



GIUSTIZIA INSIEME

Processo Civile

Crimini di guerra ed esecuzione civile

di Franco De Stefano

27 dicembre 2024

Testo dell'intervento tenuto il 6 novembre 2024 a Scandicci, Villa Castel Pulci, al Corso organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura su "Giudicare la storia: crimini di guerra, immunità giurisdizionale degli stati, diritti fondamentali. Il complesso compito del magistrato tra fonti internazionali e fonti interne" (cod.: P24074), alla tavola rotonda finale sul tema "immunità, violazione dei diritti umani ed eccezione umanitaria". Una preponderante parte del corso è stata dedicata alle implicazioni squisitamente costituzionali ed internazionalistiche, anche dal punto di vista del diritto comparato, ma con prevalente attenzione al diritto sostanziale al risarcimento ed alle azioni di cognizione volte al suo riconoscimento: per tale ragione il presente intervento non si occupa di tale, pure assai cospicuo, aspetto della tematica.

ABSTRACT

L'effettività della tutela dei diritti fondamentali, non solo di quello - processuale - di un accesso al giudice, ma pure di quelli - sostanziali - alla vita ed alla dignità umana, diviene un'esigenza insopprimibile quando la prima sia stata conseguita almeno in una modalità secondaria e, cioè, risarcitoria: sicché la congruità della risposta dell'ordinamento al portatore di un titolo ricognitivo di un risarcimento per i danni arrecati da quelli che comunemente possono ormai definirsi *delicta imperii* incide direttamente sulla misura dell'effettività di quella tutela. In un'annosa disputa bilaterale, stretta tra rinvigorita valutazione di cogenza di impegni internazionali ed esigenza di assicurare effettività alla tutela di principi cardinali del suo ordinamento, la Repubblica ha scelto un bilanciamento mediante sostanziale accollo dei debiti di uno Stato estero, successore di uno dei primi e maggiori regimi condannati dalla giustizia internazionale, ma con modalità tali da indurre il rischio di una sostanziale amara negazione concreta dell'idonea riparazione di quegli orrendi misfatti.

Sommario: 1. Premessa metodologica. – 2. I principi rilevanti in tema di giurisdizione esecutiva. – 3. La giurisdizione esecutiva nei confronti degli Stati esteri. – 4. La sentenza n. 159/2023 della Consulta e il processo esecutivo. – 5. Il fondo ristori quale alternativa stragiudiziale coattiva all'esecuzione. – 6. Immunità ed eccezione umanitaria nella giurisdizione esecutiva. – 7. Una conclusione in chiaroscuro.

1. Premessa metodologica

Per “eccezione umanitaria” può definirsi la deroga al principio generale della immunità di uno Stato sovrano per gli atti, compiuti dai suoi agenti nell'esercizio di poteri pubblicistici (*acta imperii*), che, corrispondendo generalmente a delitti contro la persona, abbiano arrecato danni a terzi in violazione di diritti fondamentali quali la vita, l'incolumità personale e la dignità

dell'individuo, trasmodando in autentici *delicta imperii*.

Sono dati per acquisiti – e restano, pertanto, estranei al presente intervento – gli sviluppi dell'amplessimo dibattito sulla tutela cognitiva dell'eccezione umanitaria: del resto, ancora suscettibili di un'evoluzione che, data per plausibile ed auspicata con la celeberrima sentenza n. 238/2014, pare comunque ancora stentare a decollare.

Infatti, altissima è l'attenzione degli interpreti al diretto impatto della sentenza 159/23 sul giudizio di cognizione, inquadrata nel contesto inaugurato dalla precedente sentenza 238/14. Dichiaratamente, pertanto, non si prende posizione al riguardo, rinviando alla cospicua, ampia ed approfondita disamina in altra sede compiuta. Certo è che, dopo la coraggiosa e meritoria qualificazione di recessività di principi generali del diritto internazionale (quale l'immunità giurisdizionale degli Stati per gli *acta imperii*) rispetto a principi cardinali (o autentici metavalori) dell'ordinamento nazionale (quale il diritto di accesso al giudice; e, verrebbe da aggiungere, a maggior ragione quando si tratta di accesso volto a tutelare diritti fondamentali, quali il diritto alla vita e alla dignità umana, sia pure sotto il solo profilo risarcitorio), la scelta del 2023 ha ritenuto di bilanciare, escludendone quindi una qualunque recessività, con questi ultimi un altro principio di diritto internazionale, quale il rispetto dei patti, evidentemente in modo indipendente dal contenuto di questi e pure quando comportino la violazione di quei metavalori o principi cardinali dell'ordinamento.

E, però, non si tratta di tematica storica, esclusivamente *de praeteritu* e riferita a gravissimi e orrendi episodi di una o più guerre lontane nel tempo, nonostante i casi più eclatanti siano stati riferiti, almeno finora, a odiosi misfatti collocati temporalmente nel secondo conflitto mondiale: come dimostra la più recente esperienza del contenzioso seguito agli attentati alle torri gemelle dell'11 settembre 2001 e – ancor prima – della guerra nell'ex Jugoslavia, l'epoca contemporanea è, da un lato, caratterizzata da una sempre maggiore sensibilità di ripudio dei crimini contro l'umanità, ma pure, dall'altro, da una molto più intensa microconflittualità, occasione e teatro di una riproposizione di quegli stessi scenari e di commissione di quei crimini che pure si predica di ripudiare, come episodi anche recentissimi (quando non perfino tuttora in corso) malauguratamente dimostrano.

È per questo che le riflessioni su queste tematiche potranno contribuire non soltanto a comporre i contenziosi, dolenti e amari, per vicende remote e lontane dall'attualità se non per i diretti interessati e i loro eredi, ma anche da guida in tutti quelli futuri e potenziali, relativi alla sconsiderata ripresa di azioni da parte di comunità statali che, al termine del secondo conflitto mondiale, era parso fossero universalmente e concordemente bandite dal novero delle condotte

anche solo in astratto concepibili.

Sempre in via generale, la tematica della tutela esecutiva dei diritti risarcitori per crimini contro l'umanità commessi dagli Stati sarà qui esaminata su due piani: uno, generale, relativo a tutte le potenziali serie di controversie e di tutele che fossero via via instaurate e richieste; uno, particolare, relativo al contenzioso tra la Repubblica italiana e la Repubblica federale tedesca in relazione ai danni per crimini commessi dal Terzo Reich nel periodo del secondo conflitto mondiale.

2. I principi rilevanti in tema di giurisdizione esecutiva

Va premessa ad ogni approfondimento la constatazione dell'accettazione, ormai generalizzata, dell'indefettibilità della tutela giurisdizionale esecutiva[2], riconosciuta dalla stessa Consulta come cardine dell'effettività della tutela del diritto[3] pure in alcune importanti pronunce di incostituzionalità di alcuni eccessi della normativa dettata per l'emergenza pandemica[4].

Il processo esecutivo, dopo la stasi dei primi cinquantacinque anni di vigenza del codice del 1942, che ne aveva comportato la sopraffazione dall'evoluzione del sistema economico e la conseguente inadeguatezza ad una risposta di effettività ed efficacia nella tutela dei diritti, ha visto un fervore riformatore notevole, quando non un'autentica bulimia normativa: a partire dai primi interventi riformatori della fine del millennio con l'introduzione della delega ad alcuni professionisti, dalla Riforma del 2005-6, che investì una gran parte del libro III del codice di rito recependo anche in buona parte le "prassi virtuose" poste in essere in alcuni uffici giudiziari italiani, si sono susseguiti numerosi interventi riformatori, di minore ma sempre varia – e non sempre univoca[5] – portata.

