



Sentenza n. 159 del 2023

Presidente: Silvana Sciarra - Giudice relatore e redattore: Giovanni Amoroso
decisione del 4 luglio 2023, deposito del 21 luglio 2023
comunicato stampa del 21 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

atto di promovimento: ord. n. 154 del 2022

parole chiave:

PROCESSO ESECUTIVO – DIRITTO ALLA TUTELA GIURISDIZIONALE –
IMMUNITÀ GIURISDIZIONALE DEGLI STATI ESTERI – DIRITTO
CONSUETUDINARIO INTERNAZIONALE – CRIMINI DI GUERRA

disposizione impugnata:

- art. 43, comma 3, del [decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36](#), convertito, con modificazioni, nella legge 29 giugno 2022, n. 79

disposizioni parametro:

- artt. 2, 3, 24 e 111 della [Costituzione](#)

dispositivo:

non fondatezza

Il Tribunale di Roma, sezione quarta civile, ufficio esecuzioni immobiliari, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 3, del d.l. n. 36 del 2022, come convertito.

Ad avviso del rimettente, **la disposizione impugnata lederebbe il diritto alla tutela giurisdizionale ex artt. 2 e 24 Cost., nel cui ambito è ricompresa anche quella esecutiva.** L'art. 43 citato, infatti, nell'istituire 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, ha previsto che le procedure esecutive fondate su titoli aventi ad oggetto la liquidazione dei relativi danni non possono essere iniziate o proseguite. Secondo il giudice *a quo*, dunque, la norma censurata, disponendo l'estinzione dei giudizi di esecuzione eventualmente promossi, con conseguente cancellazione del pignoramento, rischia di pregiudicare irrimediabilmente le ragioni creditorie.

Tale disposizione, inoltre, **violerebbe i principi di eguaglianza sovrana fra gli Stati e di parità delle parti nel processo di cui agli artt. 3 e 111 Cost., in quanto il suddetto Fondo sarebbe inadeguato ad offrire adeguata compensazione ai diritti dei creditori**

sacrificati dall'estinzione della procedura esecutiva. L'art. 3 Cost., poi, risulterebbe violato anche in quanto la preclusione della possibilità di promuovere le procedure esecutive riguarderebbe solo i cittadini italiani, e non anche altri soggetti.

La Corte ha dichiarato tutte le questioni sollevate non fondate.

Il giudice costituzionale dapprima ha ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale nel quale si colloca la disposizione impugnata. In particolare, ricorda che il **comma 4 dell'art. 77 del Trattato di Pace** fra le potenze alleate e associate e l'Italia, **firmato a Parigi il 10 febbraio 1947**, prevedeva la **rinuncia dell'Italia, a suo nome e a nome dei cittadini italiani, a qualsiasi pretesa nei confronti della Germania e dei cittadini tedeschi**, pendente alla data dell'8 maggio 1945, fatta salva ogni altra disposizione che fosse stata adottata a favore dell'Italia e dei cittadini italiani dalle Potenze che occupavano la Germania. Sul punto la Corte evidenzia che, **sia in Germania che in Italia**, «rispetto al più generale tema della riparazione dei danni di guerra, emerge, come **esigenza peculiare e speciale, quella di apprestare un ristoro alle vittime dei crimini di guerra nazisti**». A questo scopo, infatti, tali Stati il **2 giugno 1961 a Bonn** hanno concluso **due Accordi** nell'ambito dei quali la Repubblica federale di **Germania si impegnava a versare alla Repubblica italiana 40 milioni di marchi «a favore di cittadini italiani** i quali per ragione di razza, fede o ideologia» fossero stati **oggetto di «misure di persecuzione nazionalsocialiste** e che a causa di tali misure avessero sofferto privazioni di libertà o danni alla salute, **nonché a favore dei superstiti di coloro che erano deceduti** a causa di queste persecuzioni». Al contempo, gli Accordi citati contenevano una **clausola liberatoria per cui, con il pagamento della suddetta somma, tutte le questioni tra i due Stati ivi disciplinate venivano definitivamente regolate**, senza pregiudizio delle eventuali pretese di cittadini italiani in base alla legislazione tedesca sui risarcimenti.

In virtù di ciò, secondo la Corte internazionale di giustizia e la Cassazione, **i cittadini italiani** vittime dei crimini di guerra di cui trattasi **potevano far valere solo il proprio diritto soggettivo al “ristoro” previsto dagli Accordi di Bonn**, in quanto il **principio dell'immunità ristretta, avente natura di norma consuetudinaria internazionale, negando la giurisdizione del giudice nazionale “schermava” ogni pretesa risarcitoria individuale.**

La Corte costituzionale, tuttavia, sottolinea che tale orientamento è stato modificato in seguito alla **sentenza Ferrini delle Sezioni Unite della Cassazione** dell'11 marzo 2004, n. 5044, con la quale è stata introdotta la cd. **“eccezione umanitaria”**, ossia una **deroga al principio dell'immunità ristretta degli Stati esteri nei casi di atti costituenti crimini internazionali lesivi di diritti fondamentali della persona umana, posti in essere durante operazioni belliche.**

Viceversa, la piena operatività di tale norma consuetudinaria è stata in seguito ribadita dalla **Corte internazionale di giustizia** con la **sentenza del 3 febbraio 2012**, alla quale si è conformato dapprima il legislatore nazionale e, in seguito, anche la Cassazione. Quest'ultima ha infatti operato un nuovo *revirement* rispetto alla sentenza Ferrini, riconoscendo l'insussistenza della giurisdizione civile relativamente alle domande di risarcimento per danni da crimini di guerra promosse nei confronti della Germania.

