



PROCURA GENERALE
della Corte di cassazione

Sezione Terza

Udienza pubblica del 13 febbraio 2026

Ricorso R.G. 14732 del 2025; n. 2 del Ruolo

Rel. Cons. Gianniti

Memoria ex art. 378 c.p.c.

I SOSTITUTI PROCURATORI GENERALI

Letti gli atti;

premesso che per la compiuta esposizione del fatto e della vicenda processuale l'Ufficio rinvia alla pronuncia e al contenuto dei documenti di parte in atti, limitandosi qui al rilievo dei soli elementi del fatto e del processo e agli argomenti di diritto che la Procura generale ritiene necessari per formulare le proprie conclusioni

osservano quanto segue

1. I fatti processuali ancora rilevanti

_____, agendo in nome e per conto degli eredi _____, azionando, quale titolo esecutivo, la sentenza n. 137/1997 emessa dal Tribunale di _____ in danno della _____ (resa esecutiva in Italia), ha sottoposto ad esecuzione i crediti vantati dalla _____ (di cui si assume la piena identità soggettiva con la debitrice) nei confronti dei terzi pignorati _____ e _____;

tale espropriazione (iscritta al R.G. del Tribunale di Roma con il numero 12456 del 2009) è stata sospesa in conseguenza della instaurazione del giudizio di accertamento dell'obbligo dei due predetti terzi pignorati;

pendente la citata espropriazione e nonostante essa fosse ancora sospesa (ai sensi dell'art. 549 c.p.c.), la _____ ha invocato la estinzione del processo assumendo che il giudice dell'esecuzione avrebbe dovuto provvedere in tal senso, disponendo in conformità con l'art. 43 del decreto-legge n. 36 del 2022, convertito con modificazioni dalla legge n. 79 del 2022;

il giudice dell'esecuzione ha respinto l'eccezione con ordinanza tempestivamente reclamata dalla parte esecutata;

il Tribunale di Roma, dichiarata la inammissibilità dell'intervento volontario spiegato nel processo dalla Presidenza del Consiglio, ha rigettato il reclamo in virtù di sentenza confermata dalla Corte di Appello di Roma (con sentenza n. 3105 del 2025 notificata il 21.5.2005).

La Corte di Appello di Roma ha ritenuto che l'unica lettura costituzionalmente orientata dell'art. 43 della legge n. 79 del 2022 è quella secondo cui tale disposizione consente di procedere alla chiusura anticipata delle procedure esecutive promosse nei confronti della _____ per la soddisfazione dei crediti risarcitori liquidati alle vittime dei crimini di guerra provocati dalle _____ nel periodo compreso tra il 1° ____ e l'8 ____ solo allorquando tali crediti siano riferibili a cittadini italiani o stranieri che possono beneficiare della ammissione al Fondo ristori istituito con la medesima legge.

Detta sentenza della Corte di Appello di Roma è stata impugnata con il ricorso principale dalla _____ (che lamenta la violazione dell'art. 43 della legge n. 79 del 2022) e, con ricorso incidentale, dalla Presidenza del Consiglio (che, in via preliminare, contesta la declaratoria di inammissibilità del suo intervento e, comunque, aderisce integralmente alle difese svolte dalla parte esecutata nonché reclamante).

2. La questione controversa.

Il presente ricorso impone alla Suprema Corte di stabilire se, ai sensi dell'art. 43, comma 3, della legge n. 79 del 2022, sia ammissibile la prosecuzione di una espropriazione intrapresa a cura di cittadini stranieri che hanno agito esecutivamente in Italia azionando quale titolo esecutivo una sentenza straniera munita del relativo *exequatur* che riconosce loro il diritto al risarcimento del danno provocato dal compimento di un crimine di guerra,

commesso dal _____ nel periodo compreso tra il 1° ____ e l'8 ____, e consumato, non in Italia, ma in territorio estero.

Occorre, inoltre, valutare se l'intervento spiegato dalla Presidenza del Consiglio, dichiarato inammissibile dal Tribunale con statuizione confermata dalla Corte di Appello, sia stato legittimamente formalizzato.

Detto ciò, e prima di approdare ad una possibile soluzione interpretativa del citato articolo 43, si reputa opportuno procedere preliminarmente sia alla illustrazione del quadro normativo di riferimento, sia alla ricostruzione dei principi generali in tema di immunità giurisdizionale degli Stati.