Altra decisiva premessa è la conferma del valore insuperabile del titolo esecutivo, soprattutto se giudiziale e se definitivo, sia pure – in tale ultimo caso – con alcuni correttivi recenti in tema di tutela dei diritti del consumatore[6], restando coesistente allo stesso concetto di ordinamento che ai comandi impartiti dall'autorità e nelle forme di legge sia garantita l'attuazione od esecuzione: e, tra questi, vi sono appunto le condanne pronunciate dai tribunali, che sono per definizione titoli esecutivi.

Completa la serie di premesse la specificazione dell'impossibilità, in sede esecutiva, di rimettere in discussione il merito di un titolo esecutivo giudiziale: non si può giammai addurre alcuna

contestazione su fatti anteriori alla sua formazione o alla sua definitività, poiché quelle avrebbero dovuto dedursi esclusivamente coi mezzi di impugnazione previsti dall'ordinamento contro di quello[7], mentre quelle per fatti posteriori alla definitività o alla maturazione delle preclusioni per farli in quella sede valere non integrano, a stretto rigore, un'impugnazione del titolo, ma appunto l'articolazione di fatti di cui quello non ha legittimamente potuto tener conto e per la cui omessa considerazione non potrebbe mai considerarsi inficiato: ed in entrambi i casi non può tecnicamente impugnarsi un titolo per un vizio non suo proprio. Fa eccezione esclusivamente il venir meno definitivo del titolo esecutivo, unico a potere, anche di ufficio, essere rilevato perfino di ufficio[8].

3. La giurisdizione esecutiva nei confronti degli Stati esteri

Questa ampia premessa conduce ad una conclusione fondamentale per affrontare il discorso della declinazione della giurisdizione esecutiva in caso di coinvolgimento, quale debitore, di uno Stato estero.

Si vuol dire che il giudice del processo esecutivo – che già di per sé non risolve mai questioni di diritto, se non quando sia investito, nella diversa veste di relativo giudice istruttore, delle parentesi propriamente cognitive del processo esecutivo stesso (opposizioni esecutive e divisioni endoesecutive; non anche i subprocedimenti di accertamento dell'obbligo del terzo o di risoluzione delle controversie distributive, di cui agli artt. 549 e 512 cod. proc. civ., che restano fasi incidentali eventuali del processo esecutivo e concluse con provvedimenti privi di qualunque attitudine al giudicato) – non affronta mai questioni di giurisdizione in relazione alla pretesa consacrata nel titolo esecutivo, né allo sviluppo del processo esecutivo in sé e per sé solo considerato.

Pertanto, involgendo semmai le contestazioni del titolo anche giudiziale non la giurisdizione, ma la legittimità dell'azione esecutiva, ogni mutamento delle condizioni di legittimità del titolo va fatto previamente valere nelle sedi cognitive proprie a tanto deputate: ne consegue che ciò che vincola il giudice dell'esecuzione è solamente il titolo esecutivo e, quando giudiziale, se ritualmente reso tale in forza di provvedimenti giurisdizionali che ancora non siano stati inficiati nelle forme di rito previste.

Di conseguenza, l'improcedibilità non può essere dichiarata per vicende eventuali del merito dei titoli, da farsi valere in separata sede cognitiva, in applicazione del principio di diritto per il

quale in caso di titolo esecutivo giudiziale, costituendo questo di per sé solo presupposto necessario e sufficiente del processo esecutivo, non possono in questo direttamente venire in considerazione, né spiegare alcuna efficacia, fatti o vicende successivi relativi alla proponibilità dell'azione conclusa col titolo, quand'anche per difetto di giurisdizione in capo al giudice che ha emesso il titolo, finché questo non sia stato riformato nelle sedi cognitive proprie ancora eventualmente esperibili[9].

E, tuttavia, quando debitore è uno Stato estero, in applicazione – al campo dell'esecuzione civile – del generalissimo principio dell'eguaglianza sovrana tra gli Stati, rimontante all'assetto della modernità disegnato dalla pace di Vestfalia di quasi quattrocento anni fa, in suo favore vige il principio dell'immunità, sia pure ristretta.

Questo vale non già ad escludere la giurisdizione del giudice nazionale, bensì a limitare i beni suscettibili di pignoramento e di esecuzione forzata, restando la potestà di amministrarla riconosciuta come funzionale al giudice del foro, cioè del luogo dove quella deve realizzarsi. Con la conseguenza che il diritto al giudice e alla tutela giurisdizionale, in tal caso mediante promovimento dell'esecuzione forzata, è comunque garantito, benché modulato – e, spesso, significativamente temperato – dall'operatività della norma consuetudinaria di diritto internazionale. In altri termini, la dottrina dell'immunità degli Stati non scherma affatto la giurisdizione del giudice in sede esecutiva, ma incide sui beni dello Stato suscettibili di espropriazione forzata: se questi sono riferibili ad una funzione in senso lato pubblicistica, ossia ad attività *iure imperii*, vi è l'immunità (quella cosiddetta ristretta) e quindi essi non sono pignorabili nel contesto di una procedura di espropriazione forzata; se, invece, si tratta di beni, che attengono all'attività *iure gestionis* dello Stato, essi sono pignorabili normalmente[10], sia pure con alcune sensibili limitazioni variamente apposte da talune norme speciali.

Il principio da ultimo richiamato è stato da tempo recepito in alcune legislazioni nazionali e, di recente, dalla stessa Convenzione di New York del 2004 sulle immunità giurisdizionali degli Stati (UNCSI)[11], ratificata dall'Italia, ma non ancora entrata in vigore[12] ed espressamente autodefinitasi non retroattiva. Il suo art. 12 introduce una deroga alla regola generale sull'immunità giurisdizionale dello Stato estero in ragione della c.d. *tort exception*: essa giustifica la giurisdizione dello Stato del foro per controversie con lo Stato estero in tema di illeciti civili per danni materiali a persone o beni attribuibili alla condotta posta in essere nello Stato del foro da un individuo che sia organo dello Stato estero; tuttavia, come ha rilevato la Corte internazionale di giustizia e sottolineato l'Italia nella dichiarazione formulata aderendo alla Convenzione del 2004, questa disciplina convenzionale non si applica al significativo caso

dell'attività di forze armate straniere nello svolgimento delle loro funzioni ufficiali.

Sebbene si dubiti della corrispondenza tra UNCSI e consuetudine, che è molto discussa in dottrina e nelle giurisprudenze nazionali^[13], la giurisprudenza nazionale può dirsi sufficientemente consolidata in tal senso^[14].

In linea generale, quindi, una volta riscontrata la presenza di un titolo esecutivo (che può essere o una sentenza nazionale, oppure una sentenza straniera munita di *exequatur*, oppure ancora una sentenza eurounitaria alle condizioni previste dalle vigenti discipline sul riconoscimento e l'esecuzione dei singoli Stati membri (tra cui, tra l'altro, proprio la Repubblica federale di Germania), la tematica si focalizza sulla concreta possibilità di porre in esecuzione il titolo stesso e, cioè, di individuare i beni utilmente aggredibili, in testa allo Stato estero debitore, affinché questi ne risponda per soddisfare le obbligazioni a suo carico poste dal titolo esecutivo.

