



N. 33 – settembre 2023

## **RISTORI ALLE VITTIME DI CRIMINI DEL TERZO REICH: note sul disegno di legge A.S. n. 733**

### *Il disegno di legge A.S. n. 733*

Questo disegno di legge reca una norma di interpretazione autentica, riferita a disposizione dell'articolo 43, comma 6, terzo periodo, del decreto-legge n. 36 del 2022.

Secondo quel comma, “fatta salva la decorrenza degli ordinari termini di prescrizione”, le azioni di 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 – non ancora iniziate alla data di entrata in vigore del medesimo decreto-legge n. 36, sono esercitate, a pena di decadenza, entro centottanta giorni dalla medesima data (termine poi posticipato al 28 giugno 2023). “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](#) (relativo alle notificazioni alle amministrazioni dello Stato). Se tale notifica è omessa, il giudice assegna un termine perentorio alla parte attrice per l'esecuzione di tale incombente”.

Ebbene, la norma formulata nel disegno di legge dispone che la notifica presso gli uffici dell'Avvocatura dello Stato sia da interpretarsi come avente il solo fine di portare a conoscenza dello Stato l'esercizio dell'azione, senza l'effetto di attribuire a quest'ultimo la qualità di parte né di determinare automaticamente l'interesse ad intervenire nel giudizio.

Si legge nella relazione illustrativa che siffatta formulazione è volta a scongiurare una prassi sin qui emersa in sede giudiziaria, ove l'Avvocatura dello Stato ha interpretato il più delle volte la notifica da essa ricevuta come se nel giudizio risarcitorio fossero convenuti il Ministero dell'economia e delle finanze o la Presidenza del Consiglio dei ministri (o entrambi), con la conseguenza che, nei medesimi casi, quelle amministrazioni si sono sovente costituite in giudizio per il tramite dell'Avvocatura, al fine di contestare le ragioni della parte attrice.

La vicenda ha dietro di sé un complesso ‘retrotterra’ storico-normativo, che vale scandagliare dapprima riferendo del contenuto delle disposizioni in materia dei ristori di cui si tratta, recate dal decreto-legge n. 36 del 2022, poi di una sentenza della Corte costituzionale che, in corso d’anno 2023, ne ha vagliato per un riguardo la legittimità costituzionale.

## Le disposizioni dell’articolo 43 del decreto-legge n. 36 del 2022

L’articolo 43 del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, ha istituito presso il Ministero dell’economia e delle finanze un 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 dalle forze del Terzo Reich durante la Seconda guerra mondiale.

In particolare, il suo **comma 1** istituisce presso il Ministero dell’economia e delle finanze - con una dotazione di 20.000.000 euro annui per il 2023 e di 11.808.000 euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026 - 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 dalle forze del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 (data dell’invasione della Polonia da parte delle truppe tedesche) e l’8 maggio 1945 (data nella quale si concluse la Seconda guerra mondiale in Europa).

Si tratta di una disposizione volta ad assicurare continuità all’accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica Federale di Germania per il regolamento di alcune questioni di carattere patrimoniale, economico e finanziario, concluso a Bonn il 2 giugno 1961, del quale è stata data esecuzione con d.P.R. 14 aprile 1962, n. 1263.

Rileva in particolare la definizione del 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 in quel lasso di tempo.

A tale riguardo, vale ricordare come la Corte internazionale di giustizia, con la sentenza emessa il 3 febbraio 2012 nel caso Immunità giurisdizionali dello Stato (*Germania c. Italia: Grecia interveniente*) accogliesse l’interpretazione della norma consuetudinaria sull’immunità fornita dallo Stato tedesco e condannasse l’Italia per la sua violazione, stabilendo il difetto di giurisdizione dei giudici italiani rispetto a qualsiasi azione risarcitoria promossa nei confronti della Germania per danni derivanti da *acta imperii*. Con la stessa sentenza, tra l’altro, la Corte intimava all’Italia di adottare le misure necessarie per garantire che le decisioni dei suoi tribunali, rese in violazione della norma sull’immunità, cessassero di produrre effetti.

