ribellarsi” e di “disapplicare” direttamente la consuetudine internazionale in oggetto, ritenendo – erroneamente – che anche la regola internazionale sull'immunità dalla giurisdizione di esecuzione, così come quella sulla giurisdizione di cognizione, non sia mai stata introdotta ex art. 10 Cost. qualora siano in discussione crimini di guerra o contro l'umanità, ossia gravi violazioni dei diritti fondamentali della persona. Qui il rischio è che, volendo portare all'estremo il discutibile ragionamento sviluppato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 238/2014, qualcuno possa ritenere che non ci troveremmo più di fronte al caso di una norma incostituzionale (e dunque, eventualmente, da impugnare e sottoporre al giudizio accentrato di legittimità costituzionale), bensì di una norma che non ha mai fatto ingresso nell'ordinamento, e che dunque qualsiasi giudice potrebbe autonomamente decidere di non applicare. Sul piano sistematico, le conseguenze di tale generalizzazione potrebbero essere incontrollabili.

l'oggetto, estendendolo. Operazione che mi parrebbe peraltro piuttosto ardua, se solo si pensa che la sentenza n. 238/2014, con riferimento alla norma consuetudinaria sull'immunità degli Stati, è – come noto – un'interpretativa di rigetto, non una pronuncia di accoglimento. Tutt'al più ci si potrebbe attendere che la Corte ragioni nello stesso modo: anche la norma consuetudinaria sull'immunità dall'esecuzione non è mai entrata a far parte dell'ordinamento giuridico italiano, in virtù della barriera frapposta, all'adattamento automatico ex art. 10, dall'esistenza di controlimiti concernenti la tutela di diritti fondamentali della persona. Ma se questa fosse la soluzione astrattamente ipotizzabile, come potrebbe la Corte ricorrere, allo scopo di estendere la sua cognizione ad un oggetto non indicato nell'ordinanza di rimessione, all'istituto che di solito viene evocato in casi del genere, ossia la dichiarazione di incostituzionalità consequenziale o derivata? Quell'istituto è previsto, ovviamente, nel solo caso di sentenze di accoglimento. Qui si tratterebbe di ragionare – nell'ambito di un giudizio di costituzionalità nel quale tale disposizione non è mai stata oggetto di rimessione – non di una norma eventualmente incostituzionale, bensì di una norma ... che nell'ordinamento italiano non si rintraccia, perché mai immessa. La Corte ci ha abituato negli ultimi anni a stupefacenti acrobazie processuali, ma forse questo potrebbe sembrare troppo anche a lei.

2. Mi chiedo piuttosto se la Corte, invece di limitarsi ad affrontare gli aspetti strettamente processuali che le consentirebbero agevolmente di liberarsi della questione, non possa offrire – quale che sia il dispositivo che alla fine deciderà di adottare – qualche utile indicazione di merito capace di orientare gli sviluppi successivi della vicenda. Una vicenda che, vi è da crederlo, non si esaurirà comunque con quella pronuncia. Al di là della specifica soluzione che il governo, con l'art. 43 del D.L. n. 36/2022, ha concretamente individuato per uscire dall'impasse creatasi per effetto del radicale contrasto tra le ragioni legittimamente poste, brandendo la Costituzione, dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità (e dai loro eredi) e quelle altrettanto legittimamente opposte, brandendo il diritto internazionale, dalla Repubblica Federale Tedesca, prima o poi su questa vicenda, che si trascina sin dal celebre “caso Ferrini”⁵, si dovrà pur sempre mettere un punto. Forse, allora, non andrebbe persa l'occasione per ridefinire le possibili coordinate entro le quali ricondurre (possibilmente) la controversia affinché non si trasformi in un dirompente e non più gestibile conflitto internazionale, dal quale l'Italia non avrebbe davvero nulla da guadagnare.

Prendo le mosse da un passo assai noto della sentenza n. 238/2014, nel quale – proprio con riferimento all'ingresso ex art. 10 di norme di diritto internazionale generalmente riconosciute – la Corte afferma perentoriamente che «spetta al giudice nazionale, ed in particolare esclusivamente a questa Corte, una verifica di compatibilità costituzionale, nel caso concreto, che garantisca l'intangibilità di principi fondamentali dell'ordinamento interno *ovvero ne riduca al minimo il sacrificio*».

⁵ Cfr. Cass. civ., SS.UU., sent. n. 5044/2004.

Si presti attenzione all'enfasi. La Corte afferma in sostanza:

a) che la norma di diritto internazionale consuetudinario può – in talune ben definite ipotesi – ritenersi “non immessa” ex art. 10, ostandovi i già menzionati controlimiti interni posti a tutela dei diritti fondamentali violati dai comportamenti criminali tenuti dai funzionari del Terzo Reich durante il secondo conflitto mondiale;

b) che tuttavia il confronto tra la norma internazionale consuetudinaria e i suddetti controlimiti non comporta sempre e necessariamente l'integrale sacrificio della prima ai secondi, dal momento che, in considerazione dell'esistenza di altri interessi costituzionali degni della medesima tutela, la Corte può ritenere di *non dare* integrale, pieno e incondizionato spazio a quegli stessi principi supremi, bensì di «*ridurne al minimo il sacrificio*», ossia di bilanciarli.

In altre parole, la Corte non ha fatto altro che ribadire ciò che implicitamente afferma tutti i giorni: nel nostro ordinamento costituzionale non vi è posto per principi tiranni, neppure tra i più fondamentali. Anch'essi sono bilanciabili, purché non se ne intacchi il “nucleo duro”. Nessun principio, insomma, può avanzare la pretesa di valere fino al punto di *annichilire* gli altri. Di fronte a uno specifico caso che chiama in causa più di un principio, la prima operazione è quella che fa una «ricognizione» di tutti i principi in gioco, cui segue la necessaria relativizzazione di ciascuno rispetto agli altri. E alla fine, che ci piaccia o no, sarà sempre una composizione di interessi a indicare la soluzione del caso⁶.

Nel nostro caso, il confronto va fatto – come vedremo – non tra le ragioni dei diritti e la ragion di Stato, ma tra valori costituzionali entrambi degni di attenzione.

3. Qual era il principio posto dalla Corte al centro della riflessione nel caso deciso dalla sentenza 238/14? Si trattava del “diritto al giudice”. Esso, si legge in un passo di quella pronunzia, rappresenta uno dei «limiti all'ingresso [...] delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l'ordinamento giuridico italiano si conforma secondo l'art. 10, primo comma della Costituzione (sentenze n. 48 del 1979 e n. 73 del 2001), ed opera quale “controlimite” all'ingresso delle norme dell'Unione europea».

Ma di quale “diritto al giudice” stiamo parlando? Del diritto a *qualunque* giudice, in *qualunque* fase? Niente affatto. In quel caso veniva evocato il diritto al giudice ai fini dell'*accertamento* in un processo di *cognizione*. Mi pare evidente che, qualora – come nel caso oggetto della nuova questione di costituzionalità – si discetti invece del diritto non all'*accertamento* bensì all'*esecuzione*, ossia alla materiale apprensione, mediante una misura coercitiva, di beni (ancor più se a vocazione pubblicistica) appartenenti a uno Stato estero, al fine di trasformare l'oggetto di quell'*accertamento* in una concreta misura esecutiva a contenuto patrimoniale, lo stesso concetto di “diritto al giudice” vada rivisto e corretto. Di conseguenza, rivisto e corretto deve essere l'intero iter che conduce all'adeguato bilanciamento tra contrapposti interessi meritevoli di tutela.

I due casi, in altre parole, sono profondamente diversi.

⁶ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, Il Mulino, 2008, 286 ss.

È in sé assai discutibile che la garanzia del diritto inviolabile alla difesa (meglio, del “diritto al giudice”) necessariamente e in tutti i casi debba ricomprendere anche la fase esecutiva. Altrettanto discutibile che, senza una corrispondente piena ed integrale “agibilità” della fase esecutiva, verrebbe sempre ed in ogni caso lesa il diritto alla effettività della tutela giurisdizionale. Si tratta, come noto, della principale argomentazione del giudice remittente, il quale esplicitamente identifica tale diritto nel concreto ed effettivo soddisfacimento, da parte di un creditore, delle sue pretese economiche. Quel diritto si riduce così meccanicamente alla pretesa economica sottostante, già oggetto di compiuto accertamento in sede di cognizione, che solo mediante l’esecuzione potrebbe ritenersi soddisfatta. Lo stesso remittente, a sostegno della sua tesi, cita in proposito copiosa giurisprudenza costituzionale, che tende in effetti ad equiparare le due fasi, e a considerare soddisfatto il “diritto al giudice” solo quando all’accertamento faccia seguito il materiale soddisfacimento, in termini patrimoniali, della pretesa.

Si tratta tuttavia di giurisprudenza riguardante ordinari casi di risarcimento, non comparabili alla peculiarità e complessità dei fatti qui in discussione, e soprattutto non coinvolgenti le delicatissime questioni di diritto internazionale che da tali fatti derivano⁷.

La necessità di operare un corretto bilanciamento comporta, come si diceva, che in relazione a ciascuno dei principi in gioco possa essere richiesto un “minimo sacrificio”, da misurare in relazione alle caratteristiche di ogni singolo caso considerato. Il caso preme sul diritto. Dunque, ogni caso va valutato nella sua specificità, che lo distingue dagli altri. Vi sono casi in cui il “diritto al giudice” deve ricomprendere necessariamente la fase esecutiva. Non è detto che ciò valga sempre. Nel nostro caso, a mio giudizio, non vale.

L’obiettivo del legislatore, con l’approvazione dell’art. 43 del D.L. n. 36/2022, era in tutta evidenza quello di bloccare procedimenti o iniziative tese ad aggredire in concreto beni appartenenti alla Repubblica Federale Tedesca. Tale obiettivo era, altrettanto evidentemente, sorretto da una serie di interessi costituzionali meritevoli di tutela. Si tratta di capire se, confliggendo essi con altri interessi costituzionali a loro volta meritevoli di tutela, i primi debbano soccombere, ed in che misura.

Ciò che, sia nel caso deciso dalla sentenza n. 238/2014, sia nel caso sottoposto oggi all’esame della Corte, viene in gioco è ovviamente il principio dell’immunità degli Stati quando agiscono “*iure imperii*”. Tale immunità, per quanto riguarda la giurisdizione civile di cognizione, è stata oggetto di limitazione, per via interpretativa. La Corte ha, come noto, escluso che in tali casi operasse il rinvio automatico e ha ritenuto che *quella specifica* norma internazionale, per la parte

⁷ Tanto meno può servire a risolvere il nostro caso la sent. n. 329/1992, più volte evocata nel corso del nostro seminario, che tuttavia riguardava l’aggregabilità di beni esteri aventi natura commerciale e non a vocazione pubblica. La messa in discussione del principio dell’immunità dall’esecuzione di beni stranieri non destinati ad attività *iure gestionis* finirebbe per sconvolgere uno dei principi-cardine che reggono le relazioni internazionali, espressamente protetto dall’art. 11: in funzione del mantenimento della pace e della giustizia tra le nazioni è indispensabile consentire agli Stati esteri, in condizioni di reciprocità, la piena disponibilità di tutti i beni strumentali all’esercizio di funzioni sovrane.

confliggente con i principi ed i diritti inviolabili, non avesse mai fatto ingresso nell'ordinamento italiano e non potrebbe di conseguenza essere applicata.

La Corte ha fatto ricorso, in quel caso, al principio della “effettiva tutela”: «Sarebbe invero arduo individuare quanto resterebbe di un diritto se non potesse essere fatto valere dinanzi ad un giudice per avere effettiva tutela». Tuttavia ha aggiunto, subito dopo: «Con riguardo ad ipotesi di immunità dalla giurisdizione degli Stati introdotte dalla normativa internazionale, questa Corte ha riconosciuto che nei rapporti con gli Stati stranieri il diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale possa subire un limite ulteriore rispetto a quelli imposti dall'art. 10 Cost. Ma il limite deve essere giustificato da un interesse pubblico riconoscibile come potenzialmente preminente su un principio, quale quello dell'art. 24 Cost., annoverato tra i “principi supremi” dell'ordinamento costituzionale (sentenza n. 18 del 1982); inoltre la norma che stabilisce il limite deve garantire una *rigorosa valutazione di tale interesse alla stregua delle esigenze del caso concreto* (sentenza n. 329 del 1992)».

Nella specie, la norma consuetudinaria internazionale sull'immunità dalla giurisdizione degli Stati stranieri, con la portata definita dalla CIG, nella parte in cui esclude la giurisdizione del giudice a *conoscere* delle richieste di risarcimento dei danni delle vittime di crimini contro l'umanità e di gravi violazioni dei diritti fondamentali della persona, determina il sacrificio totale del diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti delle suddette vittime. Non altrettanto può automaticamente dirsi, tuttavia, con riferimento all'esecuzione di quei medesimi risarcimenti.

Si potrebbe infatti argomentare che – in tali specifici casi (ossia quando si discute dell'immunità degli Stati dalle azioni compiute nell'esercizio di attività *iure imperii*) – il “nucleo duro” del diritto fondamentale al giudice, non comprimibile neppure dalla norma di diritto internazionale consuetudinario (che quindi, per questa parte, non entra a far parte dell'ordinamento interno) è il diritto della vittima di crimini di guerra o contro l'umanità perpetrati da Stati in forza della loro potestà *iure imperii* all'accertamento del proprio status di vittima. Al riconoscimento di tale status. Alla storicizzazione definitiva di quegli eventi, che in conseguenza di una pronuncia giurisdizionale non potranno più essere negati, non solo “collettivamente”, ma anche nella loro dimensione individuale (ossia riferita a “quella” specifica vittima che l'accertamento del *proprio* individuale status ha richiesto⁸).

Si deve ritenere ricompreso in tale nucleo duro il diritto alla successiva “esecuzione” di quelle sentenze di accertamento, anche forzatamente e nei confronti

⁸ Si fa presente, per inciso, che tutte le principali legislazioni che sanzionano penalmente i fatti di “negazionismo” tendono appunto ad agganciare le singole fattispecie punibili proprio alla circostanza che il fatto oggetto di “negazione” sia stato accertato all'esito di una procedura giudiziaria. Il che rende l'accertamento un fatto di per sé rilevante, indipendentemente dalla successiva quantificazione, e liquidazione, di una somma di denaro a titolo di risarcimento patrimoniale (cfr. sul punto J. LUTHER, *L'Europa antinegazionista*, in F. GERMINARIO (a cura di), *Il negazionismo*, Roma, Carocci, 2015, 21 ss.; ID., *L'antinegazionismo nell'esperienza giuridica tedesca e comparata*, in *DPCE*, 2008, 1193 ss.).

di beni dello Stato straniero interessati adibiti a finalità pubblicistiche o addirittura all'esercizio di funzioni sovrane?

Qui ci troviamo a mio giudizio di fronte alla necessità di operare un *nuovo* bilanciamento. A fronte di quel "diritto al giudice", si erge il principio che impone il rispetto del diritto internazionale (un diritto che – per inciso – anche dopo lo "strappo" operato inopinatamente dalla Corte nel 2014 ha continuato a ritenere vigente e operante la regola immunitaria rispetto alla stessa giurisdizione di cognizione) e il riconoscimento diretto delle norme che si formano nel suo ambito per via consuetudinaria, in nome del principio del ripudio della guerra, dell'obbligo di ricercare in ogni caso la "risoluzione pacifica" delle controversie internazionali e più in generale dell'interesse della collettività, anche al prezzo di "limitazioni di sovranità", a perseguire la pace e la giustizia tra le nazioni, prevenendo ogni potenziale conflitto con altri Stati.

Del resto, è la stessa sentenza n. 238/2014 ad affermare che l'eventuale sacrificio delle esigenze del diritto internazionale a fronte dell'esistenza di controlimiti deve sempre essere il minimo possibile, e a fare riferimento, a tal proposito, alla necessità di perseguire e realizzare «*l'obiettivo del mantenimento di buoni rapporti internazionali, ispirati ai principi di pace e giustizia, in vista dei quali l'Italia consente a limitazioni di sovranità*».

4. A tale proposito, sono del tutto condivisibili le considerazioni sviluppate nella relazione di Francesco Salerno nella sua relazione introduttiva, a difesa delle ragioni che hanno indotto il governo italiano a farsi carico, con l'approvazione dell'art. 43 sopra citato, del problema del proliferare di procedimenti esecutivi nei confronti di beni appartenenti allo Stato tedesco: «Se il contenuto del diritto internazionale è – allo stato – difficilmente refutabile, il diritto interno ne deve prendere atto, dal momento che il rapporto tra i due ordinamenti è, sì, di reciproca indipendenza ma anche di reciproca presupposizione». Di conseguenza, «il ricorso al privilegio immunitario per sottrarsi alle conseguenze di gravi illeciti internazionali nei confronti delle vittime degli stessi può anche essere considerato un "abuso" ma tale valutazione deve essere avvalorata *anzitutto dall'ordinamento internazionale*, e se ciò non avviene, come nel nostro caso, il giudice nazionale deve prendere atto della resistenza che manifesta l'assetto statocentrico tradizionale del diritto internazionale nel preservare la tutela di interessi statali».

Ed allora si potrebbe sostenere che – escluso ovviamente il "sacrificio totale" della tutela dei diritti inviolabili delle persone vittime di crimini di guerra e contro l'umanità, nell'ambito dell'ordinamento interno – quelle persone, ottenuto il riconoscimento della loro qualità di "vittime", non possano anche pretendere la completa e indefettibile esecuzione, nei confronti della Repubblica Federale Tedesca di quelle sentenze, attraverso il pagamento integrale, a carico di tale Stato, delle somme di denaro liquidate a titolo di risarcimento. Si tratterebbe di una pretesa ulteriore, estranea all'oggetto della precedente sentenza e che quella sentenza non presupponeva affatto.

A ben riflettere, non è affatto detto che l'unico modo per riconoscere pienamente il "diritto al giudice" delle vittime di guerra sia quello che consiste nel

pagamento (spontaneo o coattivo) di una somma di denaro liquidata ex art. 2043 c.c.. La Corte costituzionale, ma anche la CIG, ha sempre parlato, in proposito, del diritto a una «*riparazione giudiziaria*» e a una «*tutela effettiva*»⁹. Riparazione giudiziaria e tutela effettiva non coincidono necessariamente con il versamento integrale di una somma di denaro a titolo di responsabilità aquiliana. In altra parte della sentenza n. 238/2014 si fa riferimento al diritto alla «*verifica giurisdizionale*». Anch'essa è espressione pregnante e significativa. Neppure il diritto alla verifica giurisdizionale coincide meccanicamente con il diritto alla pura e semplice monetizzazione della violazione subita.

Si afferma nella relazione di Paola Torretta, che «la predisposizione di misure necessarie a dare sostanza al nucleo fondamentale e indefettibile dei diritti legati al pieno sviluppo della persona non può essere subordinata ad esigenze finanziarie». Ma siamo sicuri che il nucleo duro di qualunque diritto debba sempre risolversi in una prestazione finanziaria? Qui non stiamo parlando di un diritto sociale, come nel caso, citato da Paola Torretta, della sentenza n. 215/1987, bensì del diritto a vedersi riconosciuto lo status di vittima di un'azione militare criminale commessa 75 anni fa. Il «nucleo duro», in questo caso, riguarda essenzialmente il diritto alla storia e alla memoria, il diritto a che tale storia e tale memoria non siano negate. Riguarda il definitivo accertamento che quei fatti sono avvenuti, che quelle persone ne sono state vittime, che lo Stato che aveva ordinato quegli eccidi era responsabile di tali decisioni e che quelle decisioni erano criminali. Tutto il resto, a cominciare dal denaro, appare davvero secondario.

Si potrebbe quindi concludere che nella c.d. «*tutela effettiva*» dei diritti dei singoli davanti al giudice, che giustifica il mancato recepimento ex art. 10 della norma di diritto consuetudinario sull'immunità degli Stati per gli atti compiuti *iure imperii* (nel caso specifico, delle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità commessi durante la seconda guerra mondiale), è ricompreso il diritto all'accertamento, ma non necessariamente quello alla completa esecuzione della sentenza di condanna al risarcimento attraverso l'effettivo versamento di una somma di denaro da parte dello Stato la cui violazione sia stata accertata.

Se è vero che è il caso specifico a guidare il bilanciamento, qui ci troviamo di fronte ad un caso, riguardante *quei* crimini, in *quel* momento storico, il cui riconoscimento non può essere fatto oggetto di «totale sacrificio». Possiamo davvero affermare che vi sia un totale sacrificio di quel diritto tutte le volte in cui non è assicurata «totale monetizzazione» dello stesso? A me francamente non sembra.

⁹ Cfr. ancora la sent. n. 238/2014: «L'obbligo del giudice italiano, stabilito dal censurato art. 3, di adeguarsi alla pronuncia della CIG del 3 febbraio 2012, che gli impone di negare la propria giurisdizione nella causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità, commessi *iure imperii* da uno Stato straniero nel territorio italiano, *senza che sia prevista alcuna altra forma di riparazione giudiziaria* dei diritti fondamentali violati, si pone, pertanto, come si è già ampiamente dimostrato in relazione alle precedenti questioni (supra, punti 3. e 4.), in contrasto con il principio fondamentale della tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali assicurata dalla Costituzione italiana agli artt. 2 e 24 Cost.»

5. Vi è un'ultima questione, strettamente connessa alla precedente, cui merita fare cenno. Il governo, come noto, ha individuato, nell'art. 43 oggetto di censura, un meccanismo di "sostituzione" dei risarcimenti richiesti alla Germania con "ristori" garantiti dallo Stato italiano mediante la costituzione di uno specifico "fondo di garanzia" cui le vittime potranno attingere. Al di là delle tecnicità del meccanismo di "ristoro" escogitato¹⁰, che sicuramente possono essere discusse e migliorate e il cui concreto funzionamento, peraltro, è rinviato a una fonte sublegislativa che esclude a priori la giurisdizione della Corte costituzionale, è assai interessante il principio ad esso sotteso.

Nessuno può negare che la RSI fu alleata e connivente del regime che ordinò quelle stragi. Se dunque può affermarsi l'esistenza di un principio di continuità della responsabilità giuridica e (soprattutto) storica della Germania nazista in ordine a «comportamenti qualificabili e qualificati come crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, in quanto tali estranei all'esercizio legittimo della potestà di governo», identico principio deve dunque essere fatto valere nei confronti dell'Italia fascista. La circostanza che oggi, a distanza di settantacinque anni da quegli eventi, la Repubblica italiana nata dalla Resistenza e fondata sui valori dell'antifascismo abbia deciso di offrire un meccanismo di ristoro di quelle offese definitivamente accertate, appare a sua volta un passo storicamente e politicamente significativo, oltre che ampiamente rispettoso del necessario bilanciamento di cui si discorre. Si tratta di una soluzione equitativa, che il diritto internazionale ammette. E che potrebbe ricreare quella "proporzionalità" perduta nel corso del conflitto infinito sui risarcimenti richiesti alla Repubblica Federale Tedesca.

Il governo ha operato una legittima valutazione in ordine allo stato delle relazioni internazionali con la Germania e ai possibili sviluppi negativi che esse avrebbero potuto subire, anche in termini ritorsivi e di "reciprocità". Si trattava di evitare una nuova condanna da parte della CIG, che questa volta avrebbe potuto addirittura essere accompagnata da misure cautelari pregiudizievoli per l'Italia. È bene ricordare che essere condannati dalla CIG significa essere ritenuti responsabili di una violazione dell'ordine internazionale garantito dalle Nazioni unite. Evitare un esito di questo genere rappresenta un interesse costituzionale di altissimo spessore, di cui la Repubblica nel suo insieme (ossia nel complesso delle istituzioni in cui si articola) dovrebbe farsi carico.

Non ci sono mai scorciatoie semplici a questioni costituzionali complesse, specie se scaturenti da insanabili contrasti di fondo tra poteri diversi (i giudici, il governo, la CIG, la Germania, la Corte costituzionale ...). Ciò che non è mai utile è la radicalizzazione delle posizioni e delle soluzioni prospettate. Pensiamo davvero che questioni di questa complessità possano essere risolte con l'ordine di un giudice di vendere all'asta Villa Vigoni? Si devono sempre, necessariamente, realizzare compromessi. Mi pare che la valorizzazione del diritto al pieno e integrale accertamento (anche solo il "mero" accertamento, magari accompagnato da un successivo, parziale, ristoro economico) di una inoppugnabile verità storica e giuridica, con la successiva individuazione di una cifra, che non corrisponderà

¹⁰ Sui cui dettagli si veda l'ottima ricostruzione di G. BERRINO, *Quale effettività*, cit., 211 ss.

magari alla piena “monetizzazione” del dolore patito dalle vittime di quei crimini di guerra ma che comunque sia in grado, anche in termini effettivi e non solo simbolici, di dare un senso tangibile al riconoscimento di quella verità, costituisca un buon compromesso tra esigenze costituzionali diverse, tutte meritevoli di attenzione, che devono essere tutte tenute in conto e tutte contemperate.

CADRÀ L'ULTIMO BASTIONE DELL'IMMUNITÀ? NOTE IN MARGINE AD UNA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

di SALVATORE GUZZI*

SOMMARIO: 1. La sentenza 238/2014 tra cognizione ed esecuzione: i problemi aperti – 2. Cognizione, esecuzione, immunità ristretta – 3. I beni dello Stato estero sono sempre impignorabili? – 4. La giurisdizione esecutiva e i limiti costituzionali alla compressione – 5. Conclusioni.

1. La questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Roma sull'art. 43 del D.L. 29 aprile 2023, n.ro 36, come convertito in legge 29 giugno 2022, n.ro 79, presenta diversi profili di criticità che stimolano il dibattito sia fra gli studiosi di diritto internazionale che fra quelli di diritto costituzionale.

Non ci si sofferma sull'*occasione* della norma, che costituisce fatto notorio e che potrebbe giustificare l'intervento, in una materia delicata che tocca valori fondamentali dell'ordinamento, con decretazione di urgenza.¹ Piuttosto ciò che lascia perplessi è il tenore testuale dell'art. 43, con riguardo ai commi 3 e 4 che si riportano: «...3. In deroga all'articolo 282 del codice di procedura civile, anche nei procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, le sentenze aventi ad oggetto l'accertamento e la liquidazione dei danni di cui al comma 1 acquistano efficacia esecutiva al momento del passaggio in giudicato. Le procedure esecutive basate sui titoli aventi ad oggetto la liquidazione dei danni di cui al comma 1 non possono essere iniziate o proseguite e i giudizi di esecuzione eventualmente intrapresi sono estinti.

4. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e con il Ministro della giustizia, da emanare non oltre centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono stabilite...».

Le perplessità nascono, a ben vedere, nella sequenza estinzione-impossibilità di iniziare nuove procedure-soddisfamento in surroga *sine die solutionis* (essendo scaduti abbondantemente i termini), con conseguente ineffettività della tutela giurisdizionale e, per questa via, dell'accesso al giudice e all'equo processo che inverano la garanzia dei diritti fondamentali.²

* Dottore di Ricerca, Docente a contratto, Università Parthenope

¹ Per un commento si rinvia a G. BERRINO, *Il ristoro dei cittadini italiani vittime di crimini di guerra e contro l'umanità commessi dalla Germania durante il secondo conflitto mondiale*, in *Riv. Dir. Int.*, 2022, 827 e ss.