Sue ulteriori applicazioni possono individuarsi:

- nella disciplina sull'impignorabilità delle somme ex art. 19-bis del d.l. n. 132/2014^[15], che, applicabile alle esecuzioni presso terzi iniziate (o, meglio, nell'ambito delle quali l'atto di pignoramento sia stato notificato) dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 132 del 2014, cioè l'11 novembre 2014, è stato introdotto in sede di conversione del decreto-legge recante "Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile"; e che, rubricato "Crediti delle rappresentanze diplomatiche e consolari straniere", si colloca immediatamente dopo la disposizione recante l'introduzione di "Misure per l'efficienza e la semplificazione del processo esecutivo", prevedendo: "1. Non sono soggette ad esecuzione forzata, a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio, le somme a disposizione dei soggetti di cui all'articolo 21, comma 1, lettera a), della Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, fatta a New York il 2 dicembre 2004, di cui alla legge 14 gennaio 2013, n. 5, depositate su conti correnti bancari o postali, in relazione ai quali il capo della rappresentanza, del posto consolare o il direttore, comunque denominato, dell'organizzazione internazionale in Italia, 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 di cui al presente comma. 2. Effettuate le comunicazioni di cui al comma 1 non possono eseguirsi pagamenti per titoli diversi da quelli per cui le somme sono vincolate. 3. Il pignoramento non determina a carico dell'impresa depositaria l'obbligo di accantonamento delle somme di cui al comma 1, ivi comprese quelle successivamente accreditate, e i soggetti di cui al comma 1 mantengono la piena disponibilità delle stesse.";

- nella ancor più recente disposizione dell'art. 11 d.l. 04/07/2024, n. 92, conv. con mod. dalla l. 08/08/2024, n. 112, a mente del quale: "1. Non possono essere sottoposti a sequestro né pignorati il denaro, i titoli e gli altri valori che costituiscono riserve valutarie di Stati esteri che le banche centrali o le autorità monetarie estere detengono o gestiscono per conto proprio o dello Stato a cui appartengono e che sono depositati presso la Banca d'Italia in appositi conti. Il sequestro e il pignoramento eseguiti sui beni di cui al primo periodo sono inefficaci e non sussiste l'obbligo di accantonamento da parte della Banca d'Italia. 2. L'inefficacia di cui al comma 1 è rilevata dal giudice dell'esecuzione anche d'ufficio. 3. I procedimenti esecutivi sui beni di cui al comma 1, pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, sono estinti»[\[16\]](#).

L'individuazione dei concreti ambiti di operatività di tali meccanismi (il primo dei quali caratterizzato da una singolare attribuzione di facoltà potestativa al debitore di scegliere unilateralmente ed insindacabilmente su quali beni consentire un'eventuale esecuzione e, quindi, di sottrarsi *ad libitum* alla regola generale della responsabilità patrimoniale) esula dai ristretti limiti di questo intervento: basti allora concludere che, sulla carta almeno, la tutela dei creditori degli Stati esteri, riconosciuti tali in titoli esecutivi, non soffre limitazione se non alla pari di quella di qualunque creditore che si trovi ad affrontare i rischi e le difficoltà di un'esecuzione su beni del debitore che potrebbero essere assistiti, per un interesse generale evidentemente equiordinato a quello del precedente, da uno speciale regime di esenzione dall'assoggettabilità alla procedura di espropriazione.

Ora, è evidente che l'introduzione di tali vincoli a valle del conseguimento di un titolo esecutivo giudiziale può indurre a dubitare dell'effettività della tutela giurisdizionale: e non è mancato, in dottrina, chi ha concluso nel senso che tale complesso di interventi ha reso largamente «fittizia» la tutela giurisdizionale che pure la Corte costituzionale aveva inteso assicurare [\[17\]](#).

Non è, del resto, la prima volta che, il legislatore, quando non può – in generale, perché astretto da non più eludibili vincoli sovranazionali – esimersi dal riconoscere un diritto, soprattutto se tanto implica gravosi oneri a carico dell'erario, non di rado finisce – si spera, in modo non consapevole – con il renderne impervia ed incerta la concreta e materiale attuazione, talvolta rimettendola ad atti latamente discrezionali del debitore medesimo o destinandola ai meandri di barocche ed intricate procedure di concreta liquidazione: lo dimostra, del resto, il precedente della concreta applicazione della disciplina sugli indennizzi per l'irragionevole durata del processo ai sensi della legge n. 89/01[\[18\]](#), per la quale il nostro Paese è stato a più riprese riconosciuto inadempiente dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo agli obblighi ad esso

derivanti dalla Convenzione e, segnatamente, da quello di garantire i diritti fondamentali – tra cui l'accesso alla giustizia e il conseguimento di una risposta effettiva in tempi ragionevoli – e di apprestare rimedi congrui ed effettivi, facendosi carico di superare le disfunzioni di sistema.

4. La sentenza n. 159/2023 della Consulta e il processo esecutivo

Una delle premesse della sentenza n. 159/2023 è stata l'interpretazione autentica del proprio precedente, cioè la fondamentale sentenza n. 238/2014, nel senso di circoscriverne l'applicazione.

Ogni conclusione in quella sede raggiunta – sulla sussistenza della giurisdizione del giudice comune italiano in ordine alla particolare fattispecie dei giudizi aventi ad oggetto il risarcimento dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, quali quelli 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 – è stata reputata, nella più recente pronuncia, limitata appunto al giudizio di cognizione: con espressa esclusione, invece, per il processo esecutivo dell'operatività della deroga alla regola consuetudinaria dell'immunità, costituita dall'operatività dei controllimiti di cui alla sentenza n. 238/14.

L'affermazione si basa sulla constatazione, secca e categorica, che nel processo esecutivo la prospettiva è diversa rispetto al giudizio di cognizione: in sostanza, la Consulta esclude la sensibilità della giurisdizione esecutiva all'applicazione di ogni controllimite, evidentemente qualificando il regime dell'immunità giurisdizionale ristretta speciale ed al contempo esaustivo, né in grado di impattare con i metavalori riconosciuti a fondamento del precedente del 2014.

La considerazione, che costituisce il fulcro dell'esenzione della giurisdizione esecutiva dall'eccezione umanitaria, suscita qualche perplessità.

In primo luogo, da un punto di vista testuale la stessa sentenza n. 238/14 non prevedeva affatto una tale limitazione; anzi, la coraggiosa ampiezza delle affermazioni, ivi contenute, sul rifiuto da parte dell'ordinamento di una applicazione di norme consuetudinarie internazionali che implicassero il sacrificio di valori fondanti dell'ordinamento nazionale medesimo pareva (ma, per la verità, tuttora parrebbe) tale da non soffrire eccezioni e da non legittimare l'idea che la tutela di quei valori fosse consentita solo in alcune delle estrinsecazioni della sovranità statale e non in altre.

In secondo luogo, è lo stesso carattere indefettibile della tutela giurisdizionale esecutiva, riconosciuto dalla stessa Consulta come cardine dell'effettività della tutela del diritto[19] perfino in alcune importanti pronunce di incostituzionalità di alcuni eccessi della normativa emergenziale pandemica[20], a non giustificare un regime differenziato *in minus* a danno del creditore: del resto, se a colui che allega di essere tale è riconosciuta la cognizione su una pretesa ancora da accertare, pare incongruo negarla poi negli stessi termini una volta che quella pretesa sia stata perfino accertata e consacrata in un titolo esecutivo (che, se giudiziale e definitivo, è ormai – per diritto vivente – equiparato ad un elemento normativo[21]).

In terzo luogo, la giurisdizione esecutiva è indissolubilmente connessa al luogo dove l'esecuzione va posta in essere (in relazione, quindi, ai beni che a quella andranno assoggettati), sicché, in applicazione di principi che possono definirsi di ordine generale (per essere recepiti costantemente negli strumenti internazionali e sovranazionali), essa compete al giudice nazionale di quel luogo[22]: e, per di più, qualunque sia l'origine del credito, perché presupposto – necessario e sufficiente – del processo di esecuzione civile è l'esistenza di un titolo esecutivo per un diritto certo, liquido ed esigibile, senza che possano venire in rilievo profili cognitori[23].