3. Il quadro normativo di riferimento.

L'art. 43 del decreto-legge n. 36 del 2022, convertito con modificazioni dalla legge n. 79 del 2022, (rubricato "*Istituzione del Fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani dalle ____ nel periodo tra il 1° ____ e l'8 ____*") detta una articolata disciplina che è indispensabile ricostruire in questa sede, seppure limitatamente ai profili che intercettano la questione controversa, avendo cura di individuare quali siano state le modifiche apportate al testo originario della norma dalla legge di conversione.

I primi due commi del citato articolo 43 del decreto-legge n. 35 del 2022, restati intatti a seguito della emanazione della legge di conversione n. 79 del 2022, stabiliscono che:

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 _____ nel periodo tra il 1° ____ e l'8 ____, assicurando continuità all'Accordo tra la ____ e la ____ 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.....".*

Dalle indicazioni normative appena richiamate si evince che il neocostituito Fondo ristori è stato creato al fine di soddisfare i crediti risarcitori derivanti da una duplice tipologia di crimini di guerra (commessi nel periodo compreso tra il 1939 e il 1945 dalle _____):
a) quelli perpetrati sul territorio italiano indipendentemente dalla nazionalità della vittima;
b) quelli compiuti in danno di cittadini italiani indipendentemente dal luogo in cui sono stati perpetrati.

In entrambi i casi occorre, comunque, che il credito risarcitorio sia stato accertato giudizialmente con sentenze o altri provvedimenti divenuti irrevocabili.

L'art. 43, comma 3, è stato, invece, oggetto di modifiche nel corso dell'*iter legislativo*.

Nella stesura originaria (di cui al decreto-legge n. 35), detta disposizione prevedeva che *“In deroga all’articolo 282 del codice di procedura civile, anche nei procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, le sentenze aventi ad oggetto l’accertamento e la liquidazione dei danni di cui al comma 1 acquistano efficacia esecutiva al momento del passaggio in giudicato. Le procedure esecutive basate sui titoli aventi ad oggetto la liquidazione dei danni di cui al comma 1 non possono essere iniziate o proseguite e i giudizi di esecuzione eventualmente intrapresi possono essere estinti”*.

Il medesimo terzo comma, a seguito della conversione, è stato modificato nel primo periodo che introduce la deroga all'art. 282 c.p.c. ed è stato integrato nel resto sicché oggi stabilisce che *“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 _____ per il risarcimento di danni provocati dalle _____ nel periodo tra il 1° _____ e l’8 _____ non possono essere iniziate o proseguite e i giudizi di esecuzione eventualmente intrapresi sono estinti”*.

Detto ciò, è pacifico che le procedure esecutive avviate per la soddisfazione dei crediti risarcitori di cui si sta discutendo debbono essere estinte *ex lege* quando avviate da coloro (cittadini italiani o stranieri) che hanno diritto ad escutere il Fondo ristori.

Non è, invece, scontata la sorte da riservare alle analoghe procedure esecutive promosse per la soddisfazione degli stessi crediti risarcitori in virtù di iniziativa processuale assunta

da cittadini stranieri che non hanno accesso al Fondo ristori poiché sono stati vittima degli stessi crimini di guerra perpetrati all'estero in quanto non è agevole intendere il senso della locuzione aggiunta in sede di conversione.

Due paiono le soluzioni interpretative astrattamente prospettabili.

Al riguardo, per un verso, potrebbe ipotizzarsi che il legislatore abbia inteso vietare l'azione esecutiva nei confronti della _____ per il soddisfacimento di crediti rinvenienti dai crimini di guerra commessi dal _____ senza operare alcun distinguo. Accedendo a tale prima ricostruzione, quindi, nessuna esecuzione individuale potrebbe essere promossa o proseguita nei confronti dello _____ sul territorio nazionale anche quando il creditore non abbia diritto a beneficiare della tutela compensativa apprestata dal neocostituito Fondo ristori perché straniero e danneggiato all'estero.