In ottemperanza a quanto statuito dai giudici dell’Aja, l’Italia provvide ad emanare la legge 14 gennaio 2013, n. 5 (recante “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”), che all’articolo 3, comma 1, sanciva l’obbligo per il giudice di dichiarare il proprio difetto di giurisdizione in ogni stato e grado del processo per le condotte di uno Stato straniero per cui la Corte internazionale di giustizia avesse escluso l’assoggettamento a giurisdizione civile. Il comma 2 della norma prevedeva poi una nuova ipotesi di revocazione per difetto di giurisdizione civile nei confronti delle sentenze passate in giudicato in contrasto con la decisione dell’Aja.

Sul tema è peraltro intervenuta anche la Corte costituzionale che, con la **sentenza n. 238 del 2014**, ha ritenuto l’illegittimità costituzionale di tale norma per contrarietà ai principi supremi espressi dagli articoli 2 e 24 della Costituzione, nella misura in cui l’interpretazione della norma consuetudinaria di

diritto internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile straniera fornita dalla Corte internazionale di giustizia possa risultare totalmente preclusiva dell'accertamento giurisdizionale di qualsiasi condotta di uno Stato straniero. Per questo riguardo, v. *infra*.

Il **comma 2** individua i soggetti legittimati ad accedere alle prestazioni del Fondo.

Hanno diritto all'accesso al Fondo coloro che hanno ottenuto un titolo costituito da sentenza passata in giudicato avente ad oggetto l'accertamento e la liquidazione dei danni subiti, 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.

Resta ferma, in relazione ai giudizi pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge e a quelli instaurati successivamente, sentita l'Avvocatura dello Stato, la facoltà di definizione mediante transazione, che costituisce titolo per l'accesso al Fondo.

Il **comma 3** prevede che la deroga alla regola della provvisoria esecutorietà delle sentenze civili non ancora passate in giudicato, come disciplinata dall'articolo 282 del codice di procedura civile (*Esecuzione provvisoria*), anche nei procedimenti pendenti alla data della entrata in vigore della norma, operi con riguardo alle sentenze aventi ad oggetto l'accertamento e la liquidazione dei danni indennizzabili.

Tali **sentenze** acquistano efficacia esecutiva al momento del passaggio in giudicato e sono **eseguite esclusivamente a valere sul Fondo**.

Inoltre **le procedure esecutive** basate sui titoli aventi ad oggetto la liquidazione dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona 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**.

Il **comma 4** demanda a un 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, la disciplina di dettaglio circa:

- la procedura di accesso al Fondo;
- le modalità di erogazione degli importi agli aventi diritto;
- le ulteriori necessarie disposizioni di attuazione della norma.

Nel corso dell'esame parlamentare del disegno di legge di conversione, è stato precisato che con il decreto ministeriale siano stabilite le modalità di erogazione degli importi agli aventi diritto detratte le somme eventualmente già ricevute dalla Repubblica italiana a titolo di benefici o indennizzi in forza della legge n. 96 del 1955 ("Provvidenze a favore dei perseguitati politici antifascisti o razziali e dei loro familiari superstiti"), del d.P.R. n. 2043 del 1963 ("Norme per la ripartizione della somma versata dal Governo della Repubblica Federale di Germania, in base all'Accordo di Bonn del 2 giugno 1961, per indennizzi a cittadini italiani colpiti da misure di persecuzione nazionalsocialiste"), della legge n. 791 del 1980 ("Istituzione di un assegno vitalizio a favore degli ex deportati nei campi di sterminio nazista K.Z.") e della legge n. 94 del 1994 ("Integrazioni e modifiche alla legislazione recante provvidenze a favore degli ex deportati nei campi di sterminio nazista KZ").

In attuazione, è intervenuto il decreto ministeriale 28 giugno 2023 (il quale reca le disposizioni di dettaglio per l'accesso al Fondo, da parte dei soggetti che a seguito di azioni giudiziarie avviate entro il 28 giugno 2023, soddisfino alternativamente una delle seguenti condizioni: aver ottenuto un titolo costituito da una sentenza passata in giudicato avente ad oggetto l'accertamento e la liquidazione dei danni; aver definito i giudizi pendenti per effetto dell'esercizio delle azioni giudiziarie con un atto di transazione, secondo la normativa vigente, previo parere dell'Avvocatura dello Stato).