² Sul problema dell'immunità dalla giurisdizione dei beni di Stati esteri e della tutela degli interessi individuali, nonché sull'oscillazione della giurisprudenza chiamata ad operare un bilanciamento fra i valori ritenuti centrali nella comunità internazionale si rinvia, fra gli altri al contributo di M.L. TUFANO, *L'immunità degli Stati: vecchi e nuovi problemi*, in *Riv. Dir. It. Priv. e Processuale*, 2008, 681 e ss., ove v'è un richiamo anche all'evoluzione dell'inquadramento dottrinale.

I problemi aperti dalla sentenza n. 238/2014, circa il possibile contrasto del richiamato art. 43 con la norma fondamentale, derivano dall'enunciazione della centralità dell'accesso alla giurisdizione a tutela dei diritti fondamentali che impedisce l'ingresso nell'ordinamento della norma sulle immunità.³ Detta pronuncia, intervenuta, com'è noto, per dirimere una questione relativa alla sola giurisdizione di cognizione, in qualche passaggio sembra andare oltre.

Ci si soffermerà, in questa breve analisi, sull'effettività dell'accesso alla tutela giurisdizionale, sull'apertura "ultronea" alla neutralizzazione delle immunità che dalla pronuncia 238/2014 possono trarsi e sull'individuazione di possibili *assets* aggredibili.

2. Se è indubbio che cognizione ed esecuzione – quest'ultima, peraltro, più impattante sul soggetto inciso dalla procedura - sono due fasi distinte dell'esercizio della giurisdizione, tuttavia neppure può negarsi che siano interconnesse in un'indubbia sinergia.

La giurisprudenza italiana, in un precedente risalente in tema di immunità, ha avuto modo di sottolineare questi profili evidenziando: «...se non opera l'immunità dalla giurisdizione di cognizione per le attività *iure privatorum*, non deve egualmente operare l'immunità in ordine alla esecuzione forzata...Diversamente la sentenza verrebbe a prendere la sua forza, la sua stessa essenza...» (Cass. civ., SS. UU., 25/05/1989, n. 2502).⁴

La stessa Corte costituzionale ha avuto modo di considerare che «la fase di esecuzione coattiva delle decisioni di giustizia, proprio in quanto componente intrinseca ed essenziale della funzione giurisdizionale, deve ritenersi costituzionalmente necessaria» (Corte cost., 5 maggio 1995, n. 419).⁵

Va da sé che nella nozione di giurisdizione, vieppiù poi quando si tratti di valutare la sussistenza di un *vulnus* all'art. 24 Cost., occorre considerare proprio i profili evidenziati nella pronuncia di nomofilachia appena richiamata, perché limitare la portata del controlimito ivi sancito per affermare l'immunità, significherebbe ammorbidire il controlimito stesso svuotandolo di contenuto, con un evidente ossimoro. E quanto ciò sia pericoloso di fronte a violazioni che toccano la dignità della persona e lo stesso principio di uguaglianza è evidente, vieppiù se già si riconosce il diritto ad una piena tutela giurisdizionale di cognizione.⁶

Il problema dell'effettività della tutela giurisdizionale, letta in una prospettiva globale, ne impone un inquadramento organico nell'ordinamento vigente, con una

³ Sulla sent. n. 238/2014 si richiamano fra i primi commenti B. CONFORTI, *La Corte costituzionale e i diritti umani misconosciuti sul piano internazionale*, in *Giur. Cost.* 2015, 1 ss. Sullo specifico profilo dei problemi che hanno preceduto l'adozione dell'art. 43 si rinvia a G. BERRINO, *Un'istantanea del nuovo ricorso della Repubblica Federale Tedesca alla Corte Internazionale di Giustizia per violazione delle immunità giurisdizionali da parte dello stato italiano*, in *SIDIBlog*, 16 maggio 2022.

⁴ La sentenza può leggersi in *Riv. Dir. Int.*, 1989, 691 e ss.

⁵ Si rinvia a *Giur. It.*, 1996, I, 49,

⁶ È quanto deve considerarsi dato acquisito a seguito della sent. n. 238/2014.

lettura del principio di cui all'art. 24 Cost. anche alla luce del successivo art. 117 e del richiamo che esso opera alla CEDU e al suo articolo 6.⁷

Il riferimento non è causale: indubbiamente le due fasi, di cognizione ed esecuzione, sono distinte anche nella giurisprudenza CEDU. Tuttavia, ciò che va puntualizzato è che sempre di giurisdizione si tratta, pur in una specifica competenza funzionale, come chiarito dalla giurisprudenza nomofilattica nel risalente precedente 2502/1989.

Potendo trarsi un utile ausilio interpretativo dalle note sentenze gemelle 348 e 349 del 2007, una conferma alla tesi dell'effettività della tutela giurisdizionale come estendentesi anche alla fase esecutiva da considerarsi ricompresa nella nozione di giurisdizione viene dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e, precisamente, dalla sentenza 19 marzo 1997 n. 18357, *Hornsby*.⁸

Una conferma della complementarità delle due fasi viene confermata dalla nota sentenza 21 novembre 2001, n. 35763, *Al Adsani*, dove la Corte di Strasburgo afferma l'immunità anche in fase di cognizione. Va richiamata la *dissenting opinion* dei giudici Pellonpää e Bratza che evidenzia: "*If immunity from jurisdiction were to be regarded as incompatible with Article 6 because of the jus cogens nature of the prohibition of torture, which prevails over all other international obligations not having that same hierarchical status, it presumably would also have to prevail over rules concerning immunity from execution. Consequently, the Contracting States would have had to allow attachment and execution against public property of respondent States if the effectiveness of access to a court could not otherwise be guaranteed.*"⁹

In una lettura sistematica del diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale ex art. 24 Cost., alla luce della giurisprudenza interna e internazionale, ne deriva che, ferma la distinzione funzionale fra giurisdizione ed esecuzione, l'accesso alla giustizia, il cui *vulnus* è stato individuato dalla sentenza 238/2014 nell'immunità

⁷ Le sentt. nn. 348/2007 e 349/2007 possono leggersi in: www.cortecostituzionale.it. Sul rapporto tra Convenzione Europea, interpretazione della stessa da parte della Corte di Strasburgo e l'incidenza sulla giurisprudenza italiana si rinvia ai commenti di G. PETRI *Il valore e la posizione delle norme CEDU nell'ordinamento interno*, in *Cass. pen.*, fasc. 6, 2008, 2296; M. IMMEDIATO, *Il futuro dei diritti fondamentali nel sistema "Cedu-Carta"*, in *DCSI*, 2011, 447; A. GUAZZAROTTI, *La Cedu e l'Italia: sui rischi dell'ibridazione delle tutele giurisdizionali dei diritti*, in *Giur. cost.*, 2013, 3657; E. CHIEREGATO, *I rapporti tra la Corte europea dei diritti dell'uomo e le Corti nazionali: l'applicazione della dottrina del margine di apprezzamento come occasione mancata di dialogo nel caso Lautsi c. Italia*, in *Riv It. Dir. Pub. Comunitario*, 2013, 401

⁸ «*La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle l'article 6 par. 1 (art. 6-1) garantit à chacun le droit à ce qu'un tribunal connaisse de toute contestation relative à ses droits et obligations de caractère civil; il consacre de la sorte le "droit à un tribunal", dont le droit d'accès, à savoir le droit de saisir un tribunal en matière civile, constitue un aspect (arrêt *Philis c. Grèce* du 27 août 1991, série A no 209, 20, par. 59)... L'exécution d'un jugement ou arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit donc être considérée comme faisant partie intégrante du "procès" au sens de l'article 6 (art. 6); la Cour l'a du reste déjà reconnu dans les affaires concernant la durée de la procédure (voir, en dernier lieu, les arrêts *Di Pede c. Italie* et *Zappia c. Italie* du 26 septembre 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-IV, 1383-1384, paras. 20-24, et 1410-1411, paras. 16-20, respectivement)*».

⁹ Può leggersi in www.dhcour.coe.int

giurisdizionale in presenza della violazione dei diritti fondamentali dell'uomo, involve sia la fase di cognizione che quella di esecuzione.

L'ottica di effettività impone, perciò, di leggere quanto sancito dalla sentenza 238 del 2014, senza tema di errori o forzature quanto, piuttosto, in una visione organica dell'ordinamento, come estendentesi alla fase esecutiva nella quale si individua lo strumento per realizzarla.

E una conferma viene dalla giurisprudenza nomofilattica che ha avuto modo di puntualizzare che i giudici, «sia quelli investiti del giudizio di cognizione che quelli incaricati dell'esecuzione dei titoli giudiziali legittimamente formati in base alle regole di rito, hanno il dovere istituzionale, in ineludibile ossequio all'assetto normativo determinato dalla sentenza n. 238 del 2014 della Consulta, di negare ogni esenzione...tanto nella sede propria del giudizio di cognizione...quanto nella sede... dell'esecuzione forzata fondata su questa.» (Cass. civ., III, 25.06 - 03.09.2019, n.ro 21995).¹⁰

Il problema che l'art. 43 pone, nella formulazione del suo 3° comma, si acclara di tutta evidenza alla luce non solo di quanto si è appena esposto, ma per il *vulnus* che esso determina privando il titolo esecutivo della sua efficacia. E qui preme richiamare quanto, pur escludendosi la pignorabilità del cespite aggredito, ha avuto modo di chiarire la giurisprudenza italiana nella famosa sentenza 8 giugno 2018, n.ro 14885.¹¹ La Corte ha infatti ribadito la circostanza che se anche «...l'immobile non è assoggettabile a procedura esecutiva, ma questo non significa anche che il titolo è inefficace», con ciò evidenziando l'intangibilità del titolo esecutivo già formato.¹²

3. A questo punto è forse il caso di prendere in considerazione il profilo, rilevante anche ai fini dell'ammissibilità della questione, della sussistenza di una generalizzata impignorabilità dei beni degli Stati esteri e che si pone proprio a seguito della sentenza n. 238/2014.

V'è infatti un passaggio in questa sentenza, forse non adeguatamente considerato, dove al punto 5.1 della motivazione,¹³ con una formulazione criptica ma significativa, si fa riferimento alla Convenzione di New York delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni del 2 dicembre 2004 e alla dichiarazione interpretativa depositata in fase di ratifica dalla Repubblica

¹⁰ In *Riv. Dir. Int.*, 2020, 1, 238 e ss. Per un commento si rinvia a G. BERRINO, *La Corte di cassazione torna sul tema delle immunità giurisdizionali e dei loro beni*, in *Riv. Dir. Int.*, 2020, 844 e ss.

¹¹ In *Riv. Dir. Int.*, 2018, 3, 1022 e ss.

¹² Sul punto si richiama O. LOPES PEGNA "Giù le mani da Villa Vigoni: quale tutela "effettiva" per le vittime di gravi crimini compiuti da Stati esteri?", in *Riv. Dir. Int.*, 2018, 1237 e ss.

¹³ Si riporta il solo capoverso rilevante ai fini di quanto esposto in luogo dell'intero punto 5.1.: «In tal modo la norma impugnata deroga anche a quanto espressamente previsto dalla stessa Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, come risulta confermato dalla dichiarazione interpretativa depositata, unitamente all'adesione, dal Governo italiano, nella quale si esclude espressamente l'applicazione della Convenzione e delle limitazioni in essa previste alla regola dell'immunità nel caso di danni o lesioni prodotte dalle attività delle forze armate sul territorio dello Stato del foro».

Italiana.¹⁴ Nel motivare l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della L. 14 gennaio 2013, n.ro 5, di esecuzione della detta convenzione la Corte evidenzia come di fatto questa norma deroghi al disposto della stessa.

Da parte ogni considerazione sulla corrispondenza o meno delle previsioni contenute nella Convenzione al diritto consuetudinario e dei profili di applicabilità nel procedimento pendente dinanzi al giudice *a quo*, va considerato che la Convenzione stessa non è ancora in vigore, la Repubblica Federale di Germania non ne è parte e, infine, la Repubblica Italiana ha apposto una riserva interpretativa con riguardo ai conflitti armati.

Un'immunità indiscriminata dei beni dello Stato estero dalla giurisdizione esecutiva è esclusa dalla stessa Convenzione attraverso il gioco degli articoli 19 e 21.¹⁵ Il primo di essi prevede che l'immunità sia esclusa per alcune categorie di beni (assimilabili a quelli *gestionis*) mentre il secondo prevede l'immunità per particolari categorie di cespiti.

Se ciò vale a escludere una generalizzata immunità dei beni dello Stato estero siti nello Stato del foro, a rafforzare questa tesi vi sono le previsioni della L.

¹⁴ La dichiarazione interpretativa (riserva) ha il seguente tenore: «L'Italia conviene che questa Convenzione sarà interpretata e applicata conformemente ai principi di diritto internazionale e, in particolare, con i principi concernenti la protezione dei diritti umani dalle gravi violazioni. In aggiunta, l'Italia stabilisce che la Convenzione non si applichi alle attività delle forze armate e del loro personale, se esplicate durante un conflitto armato».

¹⁵ L'art. 19 della Convenzione prevede: «Alcuna misura coercitiva posteriore alla sentenza, quale il pignoramento, il sequestro o il sequestro esecutivo, può essere presa contro i beni di uno Stato in relazione a un procedimento promosso davanti a un tribunale di un altro Stato, salvo se e nella misura in cui:

- a) lo Stato ha esplicitamente consentito l'applicazione di tali misure nei termini indicati da:
 - i) un accordo internazionale;
 - ii) un patto d'arbitrato o un contratto scritto; o
 - iii) una dichiarazione davanti al tribunale o una comunicazione scritta fatta dopo l'insorgere della controversia tra le parti; o
- b) lo Stato ha riservato o destinato beni all'adempimento della richiesta oggetto del procedimento in questione; o
- c) lo Stato ha stabilito che i beni sono specificamente utilizzati o destinati a essere utilizzati dallo Stato a scopi diversi da scopi di servizio pubblico non commerciali e sono situati sul territorio dello Stato del foro, a condizione che le misure coercitive posteriori alla sentenza riguardino soltanto beni che hanno un legame con l'ente contro il quale è stato promosso il procedimento».

Il successivo art. 21 prevede: «1. I beni statali delle seguenti categorie non sono segnatamente considerati beni specificamente utilizzati o destinati a essere utilizzati dallo Stato a scopi diversi da scopi di servizio pubblico non commerciali ai sensi delle disposizioni dell'articolo 19 lettera c):

- a) i beni, compresi i conti bancari, utilizzati o destinati a essere utilizzati nell'esercizio delle funzioni della missione diplomatica dello Stato o dei suoi posti consolari, delle sue missioni speciali, delle sue missioni presso le organizzazioni internazionali o delle sue delegazioni negli organi delle organizzazioni internazionali o alle conferenze internazionali;
- b) i beni a carattere militare o i beni utilizzati o destinati a essere utilizzati nell'esercizio di funzioni militari;
- c) i beni della banca centrale o di un'altra autorità monetaria dello Stato;
- d) i beni facenti parte del patrimonio culturale dello Stato o dei suoi archivi che non sono messi o destinati a esser messi in vendita;
- e) i beni facenti parte di un'esposizione di oggetti d'interesse scientifico, culturale o storico che non sono messi o destinati a esser messi in vendita.

2. Il paragrafo 1 non pregiudica gli articoli 18 e 19 lettere a) e b)».

162/2014 quanto ai conti correnti e all'autocertificazione che il capo della missione diplomatica può rilasciare ai fini della loro destinazione pubblicistica.¹⁶

Peraltro, la destinazione a finalità pubblicistiche dei cespiti per farne valere l'immunità deve essere intesa in senso ristretto, conformemente alla nozione di esplicazione di attività politica individuata dalla giurisprudenza internazionale (CGUE 19 luglio 2012 in causa C-154/11)¹⁷ e nazionale (Cass. SS.UU., 10 dicembre 2020, n.ro 28180) che sono perfettamente allineate sul punto.

In particolare, quest'ultima chiarisce che «...l'affermazione di immunità giurisdizionale dipende sì dalla sostanza dell'attività sottesa alla controversia, indipendentemente dalla natura pubblica del soggetto coinvolto nella lite, ma non può essere riconosciuta in presenza di mere attività di ordine genericamente statale (id est, ordinariamente rimesse alla responsabilità dello Stato sebbene svolte, tramite designazione, da società private). La nozione di immunità rileva solo quando la controversia riguardi "atti di sovranità compiuti iure imperii"...».¹⁸

In quest'ottica, con la destinazione di beni di soggetti internazionali ad un'attività svolta, nell'ordinamento locale, che non sia riconducibile all'esercizio di poteri sovrani, sembrerebbe più coerente operare in bilanciamento fra esigenze di tutela dello Stato estero e tutela dell'accesso dell'individuo alla giustizia (effettiva) secondo quel rapporto di ragionevole proporzionalità individuato dalla giurisprudenza internazionale (CEDU 18.01.2011, Guadagnino) e nazionale (Cass. SS.UU. n. 30527/2018).¹⁹

Va da sé che nella specie i beni staggiti sembrerebbero pignorabili, anche alla luce di quanto può ricavarsi dalla Convenzione di New York all'art. 19, par. 2, lett. c), perché utilizzati per attività propriamente di "prestazione di servizi" dietro remunerazione diretta dei fruitori. In tal senso è di ausilio la giurisprudenza della CGUE che è chiara nel definire che «...costituisce un'attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato, vale a

¹⁶ Si tratta della legge del 10 novembre 2014, n. 162. Per un commento fortemente critico si rinvia a B. CONFORTI, *Il legislatore torna indietro di circa novant'anni: la nuova norma sull'esecuzione sui conti correnti di Stati stranieri*, in *Riv. Dir. Int.*, 2015, 558 e ss.

¹⁷ Illuminante è il punto 55 della motivazione «Tuttavia, come rilevato dall'avvocato generale nei paragrafi 17-23 delle sue conclusioni, allo stato attuale della prassi internazionale, tale immunità non ha valore assoluto, ma è generalmente riconosciuta qualora la controversia riguardi atti rientranti nel potere di sovranità, esercitati *iure imperii*. Essa può essere, per contro, esclusa se il ricorso giurisdizionale verte su atti compiuti *iure gestionis*, i quali non rientrano nell'esercizio di pubblici poteri». Le conclusioni sono dell'Avvocato Generale P. Mengozzi.

¹⁸ Val la pena riportare la massima di questa sentenza: «L'affermazione di immunità giurisdizionale dipende sì dalla sostanza dell'attività sottesa alla controversia, indipendentemente dalla natura pubblica del soggetto coinvolto nella lite, ma non può essere riconosciuta in presenza di mere attività di ordine genericamente statale (id est, ordinariamente rimesse alla responsabilità dello Stato sebbene svolte, tramite designazione, da società private). La nozione di immunità rileva solo quando la controversia riguardi "atti di sovranità compiuti iure imperii", per modo che, contemporaneamente e di contro, ogni affermazione di immunità deve essere esclusa tutte le volte in cui la domanda verta su atti (ovvero sulle conseguenze di atti) che in quella specifica nozione non rientrino». Per un contributo che dà atto delle tendenze evolutive, quanto agli investimenti esteri, ma con spunti che possono mutuarsi anche ai fini del presente lavoro si richiama S. PUGLIESE, *Special Economic Zones (SEZs) in EU Port Infrastructures as a Means of Attracting Foreign Investment. How to Manage Risks to EU Strategic Interests?*, in *TDM*, 2020, Vol. 17, 5.

¹⁹ Sul punto si richiama O. LOPES PEGNA, *Giù le mani da Villa Vigoni*, cit., 2018, 1237 e ss.

dire prestazioni fornite di norma dietro remunerazione. A tale riguardo, la caratteristica essenziale della remunerazione risiede nella circostanza che essa costituisce il corrispettivo economico della prestazione di cui trattasi».²⁰

È evidente che, essendosi pignorati immobili ove non si svolge attività di governo ma, piuttosto, quella di prestazione di servizi dietro corresponsione del *pretium* degli stessi, non essendosi neppure staggiti oggetti di interesse storico, culturale o artistico o facenti parte del patrimonio culturale dello Stato, quanto piuttosto in qualche caso i loro “contenitori”, non sembra sussistere alcuna immunità, potendo i beni facenti parte del patrimonio artistico culturale essere trasferiti altrove.

4. Le considerazioni che precedono non devono tuttavia indurre a concludere che l’art. 24 Cost. garantisca *tout court* un incompressibile accesso al giudice.²¹

Come chiarito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 329/1992: «...non mancherà al potere esecutivo uno strumento di intervento idoneo a evitare, senza sacrificio del diritto dei singoli alla tutela giurisdizionale, l'applicazione di misure coercitive su beni appartenenti a uno Stato estero...In vista di tale eventualità potrà essere predisposta, per esempio, la possibilità che lo Stato italiano intervenga nella procedura esecutiva offrendo al creditore il pagamento del terzo...».²²

L’intervento dello Stato “in surroga” atta a salvare l’immunità anche sui beni “privati”, quando sussista il rischio di un pregiudizio all’interesse nazionale, secondo la Corte costituzionale, prevede l’intervento di tipo solutorio e quindi immediato (effettivo) da parte della Repubblica Italiana, sostituendolo all’effettività della tutela *in executivis*.

Dalla formulazione dell’art. 43 si ricavano elementi di segno opposto. La già sottolineata sequenza, di cui ai commi 3 e 4, si traduce di fatto in una ineffettività totale della pretesa creditoria, prevedendosi, con l’estinzione, l’impossibilità di intraprendere ex novo procedure esecutive, seguita dall’istituzione di un fondo “ristori” la cui modalità di attuazione ad oggi restano ignote.

L’elisione in via generale dell’accesso alla tutela giurisdizionale esecutiva si accompagna ad un’ingiustificata inattuazione del meccanismo alternativo. L’effettività della tutela “per equivalente” viene di fatto ad essere neutralizzata in partenza.

²⁰ In tal senso sent. Grande Sezione, 06 novembre 2018, in cause riunite C-622/16 P e 624/16 P, *Montessori*, punti 104 e 105; 11 settembre 2007, C 76/05, *Schwarz e Gootjes-Schwarz*, punti 37 e 38, nonché 27 giugno 2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C 74/16, punti 45 e 47, tutte in www.curia.eu.

²¹ Sul punto la Corte è stata chiarissima nella recente sentenza n. 87/2022 per i cui commenti si rinvia alla successiva nota 23.

²² Per un commento si rinvia a M. MININI, *Rilievi Processuale in tema di misure esecutive e cautelari su base di titoli stranieri, prima e dopo il fondamentale intervento della Corte costituzionale con la sentenza n. 329 del 1992*, in *Foro It.*, 1993, I, col. 2784 e ss.; G. CAMPEIS – A. DE PAULI, *Immunità dalla giurisdizione e compatibilità costituzionale*, in *Riv. Dir. Int.*, 1992, 395 e ss.; L. G. RADICATI DI BROZOLO, *La coercizione sui beni statali stranieri: l’Italia volta finalmente pagina*, in *Riv. Dir. Int.*, 1992, 356 e ss.

Né in assenza della dimostrazione, da parte dello Stato estero, della destinazione del bene aggredito ad attività “politiche” la ponderazione di interessi in gioco potrebbe consentire comunque la compressione dell’accesso alla tutela esecutiva.

Se nella richiamata sentenza n. 329/1992 la Corte costituzionale ancora non fa questione di effettività dell’accesso alla tutela giurisdizionale esecutiva - forse perché il problema non si era ancora presentato - nel 1995, con la sentenza 149, la Corte evidenzia che: «La fase di esecuzione coattiva delle decisioni di giustizia, proprio in quanto componente intrinseca ed essenziale della funzione giurisdizionale, deve ritenersi costituzionalmente necessaria...».²³

Analizzando questa pronuncia in uno a quella delle SS.UU. della Corte di Cassazione n. 2502/1989, con un’attenta lettura della stessa sentenza n. 238/2014 della Corte costituzionale, fino a giungere alla sentenza n. 20442/2020 della Corte di Cassazione²⁴ possono ricavarsi utili elementi per bilanciare la compressione della tutela *in executivis* con altri interessi ed effettuare la loro ponderazione.

Allo stato, da tali elementi possono ricavarsi soltanto segnali di segno negativo quanto alla legittimità dell’art. 43.

Le recenti pronunce della Corte costituzionale, allorché hanno ponderato la presenza di altri interessi fondamentali rilevanti con quello dell’accesso alla tutela giurisdizionale esecutiva, hanno comunque evidenziato l’impossibilità di una totale eliminazione di questa fase di giudizio.

Difatti chiarisce la Consulta: «È certo riservata alla discrezionalità del legislatore la conformazione degli istituti processuali, con il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della disciplina... La sospensione delle procedure esecutive deve costituire, pertanto, un evento eccezionale: “un intervento legislativo - che di fatto svuota di contenuto i titoli esecutivi giudiziari conseguiti nei confronti di un soggetto debitore - può ritenersi giustificato da particolari esigenze transitorie qualora [...] siffatto svuotamento sia limitato ad un ristretto periodo temporale” (sentenza n. 186/2013).» (Corte cost. n. 128/2021, confermata dalla sentenza n. 87/2022)²⁵.

È perciò evidente che la tutela giurisdizionale esecutiva – «costituzionalmente necessaria», per dirla con le parole della Corte – potrà comprimersi

²³ Corte cost., sent. n. 419/1995.

²⁴ Si tratta della sent. n. 20442/2020, sulla quale può leggersi il commento di C. VENTURINI, *Le Sezioni Unite sulle immunità degli Stati (sent. n. 20442 del 2020) un’evoluzione soltanto apparente*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021.

²⁵ Si richiamano sul punto i contributi di C. MILIONE – I. GAMBADAURO, *Covid-19 e diritto alla ragionevole durata del processo civile in Italia*, in *Il Processo*, 2022, 335 e ss.; G. MARINO, *L’illegittimità costituzionale dell’art. 4 del decreto Ristori sull’inefficacia di alcuni pignoramenti sulla prima casa del debitore nell’emergenza Covid*, in *Ilprocessocivile.it*, 2022; R. VASTA, *L’illegittimità costituzionale dell’art. 4 del decreto Ristori sull’inefficacia di alcuni pignoramenti sulla prima casa del debitore nell’emergenza Covid*, in *Ilprocessocivile.it*, 2021; R. METAFORA, *È incostituzionale la seconda proroga della sospensione delle espropriazioni aventi ad oggetto l’abitazione principale del debitore*, in *Ilprocessocivile.it*, 2021; G. PARISI, *Espropriazioni sulla «prima casa» e illegittimità costituzionale della (seconda) proroga della sospensione da Covid-19*, in *GiustiziaCivile.com*, 2021.

temporaneamente e in presenza di interessi rilevanti meritevoli di tutela, ma senza mai giungere alla sua totale eliminazione viepiù in assenza di strumenti alternativi.

Se ciò vale per gli ordinari diritti a carattere patrimoniale, deve a maggior ragione valere per garantire la tutela risarcitoria a fronte delle *gross violations*.