Per altro verso, è altrettanto sostenibile la tesi secondo cui la precisazione introdotta in sede di conversione ha una portata meno dirompente poiché vale solo a chiarire che l'accesso al Fondo ristori è riservato ai cittadini italiani o ai cittadini stranieri la cui pretesa risarcitoria sia stata accertata con sentenza italiana o straniera di guisa che non possono essere iniziate o proseguite, ad istanza dei predetti, processi espropriativi in danno della _____. Accedendo a tale seconda ricostruzione, l'art. 43 non sarebbe in alcun modo applicabile alle iniziative processuali in ambito esecutivo assunte dai cittadini stranieri che siano stati vittime dei crimini di guerra consumati in territorio estero e abbiano sottoposto a pignoramento i beni della _____ ubicati in Italia.

4. Focus sui lavori preparatori e circa la *ratio* dell'art. 43 del decreto-legge n. 36 del 2022, convertito con modificazioni dalla legge n. 79 del 2022.

L'art. 43 del decreto-legge n. 36 del 2022, convertito con modificazioni dalla legge n. 79 del 2022, ha una genesi chiara che risulta stigmatizzata dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 159 del 2023 (di cui si dirà meglio in seguito).

La predetta disposizione è volta ad assicurare continuità all'accordo tra la _____ e la _____ concluso a _____ il 2 _____ (al quale è stata data esecuzione con d.P.R. 14 _____, n. 1263) in virtù del quale quest'ultima si è obbligata a versare all'Italia 40 milioni di marchi *“a favore di cittadini italiani che per ragioni di razza, fede o ideologia”* fossero stati oggetto di *“misure di persecuzione nazionalsocialiste e che a causa di tali misure avessero sofferto privazioni*

di libertà o danni alla salute, nonché a favore dei superstiti di coloro che erano deceduti a causa di tali persecuzioni”.

Con il citato articolo 43 l'Italia si prefigge di attuare l'obbligo internazionale assunto che le impone di tenere indenne la _____ dagli effetti di eventuali provvedimenti emessi in danno di quest'ultima e a favore di cittadini italiani che siano stati vittime di crimini di guerra per la cui soddisfazione ha già ricevuto un ingente somma di denaro a destinazione vincolata.

Quanto esposto consente, però, di rilevare che l'art. 43 in parola preserva la _____ dalle possibili azioni esecutive ben oltre i limiti dell'accordo di _____.

Tale disposizione, invero, attribuisce l'accesso al Fondo (cui è correlato pacificamente il divieto di promuovere o proseguire processi esecutivi), non solo ai cittadini italiani (a beneficio dei quali la _____ aveva versato l'importo previsto dal Trattato internazionale), ma anche ai cittadini stranieri, a condizione, però, che questi ultimi siano stati vittime di crimini di guerra sul territorio italiano.

Detto ciò, è ragionevole ritenere che la scelta operata dal nostro legislatore sia ispirata a ragioni di coerenza sistematica e si fondi sui possibili seguenti rilievi:

- i. il diritto al risarcimento del danno spettante ai cittadini stranieri che abbiano subito un crimine di guerra in Italia dovrà essere inevitabilmente accertato da un giudice italiano;
- ii. le sentenze del giudice italiano sono eseguibili senza limitazioni sul territorio nazionale;
- iii. la garanzia della immunità dello Stato federale di Germania da possibili azioni esecutive in Italia può essere garantita solo concedendo anche agli stranieri che siano stati vittime in Italia di un crimine di guerra commesso dal _____ il diritto a beneficiare della tutela compensativa apprestata dal Fondo ristori.

Fatte tali premesse, occorre prima di ogni altra considerazione, valutare se l'interpretazione dell'art. 43, terzo comma, possa essere compiuta tenendo conto dei lavori preparatori che hanno preceduto l'emanazione della legge di conversione.

In proposito è bene rammentare che, nel corso dell'esame del decreto-legge in sede referente, è stato approvato dalle Commissioni riunite I° e VII del Senato della Repubblica, su proposta dei Senatori _____, il 16 _____ – 8° seduta Notturna, l'emendamento 43.2 (testo 4) in virtù del quale si è precisato che l'azione esecutiva è preclusa anche quando

promossa per la soddisfazione di crediti risarcitori recanti la liquidazione dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona *“accertati da sentenze straniere recanti la condanna della _____ per il risarcimento di danni provocati dalle _____ nel periodo tra il 1° _____ e l'8 _____”*.

Le ragioni di tale emendamento non risultano, però, esplicitate quanto all'aspetto che qui rileva.