Il **comma 5** stabilisce che il pagamento effettuato con le dotazioni del Fondo **estingue** ogni diritto o ragione di credito correlata a eventuali pretese risarcitorie rientranti nell'ambito di applicazione della norma.

Infine, per assicurare la definitiva composizione delle pretese basate su fatti risalenti agli anni del secondo conflitto bellico, il **comma 6** prevede un **termine decadenziale** di 180 giorni (30 giorni nella formulazione originaria del decreto-legge) **per la proposizione delle eventuali azioni risarcitorie** non ancora iniziate alla data di entrata in vigore del presente decreto e la rilevabilità anche d'ufficio di tale termine. Siffatto termine (corrispondente al 30 novembre 2022) è stato indi prorogato al **28 giugno 2023** (dall'articolo 8, comma 11-*ter* del decreto-legge n. 198 del 2022).

Si prevede altresì che gli atti introduttivi relativi a tali eventuali futuri giudizi debbano essere notificati presso gli uffici dell'Avvocatura dello Stato, nel rispetto dell'articolo 144 del c.p.c. (*Notifiche alle amministrazioni dello Stato*). Se tale notifica è omessa, il giudice assegna alla parte attrice un termine perentorio per effettuare tale incombenza.

Il **comma 7** reca la copertura finanziaria.

### ***La sentenza n. 159 del 2023 della Corte costituzionale***

Una saliente disposizione dell'articolo 43 del decreto-legge n. 36 del 2022 è stata oggetto di vaglio di costituzionalità da parte della Corte costituzionale.

Si tratta della previsione (recata dal suo comma 3) secondo cui le *procedure esecutive* su titoli aventi ad oggetto la liquidazione dei danni non possono essere iniziate o proseguite e i giudizi di esecuzione eventualmente promossi sono estinti.

La questione di legittimità costituzionale della disposizione è stata ritenuta non fondata, con la **sentenza n. 159 del 2023**.

Nelle sue argomentazioni di diritto, la Corte distingue tra processo di cognizione e processo di esecuzione.

E rileva che l'immunità dei beni dello Stato estero dall'esecuzione forzata viene in rilievo quale limite alla pignorabilità, ma non incide, invece, sulla giurisdizione.

Nel processo di cognizione, infatti, la norma consuetudinaria internazionale sull'immunità dalla giurisdizione degli Stati stranieri per *acta imperii* (cui inerisce l'immunità dei beni dello Stato estero dall'esecuzione forzata) non opera quando essi risultino esser stati *delicta imperii*. In tal caso, non vi è l'adeguamento automatico di cui all'articolo 10, primo comma della Costituzione (secondo cui "l'ordinamento italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute"). A tale automatico adeguamento osta il "diritto al giudice", che la Corte costituzionale ha ripetutamente compreso fra i principi supremi dell'ordinamento costituzionale, ove l'oggetto dell'accertamento concerna il danno da crimini di guerra, quali crimini contro l'umanità e gravi violazioni dei diritti fondamentali della persona, inviolabili. Il

“diritto al giudice”, sancito dall’articolo 24 della Costituzione, congiuntamente al principio posto a tutela di diritti fondamentali della persona, secondo l’articolo 2 della Costituzione, si fondono nel diritto fondamentale alla dignità umana, che opera quale ‘controlimite’ all’ingresso nell’ordinamento italiano delle norme di qualsivoglia altro ordinamento.

Per tali crimini (tra i quali rientrano quelli compiuti dalle forze del Terzo Reich di cui si tratta) non si ha dunque immunità, la quale protegge la funzione, non anche comportamenti che non attengono all’esercizio tipico della potestà di governo e sono lesivi di diritti inviolabili.

È quanto già rilevato dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 238 del 2014.