5. La *προοδος* giurisprudenziale esaminata permette di avere chiaro il quadro sulle criticità che l'art. 43 del d.l. n. 36/2022 presenta quanto al *vulnus* che esso arreca all'art. 24 Cost., nonché quanto alla possibilità di aggredire gli *asset* patrimoniali dello Stato estero presenti nello Stato del foro e non aventi destinazione ad attività politiche.

Come è evidente che non vi siano beni *tout court* impignorabili, in un'accezione ristretta dell'immunità quale ricavabile anche dalla Convenzione di New York del 2004 e segnatamente dal gioco di esclusioni dall'immunità (art. 19) e di "esclusione dall'esclusione" dall'immunità (art. 21), parimenti è a dirsi per l'immunità in fase esecutiva.

Fermo che l'art. 24 Cost. appartiene allo zoccolo duro di valori non negoziabili del nostro ordinamento, a meno che non si voglia negare quanto affermato nella sentenza 238/2014, non può impedirsi certo al legislatore, nella conformazione degli istituti processuali, di prevedere con riguardo agli Stati esteri strumenti alternativi all'attuazione coattiva dei *dicta* giurisdizionali nei loro confronti.²⁶

In un bilanciamento di valori fondamentali sostanzialmente opposti è ben possibile il ricorso ad istituti quali la sospensione dell'efficacia esecutiva, che però va accuratamente circoscritta nel tempo: ove ciò non fosse già, si determina il *vulnus* dell'art. 24.

A fortiori quest'ultimo si determina allorché si vada ad eliminare *ope legis* la possibilità di agire *in executivis* in assenza di strumenti alternativi effettivi e in presenza di *gross violations* cui l'accertamento giurisdizionale, seguito da esecuzione, dovrebbe apprestare ristoro.

Questo è l'effetto prodottosi in forza dell'art. 43 del d.l. n. 36/2022, in una formulazione testuale che impedisce una diversa interpretazione costituzionalmente orientata.

Prevedere infatti l'estinzione *ope legis* delle procedure esecutive in corso, peraltro attivate con titoli giudiziali passati in giudicato, l'impossibilità di intraprenderle *ex novo*, rinviando a un futuro decreto attuativo l'operatività di un istituendo fondo (gerundio ancora oggi d'obbligo), fa sì che la strada alternativa seguita sia di fatto ineffettiva e con essa la tutela giurisdizionale.

Si è ben lungi dall'istituire quella "modalità alternativa effettiva" alla tutela giurisdizionale esecutiva, preconizzata nella sent. n. 329/1992, che giustificerebbe, a fronte di un risultato di pari portata *de facto*, la compressione dell'art. 24 Cost.

²⁶ Sulle strade "alternative" perseguibili si richiamano, oltre a O. LOPES PEGNA, *Giù le mani da Villa Vigoni*, cit., F. SALERNO, *Gli effetti della sentenza internazionale nell'ordinamento italiano: il caso Germania c Italia*, in *Dir. Umani e Dir. Internazionale*, 2012, 350 e ss.; G. GAJA, *Alternative ai controlimiti rispetto a norme internazionali generali e a norme dell'unione europea*, in *Riv. Dir. Int.*, 2018, 1035 e ss.

Di contro, tale compressione vieppiù sussiste. Il *monstrum* giuridico, che si è creato, è stato definito negli atti processuali quale *species* di accolto, dimenticando, forse, che questo istituto per determinare la liberazione dello Stato estero, impone il consenso del creditore che non è stato richiesto e non v'è stato.

In ciò l'ulteriore paralisi del meccanismo alternativo alla tutela *in executivis* e la violazione dell'art. 24 Cost.

Appare difficile, nello scenario che s'è delineato, che la Corte smentisca se stessa, attesa la portata della sentenza n. 238/2014. La soluzione costituzionalmente corretta avrebbe potuto realizzarsi attraverso la sospensione delle procedure esecutive fino al varo dei decreti attuativi idonei a rendere operativo l'accesso al fondo, ponendo le procedure esecutive già in corso in una situazione di temporanea quiescenza, e determinandone l'estinzione solo a seguito del soddisfacimento delle pretese creditorie.

“UGUALI IN COSTITUZIONE, DIVERSI PER LEGGE”

di LUANA LEO*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'impraticabilità dell'accordo transattivo. – 3. La “trappola” temporale. – 4. Verso una soluzione alternativa. – 5. Conclusioni.

1. Con esemplare maestria, una nobile corrente di pensiero¹ spiega come lo specifico nesso tra uguaglianza e Costituzione – al contrario di quanto largamente accreditato – sia frutto di un contesto storico soltanto recente, ossia quello delle Costituzioni democratiche del '900. In passato, “uguaglianza” e “Costituzione” si sono ritrovate su due piani opposti, entrando addirittura in conflitto: la prima ha a lungo messo a repentaglio la Costituzione; la seconda ha altrettanto a lungo rappresentato una barriera al propagarsi dell'uguaglianza stessa. Con l'entrata in vigore delle Costituzioni democratiche, si apre una fase peculiare, di rilievo per i singoli Stati, impegnati a ricucire – in un lasso di tempo ristretto – i diversi tasselli della democrazia, come noto lacerata nel periodo bellico. Nello scenario italiano, il principio di uguaglianza non solo trova collocazione nel testo costituzionale, ma diventa “il principio costituzionale per eccellenza”, chiamando in causa – ai fini della sua corretta attuazione – tutti gli interpreti della Costituzione, compresi i giudici nella veste di garanti speciali del principio medesimo.

Gli spunti concessi dal prestigioso seminario ferrarese incentrato su “Crimini nazisti e immunità degli Stati” sono innumerevoli. Chi scrive ritiene opportuno interrogarsi sulla dubbia legittimità dell'art. 43 del d.l. n. 36/2022, in relazione all'infelice previsione che consente l'accesso al Fondo istituito unicamente a coloro che abbiano «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» prestabilito, facendo salva la facoltà di transazione. La suddetta previsione introduce un'inammissibile discriminazione tra le vittime degli eccidi nazisti. Alla luce di ciò, la Corte costituzionale – ancora una volta – è chiamata ad essere «l'isola dell'opinione più ragionevole nel caos e nella pluralità delle opinioni»².

* *Dottoranda di ricerca in Diritto Costituzionale, Università LUM “Giuseppe Degennaro”*

¹ M. FIORAVANTI, *Uguaglianza e Costituzione: un profilo storico*, in M. CARTABIA, T. VETTOR (a cura di) *Le ragioni dell'uguaglianza. Atti del 6° Convegno della facoltà di giurisprudenza (Milano, 15-16 maggio 2008)*, Giuffrè, Milano, 2009, 45 ss.

² L. ELIA, *Relazione di sintesi*, in N. OCCHIOCUPO (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent'anni di attività*, Il Mulino, Bologna, 1978, 186.

2. Come già enunciato, il legislatore italiano – ai sensi dell’art. 43 del d.l. 36/2022³ – ha istituito il Fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l’umanità «compiuti sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani» da parte delle forze del Terzo *Reich* nell’arco temporale prestabilito (1° settembre 1938 - 8 maggio 1945). A destare perplessità sono le modalità di accesso al Fondo; le perplessità aumentano specialmente a riguardo del secondo titolo di accesso – parificato alla sentenza passata in giudicato – ossia all’accordo transattivo, sia in relazione ai giudizi pendenti alla data di entrata in vigore del predetto decreto, sia per i giudizi intrapresi successivamente, sentito il parere dell’Avvocatura dello Stato. Il profilo critico consiste nell’impossibilità di pervenire ad una soluzione negoziale della lite in assenza della costituzione in giudizio dello Stato convenuto (nel caso di specie la Repubblica Federale Tedesca). Sul punto, la giurisprudenza di legittimità assume una posizione puntuale e inamovibile («in tema di composizione contrattuale di una controversia tra più parti, la mancata partecipazione anche di una sola delle parti interessate impedisce il perfezionamento della fattispecie negoziale»)⁴. La soluzione alternativa dell’accordo transattivo risulta impraticabile anche in considerazione dell’indisponibilità della Repubblica Federale Tedesca a costituirsi nei giudizi di cognizione: a partire dalla storica sentenza n. 238/2014⁵, la stessa si è costituita nella sola causa intentata per l’eccidio di Monte Sole (c.d. strage di Marzabotto) dinanzi al Tribunale di Bologna. Nel giugno 2022, il giudice bolognese ha riconosciuto il diritto dei parenti delle vittime del massacro, perpetrato nei mesi di settembre e ottobre del 1944, ad essere risarciti, in quanto le truppe nazifasciste «agirono seguendo l’ordine di uccidere tutti e distruggere tutto», precisando che «le atrocità compiute non dipendevano da scelte individuali, ma erano parte integrante di un preciso disegno strategico ideato al vertice del *Reich*»⁶. In tale frangente, la parte convenuta, pur non intendendo contestare la realtà storica relativa ai crimini commessi dai militari tedeschi ai danni della popolazione civile, eccepiva il difetto di giurisdizione in capo al Tribunale adito dalle parti attrici, invocando i principi di diritto internazionale affermati dalla Corte Internazionale dell’Aja in tema di immunità degli Stati dalla giurisdizione civile (sent. 3 febbraio 2012, *Germania c. Italia: Grecia interveniente*), non potendosi attribuire rilievo alla sentenza costituzionale del 2014; la parte convenuta, altresì, protestava la prescrizione del diritto al risarcimento del danno azionato dalle controparti (art. 2947, comma 3, c.c.), in quanto il *dies a quo* per la decorrenza del termine prescrizione di 5 anni

³ D.l. 30 aprile 2022, n. 36 (“*Ulteriori misure urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*”).

⁴ Cass., Sez. II, sent. n. 6326/1986.

⁵ Corte cost., sent. n. 238/2014. A distanza di pochi giorni, tale pronuncia è definita «inedita» (così, L. GRADONI, *Corte costituzionale italiana “controvento” sull’immunità giurisdizionale degli Stati stranieri?*, in www.forumcostituzionale.it, 17 novembre 2014). Sulla sentenza in esame, la dottrina è particolarmente fiorente; tra gli innumerevoli commenti, si veda N. COLACINO, *La conferma della regola attraverso l’eccezione? Immunità statale ed esercizio della giurisdizione sui “crimini” iure imperii*, in *Questione Giustizia*, n. 1, 2015; F. RIMOLI, *Il diritto, la storia, la memoria. La Corte costituzionale e i crimini nazisti come paradigma dell’irredimibile*, in *Osservatorio AIC*, 2015.

⁶ Trib. Bologna, 8 giugno 2022, n. 1516.

prescritto dalla norma doveva individuarsi nel mese di ottobre 2008 – nel preciso momento in cui la sentenza del Tribunale Militare di La Spezia era ormai divenuta irrevocabile – o comunque nel mese di gennaio 2010 – quando la Corte di Cassazione aveva dichiarato estinto il reato per la morte dell'imputato. È sotto il profilo della giurisdizione che il Tribunale di Bologna riserva piena fedeltà alla sentenza costituzionale, dichiarando di non rilevare alcun motivo valido per discostarsi dall'insegnamento dei giudici costituzionali, conferendo peso alla giurisprudenza interna, consolidata nel negare immunità alla Germania per i crimini nazisti compiuti nel territorio nazionale.

Sempre in relazione all'accordo transattivo come titolo di accesso al Fondo istituito, si ritiene utile segnalare quella parte della dottrina che intravede nello stesso un possibile strumento di impulso alla costituzione della Germania nei giudizi pendenti⁷; al contrario, vi è chi osserva come il rigido termine fissato dal decreto e la constatazione che allo stato attuale tutti i procedimenti non ancora avviati si devono ritenere improponibili tendano a rendere irrealizzabile l'opzione dell'accordo transattivo⁸.

In ultima analisi, se è vero che ancorare l'accesso al Fondo all'ottenimento di un titolo costituito da una sentenza passata in giudicato o da una transazione significa pur sempre accogliere e non respingere le pretese risarcitorie delle vittime⁹, è altrettanto vero che tale proposito può essere perseguito anche attraverso modalità che possano consentire a tutti – senza alcuna distinzione – di dimostrare il “legame” del danno subito con i crimini del Terzo *Reich* senza ritrovarsi in una condizione di oggettiva difficoltà.

3. Oltre a generare un'intollerabile discriminazione tra le vittime degli eccidi nazisti, l'art. 43 del d.l. n. 36/2022 “pecca” anche nel preciso punto in cui introduce una rigorosa barriera temporale alle pretese risarcitorie dei cittadini che abbiano subito una lesione dei loro diritti fondamentali attraverso la commissione di reati ritenuti imprescrittibili. In tale senso, il legislatore italiano sembra trascurare la realtà storica di riferimento, ossia quella post-bellica: una parte ingente dei soggetti coinvolti, infatti, non hanno potuto o comunque voluto chiedere inizialmente il riconoscimento delle proprie ragioni, e ciò per vari motivi. Sotto tale punto di vista, la memoria della guerra si presenta come un processo senza fine, che muta nelle diverse fasi legate ai cicli politici, si evolve anche con il susseguirsi delle generazioni sino ad incidere sensibilmente sul mondo attuale; vi è un aspetto significativo che distingue la violenza di guerra – ed in generale quella politica – da altri grandi eventi traumatici (es. le catastrofi naturali), ed è l'intenzionalità e la brutalità con cui i carnefici causano la morte e umiliano la vittima, provocando così

⁷ G. BOGGERI, *La reazione del Governo italiano al (nuovo) ricorso tedesco di fronte alla CIG. Prime note sugli effetti dell'art. 43 d.l. 30 aprile 2022, n. 36*, in www.sidiblog.org, 25 maggio 2022.

⁸ C. ASPRELLA, *Aspetti processuali dell'art. 43 del decreto legge 36/2022: l'istituzione del Fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità dalle forze del Terzo Reich*, in *Questione Giustizia*, n. 4, 2022.

⁹ È la visione di P. PALCHETTI, *Judgment 238/2014 of the Italian Constitutional Court: In search of a way out*, in www.qil-qdi.org, 2015, 47.

una ferita non cicatrizzabile nei sopravvissuti¹⁰. Come ben osservato in dottrina, gli anni oscuri del nazismo e del fascismo non sono poi troppo lontani; d'altra parte, «ingombranti tracce di quelle ideologie malate, statocentriche e biecamente nazionaliste continuano a persistere ancora in molti (se non in tutti) i Paesi europei del XXI secolo»¹¹, talune ingrandendosi in maniera spropositata. Oltre alle gravose conseguenze psicologiche della detenzione, tra le disparate ragioni che hanno impedito agli individui implicati nelle stragi naziste di avanzare le proprie pretese risarcitorie rientra anche quell'atteggiamento di indifferenza e incomprendimento riservato agli stessi all'esterno. In concreto, le vittime prediligono il "silenzio" alla "divulgazione", in ragione dell'incredulità espressa dagli ascoltatori, persuasi solo da fatti lampanti e noti, come l'alto numero di persone mai tornate nelle loro abitazioni. La necessità di visitare i campi di concentramento sembra prendere le mosse proprio dalla volontà di dimostrare agli altri, e prima di tutto a sé stessi, che la terribile esperienza era stata davvero reale; un passato che non riesce a passare tormenta le sue vittime in modo permanente, rendendole prigioniere¹². Un secondo motivo ostativo risiede nel ritardo con cui sono state accolte le prime richieste di risarcimento dei danni da parte dei perseguitati del nazismo: è soltanto nell'ultimo decennio del '900 che, con la morte dei criminali ancora in vita, l'azione civile direttamente promossa nei confronti dello Stato o delle imprese fiancheggiatrici si è posta quale via obbligatoria per assicurare una qualche forma di ristoro alle vittime; tuttavia, si deve considerare che gli schemi statali d'indennizzo elaborati all'indomani della fine del conflitto bellico sono stati pianificati con maglie talmente strette da escludere un ampio cerchio di vittime meritevoli di protezione, tra cui gli internati militari italiani, i lavoratori civili e le vittime dei massacri militari¹³. Infine, occorre tenere presente che il numero dei perseguitati dal nazismo è ormai scarso, sicché ad agire in giudizio sono prevalentemente congiunti ed eredi; non deve ritenersi un caso se proprio due dei processi civili richiedenti l'intervento della Consulta nel 2014 siano promossi proprio dagli eredi di vittime italiane, l'una deceduta in un campo tedesco in conseguenza dei crudeli trattamenti a cui era stato sottoposto e l'altro ucciso nel corso di una rappresaglia.

La complessità, le ripercussioni etiche e politiche, ed il coinvolgimento di un numero incalcolabile di persone rendono il conflitto bellico – ancora oggi – un evento sconfinato e incomparabile a qualsiasi altra tragedia. Vi è chi sostiene che l'essenza di una Nazione non risiede solo nella condivisione, da parte dei suoi individui, di un patrimonio comune, ma anche nel fatto tutti «abbiano dimenticato molte altre cose»¹⁴. Tale considerazione induce ad attuare un'inversione di marcia,

¹⁰ G. GRIBAUDI, *La memoria, i traumi, la storia. La guerra e le catastrofi nel Novecento*, Viella, Roma, 2020, 2 ss.

¹¹ Così, P. VERONESI, *Colpe di stato. I crimini di guerra e contro l'umanità davanti alla Corte costituzionale*, FrancoAngeli, Milano, 2017, 247-248.

¹² G. CONTINI, *Le vittime italiane del nazionalsocialismo. Le memorie dei sopravvissuti tra testimonianza e ricerca storica*, Viella, Roma, 2021, 176 ss.

¹³ G. RESTA, *Le ferite della storia e il diritto privato riparatore*, in G. Conte, A. Fusaro, A. Somma, V. Zeno-Zencovich (a cura di), *Dialoghi con Guido Alpa. Un volume offerto in occasione del suo LXXI compleanno*, Roma Tre-Press, Roma, 2018, 435 ss.

¹⁴ J.E. RENAN, *Qu'est-ce qu'une Nation*, in *Discours et Conférences*, Paris, 1887, 286.

superando quella “tagliola temporale” imposta dal legislatore che nega alle vittime del nazifascismo una concreta tutela giurisdizionale per i reati risaputi.

4. Giunti a tale punto, appare indispensabile individuare un meccanismo alternativo a quello introdotto dal legislatore italiano, in grado di assicurare un “ristoro” a favore di coloro che riescano a dimostrare il “legame” dal danno da essi subito da parte delle forze del Terzo *Reich*. Date le complicazioni accennate, si dovrebbe fare leva su uno strumento che prescindendo dall’ambito giudiziario, teso semplicemente a reagire alle atroci ingiustizie del passato; tuttavia, ciò appare difficilmente concretizzabile. La medesima istituzione di un Fondo *ad hoc* non risulta – a giudizio di chi scrive – priva di ingenti rischi, in ragione della possibilità che l’ammontare dei danni provocati dalla strage nazista possa superare il limite del risarcimento prestabilito a livello legislativo. È opportuno marcare come tale inconveniente si sia verificato anche in altre situazioni, pur differenti da quello in oggetto. Tra di esse, spicca il caso della petroliera monoscafo “*Erika*”¹⁵, battente bandiera maltese, spezzatasi in due tronconi al largo delle coste della Gran Bretagna. Nel predetto frangente, 8000 tonnellate di nafta si erano riversate nell’oceano, mentre la parte restante di petrolio era affondata insieme alla nave. La sua fuoriuscita ha interessato circa 4000 km di costa. A causa dell’insufficienza delle risorse messe a disposizione, il Fondo internazionale per l’indennizzo dei danni da idrocarburi (IOPC) ha accolto soltanto una minima parte delle richieste presentate, innescando così l’animata reazione del Governo francese, rivelatosi protagonista di un impegno profuso nel sollecitare la Comunità internazionale a riservare particolare attenzione ai disastri provocati dal petrolio. L’esempio ora delineato consente di cogliere una delle numerose difficoltà incontrate dal legislatore nazionale in occasione dell’istituzione del “Fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l’umanità”: l’introduzione di rigorosi requisiti per accedervi (sentenza passata in giudicato o accordo transattivo) sembra propensa – a parere di chi scrive – a restringere la cerchia di individui legittimati, in vista dell’eventuale scarsità delle risorse disponibili.

Sempre tenendo presente tale rischio, si potrebbe puntare sulla previsione di requisiti altamente flessibili (es. certificazione medica, certificato di morte), prendendo le distanze anche da quelli fissati per il “*Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell’usura e dei reati intenzionali violenti*”¹⁶. Tale Fondo, però, potrebbe porsi da modello sotto il profilo dell’istruttoria della domanda, dato il ruolo-chiave assolto dalla Prefettura, che costituisce proprio l’unità organizzativa della fase iniziale: al Prefetto della Provincia spetta il compito di verificare la sussistenza dei presupposti

¹⁵ Per un approfondimento sul caso “*Erika*”, si veda S. POLI, *La responsabilità per danni da inquinamento transfrontaliero nel diritto comunitario e internazionale*, Giuffrè, Milano, 2006, 122 ss.

¹⁶ D.P.R. 19 febbraio 2014, n. 60 (“*Regolamento recante la disciplina del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell’usura, a norma dell’articolo 2, comma 6-sexies, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10*”).

e dei requisiti per la corresponsione delle somme richieste. In tale senso, preme sottolineare l'eccessiva genericità dell'art. 43 del d.l. n. 36/2022, sebbene questo rinvii ad un decreto successivo la determinazione della procedura di accesso e le modalità di erogazione degli importi agli aventi diritto. Infine, si ritiene preminente – per le ragioni sopraesposte – sopprimere quella che è stata definita come una “tagliola” temporale.

5. Con l'istituzione di un Fondo di ristoro per le vittime degli eccidi nazisti, il nostro legislatore intende muoversi sull'onda della “continuità”, dando attuazione così a quella sentenza che, a distanza di quasi dieci anni, induce gli stessi giuristi a rivedere le proprie convinzioni, riaccendendo così il dibattito; ai giudici costituzionali si riconosce senz'altro il merito di avere portato a termine l'obiettivo prefissato, quello di favorire «l'attrazione nella sfera del diritto di una serie di vicende e controversie un tempo rimesse alla potestà regolatoria della politica»¹⁷. In realtà, le diverse criticità riportate lasciano pensare che il legislatore nazionale abbia agito soltanto apparentemente in linea con la giurisprudenza costituzionale, compiendo un passo indietro. Se è vero che «rimettere in discussione così tante pagine del passato non è un'impresa da poco – e per certi versi – non è neppure auspicabile»¹⁸, è altrettanto vero che pochi altri eventi di portata internazionale risultano capaci di suscitare sensazioni emotive come quelle generate dall'orrore nazista nel '900.

Tale circostanza trova riscontro nell'incredibile quantità di commenti offerti sino ad oggi; la maggior parte di essi – ancora oggi – ritiene significativo che un simile cambio di passo sia stato compiuto proprio dalla Consulta. In tale senso, non si deve escludere la presenza all'interno dello stesso collegio costituzionale di persone in grado di avvertire quell'eco emotivo con intensità maggiore o per motivi anagrafici, essendo già nati all'epoca della seconda guerra mondiale, o per le loro storie familiari¹⁹.

A prescindere dai numerosi aspetti di dubbia legittimità costituzionale, quel che desta forte preoccupazione – a giudizio di chi scrive – è l'atteggiamento del legislatore italiano, un legislatore ormai da troppo tempo «distratto, pigro, disinteressato, senza memoria»²⁰. In via conclusiva, oltre a tralasciare il lungo e travagliato percorso compiuto in termini di risarcimento, egli sembra perdere la sua

¹⁷ Così, G. RESTA, V. ZENO-ZENCOVICH, *La storia “giuridificata”*, in ID. (a cura di), *Riparare Risarcire Ricordare. Un dialogo tra storici e giuristi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 13.

¹⁸ Così, P. VERONESI, *Colpe di stato*, cit., 260 ss.

¹⁹ In aggiunta, E. LAMARQUE, *La Corte costituzionale ha voluto dimostrare di sapere anche mordere*, in *Questione Giustizia*, n. 1, 2015, 80, ricorda che in Europa la giustizia costituzionale nasce “nel secondo dopoguerra proprio come reazione al genocidio nazista, perché quei fatti storici avevano provato che le costituzioni nazionali precedenti non erano effettivamente in grado di garantire i diritti individuali in esse enunciati contro lo strapotere delle maggioranze politiche, e intere minoranze erano state private non solo del diritto alla vita, ma anche della stessa loro dignità di esseri umani”.

²⁰ Così, G. SPECIALE, *Il risarcimento dei perseguitati politici e razziali: l'esperienza italiana*, in G. RESTA, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Riparare Risarcire Ricordare*, cit., 137.

credibilità di fronte a taluni avvenimenti rispetto alle quali bisognerebbe continuare a meditare. «Se comprendere è impossibile, conoscere è necessario» (Primo Levi).

IL FONDO PER LE VITTIME DEI CRIMINI DEL TERZO REICH: LA PREMESSA PER UN POSSIBILE EQUILIBRIO TRA *RULE OF LAW* E *RULE OF POLITICS*?

di DANIELE MANELLI*

SOMMARIO: 1. Premesse: l'ordinanza di rimessione n. 154 del 2022 e l'immunità degli Stati stranieri dalla giurisdizione esecutiva. Le sentenze della Corte costituzionale n. 135 del 1963 e n. 329 del 1992. – 2. L'immunità dalla giurisdizione e l'immunità dalle misure coercitive. – 3. Il criterio di bilanciamento della sentenza n. 329 del 1992. – 4. La norma impugnata e l'effettività della tutela giurisdizionale. La possibilità di configurare un obbligo dello Stato a fornire protezione diplomatica.

1. Una delle criticità rilevate nella formulazione del *thema decidendum* dell'ordinanza n. 154 del 2022 è la mancanza di una specifica censura riguardante l'operatività nell'ordinamento della norma consuetudinaria di diritto internazionale, concernente l'immunità della Germania dall'adozione di misure coercitive da parte dei giudici italiani, al fine di valutarne la compatibilità con i principi costituzionali e, in particolar modo, con quello di effettività della tutela giurisdizionale. Si tratta di una differenza non trascurabile rispetto a quanto era avvenuto nel precedente “capitolo” della medesima vicenda, conclusosi con la sentenza n. 238 del 2014, dove oggetto del giudizio di costituzionalità era stata anche la norma prodotta mediante il recepimento *ex art. 10, comma 1, Cost.* della consuetudine internazionale dell'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile.¹

È noto come il diritto internazionale ponga dei condizionamenti all'esercizio della giurisdizione dei singoli Stati, attraverso le norme consuetudinarie sull'immunità giurisdizionale degli Stati stranieri, la cui funzione è quella di tutelare la sovrana uguaglianza degli Stati, e dunque l'indipendenza di cui ciascuno di essi gode rispetto all'altro, mediante l'impossibilità di uno Stato di sottoporre alla propria giurisdizione un altro Stato².

Nonostante il diritto all'immunità giurisdizionale presenti un carattere unitario nel porsi a tutela del principio *par in parem non habet iudicium*, esso, tuttavia, può essere scomposto in una pluralità di fattispecie, data la sua diversa declinazione a seconda del tipo di potere giurisdizionale che viene nei diversi casi esercitato: accanto all'immunità dalla giurisdizione di cognizione la dottrina e la giurisprudenza ritengono rinvenibile nella prassi internazionale l'esistenza dell'ulteriore diritto all'immunità dalla giurisdizione esecutiva e cautelare, consistente nei «condizionamenti alla libertà degli Stati di adottare misure finalizzate all'attuazione coattiva della regola del caso concreto, o comunque

* *Cultore della materia in Diritto costituzionale, Università di Pavia*

¹ Cfr. Corte cost. sent. n. 238/2014, *Rit. fat.* § 1.