Nella relazione tecnica esplicativa del maxiemendamento governativo 1.9000 (approvato a larga maggioranza il 22 giugno 2022 dal Senato della Repubblica) in cui è stata inserita la modifica dell'originario testo del decreto-legge è detto solo che : *«Con la disposizione si interviene nella definizione dell'ambito di applicazione della disposizione in esame, stabilendo che acquistano efficacia esecutiva al momento del passaggio in giudicato e sono eseguite esclusivamente a valere sul Fondo di cui al medesimo comma 1 le sentenze aventi ad oggetto l'accertamento e la liquidazione dei danni di cui al comma 1 dell'articolo in esame, in deroga all'articolo 282 del codice di procedura civile, anche nei procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, ed inserendo l'impossibilità di iniziare o proseguire le azioni risarcitorie in presenza di sentenze straniere di condanna della _____ relative al risarcimento di danni provocati dalle _____ nel periodo tra il 1° _____ e l'8 _____ e i giudizi di esecuzione eventualmente intrapresi sono estinti (lettera a)”*.

Detta indicazione, tuttavia, non soccorre poiché non esplicita le ragioni della modifica.

Può, dunque, concludersi affermando che la disamina dei lavori preparatori non offre elementi significativi o comunque utili in sede di ermeneusi circa lo scopo perseguito dal legislatore con l'inserimento al terzo comma dell'art. 43 delle parole *«o derivanti da sentenze straniere recanti la condanna della _____ per il risarcimento di danni provocati dalle _____ nel periodo tra il 1° _____ e l'8 _____»*.

5. La sentenza della Corte costituzionale n. 159 del 2023.

Ciò premesso, si è sopra anticipato che la disposizione in esame è stata oggetto della pronuncia della Corte costituzionale n. 159 del 2023.

Il giudice remittente, dato atto della pendenza di una espropriazione mobiliare presso terzi avviata per il soddisfacimento di crediti risarcitori accertati con sentenze passate in giudicato a favore di cittadini italiani che sono stati vittime di crimini di guerra commessi dal _____, ha dubitato della conformità alla Costituzione dell'art. 43 decreto legge n. 35 del

2022, convertito dalla legge n. 79 del 2022 (per contrarietà agli artt. 2,3, 24 e 42 Cost.) nella parte in cui prevede la estinzione *ex lege* dei processi esecutivi in corso.

La Corte costituzionale, con la detta sentenza, ha ritenuto infondata la questione così come prospettata. In proposito, ha, invero, affermato che l'estinzione *ex lege* delle espropriazioni pendenti è compensata dalla tutela apprestata dal Fondo ristori che garantisce ai creditori un soddisfacimento di pari importo che *“anzi soddisfa maggiormente le aspettative dei creditori perché non c'è l'incertezza legata all'operatività dell'immunità ristretta degli Stati in sede esecutiva”*.

A ben vedere, dunque, secondo la Corte costituzionale, il divieto di iniziare e proseguire azioni esecutive individuali è lecito nella misura in cui opera a discapito di creditori che hanno diritto ad escutere il Fondo ristori.

Non è stata, invece, valutata la conformità alla Costituzione dell'art. 43 con riferimento ai casi in cui l'azione esecutiva sia stata promossa ad istanza di cittadini stranieri per crimini di guerra commessi dal _____ che non hanno accesso al Fondo ristori. Tale secondo profilo non ha, invero, costituito oggetto della ordinanza di rimessione ed è stata sottoposta all'esame della Consulta solo in pendenza del procedimento ma non esaminata nel merito.

Nondimeno, importanti spunti di riflessione possono ricavarsi da § 19 del *Considerato in diritto* laddove la Consulta così dispone: « 9.– *Infine non è fondata l'ulteriore questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 3 Cost.. La censura mossa dal giudice rimettente tiene conto solo dell'originario testo del citato art. 43, quale recato dal d.l. n. 36 del 2022, come convertito, che effettivamente pareva avallare la denunciata disparità di trattamento tra le procedure esecutive instaurate sulla base di titoli formati dall'autorità giudiziaria italiana e quelle promosse in forza di titoli costituiti da pronunce di un giudice straniero, ritualmente delibate dall'autorità giudiziaria italiana. Per queste ultime sembrava testualmente non operare l'estinzione d'ufficio del processo esecutivo, prevista per le prime, con conseguente denunciata disparità di trattamento rispetto a questo tertium comparationis.*