Diverso il discorso per il processo di esecuzione (che quella sentenza non trattava). La norma ‘immunitaria’ consuetudinaria di diritto internazionale, se non preclude il diritto al giudice e alla tutela giurisdizionale né scherma la giurisdizione del giudice in sede esecutiva, tuttavia incide sulla suscettibilità dei beni dello Stato 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 tratti di beni che attengono all’attività *iure gestionis* dello Stato, essi sono pignorabili.

In questi termini, la norma consuetudinaria di diritto internazionale (come riconosciuta dalla Corte internazionale di giustizia nella citata sentenza del 3 febbraio 2012), ha ingresso nel nostro ordinamento *ex* articolo 10, primo comma, della Costituzione (senza che a ciò sia di ostacolo alcun controlimite, nemmeno quello ritenuto dalla sentenza n. 238 del 2014 quanto al giudizio di cognizione).

Con riferimento alla fase dell’esecuzione forzata, dunque, il giudice nazionale incorre nel vincolo di adeguamento alla pronuncia della Corte internazionale di giustizia. Pertanto non è consentita un’azione esecutiva avente ad oggetto beni di proprietà di Stati stranieri, ove questi abbiano destinazione a fini pubblicistici.

La sentenza della Corte costituzionale ripercorre, per il riguardo storico-normativo, il tema della riparazione dei danni di guerra inferti dalla Germania nei due conflitti mondiali novecenteschi. In tale percorso si collocano gli accordi di Bonn del 1961 tra Repubblica italiana e Repubblica Federale Tedesca, mossi dall’intento di superare le lacerazioni del passato. Da parte tedesca vi era l’impegno di versare una somma (quaranta milioni di marchi) da destinare a cittadini italiani vittime delle persecuzioni nazionalsocialista; da parte italiana si sottoscriveva una clausola liberatoria, onde quel pagamento valesse a regolare in modo definitivo tutte le questioni tra i due Stati, formanti oggetto dell’accordo (senza pregiudizio delle eventuali pretese di cittadini italiani in base alla legislazione tedesca sui risarcimenti).

Per altro verso, la sentenza della Corte internazionale di giustizia del 3 febbraio 2012 rilevava come il principio dell’immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione per gli atti funzionali importasse obblighi non rispettati dall’Italia (sia per l’accoglimento, in sede di cognizione del giudice civile, delle pretese vantate nei confronti della Germania per violazioni del diritto internazionale umanitario commesse dal Terzo Reich tedesco tra il 1943 ed il 1945, sia, in sede esecutiva, per l’adozione di misure coercitive, quale l’iscrizione all’ipoteca giudiziale, relativamente, nel caso specifico, a Villa Vigoni, di proprietà dello Stato tedesco).

Per conformarsi a tale indicazione giurisprudenziale, lo Stato italiano predisponne l’articolo 3 della legge n. 5 del 2013 (e correlativamente, la Corte di Cassazione affermava – rovesciando un suo precedente innovativo indirizzo – l’insussistenza della giurisdizione civile in materia di azione risarcitoria promossa nei confronti della Repubblica federale di Germania per danni da crimini di guerra).

Quella disposizione di legge era peraltro colpita – per quanto concerne il processo di cognizione – dalla pronuncia di incostituzionalità quale resa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 238 del 2014 citata.

Conseguentemente è stata riconosciuta la giurisdizione dello Stato per le azioni di accertamento e condanna promosse in sede cognitiva nei confronti di Stati esteri (la Repubblica federale tedesca, in questo caso) rispetto ad atti annoverabili quali crimini internazionali e, dunque, costituenti *delicta iure imperii* piuttosto che *acta iure imperii*, commessi (o iniziati con atti come la deportazione forzata) sul territorio italiano.

Siffatta evoluzione ha di fatto posto in discussione il termine decadenziale ultimo per far valere pretese indennitarie, prospettato negli accordi di Bonn del 1961 (e ‘recepito’ dall’articolo 6 del d.P.R. n. 2043 del 1963).

La sentenza costituzionale del 2014 ha portato infatti al riconoscimento della azionabilità innanzi al giudice ordinario della domanda di risarcimento del danno, nei confronti della Repubblica federale di Germania, per gravi lesioni dei diritti umani conseguenti a condotte qualificabili quali crimini contro l’umanità, imputabili al Terzo Reich nel periodo della Seconda guerra mondiale.