In quarto luogo, l'operatività delle regole sulla limitazione della possibilità di sottoporre ad esecuzione forzata alcuni dei beni nella titolarità del debitore attiene ai limiti oggettivi dell'esecuzione stessa, ma non alla giurisdizione del giudice (o, in generale, dell'ufficio giudiziario) investito della relativa richiesta del creditore: in altri termini, si tratta di norme a valle dell'esercizio della funzione giurisdizionale, a tutela del debitore in deroga alla regola generalissima della sua responsabilità con tutti i cespiti del suo patrimonio, ma non tali da incidere sulla potestà giurisdizionale di assicurare comunque, in via sostitutiva del debitore inadempiente, la coattiva realizzazione del relativo interesse del creditore, consacrato nel titolo esecutivo.

Pertanto, anche a rimarcare il differente ambito di operatività dell'immunità ristretta dello Stato estero su cognizione ed esecuzione, vale a dire – rispettivamente – sulla giurisdizione e sulla pignorabilità dei beni, l'eccezione al *jus cogens* ricostruita dalla Sentenza n. 238/14 a tutela del metavalore della garanzia di accesso al giudice (e, per di più, nel caso peculiare e delicato dell'unica tutela residua possibile, cioè quella in forma risarcitoria, di diritti fondamentali quali la vita e la dignità della persona) ben poteva dirsi operare sulla disciplina propria del processo esecutivo e, così, appunto su quella della impignorabilità.

Invece, se prima del d.l. 36/22 l'esecuzione poteva perfino dirsi ammessa in modo indistinto (in forza dell'estensione dei principi della sent. 238/14) su tutti i beni dello Stato estero (o, almeno, poteva dirsi ancora possibile su quelli non destinati ad attività pubblicistiche, ove fosse stata reputata la persistenza del limite dell'impignorabilità di quelli in ragione della destinazione a tali attività), con il sistema così introdotto è preclusa qualsiasi esecuzione a chiunque agisca in forza di titoli per risarcimento di danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità nello specifico caso della 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. La tutela giurisdizionale esecutiva è, quindi, soppressa e negata.

5. Il fondo ristori quale alternativa stragiudiziale coattiva all'esecuzione

Il fulcro dell'esclusione dell'incostituzionalità della soppressione della tutela giurisdizionale esecutiva sta nella promozione del meccanismo apprestato dalla Repubblica italiana alla vigilia della pronuncia, da parte della Corte internazionale di giustizia, sulla domanda della Repubblica federale tedesca di misure cautelari per inibire lo sviluppo delle procedure esecutive intraprese o riprese in esito alla sentenza n. 238/14 della Corte costituzionale.

L'istituto è noto[\[24\]](#) e la stessa sentenza n. 159/23 si preoccupa di analizzarlo compiutamente, concludendo nel senso della sua piena equipollenza alla tutela esecutiva invece negata con la previsione dell'estinzione delle procedure pendenti e della radicale preclusione di quelle future e, pertanto, per l'equivalenza del sistema disegnato dall'art. 43, comma 3, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36 (convertito, con modificazioni, nella legge 29 giugno 2022, n. 79).

Questo è il meccanismo (che è stato, evidentemente, reputato preferibile a più lineari soluzioni: quale poteva dirsi, ad esempio, un dichiarato accollo *ex lege*, con assunzione diretta, da parte della Repubblica italiana, del debito della Repubblica federale tedesca consacrato nelle condanne nei confronti di questa):

- le azioni di cognizione introdotte successivamente all'entrata in vigore della norma (ma pur sempre entro il termine decadenziale fissato, infine elasso il 31/12/2023) per l'accertamento e liquidazione 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, si propongono con notifica all'Avvocatura dello Stato, sia pure senza specificazione del soggetto passivamente legittimato;

- le procedure esecutive basate sui titoli aventi ad oggetto la liquidazione dei danni di cui al comma 1 (di riconoscimento di risarcimenti per 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) 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", invece, non sono proponibili, ovvero, se già proposte, non possono proseguire e sono dichiarate estinte.

La Consulta lo qualifica:

- istitutivo di una sorta di espromissione *ex lege* (art. 1272 cod. civ.), eccezionalmente a contenuto liberatorio nella misura in cui è contestualmente estinta la procedura esecutiva in corso nei confronti del debitore (la Germania) e non ne sarebbe più proponibile una nuova;
- "in continuità" con l'art. 2 dell'Accordo di Bonn del 2 giugno 1961, ratificato con 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);
- integralmente e sicuramente satisfattivo per l'identificazione dello Stato italiano come destinatario delle richieste di tutela (benché sia poi stata sollevata la non secondaria questione dell'identificazione del soggetto titolare del relativo debito, tanto da indurre la presentazione di un disegno di legge, attualmente pendente al Senato col n. AS 733, per l'interpretazione autentica proprio dell'art. 43 del d.l. in esame) e, in quanto tale, più favorevole per il creditore rispetto all'alea di ogni procedura esecutiva ordinaria, oltretutto aggravata dalla limitazione dell'eseguibilità del titolo sui beni di proprietà dello Stato estero, collegata alla loro eventuale destinazione ad attività pubblicistiche.

Non sono presi in considerazione né la relatività storica degli Accordi di Bonn (e i dubbi di estensibilità di quelli ai risarcimenti richiesti *iure proprio* dai cittadini), né la decadenza dalle azioni future entro termini contenuti, né il travolgimento delle attività già espletate in sede esecutiva, né (sulla quale questione la Corte declina la possibilità di una autorimessione) l'esclusione dell'accesso al Fondo per i titoli esteri riconosciuti in danno di cittadini non italiani, né ancora la limitazione della dotazione.

Di tale articolata qualificazione del fondo, quale non irragionevole soluzione di bilanciamento del diritto al risarcimento del danno con il dovere internazionalistico di rispettare i patti e i trattati (evidentemente, anche quando questi abbiano come conseguenza la violazione di metavalori dell'ordinamento, ciò che era stato escluso dalla sentenza del 2014 perfino per

l'adesione all'ONU), occorre prendere atto, salvo a riconsiderare almeno alcuni di questi profili e di saggiarne la conformità ai principi eurounitari, costituzionali o convenzionali.

Bisogna, intanto, prendere atto che è stata riconosciuta la costituzionalità di un tale sistema. In pratica, mentre la giurisdizione cognitiva ha vissuto un'ulteriore, ma contenuta e definitiva, stagione di esperibilità (e comunque nella prospettiva di esitare nella forzata procedura di accesso al fondo), la giurisdizione esecutiva è stata invece radicalmente esclusa a prescindere dalla valutazione della pignorabilità o meno del bene concretamente aggredito e, per di più, in relazione a qualunque titolo nei confronti dello Stato estero ed a favore di chicchessia (quindi, senza neppure la possibilità, in tali casi, di accedere al fondo): in sostanza, la improponibilità viene collocata a monte del processo esecutivo, anziché a valle, quella essendo prevista in ragione del contenuto del titolo esecutivo. La giurisdizione esecutiva per quei titoli di condanna è esclusa e, quale unica alternativa praticabile, si impone l'adizione di un fondo *ad hoc* gestito dallo Stato.