Ma con la successiva modifica apportata dalla legge di conversione n. 79 del 2022, intervenuta già prima dell'ordinanza di rimessione, si è previsto espressamente che non possono essere proseguite e sono estinte d'ufficio anche le procedure esecutive basate sui titoli costituiti da sentenze straniere, recanti la condanna della _____ per il risarcimento di danni provocati dalle _____ nel periodo tra il 1° _____ e l'8 _____. È stato quindi chiarito, in termini inequivocabili, che anche per le esecuzioni rette da siffatti titoli è prevista l'estinzione

ex lege del processo esecutivo, sicché l'ipotizzato (dal giudice rimettente) trattamento di miglior favore, allegato quale tertium comparationis, in realtà non sussiste, con conseguente infondatezza della relativa censura di illegittimità costituzionale.

Di ciò è consapevole, del resto, anche il creditore intervenuto nel processo esecutivo a quo sulla base della sentenza del giudice greco munita di exequatur, il quale, nella memoria depositata, denuncia, al contrario, il trattamento di minor favore per tali titoli stranieri, oggetto di deliberazione, stante che l'estinzione ex lege della procedura esecutiva non è compensata dal diritto di accesso al Fondo "ristori", trattandosi del risarcimento dei danni cagionati da un crimine di guerra commesso in _____ nei confronti di _____.

La difesa di tale parte intervenuta ha invitato, nella sua memoria, questa Corte a sollevare d'ufficio tale questione, ma essa è chiaramente fuori dal thema decidendum, quale fissato dall'ordinanza di rimessione, e comunque mancherebbe il nesso di pregiudizialità necessaria per giustificare l'autorimessione (ex plurimis, sentenza n. 24 del 2018)».

Dunque, la Corte esclude che la norma che si sta esaminando discrimini coloro che hanno accesso al Fondo ristori (italiani o stranieri che siano) per il fatto solo che il titolo esecutivo di cui dispongono sia costituito da una sentenza straniera che, come noto, a differenza di quella emessa in Italia, consente di promuovere l'esecuzione forzata solo a condizione che sia stata munita dell'exequatur.

Non chiarisce, invece, se le sentenze straniere menzionate dall'art. 43 comma 3 nella sua ultima formulazione siano solo quelle emesse a favore di quanti (cittadini italiani o stranieri) possono accedere al Fondo ristori oppure se rientrano in tale ambito anche le sentenze straniere emesse a favore di cittadini stranieri benché il diritto al risarcimento del danno sia stato loro riconosciuto in relazione a crimini di guerra compiuti in territorio estero.

6. La problematica dell'immunità degli Stati in caso di crimini lesivi la dignità umana.

In linea generale, è noto l'orientamento di codesta Corte sulla tematica del rispetto dei diritti inviolabili della persona umana che ha assunto il valore di principio fondamentale dell'ordinamento internazionale, così riducendo la portata e l'ambito di altri principi ai quali tale ordinamento si è tradizionalmente ispirato, quale quello sulla "sovrana uguaglianza" degli Stati, che costituisce il fondamento teorico della immunità dello Stato sovrano dalla giurisdizione civile di altro paese straniero.

La nota sentenza “Ferrini” ha, invero, evidenziato che la norma consuetudinaria di diritto internazionale, generalmente riconosciuta, che impone agli Stati l’obbligo di astenersi dall’esercitare il potere giurisdizionale nei confronti degli Stati stranieri, non ha carattere assoluto, nel senso che essa non accorda allo Stato straniero un’immunità totale dalla giurisdizione civile dello Stato territoriale.

Dunque, a principiare da Cass., Sez. Un., 11 marzo 2004 n. 5044, la predetta immunità non può essere invocata in presenza di comportamenti dello Stato straniero di tale gravità da configurare, in forza di norme consuetudinarie di diritto internazionale, crimini internazionali, in quanto lesivi, appunto, di quei valori universali di rispetto della dignità umana che trascendono gli interessi delle singole comunità statali, segnando il punto di rottura dell’esercizio tollerabile della sovranità.

Nel medesimo solco si sono poste poi sia Cass., Sez. Un., 29 maggio 2008, n. 14201, n. 14202 che Cass., Sez. Un., 20 maggio 2011, n. 11163.