Dal canto suo la Repubblica federale di Germania ha nuovamente adito (nel corso del 2022) la Corte internazionale di giustizia, lamentando, in particolare, il rischio di disconoscimento dell’immunità quanto meno nella fase del processo esecutivo.

È in tale contesto che interviene l’articolo 43 del decreto-legge n. 36 del 2022, sopra ricordato.

Esso ha istituito un 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. Titolo per l’accesso al ristoro è una sentenza che sia passata in giudicato avente ad oggetto l’accertamento e la liquidazione dei danni da crimini di guerra, a seguito di azioni giudiziarie avviate alla data di entrata in vigore del medesimo decreto-legge n. 36 del 2022 (prorogato al 28 giugno 2023, dall’articolo 8 del decreto-legge n. 198 del 2022).

Al contempo, la disposizione ha statuito che le pronunce di condanna siano eseguite esclusivamente a valere sul Fondo. Non possono essere iniziate o proseguite procedure esecutive e i giudizi di esecuzione eventualmente intrapresi sono dichiarati estinti.

Siffatta ‘preclusione’ è stata ritenuta non incostituzionale dalla Corte. L’impianto normativo in cui si pone, essa ha rimarcato, “opera un non irragionevole bilanciamento” tra principi tutti di rango costituzionale: da un lato, la ricomprensione nella garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti (assicurata dall’articolo 24 della Costituzione), anche della fase dell’esecuzione forzata, in quanto necessaria a rendere effettiva l’attuazione del provvedimento giudiziale, tanto più quando leso è un diritto fondamentale (tutelato dall’articolo 2 della Costituzione); dall’altro, il rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali discendenti dai trattati, le cui disposizioni sono fin elevate a parametri interposti della legittimità costituzionale della normativa interna (*ex* articolo 117, primo comma, della Costituzione).

Ossia, l’indefettibilità della tutela giurisdizionale anche *in executivis* non è inficiata da una estinzione dei giudizi pendenti che sia corredata da disposizioni di carattere sostanziale tali da garantire, per altra via che non quella della esecuzione giudiziale, la sostanziale realizzazione dei diritti oggetto delle procedure estinte.

La Corte rileva che, nel caso in esame, “a fronte dell’arresto della procedura esecutiva in corso vi è la tutela approntata dal Fondo ‘ristori’ con un meccanismo di traslazione dell’onere

economico recato dall'obbligazione risarcitoria accertata con sentenza passata in giudicato, sì da conciliare, nel bilanciamento complessivo dei principi costituzionali in gioco, la tutela giurisdizionale delle vittime dei suddetti crimini di guerra e il rispetto degli specifici accordi internazionali in materia (l'Accordo di Bonn del 1961)".

L'accesso al Fondo viene a configurarsi come esecuzione della sentenza passata in giudicato, avente ad oggetto l'accertamento e la liquidazione dei danni per crimini di guerra. Talché al credito risarcitorio nei confronti della Germania è sostituito un diritto di analogo contenuto sul Fondo, risultando così una adeguata tutela alternativa a quella conseguibile con l'esecuzione forzata nei confronti di quello Stato.

Ed anzi viene superato l'ostacolo frapposto dall'immunità secondo la norma consuetudinaria internazionale nel processo di esecuzione.

L'accesso al Fondo è configurato come un diritto soggettivo, che trova fondamento nel titolo esecutivo già formatosi di condanna dello Stato straniero. Si tratta di diritto non già a un mero indennizzo bensì al risarcimento del danno.

“L'assoluta peculiarità della fattispecie, che vede la necessità di bilanciamento tra l'obbligo di rispetto dell'Accordo di Bonn del 1961 e la tutela giurisdizionale delle vittime dei suddetti crimini di guerra, costituisce ragione giustificatrice sufficiente per una disciplina differenziata ed eccezionale, la quale – per tutto quanto sopra argomentato – segna un non irragionevole punto di equilibrio nella complessa vicenda degli indennizzi e dei risarcimenti dei danni da crimini di guerra”.

*a cura di Luca Borsi*

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.