La **Corte costituzionale**, però, al riguardo ricorda che nella propria **sentenza n. 238 del 2014** ha individuato il **diritto fondamentale alla dignità umana di cui agli artt. 2 e 24 Cost.** quale **“controlimite” all'ingresso di norme di altri ordinamenti, ed ha riconosciuto la giurisdizione nazionale «per le azioni di accertamento e condanna promosse in sede cognitiva nei confronti di Stati esteri, e nello specifico della**

Repubblica federale tedesca, rispetto ad atti annoverabili nell'ambito dei crimini internazionali» costituenti *delicta iure imperii*, commessi o iniziati sul territorio italiano.

L'art. 43 del d.l. n. 36/2022 è stato dunque adottato, ritiene la Corte, **in continuità con l'Accordo di Bonn del 1961** allo scopo di chiudere definitivamente tali questioni, in considerazione anche delle varie pronunce di condanna adottate dai giudici italiani nei confronti della Germania in seguito alla sentenza n. 238 del 2014. A tal fine, nell'istituire il Fondo, la norma impugnata – considerata dalla Corte “virtuosa”, sebbene “onerosa” – **ha posto a carico dello Stato italiano l'onere economico connesso al “ristoro” dei danni** subiti dalle vittime dei crimini di guerra commessi dalle forze armate del Terzo Reich sul territorio italiano o in danno di cittadini italiani.

Il giudice delle leggi, muovendo dal presupposto per cui il **diritto alla tutela giurisdizionale, comprensivo anche della fase dell'esecuzione forzata, deve essere bilanciato con il principio, parimenti di rango costituzionale, del rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali e dai trattati**, le cui norme svolgono altresì la funzione di parametro interposto, ritiene che **l'art. 43 non sia lesivo del diritto in questione**.

In base alla giurisprudenza costituzionale, infatti, **il legislatore, pur non potendo operare una sostanziale vanificazione del diritto alla tutela giurisdizionale**, considerato in linea di massima indefettibile, **può tuttavia incidere con disposizioni di natura processuale su giudizi pendenti disponendone l'estinzione, purché, parallelamente, mediante norme di natura sostanziale, garantisca in altro modo la realizzazione effettiva dei diritti oggetto delle procedure estinte**. In altri termini, la Corte ribadisce la propria giurisprudenza per cui il diritto di azione non risulta leso qualora il legislatore soddisfi, **«anche se non integralmente**, le ragioni fatte valere nei giudizi dei quali imponeva l'estinzione».

Sul punto, la Corte rileva che **la disposizione impugnata, traslando sullo Stato italiano l'onere dell'obbligazione risarcitoria accertata da sentenze passate in giudicato, ha opportunamente bilanciato il diritto alla tutela giurisdizionale con gli impegni assunti in sede internazionale con gli Accordi di Bonn**. L'accesso al Fondo “ristori”, infatti, si connota come **esecuzione “piena” della sentenza passata in giudicato, in quanto non è prevista alcuna “rimodulazione quantitativa” della somma** – comprensiva sia dei danni che delle spese processuali – liquidata dal giudice a titolo di risarcimento. L'art. 43, dunque, sostituendo al credito risarcitorio nei confronti della Germania un diritto soggettivo **«di analogo contenuto sul Fondo»**, con la sola detrazione di somme già ricevute e riconducibili alla condizione di vittima di siffatti crimini di guerra e con la contestuale liberazione del debitore originario, **soddisfa integralmente le ragioni dei creditori**.

D'altro canto, **la sentenza n. 238 del 2014 si riferiva al solo giudizio di cognizione, sicché nell'ambito dei giudizi in sede esecutiva troverebbe comunque applicazione ex lege l'immunità ristretta degli Stati che, pur non escludendo la giurisdizione esecutiva italiana, limiterebbe tuttavia la possibilità di promuovere il procedimento di espropriazione forzata ai soli beni dello Stato attinenti ad attività *iure gestionis***.

Pertanto, in virtù del meccanismo introdotto dall'art. 43, secondo la Corte **l'estinzione dei giudizi esecutivi risulta «compensata dalla tutela riconosciuta nei confronti del Fondo, che è di pari importo e anzi soddisfa maggiormente le aspettative dei creditori (eredi delle vittime dei crimini di guerra) perché non c'è l'incertezza legata all'operatività dell'immunità ristretta degli Stati in sede esecutiva»**. Ne deriva che la

disposizione impugnata, «**apprestando una adeguata tutela alternativa a quella conseguibile con l'esecuzione forzata nei confronti della Repubblica Federale di Germania**», risulta **conforme ai criteri dettati dalla giurisprudenza costituzionale**.

In conclusione, la Corte dichiara le questioni non fondate sia rispetto agli artt. 2 e 24 Cost. che rispetto agli art. 3 e 111 Cost., ritenendo **non irragionevole il bilanciamento effettuato dal legislatore tra l'obbligo di rispetto dell'Accordo di Bonn del 1961 e la tutela giurisdizionale delle vittime dei suddetti crimini di guerra**.

Parimenti, è dichiarata **infondata la questione promossa con riferimento al solo art. 3 Cost.**, dato che, **in seguito alle modifiche apportate in sede di conversione, devono essere dichiarate estinte d'ufficio anche le procedure esecutive basate sui titoli costituiti da sentenze straniere di condanna al risarcimento dei danni** di cui trattasi.

Alessandra Prozzo