A ben vedere si tratta di un’impostazione che scioglie la tensione fra diritto e giustizia nella consapevolezza che il messaggio della post-modernità giuridica è la elasticità e fattualità, insomma la “carnalità del diritto” (come rilevato dal Presidente _____).

La giurisdizione civile è, quindi, chiamata, in sede di bilanciamento dei contrapposti valori costituzionali, a orientare la declinazione applicativa verso la massima tutela della dignità umana. Tale ultimo concetto costituisce la pietra angolare dell’ordinamento costituzionale, quale punto di sintesi dei valori fondamentali del nostro ordinamento, di cui la Repubblica non può mai tollerare od imporne il sacrificio.

Approcciando la problematica secondo quest’angolo prospettico è agevole cogliere la profonda *ratio decidendi* della sentenza n. 238 del 2014 della Corte costituzionale, secondo cui, in presenza di un «crimine internazionale», nel quale la violazione del diritto umanitario è così grave da attingere i fondamenti stessi di esistenza delle comunità umane di ciascuno e di tutti gli Stati («crimini di lesa umanità») e delle relazioni fra essi, la Costituzione esclude l’operatività del meccanismo di adattamento automatico dell’art. 10, primo comma, Cost., con la conseguenza inevitabile che la norma internazionale, per la parte confliggente con i principi fondamentali e i diritti inviolabili, non entra nell’ordinamento e non può essere quindi applicata. Fra i principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale vi è il diritto di agire e di resistere in giudizio a difesa dei propri diritti (il diritto al giudice) riconosciuto dall’art. 24 Cost. *in primis* per la tutela dei diritti fondamentali della persona. L’art. 24 Cost. è strettamente legato all’art. 2 Cost.:

quest'ultimo è la norma sostanziale posta, tra i principi fondamentali della Costituzione, a presidio dell'inviolabilità dei diritti fondamentali della persona, tra i quali, nella specie conferente a titolo primario, la dignità; anche il primo presidia la dignità della persona, tutelando il suo diritto ad accedere alla giustizia per far valere il proprio diritto inviolabile. In questa prospettiva, allora, nei rapporti con gli Stati stranieri, il diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale può essere limitato purché vi sia un interesse pubblico riconoscibile come potenzialmente preminente sul principio consacrato nell'art. 24 Cost.

Dunque, il diritto alla tutela giurisdizionale, in caso di crimini contro l'umanità, costituisce un principio di ordine pubblico internazionale, prevalente sul principio consuetudinario di immunità giurisdizionale, espressione del principio generale della parità fra Stati sovrani, impedendo l'operatività del rinvio di cui all'art. 10, primo comma, Cost., limitatamente all'estensione dell'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati alle azioni di danni provocati da atti ritenuti *iure imperii* in violazione del diritto internazionale e dei diritti fondamentali della persona.

A sua volta codesta Corte di cassazione ha recepito tale sentenza, sostenendo che l'immunità dalla giurisdizione civile degli Stati esteri per atti "*iure imperii*" costituisce una prerogativa (e non un diritto) riconosciuta da norme consuetudinarie internazionali, la cui operatività per i "*delicta imperii*" è preclusa nel nostro ordinamento a seguito della sentenza della Corte cost. n. 238 del 2014: Cass., Sez. Un., 28 ottobre 2015, n. 21946; Id. 29 luglio 2016, n. 15812; Id. 13 gennaio 2017 n. 762; Id. 28 settembre 2020, n. 20442.

Tale prassi giurisprudenziale non ha, però, trovato avallo nella Corte internazionale di Giustizia, che, con la sentenza 3 febbraio 2012, ha statuito che l'Italia, negando l'immunità dalla giurisdizione alla _____ nelle azioni civili proposte da vittime di deportazioni durante la seconda guerra mondiale o da loro aventi causa, e dichiarando l'esecutività di una sentenza greca su beni tedeschi in Italia, ha violato il diritto internazionale. La Corte ha respinto la tesi dell'Italia, secondo cui, in deroga ai principi generali sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione, alla _____ non doveva essere riconosciuta, in questo caso, l'esenzione dalla giurisdizione civile, in quanto essa era venuta meno all'obbligo di assicurare il risarcimento alle vittime di crimini internazionali commessi durante la II guerra mondiale, escludendole dall'applicazione delle leggi tedesche in materia.