² Cfr. R. NIGRO, *Immunità degli Stati esteri e diritto di accesso al giudice: un nuovo approccio nel diritto internazionale?*, in *Riv. dir. int.*, n. 3/2023; L. P. COMOGLIO, *La garanzia costituzionale dell'azione ed il processo*, Cedam, Padova, 1970, 179 e ss.

strumentali all'esercizio della funzione giurisdizionale, che si estrinsechino in una coercizione sui beni degli Stati stranieri siti nel territorio dello Stato del foro»³.

Già due volte la Corte costituzionale ha sottoposto a un vaglio di costituzionalità la consuetudine dell'immunità dalla giurisdizione esecutiva. Ciò non è avvenuto direttamente, ma implicitamente, ossia per il tramite dell'articolo unico del regio decreto legge n. 1621 del 1925, convertito in legge n. 1263 del 1926, mediante il quale si subordinava l'applicazione di qualsiasi misura coercitiva e cautelare sui beni di uno Stato straniero, che riconoscesse all'Italia una reciprocità di trattamento, a un'autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia - concessa mediante decreto, avverso il quale non era esperibile alcuna forma di impugnazione giurisdizionale o amministrativa - tale da attribuire all'organo dell'Esecutivo un potere fortemente discrezionale in ordine a due tipi di valutazioni: una prima, di carattere preliminare, concernente la sussistenza di un trattamento di reciprocità tra il nostro Paese e lo Stato straniero nell'adozione di provvedimenti giurisdizionali coercitivi; una seconda, esperibile in caso di esito positivo della prima, riguardante l'opportunità di concedere l'autorizzazione.

Inizialmente con la sentenza n. 135 del 1963 la Corte costituzionale si limitò solamente a espungere l'ultimo comma dell'art. 1 del regio decreto⁴, ritenendo la parte restante della disciplina compatibile con gli artt. 10, 24 e 42 Cost. Successivamente con la sentenza n. 329 del 1992 la normativa fu totalmente dichiarata illegittima, quantomeno nella parte rimasta ancora vigente a seguito della ritenuta tacita abrogazione avvenuta per mezzo della ridefinizione, nel frattempo compiutasi, della consuetudine immunitaria sulle misure coercitive.

2. La più recente delle pronunce sopra citate può ritenersi ricca di spunti, al fine di meglio comprendere alcune delle problematiche che ruotano attorno alla questione di costituzionalità attualmente pendente.

Essa, in primo luogo, dimostra la ricezione del carattere ristretto che ormai pacificamente la consuetudine dell'immunità dalle misure coercitive aveva assunto a partire dagli anni '70, stante la possibilità di aggredire i beni statali stranieri, presenti sul territorio dello Stato del foro, per soddisfare pretese creditorie risultanti da un titolo esecutivo, a condizione che essi non fossero destinati all'adempimento di «funzioni pubbliche (*iure imperii*) dello Stato estero»⁵: l'adozione di misure coercitive presenta una capacità di compromissione delle pacifiche relazioni interstatali maggiore rispetto all'esercizio della giurisdizione di cognizione, quand'anche questa dovesse risolversi nell'adozione di una sentenza di condanna, data la mancanza, in quest'ultimo caso, di immediate conseguenze dannose per lo Stato destinatario, consistenti in aggressioni dirette sui beni appartenenti allo stesso e conto la sua volontà.

³ L.G. RADICATI DI BROZOLO., *La giurisdizione esecutiva e cautelare nei confronti degli Stati stranieri*, Giuffrè, Milano, 1992, 2.

⁴ Ossia la norma che sanciva l'impossibilità di esperire un ricorso giurisdizionale o amministrativo avverso il decreto del Ministro.

⁵ Corte cost. sent. n. 329/1992, *Cons. dir.* § 3.

Infatti, il rapporto esistente tra le due tipologie di immunità può essere definito nei termini di reciproca autonomia, in quanto esse si pongono quali «espressioni distinte della tutela dell'indipendenza dello Stato estero»⁶. A dimostrazione di ciò vi è, innanzitutto, la diversa ampiezza di operatività delle due norme (peraltro considerata espressamente nella stessa sentenza n. 329 del 1992), ma in tal senso sembrava porsi anche la stessa disciplina italiana, contenuta nel r.d.l. n. 1621 del 1925⁷.

Peraltro, nonostante l'immunità dalle misure coercitive abbia subito un analogo destino rispetto all'omologa fattispecie concernente la giurisdizione di cognizione, il Giudice delle leggi ha chiaramente precisato, nella pronuncia in esame, il divieto di considerare la prima come un «semplice prolungamento»⁸ della seconda, sebbene sia innegabile la connessione che lega le stesse, perché «laddove sussiste l'immunità dalla giurisdizione sussiste anche quella esecutiva e cautelare, ma non vale il contrario»⁹.

Considerate queste premesse, dunque, potrebbe ritenersi che l'ulteriore erosione avvenuta con la celebre sentenza n. 238 del 2014 dell'immunità degli Stati stranieri dalla giurisdizione di cognizione non si traduca automaticamente in uno speculare restringimento di quella dalle misure coercitive, data la non perfetta sovrapposibilità delle due norme sul piano del diritto internazionale. Pertanto, al fine di inibire il diritto dello Stato estero all'intangibilità dei propri beni, si renderebbe necessaria una nuova pronuncia della Corte costituzionale, che sancisca l'inoperatività del rinvio *ex art. 10*, comma 1, Cost., non potendosi ritenere questo risultato già prodotto implicitamente nell'ordinamento dalla stessa sentenza del 2014.

3. Centrale, per comprendere l'«inattaccabilità o meno»¹⁰ dei principi supremi dell'ordinamento e, *in primis*, del diritto al giudice, può essere ritenuto il criterio di bilanciamento contenuto nella motivazione della sentenza n. 329 del 1992, peraltro oggetto di richiamo nella sentenza n. 238 del 2014¹¹: con esso la Consulta ha cercato di delineare un punto di equilibrio tra il principio supremo dell'art. 24 Cost. e la tutela dell'indipendenza degli Stati stranieri dall'adozione delle misure coercitive, attraverso una stringente definizione delle condizioni, in presenza delle quali il principio di effettività della tutela giurisdizionale può essere derogato.

⁶ A. ATTERITANO, *Immunità dalle misure esecutive e cautelari*, in N. RONZITTI, G. VENTURINI, *Le immunità giurisdizionali degli Stati e degli altri enti internazionali*, Cedam, Padova, 2008, 238.

⁷ Cfr. S. TONOLO, voce *Immunità dei soggetti internazionali dalla giurisdizione*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006. In aggiunta si può osservare come il fatto che il r.d.l. n. 1621 del 1925 prevedesse la possibilità del Ministro di impedire l'aggressione dei beni statali stranieri, pur in presenza di una sentenza di condanna, dimostri come l'operatività delle due immunità si possa collocare su piani diversi.

⁸ Corte cost. sent. n. 329/1992, *Cons. dir.* § 3.

⁹ A. ATTERITANO, *Immunità dalle misure esecutive*, cit., 239.

¹⁰ P. VERONESI, *Colpe di Stato. I crimini di guerra e contro l'umanità davanti alla Corte costituzionale*, FrancoAngeli, Milano, 2017, 204.

¹¹ Cfr. Corte cost. sent. n. 238/2014, *Cons. dir.* § 3.4.

Partendo da una generale mancanza di incompatibilità tra «l'istituto immunitario» e «il sistema interno delle garanzie costituzionali»¹² - in quanto la consuetudine internazionale dell'immunità degli Stati dalla giurisdizione esecutiva, nella sua conformazione ristretta (cioè limitata ai soli beni a destinazione pubblicistica), può essere ritenuta un valido limite posto all'interesse del singolo in funzione della tutela dell'indipendenza dello Stato straniero - il Giudice delle leggi è giunto a riconoscere la possibilità per il legislatore di porre dei limiti ulteriori rispetto a quelli già derivanti dall'art. 10, comma 1, Cost. per l'esercizio del diritto di azione, a patto che sussista una duplice condizione: che ciò trovi giustificazione in «un interesse pubblico riconoscibile come potenzialmente preminente su»¹³ quello supremo *ex art. 24 Cost.*; che la normativa primaria, con cui si opera il sacrificio del creditore, postuli una rigorosa valutazione dell'interesse pubblico preminente alla luce delle caratteristiche del caso concreto.

Dunque, l'ago della bilancia viene posto più vicino alla garanzia dell'effettività del diritto di credito, in precedenza sistematicamente violata da una «prassi applicativa della norma impugnata» estremamente ossequiosa verso il mantenimento di buone relazioni internazionali. D'altronde, il pressoché totale respingimento delle domande di autorizzazione al pignoramento di beni statali stranieri aveva reso sostanzialmente inapplicabile agli Stati esteri il «principio di responsabilità patrimoniale del debitore codificato dall'art. 2740 cod. civ.»¹⁴, privando il «diritto di obbligazione»¹⁵ di una sua «componente essenziale» che «funge da tramite dell'assoggettamento all'esecuzione forzata».

La perimetrazione del diritto alla tutela giurisdizionale è stata così ribaltata rispetto alla precedente sentenza del 1963: la maturata consapevolezza della centralità dell'interesse dell'individuo a ottenere, mediante il processo, la soddisfazione concreta della propria pretesa ha spinto la Corte a escludere che l'interesse pubblico «potenzialmente preminente» possa identificarsi con il mero interesse del Governo al mantenimento di buone relazioni tra gli Stati, in quanto ciò determinerebbe il totale annientamento dell'effettività della tutela giurisdizionale in nome della ragion di Stato.

Al tempo stesso un contrappeso è stato individuato nella ritenuta possibilità per l'Esecutivo di operare da sé, mediante strumenti già presenti nell'ordinamento, un equo bilanciamento tra l'esigenza di evitare il danno all'interesse nazionale, che conseguirebbe all'adozione di misure coercitive, e l'impedire un sacrificio totale della pretesa del singolo. A titolo esemplificativo la Consulta nel 1992 ha richiamato proprio l'istituto dell'art. 1180 c.c., prefigurando la possibilità per lo Stato italiano di sostituirsi a quello debitore nel pagamento.

¹² P. TORRETTA, *Giudicare la storia. Crimini di guerra, immunità giurisdizionale degli Stati, diritti fondamentali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 57.

¹³ Corte cost. sent. n. 329/1992, *Cons. dir.* § 5.

¹⁴ L. G. RADICATI DI BROZOLO, *La coercizione sui beni statali stranieri: l'Italia volta finalmente pagina*, in *Riv. dir. int.*, n. 2/1992.

¹⁵ Corte cost. sent. n. 329/1992, *Cons. dir.* § 5.

4. Benché la pronuncia dei primi anni '90 non riguardasse la responsabilità risarcitoria di uno Stato per i danni derivanti da crimini internazionali¹⁶, non si può ritenere trascurabile il peso che essa può avere nel comprendere, se il fondo istituito dal Governo con il d.l. n. 36 del 2022 possa dirsi compatibile con il dettato costituzionale e, *in primis*, con il combinato disposto degli artt. 2 e 24 Cost., in forza del quale è stata sancita l'inoperatività dell'immunità giurisdizionale della Germania nell'ambito della stessa vicenda, in quanto fondamento normativo del principio di effettività della tutela giurisdizionale.

Del resto, l'essenza di questo principio si indentifica nell'«idoneità del diritto ad essere concretamente applicato»¹⁷ mediante l'azione in giudizio, «in ciò consistendo la strumentalità del processo rispetto al diritto sostanziale». Sicché, affinché il processo possa assicurare «“tutto quello e proprio quello” che il diritto sostanziale riconosce»¹⁸, è necessario che ad essere ricompresa nell'alveo dell'art. 24 Cost. non sia soltanto la giurisdizione di cognizione ma anche quella di esecuzione.

Ciò trova un costante riscontro nella giurisprudenza costituzionale, di cui è un esempio la motivazione della recente sentenza n. 128 del 2021, in cui l'azione esecutiva è descritta come una «componente intrinseca ed essenziale della funzione giurisdizionale»¹⁹, al fine di consentire «al creditore di soddisfare la propria pretesa in mancanza di adempimento spontaneo da parte del debitore» e di «rendere effettiva l'attuazione del provvedimento del giudice».

Tuttavia, posto che «il concetto di limite è insito nel concetto di diritto»²⁰, la soddisfazione dell'interesse sostanziale per il tramite degli strumenti forniti dall'art. 24 Cost. non può essere assoluta, ben potendosi individuare delle limitazioni nel «prevalere di valori ritenuti superiori dall'ordinamento»²¹ o in «condizioni di impossibilità materiale».

Come già anticipato, nella motivazione della sentenza n. 238 del 2014 la Corte costituzionale non ha ritenuto di poter applicare il criterio di bilanciamento della sentenza del '92, in quanto il conflitto tra i principi risultava «“manifesto” e non componibile»²².

Tuttavia, con la questione sollevata dal Tribunale di Roma l'esito potrebbe essere differente, essendo diverso il risultato a cui, in questo caso, si tende: non più quello di consentire alle vittime, dopo decenni di diritti negati anche dai giudici tedeschi, di ottenere l'accertamento giudiziale dei crimini subiti e delle relative responsabilità, ma bensì far avere alle stesse, ormai divenute creditrici in forza di un giudicato, teoricamente tutto (ma più ottimisticamente parte di), ciò che è stato loro riconosciuto in termini di riparazione, tenuto conto della peculiare natura

¹⁶ Riguardo all'oggetto del giudizio cfr. F. SALERNO, *Il necessario bilanciamento di valori di fronte alla quaestio legitimitatis della “norma-ristori” a favore delle vittime dei crimini commessi dalla Germania*, in questo volume, § 2.

¹⁷ I. PAGNI, voce *Effettività della tutela giurisdizionale*, *Enc. Dir.*, X *Annali*, Giuffrè, Milano, 2017.

¹⁸ I. PAGNI, voce *Effettività*, *cit.*, la quale alla nota 8 richiama il pensiero di Chiovenda.

¹⁹ Corte cost. sent. n. 128/2021, *Cons. dir.* § 8.

²⁰ Corte cost. sent. n. 1/1956.

²¹ I. PAGNI, voce *Effettività*, *cit.*

²² P. TORRETTA, *Giudicare la storia*, *cit.*, 58.

soggettiva del debitore (ossia uno Stato), nonché della fase processuale in cui ci si trova, quella di esecuzione, in cui la sovranità degli Stati esteri è messa a repentaglio maggiormente.

Sulla base di ciò la censura della misura adottata dal Governo, che certamente presenta delle criticità non trascurabili in sede di vaglio di costituzionalità (come la ragionevolezza dei requisiti per accedere al fondo, oltre alla mancata adozione dei provvedimenti attuativi), forse può consentire di porre un primo passo verso una via d'uscita: ossia quella di far conseguire alle vittime, o ai loro parenti, delle effettive risorse e indurre il Governo ad avviare delle trattative diplomatiche con la Germania, per ottenere quantomeno una partecipazione della stessa al fondo oggetto di vaglio di costituzionalità.

Se il precipitato della sentenza del 2014 si individua nell'affermazione dell'incontestabile centralità del principio personalista *ex art. 2 Cost.* - per il tramite di una delle sue possibili modalità di attuazione, ossia il diritto ad agire in giudizio *ex art. 24 Cost.* - attraverso l'elevazione dello stesso a «primaria responsabilità assunta dallo Stato italiano, anche quale componente della società internazionale»²³, ora la Corte costituzionale potrebbe avere l'occasione di pronunciarsi in merito alla configurabilità «di un obbligo, costituzionalmente fondato, del Governo»²⁴ di fornire protezione diplomatica «almeno di fronte alle più gravi violazioni» dei diritti umani, così da rivitalizzare l'auspicio a un'apertura dei negoziati formulato dalla Corte Internazionale di Giustizia nel 2012.

D'altra parte, l'insidiosa via della «giuridificazione della storia», che qui proseguirebbe con l'accoglimento dell'azione esecutiva, non sembra fornire risultati concretamente soddisfacenti, poiché solo una nuova applicazione dei controlimiti potrebbe consentire l'espropriazione dei beni pignorati nel giudizio principale, data la natura degli stessi²⁵, con effetti devastanti sul piano delle relazioni diplomatiche tra Stati, peraltro membri dell'Unione Europea.

Lo scopo sarebbe, dunque, quello di seguire l'esempio di altri ordinamenti e individuare nel diritto interno le basi normative per l'affermazione di un obbligo statale di protezione diplomatica²⁶, così da ovviare al carattere discrezionale di tale istituto sul piano internazionale e ridefinire il rapporto tra *rule of law* e *rule of politics* non nei termini di «prevalenza»²⁷ dell'una sull'altra, ma in quelli di una reciproca compenetrazione, funzionale a correggere le inefficienze storicamente presentate dalla seconda con l'obiettivo di assicurare la piena affermazione della «sovrana dignità di tutti i cittadini»²⁸.

²³ P. TORRETTA, *Giudicare la storia*, cit., 74.

²⁴ M. I. PAPA, *Il ruolo della Corte costituzionale nella ricognizione del diritto internazionale generale esistente e nella promozione del suo sviluppo progressivo. Osservazioni critiche a margine della sentenza n. 238/2014*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015.

²⁵ Cfr. F. SALERNO, *Il necessario bilanciamento*, cit., § 2.

²⁶ M. GESTRI, *Consiglio di sicurezza e sanzioni mirate: obblighi degli Stati di agire in "protezione diplomatica" dei singoli?*, in G. VENTURINI, S. BARIATTI (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale. Liber Fausto Pocar*, Giuffrè, Milano, 2008, 353.

²⁷ G. RESTA, *Il processo civile come vettore di memoria: il caso dei risarcimenti per i crimini nazi-fascisti*, in M. BIANCA (a cura di), *Memoria versus oblio*, Giappichelli, Torino, 128.

²⁸ C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, 9.

In tal senso già si erano pronunciate le Sezioni Unite della Cassazione con un'isolata pronuncia del 2011²⁹, fondando sugli artt. 24 e 113 Cost. la qualificazione nei termini di interesse legittimo della pretesa del cittadino di ottenere protezione diplomatica. Una simile impostazione non ha trovato condivisione da parte dei giudici amministrativi, *in primis* del Consiglio di Stato³⁰, per i quali simili decisioni rientrano nella categoria degli atti politici, che, in quanto tali, sono sottratti alla loro giurisdizione *ex art. 7, comma 1, c.p.a.*

Forse una valorizzazione della sentenza n. 238 del 2014, mediante una sua lettura come tentativo di ristabilire una «“legalità costituzionale”»³¹ che pone al centro la dignità umana quale «“assoluto costituzionale”»³² nei rapporti tra Stati sovrani riguardo alla composizione di conflitti sorti a seguito di crimini internazionali, può essere la premessa per la configurazione di una responsabilità dello Stato italiano, sindacabile in sede giurisdizionale, in caso di omessa o totalmente inadeguata attivazione dei canali diplomatici, attraverso l'avvio di un nuovo orientamento giurisprudenziale, nonché mediante un monito al legislatore, affinché legiferi in tal senso.

D'altronde una delle vittorie del costituzionalismo consiste proprio nel fatto che «gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo»³³.

²⁹ Cass. civ. S.S. U.U. sent. n. 21581/2011, cfr. P. PUSTORINO, *Protezione diplomatica e interessi legittimi dell'individuo*, in *Riv. dir. int.*, n. 1/2012.

³⁰ Cfr. *ex multis* Cons. St. sent. n. 2792/2014.

³¹ P. TORRETTA, *Giudicare la storia*, cit., 136.

³² A. RUGGIERI, *La dignità dell'uomo e il diritto di avere diritti (profili problematici e ricostruttivi)*, in *Consulta online* 3 giugno 2018.

³³ Corte cost. sent. n. 81/2012, *Cons. dir.* § 4.2.

BLOCCO DELLE AZIONI ESECUTIVE, “FONDO RISTORI” ED EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA GIURISDIZIONALE

di ALESSANDRO ODDI*

SOMMARIO: 1. Premessa: sull’incerta ammissibilità della *quaestio legitimitatis* sollevata dal giudice dell’esecuzione del Tribunale civile di Roma. – 2. Sulla necessaria effettività della tutela giurisdizionale (anche) *in executivis*. – 3. Sull’incidenza, nel caso in esame, del principio di diritto internazionale consuetudinario *par in parem non habet iurisdictionem*. – 4. Osservazioni conclusive.

1. Come evidenziato dalla professoressa Torretta nella sua relazione introduttiva e da alcuni fra coloro che hanno preso la parola nel corso del dibattito, è probabile che i dubbi del giudice dell’esecuzione del Tribunale civile di Roma circa la legittimità costituzionale dell’art. 43, comma 3, del d.l. 30 aprile 2022, n. 36 («Ulteriori misure urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza»), convertito, con modificazioni, nella l. 29 giugno 2022, n. 79, rimarranno senza risposta. L’ordinanza di rimessione, infatti, appare troppo debole e lacunosa – quanto a parametri evocati, profili dedotti e argomenti spesi – perché la *quaestio* ivi prospettata possa ritenersi senz’altro idonea a superare la soglia dell’ammissibilità.

Mi auguro – beninteso – di essere smentito. La giustizia costituzionale ha bisogno soprattutto di sentenze di merito, non di decisioni meramente processuali, pur se corredate da *obiter dicta* volti a orientare l’attività interpretativa del giudice o le scelte del legislatore.

Certo è che ormai non c’è spazio per aggiunte o ritocchi, essendo risaputo che l’oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, sicché non possono essere presi in considerazione ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, e nell’ipotesi in cui siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo* e nell’ipotesi in cui mirino ad ampliare o modificare successivamente il contenuto di dette ordinanze¹.

È vero che la questione dichiarata inammissibile a causa di vizi dell’atto introduttivo non è definitivamente preclusa, ben potendo il giudice – emendato debitamente quell’atto – sollevarla di nuovo nell’ambito dello stesso giudizio, giacché in tal caso la riproposizione non contrasta con l’art. 137, ultimo comma, Cost.². Ma, nell’evenienza di un secondo incidente di costituzionalità, i tempi di conclusione del procedimento principale si allungherebbero non poco, a tutto svantaggio dei creditori, i quali si vedono oggi privati sia della possibilità di agire

* *Dottore di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Ferrara*

¹ Cfr., *ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 180/2022, 186/2020, 165/2020, 203/2016, 271/2011, 236/2009, 56/2009 e 86/2008. Ma v. anche la stessa sent. n. 238/2014 (§ 2.3 in diritto).

² Cfr., *ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 247/2022, 115/2019, 58/2015, 252/2012 e 189/2001, nonché ordd. nn. 371/2004 e 399/2002.

in executivis sia della possibilità di ottenere (volendo) i ristori previsti dal legislatore, non essendo stato ancora emanato il decreto ministeriale attuativo di cui all'art. 43, comma 4, del d.l. n. 36/2022.

Non si può non auspicare, dunque, un esito che permetta subito al rimettente di definire la controversia di cui è stato investito.

2. Ciò premesso, l'argomento sul quale intendo soffermarmi brevemente è il blocco delle azioni esecutive stabilito dalla disposizione censurata³.

Ad avviso del giudice *a quo*, essa, nel contemplare «una causa di estinzione tipica del procedimento esecutivo», collide con gli artt. 2 e 24 Cost., poiché sottrae ai creditori il rimedio dell'esecuzione forzata, così impedendo loro di ottenere (inadempiente il debitore) il risarcimento del danno patito, come acclarato in sede di cognizione.

A sostegno dell'assunto, il rimettente richiama diverse pronunce della Corte costituzionale⁴, dalle quali si ricava che: a) il diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.) rientra nel novero dei «diritti inviolabili dell'uomo» (art. 2 Cost.)⁵ e va altresì ascritto «tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio»⁶; b) tale diritto, perché sia effettivo, non può non estendersi anche alla fase dell'esecuzione coattiva.

Orbene, su quest'ultimo punto – che assume qui precipuo rilievo – la giurisprudenza costituzionale è molto chiara: «il diritto del creditore a soddisfarsi in sede esecutiva» – si legge, fra le tante, nella sent. n. 87/2022 – «costituisce componente essenziale del diritto di accesso al giudice, sancito dall'art. 24 Cost. [...]. L'azione esecutiva è, invero, fattore complementare e necessario dell'effettività della tutela giurisdizionale perché consente al creditore di soddisfare la propria pretesa anche in mancanza di adempimento spontaneo da parte del debitore [...]. // In linea generale, quindi, la fase di esecuzione forzata delle decisioni giudiziarie, in quanto intrinseco ed essenziale connotato della funzione giurisdizionale, è costituzionalmente necessaria [...], mentre eccezionali sono le deroghe al principio, espresso dall'art. 2740 cod. civ., per cui il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri [...]. //

³ Giova riportarne il testo: «In deroga all'articolo 282 del codice di procedura civile, anche nei procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, le sentenze aventi ad oggetto l'accertamento e la liquidazione dei danni di cui al comma 1 acquistano efficacia esecutiva al momento del passaggio in giudicato e sono eseguite esclusivamente a valere sul Fondo di cui al medesimo comma 1. Le procedure esecutive basate sui titoli aventi ad oggetto la liquidazione dei danni di cui al comma 1 o derivanti da sentenze straniere recanti la condanna della Germania per il risarcimento di danni provocati dalle forze del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945 non possono essere iniziate o proseguite e i giudizi di esecuzione eventualmente intrapresi sono estinti».

⁴ Si tratta delle sentt. nn. 18/1982, 419/1995, 522/2002, 304/2011, 225/2018, 128/2021 e 87/2022.

⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 98/1965.

⁶ Corte cost., sent. n. 18/1982.

[...S]ono ammissibili limitazioni al diritto del creditore di agire in sede esecutiva solo se fondate su circostanze eccezionali e se circoscritte nel tempo [...]»⁷.

Nel medesimo solco, la successiva sent. n. 228/2022: «Questa Corte ha chiarito in più occasioni che la garanzia della tutela giurisdizionale assicurata dall'art. 24 Cost. comprende anche la fase dell'esecuzione forzata, in quanto necessaria a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento giudiziale [...]. // Una misura legislativa che incida sull'efficacia dei titoli esecutivi di formazione giudiziale è legittima quindi soltanto se limitata ad un ristretto periodo temporale e compensata da disposizioni sostanziali che prospettino un soddisfacimento alternativo dei diritti portati dai titoli, giacché altrimenti la misura stessa vulnera l'effettività della tutela *in executivis* garantita dall'art. 24 Cost., determinando inoltre uno sbilanciamento tra l'esecutante privato e l'esecutato pubblico⁸, in violazione del principio di parità delle parti di cui all'art. 111 Cost. [...]»⁹.

Del resto, chi si rivolge a un giudice, lamentando di aver subito un nocumento, non lo fa per ottenere una sentenza favorevole da incorniciare e appendere alla parete: non vuole che quel giudice (ossia lo Stato) gli riconosca semplicemente la qualità di “danneggiato”, ma vuol essere risarcito, onde una causa di cognizione fine a se stessa non avrebbe, per lui, alcun senso¹⁰.