In altri termini, si ha ora una sentenza di condanna, il cui regime di esecutorietà è oltretutto differito in via di ulteriore eccezione al momento della sua definitività, che non è idonea – per definizione normativa – ad integrare un titolo esecutivo, in dipendenza ed a causa del suo stesso oggetto: cioè, un diritto al risarcimento del danno non è suscettibile di tutela esecutiva e, per di più, a prescindere dal soggetto individuato come debitore (rilevando, appunto, solo l'oggettiva circostanza della *causa petendi* azionata e riconosciuta). E, poiché tale oggetto è pur sempre la tutela secondaria, unica residua, di un diritto altrimenti fondamentale o inviolabile della persona umana, si ha un caso in cui tale tutela è negata in radice in via esecutiva e, così, nel momento invece indefettibile della garanzia, da parte dell'ordinamento, della sua effettività.

Simili titoli, privati della loro naturale esecutività, sono degradati al rango di presupposti per accedere al fondo speciale, la cui piena satisfattività è ottimisticamente presa dalla Consulta a base della valutazione di totale equipollenza alla tutela esecutiva ordinaria e diretta: se è vero che la relativa posizione giuridica soggettiva dei vittoriosi attori in cognizione è configurata come diritto soggettivo, costoro sono esposti al rischio di dovere poi intentare ulteriore azione giudiziale nei confronti del fondo per conseguirne il pagamento. Se è vero che, al riguardo, dovrebbe quanto meno essere garantita la giurisdizione del giudice ordinario, per l'espressa qualificazione di diritto soggettivo perfetto della relativa situazione giuridica in capo al beneficiario della condanna, è altrettanto vero che tanto si tradurrebbe in un'ordinaria azione giudiziale, coi suoi due gradi di merito e il giudizio di legittimità, seguita poi da un'esecuzione in base al diverso e rinnovato titolo che il malcapitato attore pure avesse la ventura di conseguire

all'esito del giudizio di cognizione. Non secondaria, poi e da un punto di vista pratico o di effettività della misura, è la questione relativa alla copertura del fondo, che non pare aver tenuto conto neppure dell'ulteriore – e presupposta evidentemente quale ultimativa – riapertura dei termini (fatta salva la prescrizione^[25]) per la proposizione delle azioni risarcitorie.

Il rischio non marginale di una concreta – e davvero amara – ineffettività del sistema parrebbe davvero concreto.

6. Immunità ed eccezione umanitaria nella giurisdizione esecutiva

Può, a questo punto, tentarsi una sintesi dell'elaborazione fin qui tratteggiata e valutare le modalità di estrinsecazione e l'impatto dell'eccezione umanitaria all'immunità giurisdizionale degli Stati esteri nel processo esecutivo.

A. Prima ipotesi, ovvero fattispecie generale: il titolo azionato dal creditore del risarcimento del danno da violazione di norme sui diritti umani (crimini di guerra o contro l'umanità) non riguarda i crimini commessi dal Terzo Reich nel periodo del secondo conflitto mondiale.

A.1. In applicazione di regole generalissime, non è consentito al debitore Stato estero – tale consacrato nel titolo – di contestare il diritto al risarcimento, se non nel giudizio in cui il relativo titolo è stato formato, ma non è ancora definitivo; se il titolo fosse definitivo, non potrebbe utilmente dedursi alcun fatto impeditivo, modificativo o estintivo, né contestarsi alcun fatto costitutivo, che l'interessato avrebbe potuto – e, così, dovuto – far valere prima che il titolo giudiziale acquistasse l'autorità di cosa giudicata ed esclusivamente nel giudizio in cui quello era in discussione.

A.2. Tra i fatti successivi ammessi quale motivo di opposizione all'esecuzione (ma almeno minacciata, sicché difetta l'interesse ad addurli prima della notifica di un precetto o, in ogni modo, di qualunque univoca manifestazione di volontà del creditore di agire per il soddisfacimento del credito) c'è ogni vicenda estintiva del credito avvenuta o maturata in tempo successivo alla formazione del titolo: prima fra tutte, la prescrizione, ove non si acceda alla tesi dell'imprescrittibilità dei delitti contro l'umanità e dei crimini di guerra (il cui termine iniziale non può collocarsi prima del 2004).

A.3. Non essendo previsto alcuno strumento alternativo alla tutela giurisdizionale esecutiva ordinaria, il titolo può essere posto in esecuzione sui beni (mobili, immobili e crediti) dello Stato estero.

A.4. Nulla pare ostare all'applicabilità, alla fattispecie, dell'art. 492-bis cod. proc. civ. e, quindi, ad una ricerca ufficiosa dei beni suscettibili di pignoramento in testa allo Stato estero, sebbene possa dubitarsi la concreta possibilità di un loro rinvenimento nelle banche dati l'accesso alle quali è consentito dalla disciplina vigente.

A.5. Anteriormente al primo atto del singolo processo esecutivo, come disegnato dal codice di rito, non è tecnicamente possibile dedurre l'impignorabilità di beni, proprio perché questi non sono stati ancora assoggettati ad esecuzione.

A.6. Subito dopo il primo atto del processo esecutivo, invece, è data al debitore la facoltà di proporre un'opposizione esecutiva, sussumibile pacificamente nella fattispecie dell'art. 615 cod. proc. civ. (e, quindi, soggetta al solo termine finale di proponibilità della disposizione della vendita).

A.7. Una prima alternativa è ritenere il limite generale dell'impignorabilità dei beni destinati a funzioni pubblicistiche recessivo dinanzi alla prevalenza della tutela anche solo risarcitoria dei diritti offesi dai crimini di guerra e contro l'umanità, con la conseguenza che l'immunità, quand'anche ristretta, non potrebbe utilmente essere opposta al creditore (e la relativa eventuale opposizione ex art. 615 cod. proc. civ. andrebbe rigettata).

A.8. Va, però, riconosciuto che la sentenza 159/23 della Consulta pare chiaramente orientata nel senso della non operatività del controlimite della garanzia dell'accesso al giudice, applicato dalla sentenza 238/14 in via generale, in sede esecutiva, tanto da impostare su tale presupposto la ricostruzione di costituzionalità del meccanismo del fondo ristori. Ad accedere a tale soluzione, la pignorabilità andrebbe esclusa: resta dubbio se sia necessaria un'eccezione di parte, ove manchino specifiche disposizioni che abilitino il giudice dell'esecuzione a rilevare di ufficio tale qualità, oppure se la ragione dell'imposizione del vincolo abiliti, eccezionalmente, il giudice a tale rilievo.

A.9. In relazione alla soluzione prescelta quanto alle ipotesi sub A.7 e A.8, sarà rispettivamente ammessa o esclusa l'iscrizione di ipoteca sui beni immobili anche destinati ad attività pubblicistiche, mentre quella è sempre ammessa ove nei medesimi non siano espletate tali attività (dove la condivisibilità, una volta ammessa quale premessa l'opzione sub A.8, della scelta della Cassazione di escludere la legittimità di una consimile iscrizione su di un bene la cui

destinazione ad attività pubblicistiche è stata reputata non più discutibile).

B. Seconda ipotesi, ovvero fattispecie speciale: il titolo azionato dal creditore del risarcimento del danno da violazione di norme sui diritti umani riguarda i crimini commessi dal Terzo Reich nel periodo del secondo conflitto mondiale.

