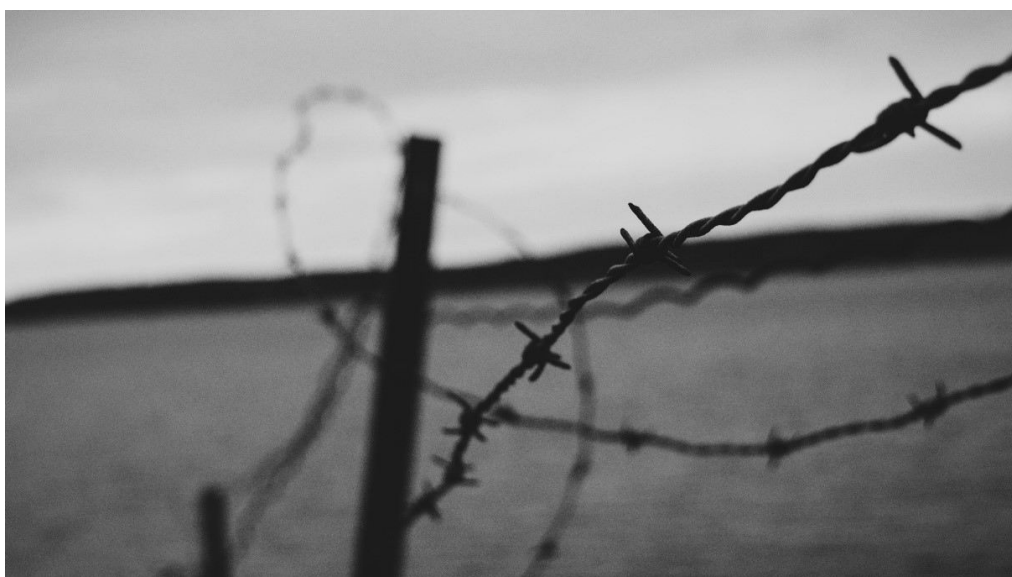


COLPE DI STATO, ATTO II
*Criminali nazisti e immunità degli Stati
di nuovo davanti alla Consulta*

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

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 sovrapponibilità 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 troveremo 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 leso 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’aggredibilità 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.

confligente 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 technicalità 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 temperate.