Senonché, nel caso di specie ci troviamo dinanzi a una previsione legislativa che sbarra per sempre – e non già per «un ristretto periodo temporale» – la strada dell'azione esecutiva, consentendo ai creditori, a mo' di “compensazione”, di soddisfarsi esclusivamente sulle risorse del “fondo ristori”. Palese l'intento: chiudere una volta per tutte il contenzioso domestico, la vertenza internazionale con la Germania¹¹ e i conti con la storia.

Riesce allora difficile non convenire col giudice *a quo*, là dove afferma che «[l']istituzione del fondo non sembra costituire [...] una modalità di soddisfazione fungibile rispetto a quella che può essere ottenuta nel procedimento esecutivo da un qualunque creditore munito di titolo». Ed invero, sebbene nell'art. 43 del d.l. n. 36/2022 si ragioni di «ristoro dei danni subiti» (comma 1) e di «liquidazione dei danni» (comma 2), e ancorché debba ritenersi (ma è opinabile) che la «dotazione» del fondo – quantificata nella somma «di euro 20.000.000 per l'anno 2023 e di euro 13.655.467 per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026»¹² – non configuri un limite massimo di spesa, sussiste il serio rischio che i creditori non riescano a ottenere, per insufficienza delle risorse stanziare, il risarcimento del danno nella misura determinata dal giudice¹³.

⁷ § 8 in diritto, ed *ivi* ulteriori riferimenti giurisprudenziali.

⁸ Nella fattispecie, un'azienda del servizio sanitario della Regione Calabria.

⁹ § 7 in diritto, ed *ivi* ulteriori riferimenti giurisprudenziali. Cfr. l'ord. n. 78/2023.

¹⁰ Non stiamo discutendo, infatti, di un'azione di mero accertamento (quale potrebbe essere, *e.g.*, quella concernente la titolarità di un diritto reale), bensì di un'azione risarcitoria, che è – all'evidenza – cosa diversa.

¹¹ V. <https://www.icj-cij.org/case/143>

¹² Art. 43, comma 1, del d.l. n. 36/2022, come variato dall'art. 8, comma 11-*quater*, del d.l. n. 29 dicembre 2022, n. 198 («Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi»), convertito, con modificazioni, nella L. 24 febbraio 2023, n. 14.

¹³ Cfr. la Nota di lettura n. 306, maggio 2022, del Servizio del bilancio del Senato della Repubblica: <https://perma.cc/U2FU-LT7F>

Difetta, dunque, quel «soddisfacimento alternativo dei diritti portati dai titoli» che la Consulta ritiene essere indispensabile allo scopo di garantire, anche in sede esecutiva, l'effettività del diritto alla tutela giurisdizionale.

3. Non varrebbe obiettare che la misura legislativa *de qua* trova la sua ragion d'essere nel "superiore interesse" dello Stato italiano a onorare gli impegni assunti nei confronti della Germania con l'accordo di Bonn del 1961 (espressamente richiamato dall'art. 43, comma 1, del d.l. n. 36/2022) e ad allontanare il pericolo di una condanna della Corte internazionale di giustizia per violazione del principio consuetudinario *par in parem non habet iurisdictionem*.

Detto interesse, infatti, non può di per sé giustificare un disposto che, muovendosi in un'ottica essenzialmente indennitaria, non assicura alle vittime dei crimini commessi dai nazisti l'integrale refusione del danno sofferto.

In altri termini, l'esigenza di tenere «indenne la Repubblica Federale di Germania e le persone fisiche e giuridiche tedesche da ogni eventuale azione o altra pretesa legale da parte di persone fisiche o giuridiche italiane»¹⁴ non può tradursi nel sacrificio – anche solo parziale – dei diritti giudizialmente associati degli esecutanti.

Sotto questo profilo, le affermazioni di principio contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 238/2014¹⁵, quantunque si riferiscano espressamente alla sola fase di cognizione (per il semplice fatto che, in quel caso, il *thema decidendum* era tutto incentrato su di essa), non possono non valere anche rispetto al giudizio di esecuzione: «[s]arebbe invero arduo» – scrive significativamente Tesaurò – «individuare quanto resterebbe di un diritto se non potesse essere fatto valere dinanzi ad un giudice per avere *effettiva* tutela»¹⁶. Effettiva, appunto: ovverosia non meramente astratta, bensì reale, concreta, piena – in vista del suo stesso obiettivo.

4. Se così è, il blocco delle azioni esecutive previsto dalla disposizione in parola si rivela senz'altro incostituzionale, poiché *sine die* e inadeguatamente controbilanciato. Per come è stato concepito, infatti, il "fondo ristori" non consente ai creditori di conseguire un risultato nella sostanza equivalente a quello cui le predette azioni tendono.

Non si può ignorare, peraltro, che una declaratoria d'incostituzionalità pura e semplice, tale da rimuovere l'impedimento normativo all'agredibilità dei beni della Germania, comporterebbe quasi certamente una condanna del nostro Paese da parte della Corte dell'Aia. Ciò potrebbe indurre la Consulta a preferire una soluzione meno "drastica": ad esempio – lo ipotizza anche il professor Salerno nella sua relazione introduttiva – una sentenza additiva di principio, la quale imponga al legislatore il pieno risarcimento, in tempi congrui ma certi, delle vittime dei crimini

¹⁴ Art. 2, comma 2, dell'Allegato al D.P.R. 14 aprile 1962, n. 1263 («Esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica Federale di Germania per il regolamento di alcune questioni di carattere patrimoniale, economico e finanziario con scambi di Note, concluso a Bonn il 2 giugno 1961»).

¹⁵ V. anche l'ord. n. 30/2015.

¹⁶ § 3.4 in diritto (il corsivo è mio).

nazisti. Un approdo, questo, che consentirebbe di contemperare le ragioni della legalità costituzionale¹⁷ con quelle della legalità internazionale. Sempreché la Corte – come accennavo all’inizio – non ritenga di doversi arrestare *in limine litis*, dichiarando la questione inammissibile.

¹⁷... e del bilancio...

RISTORO DEI DANNI E INDENNIZZO PER RISARCIMENTO DEL DANNO: DUE VICENDE PARALLELE PER LA STESSA FATTISPECIE

di CESARE PINELLI*

L'art. 43 d.l. n. 36 del 2022 conv. in L. n. 79 del 2022, oggetto della questione posta alla Corte costituzionale, è intitolato "Istituzione del Fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti nel territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani dalle forze del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945".

Il primo comma precisa che il fondo è istituito «assicurando continuità all'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica Federale di Germania reso esecutivo con decreto del Presidente della Repubblica 14 aprile 1962, n. 1263», con dotazione di importi variabili nell'arco temporale compreso fra il 2023 e il 2026. A prima vista, appare singolare l'intento di «assicurare continuità» a un accordo, reso esecutivo cinquanta anni prima, col quale la Germania federale si impegnavava a versare 40 milioni di marchi a favore di cittadini italiani «colpiti da misure di persecuzione nazionalsocialiste» (art. 1), soprattutto perché il versamento era destinato «a regolare in modo definitivo tutte le questioni» oggetto dell'accordo sorte fra Italia e Germania (art. 3).

Chi esplori la vicenda normativa scoprirà che l'Accordo fu ratificato con L. n. 404 del 1963, che delegò il governo ad emanare «le norme per la ripartizione della somma versata dal Governo tedesco» secondo determinati principi e criteri direttivi, norme adottate con D.P.R. n. 2043 del 1963. La Repubblica Federale versò effettivamente la somma di 40 milioni di marchi a favore dei cittadini italiani che si trovavano nelle condizioni previste dall'Accordo. Ma, secondo quanto ha affermato il Prof. Francesco Salerno nella sua relazione introduttiva senza essere smentito da alcuno, non risulta che i corrispondenti indennizzi siano stati versati ai destinatari.

Certo è che, malgrado la Repubblica italiana avesse dichiarato estinte le pretese risarcitorie per danni subiti da cittadini italiani ad opera delle forze del Terzo Reich (art. 43, quinto comma) a seguito del pagamento di una somma a titolo di ristoro anziché di risarcimento del danno accertato giudizialmente, il contenzioso con la Germania si è riproposto dando vita all'indirizzo giurisprudenziale avviato con la "sentenza Ferrini" (Cass. SS.UU. civ., n. 5044/2004), consolidato dalla sent. n. 238 del 2014 della Corte costituzionale e proseguito con giurisprudenza successiva.

La «continuità» cui si richiama l'impugnato art. 43, se non può avere il significato di un "ora per allora", consente perciò di connettere per la prima volta due vicende che avevano avuto un andamento parallelo sul piano della configurazione giuridica della stessa fattispecie, oltre che su quello istituzionale.

* *Ordinario di diritto costituzionale, Università La Sapienza di Roma*

Quella del versamento a titolo di ristoro, oggetto dell'accordo italo-tedesco del 1962 "ripresa" nel decreto-legge del 2022, che ha investito esclusivamente il circuito governo-parlamento, e l'altra del riconoscimento di un indennizzo a titolo di risarcimento del danno, che ha riguardato esclusivamente la giurisdizione.

La questione di legittimità costituzionale del citato art. 43 si è posta per la "soppressione incondizionata" da esso arrecata al diritto di cittadini italiani di procedere ad esecuzione forzata in ragione di titoli di condanna ottenuti all'esito di giudizi di accertamento di relativi diritti inviolabili, come riconosciuto dalla Corte con sent. n. 238/2014, con la creazione di uno squilibrio a favore della Repubblica Federale di Germania quale controparte processuale che al giudice remittente "non pare trovare un contrappeso idoneo nella costituzione di un fondo di ristoro presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze previsto dal primo comma della norma".

L'ordinanza prende a questo punto in considerazione il richiamo alla «continuità» con l'Accordo del 1961: «Nel rispetto di tale accordo lo Stato Italiano ha piena facoltà di adempiere alle obbligazioni gravanti sulla Repubblica Federale di Germania a favore dei propri cittadini, così come qualunque terzo può estinguere i debiti altrui in virtù di negozi fra essi stipulati. La soddisfazione dei diritti di credito, che siano già stati azionati coattivamente, mediante l'adempimento compiuto da parte di chiunque vi abbia interesse spiega, infatti, fisiologicamente ed ordinariamente, i suoi effetti sul procedimento esecutivo poiché costituisce ex se un fatto estintivo del diritto di procedere ad esecuzione forzata accertabile officiosamente dal G.E.». Senonché, prosegue l'ordinanza, la disposizione impugnata rende impossibile ai creditori di iniziare un processo di esecuzione forzata sulla scorta di titoli esecutivi che consacrano diritti di credito, e va quindi ben oltre la scelta discrezionale della Repubblica italiana di definire le modalità di estinzione delle proprie pretese nei confronti della Repubblica Federale di Germania.

Il tipo di connessione così instaurato fra la vicenda dei ristori e quella dell'accertamento di indennizzi a titolo di risarcimento del danno lascia tuttavia in ombra un profilo logicamente preliminare, che la Corte non aveva potuto considerare nella sentenza del 2014 proprio in ragione dell'assenza di ogni richiamo alla pregressa vicenda dei ristori.

Come ha ricordato Salerno, nel diritto internazionale le lesioni dei diritti inviolabili perpetrate dalle truppe naziste in Italia si configurano come *gross violations*, riferite a uno *ius cogens* al quale non può essere opposta alcuna scelta discrezionale da parte degli Stati. Nello stesso tempo, però, le modalità di soddisfacimento dei singoli nei confronti di tali violazioni sono giocoforza di tipo forfettario, coinvolgendo un numero molto elevato di persone. Ed è sicuramente ad esse che si è costantemente riferita la Corte internazionale di giustizia, prima e dopo la sentenza della Corte costituzionale del 2014, nell'esortare i due Stati a raggiungere un'intesa per definire le controversie giudiziarie in corso.

La qualificazione giuridica dei fatti commessi dalle truppe naziste come *gross violations* si riflette sulla valutazione delle due vicende finora svoltesi in Italia parallelamente anche sotto il profilo delle modalità di soddisfacimento dei singoli nei confronti di tali violazioni, che vanno pertanto intese a titolo di ristoro.

Solo così si può spiegare il ricorso alla «continuità» con l'accordo del 1961. La qualificazione in termini di ristori delle modalità di soddisfacimento delle pretese delle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità, non è giustapponibile a quella in termini di indennizzo a titolo di risarcimento del danno. E ben prima che sorgessero le controversie giurisdizionali volte a chiedere tale indennizzo alla Repubblica Federale Tedesca, tale qualificazione aveva posto le premesse di una dichiarazione di risoluzione definitiva di tutte le questioni pendenti al riguardo, trasfusa in atti normativi della Repubblica italiana. Trova qui specifica giustificazione la dichiarata estinzione, operata dalla disposizione impugnata, dei procedimenti esecutivi iniziati sulla scorta di un titolo esecutivo di condanna al risarcimento dei danni subiti da quelle vittime.

La vicenda riportata non solo appare inscindibilmente legata all'esame della denunciata violazione dei diritti inviolabili riconosciuti dalla Corte costituzionale nel 2014, ma vi apporta elementi, di fatto e di diritto, del tutto estranei al quadro normativo sulla cui base la Corte si era pronunciata, e tali da modificarlo radicalmente. Così interpretata, la disposizione impugnata dovrebbe a mio avviso sfuggire a censure di costituzionalità per violazione del diritto di difesa nonché del principio di parità delle parti anche in quanto riferito a Stati sovrani.

Né può dirsi che essa obbedisca a una qualsiasi ragion di Stato. La memoria dei tragici fatti di cui sono state vittime tanti cittadini italiani va sicuramente e sempre onorata. Ma rimane a mio avviso dubbio se, a tal fine, il risarcimento del danno in capo a pochi eredi di costoro sia davvero da ritenersi più soddisfacente di un ristoro generalizzato. Tanto più quando si debba aggiungere la memoria di decenni successivi, nei quali le istituzioni della Repubblica hanno disatteso il compito di sostenere effettivamente quei cittadini.

IL PRINCIPIO DI EGUAGLIANZA ALLA PROVA DEL SIGNIFICATO COSTITUZIONALE DELLA STORIA

di GIULIO SANTINI*

SOMMARIO: 1. Una questione che parla al cuore del costituzionalismo. – 2. I profili lesivi del principio di eguaglianza: rispetto allo *status civitatis* delle vittime e al *locus commissi delicti*. – 3. (*Segue*): rispetto alla nazionalità degli autori degli illeciti. – 4. Una storica presa di coscienza e le sue conseguenze.

1. Non è facile aggiungere qualche osservazione alle considerazioni così ampiamente argomentate nelle relazioni introduttive e al polifonico scambio che ne è scaturito e che si legge in questi atti. Si può, però, ritenere utile arricchire la discussione con un piccolo contributo, che verte su un aspetto, volendo, piuttosto tangenziale rispetto ai contenuti dell'atto di promovimento, e tuttavia estremamente suggestivo.

La questione di costituzionalità di cui si tratta, ma soprattutto il suo sfondo processuale e ancor di più le vicende da cui esso origina, infatti, sono capaci di parlare al cuore del costituzionalismo come scienza radicata nell'esperienza storica, perché impongono allo studioso di riflettere sul significato di quest'ultima in relazione all'oggetto della sua disciplina; e la soluzione di alcuni problemi relativi alla legittimità delle norme impugnate non può essere elaborata se non misurandosi con una serie di considerazioni legate all'inquadramento delle vicende della Seconda guerra mondiale rispetto ai caratteri fondamentali del nostro ordinamento: dovendosi leggere il conflitto nella sua triplice declinazione di guerra di aggressione condotta dal regime fascista, di campagna per la conquista di un Paese nemico da parte degli Alleati, di *bellum civile* animato da un profondo afflato di rinnovamento politico.

In particolare, qui interessa riflettere sul significato delle censure prospettate in relazione alla lesione del principio di eguaglianza da parte dell'art. 43 del decreto-legge n. 36 del 2022 (la "norma ristori", nelle parole di Francesco Salerno), che, nell'ordinanza di rinvio, sono formulate in termini piuttosto ellittici e che forse mancano di inquadrare il problema con il livello di approfondimento che la sua importanza richiederebbe. Peraltro, come si dirà, sembra che le situazioni giuridiche soggettive rispetto alle quali viene rilevata la sperequazione che la legge impugnata produrrebbe siano limitate solo ad alcune di quelle che effettivamente vengono a essere oggetto di una disparità di trattamento di cui è lecito opinare l'irragionevolezza e la conseguente illegittimità.

* Allievo del Corso di PhD in Diritto, Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa

2. Nell'ordinanza, il giudice osserva che «il dubbio circa la conformità della norma al principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. sovviene [...] in relazione al fatto che l'art. 43 [...] si applica esclusivamente a coloro che siano cittadini italiani ovvero a coloro che abbiano subito danni per crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano», correttamente ricavando che «la lettera della norma, quindi, esclude dalla propria sfera applicativa i creditori muniti di titolo che non siano cittadini italiani o quelli che abbiano subito danni da crimini di guerra in territorio diverso da quello dello Stato italiano».

Anche negli interventi di questo seminario si è variamente riflettuto sul fatto che, invero, una possibile lesione del principio di eguaglianza tra vittime e vittime si radica senz'altro rispetto allo *status civitatis* e al *locus commissi delicti*, per cui la garanzia riconosciuta dal legislatore italiano non si estende, in concreto, a quei titoli esecutivi che si sono formati al di fuori della tutela accordata dal giudice italiano.

Si deve preliminarmente osservare come la norma impugnata si possa sussumere alla stregua dello schema legale dell'espromissione, con il quale i punti di contatto sono notevoli. E l'impiego di risorse pubbliche per garantire una qualche soddisfazione ai danneggiati da truppe e agenti tedeschi, in modo da evitare l'esecuzione sui beni della Germania presenti sul territorio nazionale, che sottrae (poche o tante) poste economiche ad altri utilizzi, si può giustificare per l'esigenza di non compromettere la cordialità dei rapporti tra i due Paesi.

In riferimento ai possibili profili lesivi del principio di eguaglianza, si può affermare che i cittadini italiani in quanto tali possano certamente essere ritenuti soggetti diversamente (e forse maggiormente) qualificati a ottenere un'utilità da parte della Repubblica, anche se si potrebbe, a tale riguardo, osservare come una possibile irragionevole disparità di trattamento potrebbe insorgere rispetto ai residenti non cittadini. Ma non sembra altrettanto facile spiegare come possano essere ristorati gli stranieri che abbiano subito un pregiudizio, conseguente a fatti consumatisi sul territorio nazionale da parte di truppe o agenti tedeschi, diversamente da quelli ai quali tale danno sia stato arrecato al di fuori dei confini italiani; a meno di adottare un punto di vista storico assiologicamente connotato, che però non sembra facile da difendere.

Una valutazione in punto di ragionevolezza di questa disparità di trattamento, infatti, non può che essere guidata da una serie di considerazioni radicate proprio sul significato materialmente costituzionale delle vicende storiche sottostanti. Ritenere che sia ragionevole che lo Stato italiano si faccia carico del risarcimento dei danni che si sono verificati sul territorio nazionale, ma non degli altri, può derivare da una implicita consapevolezza storica: ci si fa carico soltanto di quei debiti sui quali si sa e si ammette di avere una qualche responsabilità. Questa consapevolezza è, naturalmente, quella di essere corresponsabili di una guerra di aggressione, il cui sviluppo naturale è stato rappresentato dall'invasione della Penisola da parte degli alleati, e dalla conseguente doppia occupazione angloamericana e germanica. L'Italia non ha semplicemente subito la campagna 1943-45, ma ha attivamente contribuito a cagionarla e questo non può restare senza conseguenze.

Tuttavia, se questo è vero, risulta assai arduo poter concludere diversamente in riferimento ad altre campagne condotte insieme dalle truppe italiane e tedesche nel periodo 1940-43. Uno scenario ucronico in cui la Germania invade la Grecia nonostante la perdurante neutralità dell'Italia può essere facilmente immaginato, ma non corrisponde alla realtà effettuale degli eventi, in cui l'intervento tedesco in territorio ellenico dipese, come ben noto, dalla incapacità delle forze armate italiane di portare a termine con successo la "guerra parallela" progettata da Mussolini e dallo Stato maggiore.

Così, ad esempio, la corresponsabilità italiana rispetto ai fatti occorsi in quel conflitto (e che sono concretamente alla base di richieste di tutela esecutiva che hanno, tra le altre, rappresentato il *casus* per l'impugnato intervento del legislatore italiano, quale quella avanzata dalla Periferia della Grecia centrale) non sembra minore (anzi, a un esame critico potrebbe risultare persino più pregnante) di quella implicitamente accolta in riferimento alle vicende belliche consumatesi sul suolo nazionale. Lo stesso dovrebbe valere, in termini più o meno analoghi, per ciascuno degli eventi che precedono il rovesciamento politico-militare dell'8 settembre 1943, dopo il quale, oggettivamente, si può ammettere che la consentaneità italiana rispetto ai fatti commessi dai tedeschi all'estero non possa essere storicamente affermata in termini analoghi.

In gioco vi è anche, ovviamente, un punto relativo alla continuità dello Stato nello svolgimento dell'articolata vicenda storico-istituzionale degli anni 1940-45. Senza che sia possibile argomentare in questa sede con l'ampiezza che pure il tema meriterebbe, si può forse osservare con una certa serenità come, in relazione al Regno d'Italia, sia a regime fascista, sia dopo il 25 luglio 1943, una soluzione di continuità con la Repubblica, configurata, ad esempio, in termini di rottura della catena di validità delle norme, non sembra affatto potersi individuare. Né la monarchia statutaria rappresenta un'entità statuale debellata, ben diversamente da quel *Großgermanisches Reich* delle cui azioni criminali, pure, la Repubblica federale tedesca si dovrebbe oggi far carico.

3. Le considerazioni fin qui condotte, forse, non sono esaustive. Infatti, nell'ordinanza in commento, resta completamente sullo sfondo il tema niente affatto irrilevante, anche da un punto di vista quantitativo, di un'altra parte delle vittime di crimini di guerra commessi sul territorio nazionale o comunque in danno di cittadini italiani durante il conflitto 1940-45, e specialmente nella seconda fase di esso, quella che coincide con la campagna d'Italia e la guerra di liberazione. Il riferimento, chiaramente, è a quanti abbiano subito un pregiudizio analogo a quello dei soggetti cui la "norma ristori" offre (bene o male) una qualche possibilità di soddisfazione, ma non per mano delle truppe germaniche (o di quelle italiane, sia della monarchia che della Repubblica sociale), bensì di quelle delle "Potenze alleate ed associate", per riprendere la dizione formale con le quali il Trattato di Parigi del 1947 indica i vincitori della guerra rispetto alla neonata Repubblica italiana.

Nei confronti di queste esiste un vuoto di tutela molto grave anche rispetto a quel tipo di garanzie che sono state fortemente valorizzate da parte della Corte costituzionale nella sentenza n. 238/2014. E questa esclusione, più che dalla

perdurante operatività della regola di diritto internazionale consuetudinario sulla immunità per gli *acta iure imperii*, che non sarebbe stata recepita dall'ordinamento repubblicano, sembra radicarsi in una disposizione di diritto convenzionale internazionale, quale l'art. 76 dello stesso Trattato di Parigi (ratificato in base alla L. 3 agosto 1947, n. 811 e reso esecutivo con il decreto legislativo del capo provvisorio dello Stato 28 novembre 1947, n. 1430), secondo il quale «l'Italia rinuncia a far valere contro le potenze alleate ed associate ogni ragione di qualsiasi natura sia da parte del Governo sia da parte di cittadini italiani che possa sorgere direttamente dal fatto della guerra».

Richiamare questa previsione in riferimento alla possibile incostituzionalità della “norma ristori” si giustifica perché, se questa *lex specialis* dovesse ritenersi incostituzionale, inevitabilmente la lesione del principio di eguaglianza da parte delle norme impugnate si arricchirebbe di un ulteriore significato: sì che, sempre tenuta ferma l'assunzione di responsabilità da parte dello Stato italiano nei termini già articolati, apparirebbe veramente irragionevole escludere dalla portata della stessa norma (o di altra misura affatto equivalente) almeno danni ingiusto cagionati a cittadini italiani da parte dei vincitori; e, forse, questo dovrebbe valere per tutti gli episodi verificatisi sul territorio nazionale o, ancor più ampiamente, nel corso di tutte quelle campagne che possano essere imputate direttamente o indirettamente alla politica aggressiva del Governo italiano (si direbbe con qualche ardire: anche prima del 1940).

Ora, ragionando alla stregua della sentenza n. 238/2014, la disposizione è evidentemente incostituzionale nel suo tenore letterale, se non accompagnata dalla possibilità, per i danneggiati, di trovare il modo di vedere accertate e riconosciute le proprie ragioni, e di essere resi indenni, se del caso, grazie a una corrispondente “norma ristori”. Infatti, l'art. 76 non soltanto inficia del tutto la possibilità di accedere a una tutela (prima di tutto) giurisdizionale (e poi anche esecutiva) da parte dei cittadini, così menomandoli di un diritto inviolabile posto a tutela della dignità della persona, per riprendere la terminologia della stessa sentenza n. 238; ma perché tale rinuncia viene condotta da parte dello Stato per tutti e singoli i consociati: si tratta di un atto chiaramente giustificato e giustificabile per ragioni politiche, ma esse ben difficilmente possono determinare una lesione così incisiva per i soggetti privati, i quali dovranno senz'altro essere adeguatamente soddisfatti (moralmente e materialmente) con modalità alternative, ma non meno effettive, a carico dello Stato stesso.

Il senso dell'art. 76 del Trattato di Parigi potrebbe, al limite, essere conservato soltanto affermandone insieme il valore materialmente costituzionale e la specialità rispetto alle previsioni generali della Carta, anche se, in ogni caso, questa stessa specialità risulterebbe molto probabilmente cedevole rispetto agli argomenti contrari, che accedono all'area dei principi supremi dell'ordinamento (come la stessa sentenza n. 238/2014 afferma al punto 3.4 del *Considerato in diritto*).

Una simile affermazione, comunque, sarebbe suffragata dalla considerazione che il Trattato di pace rappresenta una fonte particolarmente vicina alla legge fondamentale, dal momento che la sua ratifica è stata autorizzata direttamente dall'Assemblea costituente, nella seduta del 31 luglio 1947, e questo sulla scorta di un'attribuzione conferita dall'art. 3 del decreto legislativo luogotenenziale n. 98 del

1946 (quella “seconda costituzione provvisoria” che ebbe il valore di fonte materialmente costituzionale nel periodo transitorio); e poiché, nella sostanza, è proprio il Trattato che, in concreto, individua alcuni tratti fondamentali della sovranità italiana, primo fra tutti il territorio. Ovviamente, ottimi argomenti di teoria delle fonti del diritto militano contro questa ricostruzione, e, con essi, anche uno spoglio della giurisprudenza costituzionale, che, con la sentenza n. 20 del 1966, ha ritenuto il Trattato un atto assoggettabile al sindacato di legittimità alla stregua delle leggi ordinarie.