B.1. La peculiare struttura del meccanismo processuale disegnato dall'art. 43 del d.l. 36/22 non solo consente, ma esige che il giudice dell'esecuzione verifichi se il titolo si riferisca per avventura a tali ragioni di credito, in deroga all'istituzionale insensibilità del processo esecutivo alle vicende ed ai fatti oggetto del titolo esecutivo giudiziale. Unica rilevanza è attribuita all'oggetto ed alla ragione del credito. Il mantenimento di una alterità soggettiva tra debitore originario ed espromittente *ex lege* (stando a come la Consulta ha qualificato il meccanismo) esclude l'azionabilità (*ultra partes*) del titolo conseguito contro la Repubblica federale tedesca anche nei confronti della Repubblica italiana: questa, a prescindere che neppure potrebbe dirsi essersi riconosciuta debitrice nei confronti del creditore, ha sì promesso l'adempimento in luogo della debitrice diretta, ma ha privato il creditore della possibilità di agire immediatamente in via esecutiva contro l'espromittente in base al titolo originario.

B.2. La radicale esclusione di una tutela giurisdizionale esecutiva, in caso si tratti di tali titoli, preclude in radice qualsiasi questione sul merito, ma pure sul processo esecutivo, che può solo essere dichiarato estinto: il richiamo all'istituto tipico dell'estinzione dovrebbe implicare l'applicazione della disciplina sui termini e sui modi del rilievo di questa e, con essa, anche il regime delle spese e quello di impugnazione del provvedimento che la dichiara. Questo dovrebbe identificarsi nel reclamo (previsto, per consolidata giurisprudenza di legittimità, in tutte le ipotesi di estinzione c.d. tipica, cioè nominativamente indicata come tale dalla norma: qual è il caso in esame, parrebbe) ai sensi dell'art. 630 cod. proc. civ. e non nell'opposizione agli atti esecutivi ai sensi dell'art. 617 cod. proc. civ.

B.3. La preclusione in radice di qualunque tutela giurisdizionale esecutiva e la immediatezza dell'esito dell'estinzione rendono inattuali e, tecnicamente, non sorrette da interesse ad agire le doglianze circa la pignorabilità del bene, sia prima dell'inizio di qualunque procedimento esecutivo, sia dopo.

B.4. Come accennato, il creditore potrà utilizzare il titolo, altrimenti esecutivo, esclusivamente quale presupposto per accedere al fondo ristori, con le modalità del decreto ministeriale richiamato dalla norma. In caso di rifiuto o di ritardo, dovrebbe rimanere impregiudicato il suo

diritto di agire in giudizio, cioè in sede cognitiva, per farsi riconoscere creditore del relativo importo nei confronti del fondo stesso, ma rimane ancora inesplorata (e rimessa ad opportuni approfondimenti successivi) la questione della legittimazione passiva e dell'individuazione di quella, tra le differenti articolazioni dello Stato, da coinvolgere in uno, a fianco o in sostituzione del fondo stesso; come pure quello delle modalità dell'esecuzione del nuovo titolo esecutivo che il creditore fosse in grado di conseguire all'esito di una tale ulteriore iniziativa giudiziaria cognitiva.

7. Una conclusione in chiaroscuro

Dal punto di vista della tutela dei diritti e, tra questi, in special modo di quelli fondamentali della vita e della dignità della persona, la vicenda dell'immunità degli Stati dalla giurisdizione offre un quadro in chiaroscuro.

Il contenzioso tra Italia e Germania, relativo ancora oggi (dopo quasi ottant'anni dalla sua conclusione) alle tematiche dell'evento storicamente più traumatico del secolo scorso, poteva costituire un'occasione per un decisivo passo avanti verso l'effettività quanto meno della tutela secondaria e, cioè, di quella risarcitoria. Il coraggio dimostrato con la sentenza 238/14, che si era spinta a negare la conformità col sistema costituzionale di qualunque norma – compresa quella che ci ha inserito stabilmente nella comunità internazionale che si riconosce nei valori delle Nazioni Unite o, a maggior ragione, di qualsiasi patto bilaterale o multilaterale – che impedisse l'accesso al giudice e soprattutto quando si trattava di crimini di guerra e contro l'umanità, non è stato seguito da una rimeditazione a livello di ordinamento internazionale, essendo restati sporadici gli interventi nella stessa direzione.

Tanto, purtroppo, non dovrebbe stupire, visto che già alla metà del decennio scorso (e quindi nella stessa temperie in cui era maturata la 238/14) i nazionalismi avevano ripreso un vigore insospettato, foriero di evoluzioni impensabili fino a poco tempo prima, come la Brexit o l'elezione al vertice di importanti democrazie di campioni di un'esasperata attenzione agli interessi della singola Nazione. In questo clima, il superamento di un plurisecolare rispetto sacrale della sovranità del singolo Stato è diventato sempre più arduo anche solo da immaginare: e, perciò, può preconizzarsi un arroccamento ancora più sostenuto sulle posizioni tradizionali di ripudio di eccezioni al principio di intangibilità della sovranità del singolo Stato, viepiù se ha agito *iure imperii*.

La sentenza n. 238/14 aveva consegnato ai giudici nazionali un importante strumento per garantire la massima tutela possibile, anche soltanto secondaria poiché risarcitoria, di quei diritti fondamentali, ammettendo la possibilità del privato danneggiato (cioè, di colui che aveva visto calpestati e mortificati quei diritti fondamentali, oppure dei loro eredi, che nel relativo diritto risarcitorio erano succeduti) di adire un giudice nonostante qualunque contrario verdetto internazionale e nonostante qualunque patto tra Nazioni.

Si trattava di un traguardo importante, soprattutto di un traguardo che travalicava i pur sempre circoscritti limiti e confini della vicenda del risarcimento dei danni da crimini del Terzo Reich, poiché era suscettibile di una generalizzazione utilissima, soprattutto in tempi di sempre più marcata diffusione di meste occasioni di violazioni terribili dei medesimi diritti umani calpestati nel secondo conflitto mondiale.

Per potere mantenere i suoi impegni a livello internazionale, bilaterali e multilaterali, la Repubblica ha scelto, però, in un autentico bagno di realismo dopo la coraggiosa fuga in avanti del 2014, una soluzione di compromesso, caratterizzata anch'essa da una spiccata attitudine ad una generalizzazione: ma, stavolta, nel senso di una anche maggiore limitazione della concreta effettività di una tutela risarcitoria.

Da una parte, è vero che la compressione del diritto di accesso alla giurisdizione cognitiva poteva dirsi compensata da una sorta di definitiva riapertura dei termini e che la soppressione *tout court* del diritto di accesso alla giurisdizione esecutiva poteva dirsi, a sua volta, compensata dalla prospettiva di un approdo ad un fondo appositamente istituito quale meccanismo alternativo coattivamente imposto e prospettato fiduciosamente come del tutto e di certo soddisfattivo. Insomma, quanto al contenzioso tra Italia e Germania per le risarcitorie dei crimini del Terzo Reich l'immunità ristretta degli Stati è divenuta immunità assoluta: con un'eccezione temporale per la giurisdizione cognitiva, ma totale per quella esecutiva.

D'altra parte, è altrettanto vero che, per fare questo, la via scelta dal Giudice delle Leggi è stata quella di predicare la persistente vitalità del principio dell'immunità ristretta degli Stati esteri in materia di giurisdizione civile, nonostante tanto non fosse stato affatto postulato dal precedente intervento del 2014 e sebbene l'accesso al giudice dell'esecuzione fosse stato da sempre riconosciuto come ineliminabile e inscindibile complemento del diritto dell'accesso al giudice della cognizione: con la conseguenza che, al di fuori del contenzioso cognitivo ancora possibile o in corso (e che, del resto, per la riconosciuta costituzionalità della decadenza dalle relative azioni entro termini oggi ormai elassi o per il rischio della consumazione del termine prescrizione massima applicabile, ove non si acceda alla tesi dell'imprescrittibilità, dovrebbe qualificarsi

ormai storicamente circoscritto o in via di naturale esaurimento), la conclusione della persistenza della immunità ristretta declinata in campo esecutivo (e, quindi, della impignorabilità della totalità dei beni dello Stato estero destinati ad attività pubblicistiche, la cui individuazione è spesso – per di più – rimessa al diretto interessato, abilitato con questo a stabilire se e quando si degnerà magnanimamente di ottemperare ai suoi obblighi), con conseguente significativa compressione della possibilità di effettivo soddisfo, potrà valere per tutte le eventuali future azioni a tutela risarcitoria della violazione di diritti fondamentali da crimini di guerra o contro l'umanità.