Quel che è molto più sicuro, invece, è che il significato costituzionale della storia per l’ordinamento giuridico non può essere diverso da quello che sta alla base della Costituzione stessa. Ora, la Costituente, seppure con notevole riluttanza, dové approvare il Trattato di Parigi nelle sedute di fine luglio 1947. Si potrebbe allora interrogare l’art. 76 e la rinuncia in esso contenuta alla luce della presa di coscienza storica dei sottoscrittori, chiedendosi se sia possibile che essa associasse alle responsabilità del Governo italiano (peraltro affermate espressamente nel primo “premesse” del Trattato stesso) la posizione personale di tutti e singoli i cittadini italiani. Non è facile aderire a questa interpretazione. Al di là della sua intrinseca irragionevolezza, che si potrebbe rimarcare con buoni argomenti, tutto il tono del dibattito nell’Assemblea costituente pare escluderla recisamente dalla *mens* di almeno una delle parti contraenti.

Rinviando senz’altro ai resoconti delle sedute per qualsiasi riferimento, si riporta qui soltanto un estratto dall’ordine del giorno Nitti-Ruini, approvato, con l’adesione del Governo, a larghissima maggioranza nella stessa seduta n. CCXI del 31 luglio 1947, in base al quale «le condizioni [...] imposte dal Trattato sono in contraddizione [...] con i principi della giustizia internazionale e durissime per un popolo che ha dato un inestimabile contributo alla civiltà del mondo», con tutto che lo stesso Trattato «non tiene adeguato conto che il popolo italiano è insorto contro il regime fascista». In definitiva, sembra assai arduo trovare qualche spiraglio per affermare che l’art. 76 del Trattato di Parigi possa trovare legittimamente spazio nell’ordinamento repubblicano, almeno *ceteris paribus*.

4. Le conclusioni che si possono trarre al termine questo intervento, condotto con un tono forse troppo icastico, ma nello spirito di un breve spunto di *amicus curiae*, possono invero riepilogarsi in termini abbastanza semplici, che però devono essere apprezzati nella loro gravità, sia assiologica che, più concretamente, finanziaria. Ma queste sembrano discendere direttamente dalla presa di coscienza che l’ordinamento repubblicano ha compiuto nell’ultimo decennio, e i cui termini si riassumono, in fondo, in quelli della sentenza n. 248/2014. Se è e rimane possibile dissentire dal suo spirito e dalle sue statuizioni, l’uno e le altre vanno accolti come dati concreti dell’esperienza giuridica italiana e, per la loro posizione all’interno dell’ordinamento, non possono rimanere privi di conseguenze. Questo è anche un dato storico carico di senso materialmente costituzionale.

Sembra del resto difficile sostenere che la necessaria effettività della tutela giurisdizionale (affermata chiaramente dalla Corte costituzionale in più *loci* della sentenza n. 248/2014, e in particolare ai punti 3.4 e 3.5 del *Considerato in diritto*),

nel caso particolare relativo ai danni commessi dagli stati per atti compiuti *iure imperii*, e a differenza quindi di ogni altro genere di pregiudizio, ancorché connesso a fatti storici di ben minore disvalore assiologico, possa essere accompagnata a un soddisfacimento del tutto simbolico sul piano pecuniario. (E anche questo, si può osservare qui solo tra parentesi, è un portato inevitabile dell'art 3 Cost.).

Alla stregua di ciò si ricava che, se la ragion di Stato è forse sufficiente a fondare una legittima, unilaterale inibizione della tutela esecutiva sui beni dello Stato tedesco, pur se unita a una "norma ristori", il motivo stesso per cui questa norma è possibile e necessaria determina che essa non soltanto debba essere corredata da una dotazione finanziaria congrua, ma anche che la sua estensione vada parametrata in base alle esigenze storiche che la giustificano. In effetti, in relazione a quest'ultimo punto, così probabilmente non è.

Forse non tutti i profili di lesione dell'eguaglianza e irragionevolezza che si sono provati a enucleare risultano, anche in astratto e al di là del contenuto dell'ordinanza di rinvio, invocabili di fronte alla Corte costituzionale. Ma si può anche sperare che la coscienza del legislatore, che ha mostrato, nel corso degli anni, una significativa evoluzione, possa in un futuro non lontano apprezzarli e ad essi informare una compiuta disciplina positiva, pienamente informata allo specifico significato costituzionale della vicenda storica 1940-45 che esso stesso ha già mostrato di condividere.

I NODI AL PETTINE: L'ESECUZIONE COATTIVA SUI BENI DELLA GERMANIA A NOVE ANNI DALLA SENT. N. 238/2014

di PAOLO VERONESI*

SOMMARIO: 1. Aperta (e chiusa) parentesi: un decreto-legge (per questa parte) illegittimo? – 2. La prima *quaestio* sollevata dal giudice *a quo*: l'ampiezza della tutela del diritto di agire in giudizio. – 3. L'esatta "topografia" del conflitto e la posta in gioco per l'Italia. – 4. È possibile soddisfare "altrimenti" le vittime riconosciute? – 5. Un "fondo di ristoro" dalla fisionomia incerta. – 6. Il problema dello "scoglio temporale". – 7. La previsione di un decreto ministeriale che non rispetta il principio di legalità. – 8. Come uscirne? Qualche ipotesi. – 10. L'ultima *quaestio*: il caso dei diritti delle vittime straniere.

1. Il giudice *a quo* non si esprime sul punto ma il dubbio teorico s'impone con forza: con riguardo al suo impugnato art. 43, il decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36 (poi convertito con modificazioni dalla legge 29 giugno 2022, n. 79), davvero rispetta i requisiti di cui all'art. 77, comma 1, Cost.¹?

Come la Corte costituzionale ha sostenuto più volte – dalla sent. n. 29/1995 in poi – il sindacato sulla legittimità dell'adozione di un decreto-legge è senz'altro ammissibile, benché limitato ai casi di «evidente mancanza» dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, comma 2, Cost., o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione². Per la Consulta, l'endiadi utilizzata dall'art. 77 Cost., indicando i requisiti di tali provvedimenti, fornisce certo alla disposizione «un largo margine di elasticità», sicché la straordinarietà del caso che impone di dettare con urgenza una disciplina al proposito «può essere dovuta ad una pluralità di situazioni (eventi naturali, comportamenti umani e anche atti e provvedimenti di pubblici poteri) in relazione alle quali non sono configurabili rigidi parametri, valevoli per ogni ipotesi»³. Tuttavia, caso per caso, occorre attentamente accertare se «gli *indici intrinseci ed estrinseci* alla disposizione censurata permettono di escludere l'ipotesi di evidente carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità ed urgenza di provvedere»⁴.

**Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Ferrara*

¹ Ne ragiona opportunamente nella sua relazione introduttiva P. TORRETTA, *I risarcimenti per i crimini di guerra del Terzo Reich fra giustizia e ragion di Stato. La parola di nuovo alla Corte costituzionale*, § 3 e § 9, in questo stesso volume.

² Si v., *in primis*, le sentt. n. 285/2004, n. 171/2007, n. 128/2008, e poi le n. 355 e n. 83/2010, n. 93/2011.

³ Così nella sent. n. 171/2007, punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁴ Corsivo non testuale. La frase è tratta dalla sent. n. 93/2011, punto 4.1 del *Considerato in diritto*, ma la Corte si è espressa in questi termini sin dalla sent. n. 171/2007, punto 6 del *Considerato in diritto*. Per un efficace affresco della giurisprudenza in materia cfr. C. DOMENICALI, *Il provvedimento legge. La decretazione d'urgenza come potere discrezionale vincolato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

Vanno dunque passati in rassegna gli elementi che la stessa Corte costituzionale ha indicato essere le cartine al tornasole di una simile verifica.

Ebbene, l'*epigrafe* del decreto-legge n. 36 del 2022 reca un'intestazione del tutto estranea al tema dei risarcimenti dovuti alle vittime dei crimini nazisti⁵, né si rinviene alcun contenuto del *preambolo* che si riferisca (sia pur lontanamente) all'argomento⁶. Dunque, «nessun collegamento è ravvisabile tra tali premesse» e la previsione di cui all'art. 43, d.l. n. 36/2022⁷.

La stessa *Relazione di accompagnamento* al d.l. n. 36/2022 non fuga le perplessità e anzi, se possibile, le accresce. Al paragrafo “Motivazioni della necessità e urgenza”⁸, la “*ratio unitaria*” del decreto è testualmente individuata – come dal titolo del provvedimento – nella necessità «di disporre le misure necessarie per l'attuazione del PNRR». Viene quindi sinteticamente richiamata una congerie di contenuti strettamente connessi allo scopo. Solo dopo tale esposizione, in una sorta di capoverso “distaccato”, la Relazione ammette che «il provvedimento contiene poi ulteriori misure», tra le quali, appunto, il fondo di ristoro dei danni subiti dalle vittime “italiane” – nel senso che si dirà⁹ – dei crimini del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 (data dell'invasione della Polonia da parte della Germania) e l'8 maggio 1945 (data di conclusione della Seconda Guerra Mondiale in Europa)¹⁰.

Anche plasticamente emerge dunque una tangibile “distanza” (e quasi una frattura) tra i primi contenuti e i secondi.

Non solo. Le vicende affrontate dall'art. 43 sono note da molto tempo e punteggiate da pronunce “in crescendo” dei giudici italiani, senz'altro “sospinte” dalla sentenza costituzionale n. 238/2014. Quest'ultima decisione – alquanto dibattuta – costituisce infatti la premessa di quanto è oggi sul tappeto¹¹. Da tempo,

⁵ Riferendosi alle sole “*Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*”.

⁶ Vi si evoca la straordinaria necessità e urgenza di semplificare e accelerare le procedure relativa all'attuazione del PNRR e di approvare una riforma riguardante la formazione iniziale e continua degli insegnanti nonché finalizzata a migliorarne le procedure di reclutamento.

⁷ Come si trova chiosato nella sent. n. 128/2008, punto 8.2 del *Considerato in diritto*.

⁸ Si noti l'inopportuna omissione del riferimento al requisito della “straordinarietà”.

⁹ V. *infra* § 5.

¹⁰ Crimini che – com'è stato opportunamente evidenziato – occorrerebbe più correttamente definire “nazifascisti”, in quanto per lo più prodotti dalla collaborazione tra le truppe del Terzo Reich e i fascisti nostrani: S. BUZZELLI, *Giudicare senza necessariamente punire*, in S. BUZZELLI - M. DE PAOLIS - A. SPERANZONI, *La ricostruzione giudiziale dei crimini nazifascisti in Italia. Questioni preliminari*, Giappichelli, Torino, 2012, 3 ss. Non a caso, vi è chi ha suggerito che l'art. 43 cit., presenti un vizio anche sotto il profilo della mancata menzione dei diritti da riconoscersi alle vittime italiane del fascismo o di crimini compiuti dai nazisti con il supporto della RSI: P. CAROLI, *Crimini tedeschi e soldati italiani? Osservazioni sull'epilogo della triste saga dei risarcimenti alle vittime degli eccidi nazisti*, in *Legisl. pen.* (15 settembre 2022), 15.

¹¹ Per questo, come chiosò E. LAMARQUE, *La Corte costituzionale ha voluto dimostrare di sapere anche mordere*, in *Questione giustizia*, 2015, 76 ss., essa fece immediatamente «il giro del mondo», superando «ogni record di commenti a prima lettura». Sulle varie “pieghe” della sent. n. 238/2014, nella prospettiva costituzionalistica, si v., per tutti, P. TORRETTA, *Giudicare la storia. Crimini di guerra, immunità giurisdizionale degli Stati, diritti fondamentali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018 e P. VERONESI, *Colpe di Stato. I crimini di guerra e contro l'umanità davanti alla Corte costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 2017.

insomma, tutto ciò rendeva sempre più incombente (e pressoché inevitabile) l'avvio delle procedure esecutive ora forzatamente estinte proprio dall'impugnato d.l. n. 36/2022. È peraltro dubbio che l'effettivo precipitare degli eventi – con la concreta “partenza” delle procedure esecutive, assieme al nuovo ricorso tedesco contro l'Italia alla CIG¹² – giustificasse di per sé l'adozione di un decreto-legge. Un simile esito era infatti del tutto prevedibile, anche grazie alla collaudata inerzia diplomatica degli esecutivi italiani e tedeschi, che pur erano stati sollecitati dalla sentenza CIG del 3 febbraio 2012. Tuttavia, l'immobilismo colpevole di chi dovrebbe intervenire – e ha avuto tutto il tempo per farlo – non esaudisce certo i requisiti di cui all'art. 77 Cost¹³.

Chiusa parentesi.

2. Ai nostri fini, è più produttivo seguire le orme del *thema decidendum*, perché di questo si occuperà la Corte.

Dunque – e innanzi tutto – il rimettente sostiene che, nello stabilire una causa di estinzione tipica del procedimento esecutivo, l'art. 43, comma 3, del d.l. n. 36/2022, avrebbe «violato il principio di insopprimibile garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti di cui agli artt. 2 e 24 Cost.».

Tale tutela costituisce, in effetti, uno tra i principi più frequentemente qualificati “supremi” dalla giurisprudenza costituzionale¹⁴. È quanto sostenuto (a chiare lettere) anche nella sent. n. 18/1982, espressamente citata e presa a modello dal rimettente: vi è infatti affermato che tale assunto «è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia», consistendo nell'«assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio»¹⁵.

Se riferita all'esecuzione, quest'ultima porzione di testo della sent. n. 18/1982 – omessa nell'ordinanza di rinvio del Tribunale di Roma – *a fortiori* confermerebbe quanto argomentato dal giudice *a quo*. Ad avviso del rimettente, infatti, anche la fase di esecuzione coattiva non andrebbe mai “soppressa”: si tratti di fattispecie ormai ammesse (in base alla c.d. teoria dell'“immunità “ristretta” degli Stati)¹⁶,

¹² Con il quale, il 29 aprile 2022, si denunciava l'Italia per il mancato adeguamento alla sentenza 3 febbraio 2012 dello stesso giudice internazionale e per l'avvio delle procedure di esecuzione forzata (per bloccare le quali si chiedeva l'adozione di opportune misure cautelari).

¹³ Si v., ad esempio, i rilievi del Presidente della Repubblica Napolitano al d.l. che il Governo Berlusconi stava precipitosamente elaborando per bloccare l'attuazione della pronuncia giurisdizionale sul “caso Englaro”: il tema «è da tempo all'attenzione dell'opinione pubblica, delle forze politiche e del Parlamento», e «già sotto questo profilo il ricorso al decreto-legge... appare soluzione inappropriata» (in *Costituzionalismo.it*, in data 6 febbraio 2009).

¹⁴ Cfr. la completa ricostruzione di P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 2015, spec. 108 s.

¹⁵ Punto 4 del *Considerato in diritto*. Corsivo non testuale.

¹⁶ In base alla quale si è progressivamente ammessa la loro responsabilità allorché agiscano *iure privatorum*. Vi fa un esplicito richiamo anche la sent. n. 238/2014, valorizzando il ruolo svolto in tal senso dalla giurisprudenza italiana e belga dei primi decenni del Novecento (punto 3.3 del *Considerato in diritto*).

oppure dei danni provocati dal compimento statale di *acta iure imperii*¹⁷. In entrambe le circostanze sarebbe in gioco un contenuto essenziale per la democrazia e un principio supremo della Costituzione.

In un'altra decisione costituzionale richiamata dal giudice *a quo* – la n. 419/1995 – si legge pertanto ed esplicitamente che «la previsione di una fase di esecuzione coattiva delle decisioni di giustizia, in quanto connotato intrinseco ed essenziale della stessa funzione giurisdizionale, deve ritenersi costituzionalmente necessaria», precisandosi poi che essa è funzionale a garantire «il *soddisfacimento effettivo* dei diritti e degli interessi» violati¹⁸. La Consulta aggiunge inoltre che «una decisione di giustizia che non possa essere portata ad effettiva esecuzione (eccettuati i casi di impossibilità dell'esecuzione in forma specifica) altro non sarebbe che un'inutile enunciazione di principi, con conseguente violazione degli artt. 24 e 113 della Costituzione, i quali garantiscono il *soddisfacimento effettivo* dei diritti e degli interessi accertati in giudizio nei confronti di qualsiasi soggetto»¹⁹.

Più di recente, nella sent. n. 128/2021, la Corte è ritornata su un altro profilo del medesimo tema, affermando che – in linea con le tesi appena sommariamente rammentate – «la sospensione delle procedure esecutive», eventualmente stabilite dal legislatore, deve dunque costituire «un evento eccezionale», fondato su «esigenze transitorie», determinato da un corretto «bilanciamento tra i valori costituzionali in conflitto», e comunque da limitarsi nel tempo, anche quando sia coinvolto un diritto inviolabile, senza che, mediante proroghe ripetute, si possa procedere oltre «un ragionevole limite di tollerabilità»²⁰.

La perdita “perpetua” del diritto di agire in sede di esecuzione – come avviene nel caso ora sottoposto all'attenzione della Consulta – parrebbe dunque del tutto escluso da tali coordinate²¹.

Il ragionamento del giudice *a quo* sembrerebbe perciò filare liscio e condurre a un esito pressoché obbligato. Tuttavia – a “scavare” meglio – il quadro si complica.

La Corte non ha infatti escluso a priori che «il *soddisfacimento effettivo* dei diritti e degli interessi violati» – *quando sia davvero tale* – non possa conseguirsi per vie anche diverse dall'esecuzione coattiva della decisione²².

È quanto emerge a chiare lettere dalla sentenza n. 522/2002, anch'essa solo parzialmente citata dal giudice *a quo*. Mitigando la prima impressione di una mai “sopprimibile” esecuzione forzata, la Corte afferma infatti che è invece sempre possibile il «bilanciamento fra l'interesse all'effettività della tutela giurisdizionale

¹⁷ A tal proposito, va notato che il giudice *a quo* omette ogni riferimento alla norma internazionale generale che sancisce l'immunità statale dal processo esecutivo: un'omissione che potrebbe produrre conseguenze presso la Corte, come se ne dirà *infra* al § 8.

¹⁸ Corsivo non testuale. L'azione esecutiva è definita uno «strumento essenziale dell'effettività della tutela giurisdizionale» (*ex art. 24 Cost.*) anche nella sent. n. 355/2004. Sulla stessa falsariga si v., *ex multis*, le sentt. n. 321/1998, n. 333/2001, nn. 336, 444 e 522/2002, n. 155/2004.

¹⁹ Punto 6 del *Considerato in diritto*. Corsivo non testuale.

²⁰ Punto 8 del *Considerato in diritto* (corsivo non testuale). Analogamente si v. la sent. n. 186/2013, punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

²¹ Sul punto si v. P. TORRETTA, *I risarcimenti per i crimini di guerra del Terzo Reich fra giustizia e ragion di Stato*, cit., § 3.

²² In questo senso si v. anche il passaggio della sent. n. 419/1995 citato *supra*.

e) altre prerogative di peso: nel caso era ad esempio in gioco la riscossione dei tributi²³. Essa ammette dunque che la tutela giurisdizionale dei diritti inviolabili della persona – *sub specie* delle procedure esecutive – possa anche “scendere a patti” con altri interessi di rilievo costituzionale, purché l’esito di una tale ponderazione sia davvero ragionevole e non invada il recinto di quanto deve essere sempre riconosciuto/garantito al valore in discorso.

Non diversamente – anche nella citata sent. n. 128/2021 – la Corte rimarca che «è... riservata alla discrezionalità del legislatore la conformazione degli istituti processuali, con il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della disciplina», essendo determinante che non «emerge un’ingiustificabile compressione del diritto di agire»²⁴.

Non stupisce dunque che, proprio nella sentenza n. 238/2014 – ribadendo quanto sostenuto nella già menzionata sent. n. 18/1982, nonché nella sent. n. 329/1992²⁵ – tale assunto sia ancor più nitidamente affermato (e per di più in riferimento al processo di cognizione per i danni provocati dai crimini statali compiuti *iure imperii*): «nei rapporti con gli Stati stranieri il diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale [può] subire un limite ulteriore rispetto a quelli imposti dall’art. 10 Cost.», «ma il limite deve essere giustificato da un interesse pubblico riconoscibile come potenzialmente preminente» sul principio supremo di cui all’art. 24 Cost. In aggiunta, «la norma che stabilisce il limite deve garantire una rigorosa valutazione di tale interesse alla stregua delle esigenze del caso concreto»²⁶. Se ne evince che, in tali vicende, «l’inevitabile restrizione del diritto fondamentale alla difesa che ciò provoca in capo al soggetto leso dev’essere... “chirurgica” e oltremodo giustificata»²⁷ in base ad altri interessi di rilievo costituzionale, nonché (ovviamente) calibrata sulla specificità della vicenda di volta in volta in esame.

Nella sent. n. 238 la Corte colpiva perciò «il sacrificio totale del diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti delle... vittime»²⁸, lasciando intravedere soluzioni magari diverse al mutare del quadro generale.

Mutatis mutandis, non si vede perché simili approcci non debbano essere esportati anche in riferimento alla fase esecutiva, come del resto suggerito in alcune delle decisioni proposte. Sempre che – com’è ovvio – tutte le cautele appena adombrate siano davvero prese sul serio, garantendo *effettivamente* la soddisfazione delle vittime riconosciute (e sul significato di ciò si tratterà più oltre).

²³ Punto 7 del *Considerato in diritto*. Si v. anche la sent. n. 198/2010.

²⁴ Punto 8 del *Considerato in diritto*. Lo sottolinea, con riguardo al caso ora in esame, C. ASPRELLA, *Aspetti processuali dell’art. 43 del d.l. n. 36/2022*, in *www.questione giustizia.it* (20 giugno 2022), 9-10.

²⁵ Per quest’ultima si v. il punto 5 del *Considerato in diritto*.

²⁶ Punto 3.4 del *Considerato in diritto*, ove si cita l’appena richiamata sent. n. 329/1992.

²⁷ Così scrivevo nel mio *Colpe di Stato*, cit., 204. Come osservò dunque A. RUGGERI, *La Corte aziona l’arma dei controlimiti e, facendo un uso alquanto singolare delle categorie processuali, sbarra le porte all’ingresso in ambito interno di norma internazionale consuetudinaria*, in *Consulta Online* (17 novembre 2014), 8 ss., nella sent. n. 238/2014 la Corte non sostiene affatto che i diritti fondamentali debbano prevalere in ogni circostanza. Perché, come noto, «i diritti illimitati contrastano con la natura più profonda del costituzionalismo»: P. FARAGUNA, *La sentenza costituzionale n. 238/2014: tra illecito internazionale e controlimiti*, in *Studium Iuris*, 2015, 272.

²⁸ Punto 3.4 del *Considerato in diritto*. Corsivo non testuale.

Del resto, come si legge nella citatissima sentenza n. 1146/1988, i principi supremi estraibili dalla Costituzione italiana – compreso il diritto alla tutela giurisdizionale – «non possono essere sovvertiti o modificati *nel loro contenuto essenziale*»²⁹, non già subire limature in altre pieghe e profili collocati all'esterno di tale “nucleo forte”.

Se dunque, nell'adottare la stessa sent. n. 238/2014, la Corte era stata costretta a tener conto che, nel caso sottoposto alla sua attenzione, vi era stato l'azzeramento del diritto alla tutela giurisdizionale³⁰ (e a quell'esito estremo e sbilanciato aveva reagito), nella vicenda decisa poi con la sopra citata sent. n. 128/2021 – come in altre giunte sino alla Consulta³¹ – risultava analogamente decisivo che il legislatore non avesse previsto alternative “valide” per rispondere all'eccessivo dilatarsi dei tempi dell'esecuzione o, addirittura, alla totale cancellazione di quest'ultima.

Poco importava – nella sent. n. 238/2014, come nelle altre pronunce appena evocate – stabilire se una simile “offesa” potesse essere altrimenti compensata, né se esistessero davvero rimedi utili per rendere superfluo l'esperimento delle fasi di cognizione o di esecuzione: la tutela giurisdizionale era stata infatti del tutto annichilita e nulla risultava predisposto per compensare un simile “smacco”³². Ora, però, il quadro è cambiato.

È poi vero che, nella stessa sent. n. 238/2014, la Corte lasciava del tutto impregiudicato il problema relativo all'eventuale esecuzione della pretesa risarcitoria: ciò avveniva perché il giudice *a quo* si era esplicitamente limitato a sollevare la *quaestio* rifacendosi alla giurisdizione di cognizione – non potendo altrimenti in ossequio al requisito della rilevanza – e la Corte l'aveva adeguatamente rimarcato³³.

In alcune sue decisioni la Corte costituzionale rende ancora più chiaro il concetto: «un intervento legislativo... che di fatto svuota di contenuto i titoli giudiziali conseguiti nei confronti di un soggetto debitore... può ritenersi giustificato» se «le disposizioni di carattere processuale che incidono sui giudizi pendenti, determinandone l'estinzione, siano controbilanciate da disposizioni di carattere sostanziale che, a loro volta, garantiscano, anche per altra via che non sia quella della esecuzione giudiziale, la *sostanziale realizzazione* dei diritti oggetto delle procedure estinte»³⁴.

Nel chiudere la motivazione della sent. n. 329/1992 – e con specifico riguardo ai debiti statali – la Corte aveva del resto già sottolineato che «non mancherà al potere esecutivo uno strumento di intervento idoneo a evitare, senza sacrificio del diritto dei singoli alla tutela giurisdizionale, l'applicazione di misure coercitive su

²⁹ Punto 2.1 del *Considerato in diritto*. Corsivo non testuale.

³⁰ Si rinvia ancora al punto 3.4 del *Considerato in diritto*.

³¹ Così, tra l'altro, nella già citata sent. n. 329/1992.

³² V., ad esempio, G. BERRINO, *Quale effettività della tutela giurisdizionale nel caso Germania c. Italia? L'art. 43 del d.l. n. 36/2022 come “rimedio” costituzionalmente legittimo*, in *Dir. umani e dir. int.*, 2023, n. 1, 213 ss.

³³ Punto 1 del *Considerato in diritto*.

³⁴ Così nella sent. n. 186/2013, punto 4.1 del *Considerato in diritto* (corsivo non testuale). Nel caso specifico la disposizione censurata stabiliva l'estinzione delle procedure esecutive già iniziate e la contestuale cessazione del vincolo pignoratorio gravante sui beni bloccati a istanza dei creditori. Analogamente si v. le sentt. n. 103/1995, n. 364/2007 e n. 277/2012.

beni appartenenti a uno Stato estero, quando reputasse tali misure, benché limitate a beni “privati”, suscettibili di provocare reazioni pregiudizievoli all'interesse nazionale. In vista di tale eventualità potrà essere predisposta, per esempio, la possibilità che lo Stato italiano intervenga nella procedura esecutiva offrendo al creditore il pagamento del terzo ai sensi dell'art. 1180 cod. civ., oppure nella procedura cautelare offrendo al ricorrente, in cambio dell'abbandono della domanda di sequestro, garanzia di pagamento del debito che sarà accertato a carico dello Stato estero mediante un ordinario processo di cognizione»³⁵.

Un simile approdo – allora riferito a beni di natura privatistica – si attaglia al millimetro (e *a fortiori*) anche al diverso caso che si sta esaminando³⁶.

3. In base a simili premesse, per affrontare la *quaestio* ora posta all'attenzione della Corte occorre dunque stabilire – in primo luogo – se l'apparente sacrificio del “controlimite”, prodotto da uno stop definitivo alle procedure esecutive, sia innanzi tutto giustificato dalla dovuta presa in carico di altri interessi pubblici di pari rilievo.

In secondo luogo, va altresì chiarito se – analizzando il particolare “contesto” in cui si colloca la *quaestio* – la “qualità” e la “quantità” del sacrificio imposto al diritto dei creditori a godere della tutela giurisdizionale (precludendo l'esecuzione coattiva) sia davvero cesellata al dettaglio³⁷.

In terzo luogo, vanno ovviamente esaminate le contromisure predisposte per tutelare comunque il diritto dei creditori a ottenere *soddisfazione effettiva*, chiarendo se quanto allestito possa ritenersi un mezzo davvero idoneo per rispondere «alle esigenze obbiettive... e alle finalità perseguite» dal legislatore, il quale ha (addirittura) azzerato (e non semplicemente procrastinato) l'accesso all'esecuzione³⁸.

Di contro agli artt. 2 e 24 Cost. – branditi dall'attuale rimettente per contestare la legittimità dell'art. 43, comma 3, d.l. n. 36/2022 – *ex art.* 10, comma 1, Cost. si staglia dunque – e va opportunamente presa in considerazione – l'ormai certa responsabilità alla quale lo Stato italiano andrebbe incontro non rispettando la norma consuetudinaria internazionale che sottrae i beni a vocazione pubblica, di proprietà di altri Paesi, a qualsivoglia misura coercitiva interna. Coinvolti in tale quadro risulterebbero altresì gli artt. 11 e 117, comma 1, Cost.³⁹. Il responso già adottato dalla CIG nel 2012, assieme alla pronta reazione dello Stato tedesco dopo il recente avvio delle procedure esecutive nei suoi confronti, lasciano intravedere esattamente questi esiti “negativi”. A conti fatti, è dunque in gioco la conservazione di buoni rapporti internazionali, per di più con uno Stato a noi assai vicino per diverse ragioni.

³⁵ Corsivo non testuale.

³⁶ Lo sottolinea nella sua relazione introduttiva F. SALERNO, *Il necessario bilanciamento di valori di fronte alla quaestio legitimitatis della “norma ristori” a favore delle vittime dei crimini commessi dalla Germania*, § 2, in questo stesso volume.

³⁷ Cfr. T. GROPPI, *La Corte costituzionale e la storia profetica. Considerazioni a margine della sent. n. 238/2014 della Corte costituzionale italiana*, in *Consulta Online* (9 gennaio 2015), 3.

³⁸ Cfr. la sent. n. 128/2021, punto 8 del *Considerato in diritto*.

³⁹ Cfr. F. SALERNO, *Il necessario bilanciamento di valori di fronte alla quaestio legitimitatis della “norma ristori”*, cit., § 3.

Non che questo sia decisivo, come argomentava la Corte nella stessa sent. n. 238, preoccupandosi piuttosto della tutela dei diritti fondamentali. Tuttavia, farsi carico anche di ciò – ossia, di questa congerie di principi, assieme alle nuove “misure” adottate dal legislatore, valutando altresì l’approccio introdotto dall’art. 43 cit. per un a fase processuale “altra” rispetto alla cognizione – risulta essenziale al fine d’inquadrare, in modo davvero compiuto, la «topografia del conflitto» emergente dalla vicenda sotto giudizio, fornendo a essa una replica costituzionalmente (ossia ragionevolmente) equilibrata e giustificata⁴⁰. Quelli appena evocati costituiscono infatti delle autentiche novità e dei “macigni” che devono essere attentamente ponderati pur nell’affrontare una fattispecie che coinvolge a piè pari (e di contro) l’art. 24 Cost., ossia un indiscusso principio supremo: considerando attentamente le dissonanze di fatto e di diritto tra la vicenda ora sotto giudizio e quanto indusse la Corte ad adottare la sent. n. 238/2014.

Tutto considerando, oggi il discorso si fa insomma assai più delicato (e obbiettivamente diverso) rispetto a quanto s’imponesse (ed è stato deciso) nella trama della sentenza n. 238/2014.

Tra l’altro, ora, dalla “teoria” si è passati alla “pratica”: ad essere aggrediti sono infatti – molto concretamente – beni di proprietà della Germania, collocati in Italia e utilizzati per scopi di pubblica utilità. Se, sin qui, si controverteva insomma sull’immunità della Repubblica Federale dalla nostra giurisdizione civile di cognizione per fatti compiuti *iure imperii* – tema comunque delicatissimo – è però vero che adesso il gioco si fa ancora più duro. Dalle parole si giunge insomma ai fatti compiuti, mettendo in pericolo la disponibilità di “cose” assai concrete e d’indubbio valore, sottraendole al legittimo proprietario statale (straniero) che le avrebbe finora utilizzate per fini non privatistici. Dalla «verifica giurisdizionale» dei diritti riconosciuti ai singoli – così si ragionava nella sentenza n. 238/2014⁴¹, riscontrandone, in quel caso, la totale elusione – ora si approda alla fase effettivamente riparativa. Al contempo – se ha senso quanto estrapolato *supra* dalla stessa giurisprudenza costituzionale – potrebbero però (oggi) ritagliarsi rimedi in grado di replicare adeguatamente alle esigenze dei danneggiati, senza incidere oltre il consentito sui diritti loro riconosciuti: se ne tratterà al paragrafo che segue.

4. La domanda posta dalla prima *quaestio* sollevata dal Tribunale di Roma pare dunque dover essere meglio messa a fuoco: la soppressione (*ex art. 43, d.l. n. 36/2022*) del diritto delle vittime “italiane” dei crimini nazisti di procedere a esecuzione forzata – già loro riconosciuto in sede di cognizione – è davvero senza adeguata “compensazione”? In altri termini, quanto predisposto dal legislatore del 2022 mette comunque a disposizione delle vittime di così gravi delitti (o dei loro eredi) ciò che è loro “sostanzialmente” dovuto (sia pure per vie diversa dall’esecuzione forzata)? Sarebbe sufficiente un’anche solo congrua riparazione dei danni subiti (purché effettiva)? Se l’art. 43 cit. configurasse invece una colpevole lesione dei loro diritti, è possibile che la Corte intervenga a “correggere” le norme

⁴⁰ Cfr. R. BIN, *L’adattamento dell’ordinamento italiano al diritto internazionale non scritto dopo la sent. n. 238/2014*, in www.forumcostituzionale.it (11 gennaio 2016), § 4.

⁴¹ Punto 3.4 del *Considerato in diritto*.

impugnate con una sentenza di accoglimento? Adottando quale tipo di pronuncia, tra le numerose a sua disposizione?

Per rispondere ai quesiti appena formulati occorre premettere quanto il giudice *a quo* pare escludere in modo reciso (e che, invece, non dovrebbe rifiutarsi a priori)⁴²: anche nel caso in cui sia coinvolto uno Stato-debitore per attività *iure imperii*, pare esistere la possibilità di soddisfare altrimenti quanto dovuto al creditore e da questi apparentemente aggredibile solo praticando un'esecuzione forzata. Quest'ultimo sbocco non sarebbe dunque da tutelarsi di per sé, bensì soltanto nella misura in cui costituisca l'unico mezzo destinato a "saziare", in tutto o in buona parte, le legittime richieste dei creditori.

Se vi fossero perciò altri strumenti funzionali al medesimo scopo (e produttivi di effetti sostanzialmente analoghi), anche l'esecuzione forzata potrebbe insomma considerarsi "recessiva". È, ad esempio, il caso dell'adempimento spontaneo (tempestivo o tardivo) del debitore, della rinuncia agli atti del giudizio, della successione nel debito con conseguente adempimento del terzo, di altre (purché soddisfacenti) ipotesi di estinzione del processo esecutivo⁴³.

Ancora una volta, si coglie in questi passaggi la radicale differenza tra quanto deciso nella sentenza n. 238/2014 e il caso ora sottoposto all'attenzione della Consulta: dopo che i giudici abbiano accertato l'esistenza del diritto – e nulla si sia frapposto a tale pronunciamento⁴⁴ – il seguito "pratico" di tutto ciò potrebbe anche esplorare strade diverse; nel nostro caso, dando anche speciale riguardo al "peso" internazionale/diplomatico delle vicende in discussione. Essenziale rimane la valutazione degli effetti così prodotti e il (concreto, o meglio soddisfacente) risultato finale di quanto predisposto allo scopo.

In tale prospettiva, la prima *quaestio* promossa dal Tribunale di Roma finisce davvero per fare corpo unico con il secondo dubbio di legittimità portato all'esame della Consulta.

Sotto questo aspetto, il rimettente contesta infatti il già citato art. 43, d.l. n. 36/2022, per contrasto con gli artt. 3 e 111 Cost., e cioè «rispetto ai principi di eguaglianza sovrana fra gli Stati e di parità delle parti nel processo». L'introduzione legislativa della già menzionata causa di estinzione tipica dell'esecuzione forzata avrebbe infatti determinato «un evidente sbilanciamento a favore della parte esecutata... esentando il solo Stato della Repubblica federale di Germania dagli effetti pregiudizievoli della condanna giudiziaria».

Lo stesso rimettente afferma però che «questo squilibrio fra le parti processuali non pare trovare un *contrappeso idoneo* nella costituzione di un fondo di ristoro presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze previsto dal primo comma della norma»⁴⁵. Tra le righe, il giudice pare dunque (sia pur timidamente) suggerire che se il fondo di ristoro congegnato dal legislatore all'art. 1, d.l. n. 43, assolvesse

⁴² Specie ribadendo ciò che si è sottolineato *supra* al § 2.

⁴³ C. ASPRELLA, *Aspetti processuali dell'art. 43 del d.l. n. 36/2022*, cit., 7-8.

⁴⁴ Al proposito si v. l'approdo (ormai) della stessa Cass. civ., sez. un., 28 settembre 2020, n. 20442, e la nota di C. VENTURINI, *Le Sezioni Unite sulle immunità degli Stati (sent. n. 20442 del 2020): un'evoluzione soltanto apparente*, in www.forumcostituzionale.it (2021).

⁴⁵ Corsivo non testuale.

davvero a questa funzione compensativa, il problema appena evidenziato potrebbe raffreddarsi.

Con ciò si sfalderebbe dunque, e a ben vedere, anche la materia della prima *quaestio* promossa dal giudice *a quo*, sempre che ovviamente si ammetta – come argomentato *supra* – la possibilità di ottenere, pur percorrendo strade diverse, quanto altrimenti conseguibile mediante una “tradizionale” esecuzione forzata.

Diverrebbe dunque essenziale stabilire se il “contrappeso” costituito dal fondo di ristoro appena menzionato sia davvero idoneo a fugare i dubbi di legittimità sollevati dal rimettente: è su questo terreno che i nodi problematici emergenti dalla vicenda in esame si rivelano di non poco momento (e di rilievo anche costituzionale).

5. Usando un’espressione non certo elegante, potrebbe chiosarsi che qui davvero “casca l’asino”⁴⁶.

Come infatti sottolinea il rimettente, quanto stabilito nel decreto produce senz’altro la conseguenza per cui i creditori sono «immediatamente e definitivamente privati del diritto al giudice dell’esecuzione mentre, di contro, sarebbe loro riconosciuto un diritto di mero accesso al fondo, senza che sia attualmente prevista la disciplina del procedimento amministrativo ad esso relativo, l’entità parziale o totale del futuro ristoro, le modalità di erogazione di quanto sia loro eventualmente riconosciuto dal Ministero dell’Economia e delle Finanze».

Le norme impugnate producono quindi «l’estinzione automatica» della procedura mediante la quale – di regola – i creditori possono (almeno tentare di) ottenere quant’è loro dovuto, senza che il rimedio “alternativo” predisposto dal legislatore sia concretamente idoneo a rassicurarli circa il fatto che saranno comunque soddisfatte le loro legittime pretese. Per il Tribunale di Roma, insomma, «l’istituzione del fondo non sembra costituire... una *modalità di soddisfazione fungibile* rispetto a quella che può essere ottenuta nel procedimento esecutivo da un qualunque creditore munito di titolo»⁴⁷.

Né costituisce un buon auspicio il fatto che, in molti procedimenti, l’Avvocatura dello Stato sbandieri l’argomento della prescrizione dei reati nazisti⁴⁸.

I problemi suggeriti da tali profili del caso parrebbero essere almeno due.

In primo luogo – e per usare un eufemismo – il decreto-legge risulta alquanto reticente su troppi aspetti essenziali del fondo di ristoro a venire. La consistenza di quest’ultimo potrebbe risultare del tutto inidonea rispetto ai risarcimenti dovuti alle vittime e le somme indicate all’art. 43, d.l. n. 36/2022, rivelarsi pericolosamente inadeguate anche per un loro solo equo ristoro.

Ai sensi di tale norma, il fondo doveva infatti inizialmente disporre di «una dotazione di euro 20.000.000 per l’anno 2023» e «di euro 11.808.000 per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026». L’art. 8, comma 11-*quater* della legge 14 febbraio

⁴⁶ Rileva il problema P. TORRETTA, *I risarcimenti per i crimini di guerra del Terzo Reich fra giustizia e ragion di Stato*, cit., § 4.

⁴⁷ Corsivo non testuale.

⁴⁸ Si v., ad esempio, la *Comparsa di costituzione e risposta* presentata dall’Avvocatura dello Stato di Trieste al Tribunale civile di Udine nell’udienza del 6 febbraio 2023 (inedita).

2023, n. 14 (di conversione del d.l. 29 dicembre 2022, n. 128) ha successivamente aumentato la cifra destinata agli anni dal 2024 al 2026 (portandola a euro 13.655.467): il problema originario non viene comunque superato. In base a quali criteri siano state fissate queste cifre non risulta chiaro, né rassicura la circostanza per cui, nella *Nota di lettura* al decreto-legge, presentata dal Servizio del Bilancio del Senato, si sostenga che esse costituiscono solo «una previsione di spesa... e non... un'autorizzazione di spesa», la quale sarà «evidentemente condizionata all'andamento delle sentenze di condanna e risarcimento».

Se davvero è così – viene da ribattere – perché ciò non è stato meglio precisato nella trama di una (vincolante) disciplina legislativa? Che peso può infatti avere, ai fini dell'interpretazione della norma di legge, una precisazione certamente autorevole ma pur sempre di fonte burocratica?⁴⁹

Già questa incertezza “di sistema” esprime un'incongruenza che, a buona ragione, assurge alla dignità costituzionale. Essa si aggiunge inoltre alla circostanza per cui, di fatto, nessun creditore è effettivamente in grado di conoscere quanto (eventualmente) gli verrà davvero destinato a ristoro del danno subito, né se esso corrisponderà, nella sostanza, a quanto sancito dai giudici o sarà comunque idoneo a offrire una congrua soddisfazione.

Non solo. Come previsto all'art. 43, comma 4, d.l. n. 36/2022, le procedure di accesso al fondo, e le relative modalità di erogazione delle somme dovute ai creditori, dovevano essere disciplinate con un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze⁵⁰ entro il termine – evidentemente ordinatorio – di centottanta giorni dall'entrata in vigore dello stesso decreto-legge. Non costituisce perciò un buon viatico, in vista della concreta soddisfazione dei creditori, la circostanza per cui, sino ad oggi, nulla si sia mosso su questo fronte⁵¹. Le incertezze si sommano dunque ad altre incertezze.

È assodato che anche l'esecuzione forzata presenta non poche insidie per i legittimi creditori, i quali devono spesso accontentarsi di assai poco o addirittura di nulla. Tutt'altro discorso vale però quando – come nel caso – uno Stato come l'Italia volontariamente intervenga per farsi carico di quanto dovuto da un altro Paese, chiamato a risarcire danni provocati dalla lesione di diritti fondamentali prodotti da crimini di estrema gravità e lesivi della dignità umana. In un caso come questo le certezze da comunicare al creditore devono essere cristalline.

Non sembra peraltro essenziale che, mediante il Fondo, si produca il risarcimento integrale degli aventi diritto. Come bene messo in luce nella *Relazione introduttiva* di Francesco Salerno, il rimedio escogitato dal decreto-legge n. 36/2022, pur con tutte le sue manchevolezze, sembra infatti configurare una sorta di “protezione equivalente”, facendo sì che l'Italia si sostituisca «non alla posizione

⁴⁹ Al proposito si segnala la presentazione di un nuovo disegno di legge (n. 151) di iniziativa senatoriale (“*Disposizioni a favore delle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità compiuti dalle forze del Terzo Reich*”), il quale – tra l'altro – vorrebbe incrementare considerevolmente la dotazione del fondo e abolire il termine di decadenza per intraprendere le relative azioni giudiziarie (su questo punto si v. di seguito nel testo).

⁵⁰ *Ex art.* 43, comma 4, del d.l. n. 36/2020, è altresì necessario il “concerto” con il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e con il Ministero della giustizia.

⁵¹ Su questo aspetto si rifletterà anche *infra*, posto che esso sollecita lateralmente altri (consistenti) dubbi di costituzionalità.

processuale della Germania dinanzi al giudice italiano... ma alla posizione ipoteticamente negoziale che la Germania avrebbe avuto ove si fosse pervenuti alla effettiva internazionalizzazione della pretesa italiana di riparazione a vantaggio delle vittime escluse dall'accordo del 1961»⁵², non a caso evocato espressamente all'art. 43 cit. L'Italia si muove insomma “come se” si fosse finalmente addivenuti a una soluzione diplomatica della vicenda. In una simile prospettiva – che parrebbe legittima e nel novero delle scelte discrezionali rimesse agli Stati – non è dunque richiesto che ciascuna posizione individuale ottenga esattamente quanto stabilito dal singolo giudice in sede di cognizione, essendo invece idonea anche una soluzione forfettaria (proprio come avvenne nell'Accordo stipulato a Bonn nel 1961, non a caso evocato dall'art. 43 cit.). Tuttavia, anche questo sbocco deve comunque essere in grado di fornire – mediante congrui indennizzi – un'adeguata (e non già meramente simbolica) soddisfazione alle vittime riconosciute.

6. Alle perplessità appena delineate se ne aggiunge un'altra, peraltro non espressa nell'ordinanza di remissione (e che s'illustra solo per completare il quadro).

L'art. 43 stabilisce che il diritto di accedere al fondo spetta a «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» poi fissato, in sede di conversione, a 180 giorni dall'entrata in vigore del provvedimento⁵³. Il termine è stato poi ulteriormente prorogato – dall'art. 8, comma 11-ter, della legge 14 febbraio 2023, n. 14 (di conversione del d.l. 29 dicembre 2022, n. 128) – «sino alla scadenza di quattro mesi” dal 28 febbraio 2023⁵⁴.

La norma si accompagna alla già menzionata deroga esplicita al principio della provvisoria esecutorietà delle sentenze civili non ancora passate in giudicato (stabilito all'art. 282 c.p.c.) e parrebbe introdurre un'inaccettabile e surrettizia discriminazione tra le vittime degli eccidi nazisti.

Sorge infatti il dubbio che sia compatibile con la Costituzione porre un simile scoglio temporale alle pretese di chi avesse patito così gravi lesioni dei propri diritti fondamentali. Rimarrebbero infatti “scoperte” le posizioni di coloro che, per varie ragioni, non hanno potuto o voluto sin qui chiedere soddisfazione dei danni sopportati (o anche solo saputo di averne diritto in quanto eredi, stante il silenzio scelto da molte vittime di quei crimini).

Ex art. 2947, comma 3, c.c., gli illeciti civili derivanti da crimini di guerra e contro l'umanità dovrebbero invece qualificarsi imprescrittibili, proprio come i

⁵² F. SALERNO, *Il necessario bilanciamento di valori di fronte alla quaestio legitimitatis della “norma ristori”*, cit., § 3. L'ipotesi era già stata caldeggiata dalla CIG nella sua pronuncia del 3 febbraio 2012.

⁵³ Il termine era inizialmente di soli 30 giorni, ossia ristrettissimo, non garantendo l'effettività della tutela giurisdizionale, come notò subito, tra gli altri, C. ASPRELLA, *Aspetti processuali dell'art. 43 del d.l. n. 36/2022*, cit., 10-12.

⁵⁴ Il già menzionato d.d.l. n. 151 propone di abolire ogni termine di decadenza.

reati dai quali scaturiscono. Lo stesso assunto è stato sancito da una significativa giurisprudenza italiana e straniera, la quale ha estrapolato tale principio da una consuetudine internazionale (da noi vigente *ex art. 10, comma 1, Cost.*)⁵⁵.

V'è perciò da chiedersi se l'obiettivo di conseguire in tal modo – e una volta per tutte – «la definitiva composizione delle pretese basate su fatti risalenti agli anni del secondo conflitto bellico»⁵⁶, abbia condotto a una scelta normativa davvero ragionevole, proporzionata e soddisfacente dal punto vista giuridico-costituzionale e delle relazioni internazionali. E – soprattutto – cosa accadrà se una vittima oggi esclusa dall'accesso al Fondo si rivolgesse, in futuro, a un giudice.

7. Come sopra accennato, tra le maglie della disciplina riservata al Fondo già evocato affiora tuttavia un altro possibile profilo d'incostituzionalità.

La perplessità deriva dalla già menzionata circostanza per cui il comma 4 dell'art. 43, d.l. n. 36 cit., rinvia a un decreto ministeriale concertato la specifica di elementi essenziali sulla struttura e sull'utilizzo del fondo. È però almeno dubbio che aspetti così delicati e dirimenti, concepiti per rispondere alla lesione di diritti fondamentali delle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità – peraltro accertati in sede giudiziale – vengano rimessi alla pressoché completa concertazione di tre ministeri. Per cogliere l'esatta dimensione di una simile “delega” si pensi che tale decreto dovrà occuparsi non solo della procedura di accesso al fondo e delle modalità di erogazione degli importi dovuti, ma contenere altresì – assai genericamente – tutte «le ulteriori disposizioni per l'attuazione del presente articolo».

Ce n'è abbastanza per dubitare che un simile approccio risulti rispettoso del principio di legalità. Margini di scelta così ampi, rimessi a decisioni ministeriali, potranno infatti essere usati anche per ostacolare l'erogazione delle risorse destinate agli aventi diritto di cui all'art. 43, comma 2, d.l. cit., quando non addirittura per rendere oltremodo complicato l'accesso alla procedura, vanificando – di fatto – quanto riconosciuto nella stessa legge. In ambiti così delicati occorre invece che la legge «vincoli e diriga la scelta del Governo»⁵⁷. Rincarando ulteriormente la dose, nella sent. n. 115/2011 la Corte ha esplicitamente evocato la necessità di rispettare il principio in questione nella sua versione “sostanziale”: in tale veste esso «non consente l'assoluta indeterminatezza» del potere conferito dalla legge all'autorità amministrativa, con «l'effetto di attribuire, in pratica, una totale libertà al soggetto od organo investito della funzione»⁵⁸.

A fortiori, conferma tali rischi – su altro versante – quanto già rimarcato poco sopra, ossia il fatto che il termine stabilito per l'entrata in vigore del decreto

⁵⁵ P. TORRETTA, *Giudicare la storia*, cit., 29 ss. e, ora, ID, *I risarcimenti per i crimini di guerra del Terzo Reich fra giustizia e ragion di Stato*, cit., § 2. In entrambi i contributi si affronta il problema della retroattività della norma internazionale formatasi al riguardo.

⁵⁶ Così nel *Dossier: Misure urgenti per l'attuazione del PNRR*, curato da Camera dei deputati e Senato della Repubblica, 6 maggio 2022, 229.

⁵⁷ Sent. n. 150/1982, punto 9 del *Considerato in diritto*.

⁵⁸ Punto 4 del *Considerato in diritto*. In senso conforme si v. le sentt. n. 307/2003, n. 32/2009 e n. 150/1982.

sia stato, sin qui, letteralmente ignorato. Ove un simile *trend* non venisse rapidamente a mutare, anche quanto previsto dalla legge si tradurrebbe (letteralmente) in carta straccia: un (mancato) decreto ministeriale vanificherebbe dunque un diritto fondamentale accertato in sede di cognizione, sostanzialmente riconosciuto da una legge e avente le proprie radici in avvenimenti a dir poco tragici della storia del Novecento. Lo stesso potrebbe però accadere in esito a un regolamento interministeriale ampiamente “dissuasivo” e non adeguatamente arginato da quanto imposto dalla legge a tal proposito.

Anche se, nelle more della decisione costituzionale, entrasse finalmente in vigore la disciplina regolamentare invocata dal d.l. n. 36 cit., le perplessità appena evocate non verrebbero comunque meno. Un tempestivo (e ben congegnato) regolamento non avrebbe certo stimolato (né stimolerebbe) gli aventi diritto a dirigersi verso la Corte – e sarebbe stato dunque un bel risultato – ma il tema (giuridico-costituzionale) sarebbe rimasto (o potrebbe rimanere) comunque aperto.

8. Non sarebbe dunque (e tanto) la previsione di un fondo di ristoro a costituire, di per sé, una violazione del diritto fondamentale delle parti a ottenere un’equa riparazione nei casi in esame. Sono invece le enormi incertezze che ancora circondano questa misura – emergenti dal mutismo della legge, dal troppo generico rinvio a un regolamento d’integrazione già fuori tempo massimo e dall’ambiguo comportamento sin qui tenuto dagli esecutivi – ad assumere un ruolo centrale. Tutto appare evanescente e a dir poco vago, a fronte dell’accertata gravità dei danni prodotti a diritti inviolabili della persona e ai quali occorre porre rimedio.

Per questa parte – a tutta prima – la Corte potrebbe dunque adottare una sentenza manipolativa di tipo additivo (anche solo di principio). In alternativa, potrebbe optare per una pronuncia di illegittimità costituzionale “differita” o “prospettata”, appellandosi al principio di leale collaborazione e lasciando al legislatore il tempo e il modo di intervenire come si deve: avrebbe così l’occasione di sottolineare (ben più efficacemente che con una pronuncia monitoria) quanto senz’altro appare già ora fuori luogo e, soprattutto, ciò che il legislatore non potrà disattendere⁵⁹.

Rimane, però, da affrontare un problema “processuale” opportunamente evidenziato nella *Relazione introduttiva* di Paola Torretta⁶⁰.

Il rimettente, nel valutare la legittimità della prevista estinzione delle procedure esecutive chieste dalle vittime, non dedica alcun cenno alla norma consuetudinaria che sancisce l’immunità degli Stati dal sopportare simili pratiche su beni di loro

⁵⁹ Su quest’ultima tecnica decisoria, coniata di recente dalla Corte costituzionale (a partire dall’ord. n. 207/2018, resa nel ben noto “caso Cappato”), e poi già praticata più volte (ord. n. 132/2020 e ord. n. 97/2021), si v., tra gli altri, M. BIGNAMI, *Il caso Cappato alla Corte costituzionale: un’ordinanza ad incostituzionalità differita*, in *Questione giustizia* (19 novembre 2018), § 1. Molto significativo fu quanto sottolineò al proposito Giorgio Lattanzi, allora Presidente della Consulta, nella Conferenza stampa sulla giurisprudenza costituzionale dell’anno 2018, preannunciando che non si sarebbe trattato di un fatto episodico.

⁶⁰ P. TORRETTA, *I risarcimenti per i crimini di guerra del Terzo Reich fra giustizia e ragion di Stato*, cit., § 5.

proprietà a vocazione pubblica: il giudice impugna invece il solo art. 43, d.l. n. 36 cit.