La vicenda rende chiaro come l'attribuzione ai vecchi schemi e strumenti della responsabilità civile (e, tra questi, a quelli della ultrabimillennaria *lex Aquilia*) di compiti di riparazione di torti storici è pur sempre l'ultima risorsa del danneggiato, quando la risposta della società e del decisore politico è mancata o è sentita insufficiente: benché fenomeni di questa portata storica richiedano, per la verità, una presa di coscienza matura e consapevole, fino a quel momento il giurista e, in un ruolo forse inedito, perfino il processualcivilista non dovrebbero sottrarsi a quest'ulteriore sfida, per tentare di attingere una minima effettività della tutela almeno risarcitoria di quei fondamentali diritti conculcati con crimini esecrabili.

[2] Anche il Piano nazionale di ripresa e di resilienza si occupa di esecuzione civile: dopo l'attenzione che infine anche la giurisprudenza pare avere accordato ad un momento essenziale per l'effettività della tutela dei diritti e l'evidente centralità assunta negli interventi di riforma del processo civile, il Piano ricorda come già nelle *Country Specific Recommendations* indirizzate al nostro Paese negli anni 2019 e 2020 la Commissione Europea, pur dando atto dei progressi compiuti negli ultimi anni, abbia invitato l'Italia ad aumentare l'efficienza del sistema giudiziario civile e a velocizzare i procedimenti di esecuzione forzata e di escussione delle garanzie; e rimarca come la relazione dell'anno 2020 della Commissione Europea sottolinei la particolare rilevanza di questi fattori di criticità nel contesto dell'emergenza pandemica.

[3] Sul carattere indefettibile della tutela giurisdizionale esecutiva si è pronunciata a più riprese anche la Corte di cassazione: per tutte, basti un richiamo, a Cass. Sez. U. 14/12/2020, n. 28387, punti 36 e seg. delle ragioni della decisione, anche per il rinvio alla giurisprudenza sovranazionale pertinente.

[4] Corte cost. n. 225/18.

[5] Su alcuni di essi, di più immediato impatto sul tessuto sociale ed economico, si è anzi assistito ad un'oscillazione normativa a seconda della maggiore o minore effettività in concreto conseguita e delle conseguenze sui valori e sui principi di volta in volta ritenuti prevalenti, con conseguente stratificazione di interventi talvolta tra loro in contraddizione, in proiezione dell'ondivaga sensibilità del legislatore alla tematica coinvolta (quella dell'esecuzione sulla casa di abitazione), con una mutevolezza che ricorda quella che, nel processo penale e per la delicatezza e la rilevanza anche mediatica (quando non demagogica) degli interessi coinvolti, ha a lungo connotato la disciplina della custodia cautelare. Al riguardo ci si permette un rinvio a F. De Stefano, *Le modifiche al processo esecutivo*, in R. Masoni (a cura di), *Commentario Sistematico al Nuovo Processo Civile*, Milano, 2023, pp. 487 ss.

[6] A seguito della giurisprudenza eurounitaria, come interpretata da Cass., Sez. U., 06/04/2023, n. 9479, sul tema delle notissime sentenze del 17 maggio 2022 della Grande Camera della Corte di Giustizia dell'Unione europea.

[7] Per tutte: Cass. 17/02/2011, n. 3850; Cass. 25/02/2016, n. 3712; Cass. Sez. U. 23/01/2015, n. 1238; Cass. ord. 21/09/2017, n. 21954; Cass., Sez. U., 23/07/2019, n. 19889.

[8] Per Cass., Sez. U, 14/12/2020, n. 28387, in motivazione; Cass., Sez. U, 21/09/2021, n. 25478; nello stesso senso, tra moltissime: anche Cass., ord. 06/04/2022, n. 11237; Cass., ord. 16/02/2023, n. 4873.

[9] In tali esatti termini Cass. 03/09/2019, n. 21995.

[10] Viene al riguardo richiamata Corte cost. n. 329/92, indicata come seguita da Cass., Sez. U., 05/07/1997, n. 5888. In precedenza, peraltro, v. già: Cass., Sez. U., 04/05/1989, n. 2085; Cass., Sez. U., 04/04/1986, n. 2316. Nella giurisprudenza delle sezioni semplici, da ultimo: Cass. 29/01/2010, n. 2041; Cass. 08/06/2018, n. 14885. Tale interessante ultima sentenza, richiamata pure nella sentenza della Consulta, così si esprime: “la dichiarazione di inefficacia del titolo esecutivo, oggetto del dispositivo della decisione della Corte territoriale, non è coerente con la motivazione. Il vizio risiede nel fatto che l'immobile non è assoggettabile a procedura esecutiva, ma questo non significa anche che il titolo è inefficace. Tale titolo, al contrario, mantiene la propria efficacia, da esercitare eventualmente su beni diversi da quelli aventi le caratteristiche di Villa Vigoni. Infatti, dichiarando in dispositivo l'inefficacia esecutiva della sentenza greca n. 137/97, la Corte d'Appello di Milano ha adottato una decisione che non si fonda sulla motivazione come sopra decritta. Il nucleo centrale di tale statuizione risiede nella considerazione giuridica secondo cui, sulla base del diritto internazionale consuetudinario, non è consentita un'azione esecutiva avente ad oggetto beni di proprietà di Stati stranieri ove ricorra l'ulteriore presupposto

della destinazione a fini pubblicistici. Secondo la Corte territoriale, per quanto in precedenza illustrato, l'immobile Villa Vigoni costituisce un bene di proprietà di uno Stato estero avente destinazione e fini pubblicistici. Per tale motivo, e non per l'inidoneità del titolo, lo stesso non può essere oggetto di azione esecutiva o cautelare. Da tale ragionevole premessa giuridica, quindi, la Corte territoriale fa discendere l'ulteriore ed errata conseguenza della conferma integrale della sentenza del Tribunale di Como del 5 settembre 2013, che al contrario dichiarava l'inefficacia del titolo esecutivo in base al quale era stata iscritta l'ipoteca giudiziale di cui alla nota del 17 giugno 2007. La statuizione della Corte territoriale, invece, avrebbe dovuto rimanere nel perimetro della premessa giuridica e fattuale, correttamente espressa a pag. 6; per cui, all'esito di una valutazione ragionevole del compendio probatorio, affermare la destinazione pubblicistica di Villa Vigoni e, da tale circostanza, fare discendere il principio per cui tale immobile (per le sue peculiari caratteristiche e non per l'inidoneità in astratto del titolo) non può essere oggetto di azioni esecutive o cautelari. Mentre l'ulteriore affermazione secondo cui, sulla base di tali premesse, 'deve essere confermata integralmente la sentenza impugnata', costituisce una statuizione non coerente la motivazione.". In sostanza, l'errore del giudice del merito era consistito proprio nella confusione del piano della impignorabilità del bene con quello della caducazione del titolo esecutivo.