È tuttavia alquanto dubbio (o, almeno, assai controverso) assumere che la sent. n. 238/2014 blocchi anche tale norma internazionale ai confini del nostro ordinamento, come sembrerebbe (almeno implicitamente) intendere Il giudice *a quo*⁶¹: non è verosimilmente così. La Corte, in quella occasione, sottolineò infatti che la *quaestio* era circoscritta al solo processo di cognizione⁶². Al contempo, essa affermava con assoluta fermezza di essere il solo giudice competente ad esprimersi circa la violazione dei controlimiti operata da norme derivanti da consuetudini internazionali⁶³.

Quindi – venendo all’oggi – o la Corte riterrà di essere in grado di superare questa lacuna dell’ordinanza di rimessione, esprimendosi anche sulla norma internazionale generale in discorso (la quale dovrebbe comunque essere applicata pur dopo un’eventuale pronuncia di accoglimento dell’art. 43 cit., costituendone il presupposto), o potrebbe approfittarne per dichiarare l’inammissibilità la *quaestio* a causa della sua incompletezza⁶⁴, magari corredando la pronuncia da una serie di precisazioni rivolte al legislatore. La soluzione del problema verrebbe così spostata “un po’ più in là” nel tempo: una via di fuga sempre appetibile al cospetto di casi “scomodi”.

In alternativa, la Consulta potrebbe anche restituire gli atti al giudice *a quo* per indurlo a integrare il *petitum*, così suggerendogli di aver comunque imboccato la strada giusta (pur dovendo lavorare di più), oppure promuovere davanti a sé stessa il giudizio di legittimità sulla norma consuetudinaria ignorata dal rimettente (ritenendo che ciò sia strettamente funzionale alla definizione del giudizio che le è richiesto).

Pare meno limpido, invece, il ricorso all’istituto di cui all’art. 27 della legge n. 87/1953⁶⁵, posto che – così ragionando – l’illegittimità di una norma di rango costituzionale – agganciata all’art. 10 Cost., e censurabile solo se in conflitto con i nostri principi supremi – scaturirebbe dalla dichiarazione d’illegittimità di una “banale” norma di legge. Vi sarebbe – sembra – un ribaltamento di ruoli e di “gradi”.

La più lineare eventualità di una Corte che “tira dritto”, nonostante la carente impostazione dell’ordinanza di rinvio, pare invece possibile ove si ritenesse che il problema relativo all’“ingresso” della menzionata consuetudine internazionale sia

⁶¹ Che non si cura dunque del problema. Anche la Cassazione ha di recente seguito questa strada (Cass. civ., sent. n. 21995/2019).

⁶² Si v. il punto 1 del *Considerato in diritto*.

⁶³ Si v. il punto 3.2 del *Considerato in diritto*.

⁶⁴ Come paventa P. TORRETTA, *I risarcimenti per i crimini di guerra del Terzo Reich fra giustizia e ragion di Stato*, cit., § 6. L’ordinanza sarebbe infatti incompleta nel motivare sulla rilevanza: la decisione della Corte non produrrebbe dunque effetti nel giudizio *a quo*, in quanto, pur se si eliminasse dalla scena l’art. 43, d.l. cit., rimarrebbe comunque intonso il problema dell’applicabilità della norma consuetudinaria internazionale. Tuttavia, come sottolinea l’A., la Corte potrebbe comunque approfittarne per chiarire la sua posizione al riguardo, pur nel quadro di una decisione d’inammissibilità.

⁶⁵ Come noto, si tratta della c.d. “illegittimità costituzionale consequenziale”.

già assorbito nella *quaestio* promossa dal Tribunale romano, costituendone il necessario presupposto⁶⁶.

Un precedente potrebbe portare acqua al mulino di un simile *modus operandi*.

Nella vicenda decisa dalla sent. n. 48/1979 il giudice *a quo* aveva impugnato l'art. 2, legge 9 agosto 1967, n. 408, nella parte in cui dava esecuzione all'art. 31, paragrafi 1 e 3, della Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961, riconoscendo all'agente diplomatico l'immunità dalla giurisdizione civile dello Stato accreditatario. Nella sua motivazione la Corte precisava tuttavia che la fonte della norma impugnata non derivava, in realtà, dall'ordine di esecuzione del Trattato sulle immunità diplomatiche, contenuto nella legge n. 408/1967, bensì, «ancor prima dell'entrata in vigore della Costituzione», da una norma internazionale generale che ha sancito un simile obbligo in capo a tutti gli Stati. Essa aggiungeva poi che «in proposito la concorde dottrina internazionalistica, numerosi atti di legislazione dei singoli ordinamenti statali, la giurisprudenza consolidata dei giudici interni e soprattutto la consuetudine più che secolare degli Stati nelle loro reciproche relazioni, dimostrano, senza possibilità di dubbio, la nascita di una norma generale avente per oggetto tale immunità»⁶⁷.

Da qui lo “scarto” logico, forse proficuo – previo un doveroso adattamento – anche nella vicenda in esame: la Corte evidenziò infatti che «la prospettazione della questione, così come formulata dal giudice *a quo*, riferita all'ordine di esecuzione di cui alla legge n. 804 del 1967... appare solo formalmente esatta perché, sul punto che interessa, la disposizione pattizia è meramente ricognitiva della norma di diritto internazionale generale sopra descritta». «Il fondamento della questione va considerato, pertanto, con riferimento a quest'ultima norma»: tale è «il vero oggetto del giudizio, cui va rivolto l'esame della Corte»⁶⁸.

In quella circostanza, quanto stabilito dalla legge interna – riproduttivo del contenuto della Convenzione – era dunque identico alla preesistente norma internazionale generale. Nel nostro caso non è certo così – e tale dissonanza balza agli occhi – ma è pur vero che l'art. 43 cit. – oggetto della *quaestio* – muove dall'assunto che in materia esista una norma consuetudinaria da rispettarsi al dettaglio per evitare una pressoché certa (e ulteriore) condanna in sede internazionale.

Rimaneggiando l'*iter* logico di quel suo precedente, la Corte potrebbe dunque trarne le logiche conseguenze, esprimendosi anche sulla norma consuetudinaria internazionale già menzionata, sancendone eventualmente l'illegittimità – appiattendosi sul precedente di cui alla sent. n. 238/2014 – oppure chiarendo quali rimedi alternativi possano forgiarsi sul fronte interno per neutralizzare le inevitabili

⁶⁶ P. TORRETTA, *I risarcimenti per i crimini di guerra del Terzo Reich fra giustizia e ragion di Stato*, cit., § 6, sottolinea che la norma sull'immunità possiede certo un contenuto diverso rispetto all'art. 43 cit. e nemmeno costituisce il presupposto di quest'ultimo; «tuttavia, le due norme considerate hanno una *ratio* che, se non identica, può ritenersi somigliante».

⁶⁷ Punto 2 del *Considerato in diritto*.

⁶⁸ Punto 3 del *Considerato in diritto*.

conseguenze derivanti dalla piana violazione della consuetudine, senza però penalizzare oltre misura le vittime⁶⁹.

9. Nell'ultima questione di legittimità costituzionale proposta dal Tribunale di Roma si denuncia l'art. 43, comma 1, d.l. n. 36/2022: per il rimettente esso provocherebbe una discriminazione tra – da un lato – i cittadini italiani (o i soggetti che «abbiano subito danni per crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti su territorio italiano»), e – dall'altro – coloro «che non siano cittadini italiani o... abbiano subito danni da crimini di guerra in territorio diverso da quello dello Stato italiano».

A parere del giudice *a quo*, questi ultimi godrebbero di un trattamento di netto favore, conservando «il diritto di procedere ad esecuzione forzata sulla scorta di un titolo esecutivo straniero su beni siti in Italia con un nuovo ed instaurando procedimento».

Il profilo coinvolge, *in primis*, la nota vicenda processuale della Regione Sterea Ellada, la quale rimbalza ormai da anni tra Grecia, Germania, Strasburgo e, infine, l'Italia⁷⁰. La previsione si attaglia peraltro a chiunque avesse ottenuto (od ottenesse nei termini) l'*exequatur* italiano di sentenze straniere di condanna per i danni subiti a seguito di crimini di guerra o contro l'umanità compiuti dalle forze del Terzo Reich.

La ricostruzione normativa del giudice *a quo* cozza, tuttavia, con l'inequivoco tenore testuale dell'art. 43, comma 3, d.l. cit., modificato in sede di conversione. Tale norma stabilisce infatti che «le procedure esecutive basate sui titoli aventi ad oggetto la liquidazione dei danni di cui al comma 1 o derivanti da sentenze straniere di condanna della Germania per il risarcimento di danni provocati dalle forze del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre e l'8 maggio 1945 non possono essere iniziate o proseguite e i giudizi di esecuzione eventualmente intrapresi sono estinti». Non solo: nello stesso comma si precisa altresì che le medesime procedure «sono eseguite *esclusivamente* a valere sul fondo di cui al... comma 1»⁷¹.

Dunque, sarebbero proprio i beneficiari di *exequatur* a subire, semmai, un trattamento di doppio sfavore, non potendo avviare o proseguire azioni esecutive e neppure accedere al fondo di ristoro: quest'ultima eventualità viene riconosciuta

⁶⁹ Probabilmente, una pronuncia siffatta sarebbe di per sé lesiva della consuetudine internazionale in materia, tuttavia il comportamento tenuto dalla Germania, proprio in questa circostanza, presso la CIG, conferma che ciò che più le interessa consiste nel trovare alternative ad assai “dolorose” esecuzioni forzate. A seguito del d.l. n. 36/2022 cit., la Repubblica Federale ha infatti sospeso la richiesta di adottare misure cautelari tese a evitare la vendita dei beni pignorati in Italia: v., *ex multis*, P. TORRETTA, *I risarcimenti per i crimini di guerra del Terzo Reich fra giustizia e ragion di Stato*, cit., § 2.

⁷⁰ Per una dettagliata ricostruzione della vicenda v. G. BERRINO, *La questione dei risarcimenti dei danni alle vittime dei crimini commessi dal Terzo Reich durante la II guerra mondiale: uno sguardo alla Grecia passando dall'Italia (e non solo)*, in *Lo Stato*, 2019, n. 12, 207 ss.

⁷¹ Corsivi non testuali. Si v., ad esempio, G. BERRINO, *Quale effettività della tutela giurisdizionale*, cit., 226. Cfr. anche C. ASPRELLA, *Aspetti processuali dell'art. 43 del d.l. n. 36/2022*, cit., 7.

solo e soltanto agli italiani o a chi avesse subito, in Italia, una lesione dei propri diritti da parte delle truppe naziste (*ex art. 43, comma 1*).

Posto che l'obiettivo sotteso al d.l. n. 36, mirava a escludere ogni responsabilità italiana sul piano internazionale, va da sé che, inteso negli ampi termini di cui sopra, l'art. 43, comma 3, cit., assolve pienamente allo scopo, bloccando qualsivoglia giudizio esecutivo contro la Germania (fondato su sentenze interne o straniere che siano). Poi, «assicurando continuità» al trattato di Bonn del 1961, il fondo – ponendosi sui medesimi binari di quell'accordo, ovvero entro le coordinate di una soluzione internazionalistica di tipo equitativo⁷² – si occupa degli indennizzi destinati alle sole posizioni italiane⁷³, ovvero delle «posizioni di quei privati di cui si fa carico lo Stato abilitato ad esercitare la protezione diplomatica»⁷⁴. Tutelando anche chi, dagli effetti di quell'Accordo e dalla sua imprecisa attuazione, venne inopportuno escluso⁷⁵.

Poteva (o addirittura doveva) essere stabilito altrimenti dal legislatore del 2022? Davvero un fondo di ristoro concepito in continuità con il trattato di Bonn, nei modi e per gli scopi di cui al d.l. n. 36/2022, dovrebbe giovare – a pena d'illegittimità – anche a chi disponesse di sentenze straniere che ottenessero l'*exequatur*? Esistono – di contro – fondate ragioni per distinguere queste diverse tipologie di casi?

Estendere l'accesso al fondo anche a favore dei titolari di tali decisioni – se ritenuto in grado di compensare il mancato svolgimento delle procedure esecutive – parrebbe – a tutta prima – opportuno e risolutivo. Non costituirebbe esattamente il seguito di quanto stabilito nel menzionato trattato di Bonn – che solo agli indennizzi italiani si riferiva – ma compenserebbe il definitivo “colpo di spugna” sulle esecuzioni in corso e a venire, prodotto dal d.l. n. 36/2022 anche a danno di chi disponesse di un titolo emesso dal giudice di un altro paese.

Esistono tuttavia dettagli da non sottovalutare.

La Corte potrebbe infatti dare spazio e valorizzare le conseguenze pratiche ed economiche di un simile assunto. Offrire rilievo al principio dell'equilibrio di bilancio (*ex art. 81 Cost.*) dovrebbe insomma indurla a una scelta più cauta. È infatti già accaduto che, nell'adottare talune (delicate) decisioni, la Consulta abbia sindacato il bilanciamento operato dal legislatore studiando anche il suo impatto economico: riequilibrandolo, ove fosse risultato affetto da irrazionalità, e così negando o limando prerogative altrimenti da riconoscersi in capo ai soggetti impegnati nei giudizi *a quibus*⁷⁶. Nella molto commentata sent. n. 10/2015, il principio di cui all'art. 81 Cost. venne così a prevalere sulla stessa tutela

⁷² Si v. ancora F. SALERNO, *Il necessario bilanciamento di valori di fronte alla quaestio legitimitatis della “norma ristori”*, cit., § 3.

⁷³ Il Trattato di Bonn, del 2 giugno 1961, reca perciò il significativo titolo “*Accordo tra la Repubblica Italiana e la Repubblica Federale di Germania circa gli indennizzi a favore dei cittadini italiani che sono stati colpiti da misure di persecuzione nazionalsocialista*”. Sui problemi applicativi che comunque generò si rinvia, tra gli altri, a P. VERONESI, *Colpe di Stato*, cit., 120 ss.

⁷⁴ F. SALERNO, *Il necessario bilanciamento di valori di fronte alla quaestio legitimitatis della “norma ristori”*, cit., § 3.

⁷⁵ G. BOGGERO, *La reazione del Governo italiano al (nuovo) ricorso tedesco di fronte alla CIG. Prime note sugli effetti dell'art. 43, d.l. 30 aprile 2022, n. 36*, in *SIDIBlog* (25 maggio 2022).

⁷⁶ Si v., ad esempio, le sentt. nn. 10 e 70/2015.

giurisdizionale *ex art. 24 Cost.*: e ciò accadeva a pochi mesi dalla sent. n. 238/2014, in cui il diritto a un giudice era stato notoriamente assunto quale controlimito⁷⁷. Il principio dell'equilibrio di bilancio è insomma ormai da tempo (anche prima della riforma costituzionale del 2012) un parametro fondamentale in almeno alcune decisioni costituzionali che implicano costi⁷⁸.

Ciò acquista indubbiamente un peso non trascurabile nel caso oggi in esame, tanto più che, in questa particolare circostanza, si discute di un fondo finanziato solo ed esclusivamente dall'Italia – ossia dai contribuenti del nostro Paese⁷⁹ – il quale esplicitamente si aggancia a quanto già stabilito nel trattato di Bonn, ove nulla si affermava con riguardo a danneggiati stranieri del Terzo Reich. Come già accaduto in altre circostanze, la «peculiarità del quadro» entro cui la Corte si trova a operare – coinvolgente, tra l'altro, il piano internazionale – potrebbe indurla a offrire un peso a questi elementi⁸⁰; e così la «logica propria delle relazioni internazionali»⁸¹.

In aggiunta, la Corte potrebbe valorizzare il fatto che, nel caso, si è al cospetto di una sentenza della quale – dopo un articolatissimo percorso – non è stata riconosciuta l'esecutività neppure dai giudici del paese in cui è stata adottata. Alla luce del complesso procedimento che ha interessato le autorità giudiziarie elleniche e tedesche, e che ha conosciuto – senza risultati – una significativa puntata persino presso la Corte Cedu, le vittime hanno insomma ottenuto il riconoscimento del diritto in sede di cognizione, ma è stato loro rifiutata la conseguente esecuzione in tutte le numerose sedi in cui hanno agito. Con ciò ribadendosi la già richiamata consuetudine internazionale vigente in materia.

In termini squisitamente internazionalistici, poi, e come già accennato, «la categoria dei legittimi (possibili) beneficiari materiali» del Fondo statale finalizzato a produrre una soluzione equitativa, può essere legittimamente circoscritta ai soggetti «di cui si fa carico lo Stato abilitato a esercitare la protezione diplomatica»⁸².

Dunque, davvero il legislatore italiano – in base a sue scelte discrezionali – non potrebbe legittimamente negare l'esecutività, entro i propri confini, a una vicenda con simili tratti e che ha conosciuto un così articolato percorso giudiziario? In alternativa – e al netto dei problemi già analizzati – non esisterebbero comunque (ragionevoli) motivi – di ordine economico e giuridico – per salvare il fondo, benché fornito di una sua destinazione solo “italiana”?

⁷⁷ Lo notava I. CIOLLI, *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a superprincipio*, in www.forumcostituzionale.it (26 maggio 2015), 3.

⁷⁸ R. BIN, *Quando i precedenti degradano a citazioni e le regole evaporano in principi*, in www.forumcostituzionale.it (27 aprile 2015), § 2.

⁷⁹ Si v. le riflessioni di P. TORRETTA, *I risarcimenti per i crimini di guerra del Terzo Reich fra giustizia e ragion di Stato*, cit., § 9.

⁸⁰ Sul rilievo che può assumere quanto virgolettato nel testo si v. R. PINARDI, *La Corte e la crisi tra bilanciamenti di interessi e “impatto macroeconomico” delle pronunce d'incostituzionalità*, in www.forumcostituzionale.it (27 aprile 2015), 1.

⁸¹ F. SALERNO, *Il necessario bilanciamento di valori di fronte alla quaestio legitimitatis della “norma ristori”*, cit., § 3.

⁸² F. SALERNO, *Il necessario bilanciamento di valori di fronte alla quaestio legitimitatis della “norma ristori”*, cit., § 3.

In definitiva, occorre dunque chiedersi se quanto appena tracciato non costituisca una di quelle tipiche vicende in cui si possano introdurre oculate distinzioni tra cittadini e stranieri senza con ciò violare il principio di uguaglianza.

Se è infatti assodato che agli stranieri vanno assicurati i diritti inviolabili della persona, ad essi «garantiti... anche in conformità dell'ordinamento internazionale»⁸³, e se è altrettanto sicuro che «la condizione giuridica dello straniero» non è di per sé «causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi»⁸⁴, ciò «non esclude affatto che, nelle situazioni concrete, non possano presentarsi, tra soggetti uguali, differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità, la quale non trova altro limite se non nella razionalità del suo apprezzamento». «Non può escludersi», insomma, che «tra cittadino e straniero, benché uguali nella titolarità di certi diritti di libertà, esistano differenze di fatto che possano giustificare un loro diverso trattamento nel godimento di quegli stessi diritti»⁸⁵.

Proprio la peculiare fisionomia delle fattispecie in esame (con le sue ricadute anche internazionalistiche) potrebbe dunque incarnare una di queste evenienze. Al più, dopo la pronuncia della Consulta, si potrebbe ipotizzare un ulteriore ricorso dell'insoddisfatta regione Sterea Ellada davanti alla Corte Edu, chiamando in causa – questa volta – proprio l'Italia. Con quali esiti – se non cambiassero gli scenari già noti – è però facile immaginare.

Viceversa, supponendo (in astratto) che la Corte opti per l'illegittimità della prevista estinzione dei procedimenti esecutivi conseguenti ad *exequatur* – lasciando intendere che, in tali casi, sia davvero necessario procedere all'esecuzione forzata – sarebbe ancor più incongruo (e lesivo dell'art. 3 Cost.) non riconoscere lo stesso trattamento anche ai cittadini italiani. Senza dire che, in tal modo, rimarrebbe inalterata l'immediata responsabilità del nostro Paese, il quale continuerebbe a violare la norma consuetudinaria internazionale sull'immunità degli Stati, risultando (ancora) condannabile dalla Corte de L'Aja.

Si tornerebbe insomma ai blocchi di partenza.

Per giungere a un simile esito la Corte dovrebbe certo seguire una strada decisamente diversa da quella che si è tentato di tratteggiare nei paragrafi che precedono. La sentenza a venire diverrebbe dunque, a tutti gli effetti, la piana riproposizione – anche sul fronte esecutivo – di quanto sancito nella sent. n. 238/2014. Senza valorizzare le distinzioni tra quanto la Corte era allora chiamata a decidere e ciò che deve invece definire oggi, in una realtà in cui ha fatto la sua comparsa – pur con tutti i suoi enormi difetti – il fondo di cui al d.l. n. 36 cit. Si dovrebbe perciò raccontare tutta un'altra storia, mentre la Corte avrebbe invece ora la *chance* di adottare una decisione idonea a cogliere addirittura tre piccioni con la classica (e unica) fava: ribadire il diritto dei danneggiati all'indennizzo o, quanto meno, a un equo ristoro (correggendo quanto davvero non funziona nelle previsioni del d.l. n. 36), salvaguardare l'immunità internazionale della Repubblica Federale di Germania sul fronte dell'esecuzione (ribadendo la consuetudine internazionale

⁸³ Sent. n. 104/1969, punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁸⁴ Sent. n. 249/2010, punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

⁸⁵ Sent. n. 104/1969, punto 4 del *Considerato in diritto*. La sentenza è stata richiamata, più di recente (ed *ex multis*), dalla sent. n. 245/2011.

vigente), evitare un'altra pronuncia di condanna dell'Italia presso la CIG. Non sarebbe poco.

Se non venisse posto un limite di questa natura, l'Italia correrebbe il rischio di diventare il foro privilegiato per tutte le vicende di tal tipo, creando uno sfogo a quanto non concesso da altri Stati. Senza dunque dare anche questi ultimi dei buoni motivi per ripensare le consuetudini internazionali sulle immunità statali – *contra* quanto costituiva un tipico obiettivo della sent. n. 238/2014, se mai riuscirà a far proseliti – e con conseguenze economiche facilmente immaginabili per il nostro Paese.

Sullo sfondo rimane poi aperto il problema – non ancora pressante – dell'eventuale *exequatur* di sentenze straniere di condanna per crimini di guerra e contro l'umanità compiuti da Stati diversi dalla Germania nazista (Italia compresa) o per il problema dell'iscrizione d'ipoteca (che è istituto dissimile dal pignoramento)⁸⁶. Senza dire di quanto già autorevolmente sancito per la cognizione nella sent. n. 238, che non verrebbe rinnegato e che già consacra una responsabilità internazionale italiana. Tutte vicende non toccate dall'art. 43 cit. e che potrebbero aprire altre vertenze (interne e internazionali) con protagonista il nostro Paese. Si vedrà: intanto aspettiamo il responso del 4 luglio.

⁸⁶ Si v. P. FRANZINA, *L'ipoteca giudiziale basata su una sentenza straniera presuppone che questa sia munita di exequatur?*, in *aldricus.giustizia.it* (4 ottobre 2020).

1. Elettori legislatori? *Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale* (Ferrara, 13 novembre 1998), Giappichelli, Torino 1999, pp. XII-284
 2. Il "caso Previti". *Funzione parlamentare e giurisdizionale in conflitto davanti alla Corte* (Ferrara, 28 gennaio 2000), Giappichelli, Torino 2000, pp. XIV-298
 3. Stranieri tra i diritti. *Trattenimento, accompagnamento coattivo, riserva di giurisdizione* (Ferrara, 26 gennaio 2001), Giappichelli, Torino 2001, pp. XVIII-250
 4. Rogatorie internazionali e dintorni. *La legge n. 367 del 2001 tra giudici e Corte costituzionale* (Ferrara, 29 gennaio 2002), Giappichelli, Torino 2002, pp. XVIII-294
 5. La parità dei sessi nella rappresentanza politica. *In occasione della visita della Corte costituzionale alla Facoltà di Giurisprudenza di Ferrara* (Ferrara, 16 novembre 2002), Giappichelli, Torino 2003, pp. X-254
 6. Il "caso Cossiga". *Capo dello Stato che esterna o privato cittadino che offende?* (Ferrara, 14 febbraio 2003), Giappichelli, Torino 2003, pp. XX-460
 7. La laicità crocifissa? *Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici* (Ferrara, 28 maggio 2004), Giappichelli, Torino 2004, pp. XXII-340
 8. Ai confini del "favor rei". *Il falso in bilancio davanti alle Corti costituzionale e di giustizia* (Ferrara, 6 maggio 2005), Giappichelli, Torino 2005, pp. XXIV-388
 9. La grazia contesa. *Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale* (Ferrara, 24 febbraio 2006), Giappichelli, Torino 2006, pp. XXXII-340
 10. All'incrocio tra Costituzione e CEDU. *Il rango delle norme della Convenzione e l'efficacia interna delle sentenze di Strasburgo* (Ferrara, 9 marzo 2007), Giappichelli, Torino 2007, pp. XXII-270 [e-book]
 11. Dalla provetta alla Corte. *La legge n. 40 del 2004 di nuovo a giudizio* (Ferrara, 19 aprile 2008), Giappichelli, Torino 2008, pp. XXVI-232 [e-book]
 12. Il lodo ritrovato. *Una quaestio e un referendum sulla legge n. 124 del 2008* (Ferrara, 27 marzo 2009), Giappichelli, Torino 2009, pp. XXIII-319 [e-book]
 13. La società naturale e i suoi nemici. *Sul paradigma eterosessuale del matrimonio* (Ferrara, 26 febbraio 2010), Giappichelli, Torino 2010, pp. XXII-401 [e-book]
 14. Nel "limbo" delle leggi. *Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?* (Ferrara, 16 dicembre 2011), Giappichelli, Torino 2012, pp. XXIV-337 [e-book]
 15. Il Presidente intercettato. *Un inedito conflitto tra il Capo dello Stato e la magistratura requirente*, 2012 (Seminario *on line* ospitato sulla piattaforma web del *Forum di Quaderni Costituzionali*)
- ****
16. Per sempre dietro le sbarre? *L'ergastolo ostativo nel dialogo tra le Corti*, (Ferrara, 27 settembre 2019), 2019, pp. XXVII-178 [in *Forum di Quaderni Costituzionali*, Rassegna, n. 10 del 2019]
 17. Il fine e la fine della pena. *Sull'ergastolo ostativo alla liberazione condizionale*, (Ferrara, 25 settembre 2020), 2020, p. XXVIII-249 [in *Forum di Quaderni Costituzionali*, Rassegna, n. 4 del 2020]
 18. La via referendaria al fine vita. *Ammissibilità e normativa di risulta del quesito sull'art. 579 c.p.*, (Ferrara, 30 novembre 2021), 2022, p. XXX-235 [in *Forum di Quaderni Costituzionali*, Rassegna, n. 1 del 2022]
 19. Colpe di Stato, Atto II. *Crimini nazisti e immunità degli Stati di nuovo davanti alla Consulta*, (Ferrara, 12 maggio 2023), 2023, p. XL-186 [in *Forum di Quaderni Costituzionali*, Rassegna, n. 2 del 2023]