[11] Su cui, tra gli altri, A. jr Golia, *Dopo la disaggregazione. La sent. n. 159/2023 come "amministrazione diplomatica" tra argomentazione giuridica e giustizia costituzionale*, in *Nomos*, n. 3/2023, specialmente p. 5. Per la Convenzione si veda *General Assembly resolution 59/38, annex, Official Records of the General Assembly, Fifty-ninth Session, Supplement No. 49 (A/59/49)*. In essa si enuncia l'immunità quale regola generale (art. 5) e si prevede poi una serie di eccezioni (artt. 10 ss.). Nella parte IV (artt. 18-21) della Convenzione, relativa all'immunità dello Stato straniero da misure di esecuzione e cautelari, l'art. 21 individua alcune categorie di beni che devono essere necessariamente considerati come utilizzati per scopi di servizio pubblico non commerciali e che, pertanto, non possono essere oggetto di una destinazione a scopi diversi da parte dello Stato. In particolare, sono esenti da misure coercitive da parte dello Stato del foro anche: i beni di proprietà delle banche centrali o altre istituzioni bancarie dello Stato; i beni necessari allo svolgimento delle funzioni doganali; i beni parte del patrimonio culturale dello Stato e dei suoi archivi; i beni di rilevanza scientifica, culturale o storica e non suscettibili di alienazione.

[12] Con l. 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). La dottrina internazionalistica reputa che, sebbene la Convenzione non sia ancora entrata in vigore, questa

ratifica non sia priva di effetti giuridici, in applicazione dell'art. 18, lett. b, della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati: «Uno Stato deve astenersi dal compiere atti suscettibili di privare un trattato del suo oggetto e del suo scopo: [...] quando ha espresso il proprio consenso ad essere vincolato da un trattato, nel periodo che precede l'entrata in vigore del trattato e a condizione che questa non sia indebitamente ritardata».

[13] A. jr Golia, *op. cit.*, p. 6, ove ulteriori riferimenti.

[14] Sul principio di immunità ristretta ci si permette, anche per riferimenti, un rinvio a F. De Stefano, *L'immunità giurisdizionale ristretta degli Stati ed il rapporto di lavoro dipendente (in margine a Cass. Sez. U. 27/12/2019, n. 34474)*, in www.giustiziainsieme.it.

[15] Al riguardo, tra gli altri, si veda M. Morgese, *L'esecuzione forzata nei confronti di Stati esteri: etc.*, in www.judicium.it, dal 16/03/2022.

[16] Su cui v. G. Costantino, *Sulla sottrazione di beni di stati esteri alla esecuzione forzata*, in www.inexecutivis.it dal 15/07/2024.

[17] In tal senso G. Boggero, *Ancora sul seguito della sentenza n. 238/2014: una recente pronuncia del Tribunale di Sulmona*, in *Diritti comparati*, 20 novembre 2017, 2. Per la prassi dei tribunali italiani in sede esecutiva, v. in generale 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*, Napoli, 2023, *passim*.

[18] Ci si permette un rinvio a F. De Stefano, *La cronica anomalia della via italiana dei rimedi ai tempi della Giustizia (in margine a Cass. Sez. U. 23/07/2019, n. 19883): il "Pinto al cubo"*, in www.giustiziainsieme.it del 19/09/2019.

[19] Sul carattere indefettibile della tutela giurisdizionale esecutiva si è pronunciata a più riprese anche la Corte di cassazione: vedi sopra, pag. 3 e nota 3.

[20] Corte cost. n. 225/18.

[21] Cass., Sez. U., 21/02/2022, n. 5633.

[22] In tal senso v. già la remota Cass., Sez. U., 12/07/1993, n. 7631. Sull'estraneità del tema della pignorabilità di un qualsiasi bene alla questione di giurisdizione v. pure la ancora più risalente Cass., Sez. U., 19/05/1988 n. 3474 (preceduta, tra le altre, da Cass. 14/01/1981, n. 383), a superamento dell'originario opposto orientamento.

[23] Tra molte: Cass., Sez. U., 07/01/2016, n. 65.

[24] Si riporta, per comodità, il testo dell'art. 43 del d.l. 30 aprile 2022, n. 36, convertito, con modificazioni, nella legge 29 giugno 2022, n. 79.

“Art. 43. 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

1. Presso il Ministero dell'economia e delle finanze è istituito 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, con una dotazione di euro 20.000.000 per l'anno 2023 e di euro 13.655.467 per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026.

2. Hanno diritto all'accesso al Fondo, alle condizioni e secondo le modalità previste dal presente articolo e dal decreto di cui al comma 4, coloro che hanno ottenuto un titolo costituito da 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 di cui al comma 6. È a carico del Fondo il pagamento delle spese processuali liquidate nelle sentenze di cui al primo periodo. 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.

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.

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:

a) la procedura di accesso al Fondo;

b) le modalità di erogazione degli importi agli aventi diritto, detratte le somme eventualmente già ricevute dalla Repubblica italiana a titoli di benefici o indennizzi ai sensi della legge 10 marzo 1955, n. 96, del decreto del Presidente della Repubblica 6 ottobre 1963, n. 2043, della legge 18 novembre 1980, n. 791, e della legge 29 gennaio 1994, n. 94;

c) le ulteriori disposizioni per l'attuazione del presente articolo.

5. Il pagamento effettuato con le procedure previste al comma 4 estingue ogni diritto o ragione di credito correlata alle pretese risarcitorie per i fatti di cui al comma 1.

6. Fatta salva la decorrenza degli ordinari termini di prescrizione, le azioni di accertamento e liquidazione dei danni di cui al comma 1 non ancora iniziate alla data di entrata in vigore del presente decreto sono esercitate, a pena di decadenza, entro centottanta giorni dalla medesima data. La decadenza è dichiarata d'ufficio dal giudice. Gli atti introduttivi relativi a tali giudizi sono notificati presso gli uffici dell'Avvocatura dello Stato, nel rispetto dell'articolo 144 del codice di procedura civile. Se tale notifica è omessa, il giudice assegna un termine perentorio alla parte attrice per l'esecuzione di tale incombenza.

7. 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 legge 27 dicembre 2004, n. 307.”

Da ultimo con l'art. 8, comma 11-ter, del d.l. 29 settembre 2023, n. 132, convertito con modificazioni dalla L. 27 novembre 2023, n. 170, i termini decadenziali per l'esercizio delle azioni di accertamento e liquidazione dei danni, indicati al comma 6 dello stesso articolo, sono prorogati sino al 31 dicembre 2023.

[\[25\]](#) Per Cass. 08/02/2024, n. 3642, “Il *dies a quo* del termine di prescrizione del diritto al risarcimento dei danni conseguenti ai crimini contro l’umanità commessi dal regime nazista nei confronti di cittadini italiani durante la Seconda guerra mondiale non può essere individuato in una data anteriore al 2004, dal momento che solo a partire dalla sentenza delle Sezioni unite della S.C. n. 5044 del 2004 può considerarsi rispondente al ‘diritto vivente’ l’esclusione dell’immunità dalla giurisdizione civile degli Stati esteri rispetto agli atti posti in essere in violazione dei diritti fondamentali dell’individuo”. Non rileva in sede di esecuzione la diversa – e qui lasciata impregiudicata, rinviandosi agli approfondimenti tematici specifici -questione dell’imprescrittibilità dei crimini di guerra, anche a fini risarcitori: se è vero che, ad oggi, la Repubblica italiana non figura tra gli Stati che hanno ratificato la Convenzione ONU sull’imprescrittibilità dei crimini di guerra e dei crimini contro l’umanità del 26 novembre 1968, la prescrizione utilmente deducibile in sede di opposizione ad esecuzione sarebbe pur sempre e soltanto quella maturata *dopo* la pronuncia del titolo di condanna e *prima* dell’avvio dell’esecuzione.