In ottemperanza a quanto statuito dai giudici dell'Aja è stata emessa 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 quelle condotte proprie 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 di quelle sentenze passate in giudicato in contrasto con la decisione dell' Aja.

A sua volta, la Corte costituzionale, con la sentenza 22 ottobre 2014, n. 238, ha, però, dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale norma per contrarietà ai principi supremi espressi dagli artt. 2 e 24 Cost., nella misura in cui l'interpretazione offerta della norma consuetudinaria di diritto internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile straniera fornita dalla Corte internazionale di giustizia potesse risultare totalmente preclusiva dell'accertamento giurisdizionale di qualsiasi condotta di uno Stato straniero.

6.1. Il profilo dell'immunità degli Stati dalla tutela esecutiva in caso di crimini lesivi la dignità umana.

Il tema della immunità internazionale degli Stati assume peculiari connotazioni nel settore della esecuzione forzata.

In proposito, è utile richiamare innanzitutto la nota sentenza n. 329 del 1992 con cui la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost. (assorbite le censure riferite agli artt. 23 e 41 Cost.) - dell'articolo unico del r.d.l. 30 agosto 1925 n. 1621, convertito nella L. 15 luglio 1926 n. 1263, nella parte in cui subordina all'autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia il compimento di atti conservativi o esecutivi su beni appartenenti a uno Stato estero diversi da quelli che, secondo le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, non sono assoggettabili a misure coercitive. Tale disposizione è stata, invero, ritenuta incompatibile con il diritto del creditore alla tutela giurisdizionale nonché con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza, sia in quanto investe il Ministro del potere-dovere di accertare l'esistenza di una condizione (destinazione dei beni ad atti '*iure gestionis*') da cui dipende la giurisdizione del giudice naturale; sia in quanto impone alla tutela giurisdizionale un limite (ulteriore rispetto a quelli derivanti dall'art. 10 Cost.) che non è giustificabile nell'attuale contesto di diritto internazionale, nel quale si è largamente affermato il principio dell'immunità ristretta degli Stati esteri '*in executivis*' ed è conseguentemente scemata la probabilità di reazioni

all'applicazione di esso; sia in quanto la prassi applicativa della norma censurata dimostra che essa ha finito col ripristinare virtualmente l'immunità assoluta.

Muovendo da quanto precede, è, dunque, palese che l'esenzione dei beni dello Stato estero dall'esecuzione forzata va compiuta avuto riguardo alla "destinazione" del bene, ossia con riferimento ai soli beni dello Stato del foro destinati all'esercizio di funzioni sovrane o al conseguimento di fini pubblicistici, e non anche ai beni impiegati per lo svolgimento di attività commerciali e in generale privatistiche.

In tal senso, si giustificano i principi successivamente affermati da Cass., Sez. Un., 25 maggio 1989, n. 2502, secondo cui la giurisdizione del giudice italiano deve essere negata, per effetto dei principi sull'immunità giurisdizionale di detti stati fissati dal diritto internazionale consuetudinario, solo ove siano sottoposti ad azione esecutiva o cautelare beni appartenenti a stati stranieri o loro enti destinati all'Esercizio delle loro funzioni sovrane, o comunque dei loro fini pubblicistici. Al contrario, la stessa deve essere affermata, ove i beni medesimi siano destinati ad attività commerciali, o, in genere, privatistiche, come nel caso di aeromobili impiegati in attività imprenditoriale di trasporto di persone o merci (nella specie, aeromobili della _____).

Negli stessi termini anche Cass., Sez. Un., 12 gennaio 1996, n. 173 ha ribadito che, per effetto dei principi di immunità giurisdizionale degli Stati stranieri, fissati dal diritto internazionale consuetudinario (a cui rinvia l'art. 10 della Costituzione), non sussiste la giurisdizione del giudice italiano in ordine all'azione esecutiva o cautelare su beni appartenenti a detti Stati o a loro enti pubblici, ove si tratti di beni destinati all'esercizio delle loro funzioni sovrane o, comunque, dei loro fini pubblicistici; mentre tale giurisdizione deve essere affermata ove i beni medesimi siano destinati ad attività commerciali o, in genere, privatistiche.

Il tema della immunità giurisdizionale degli Stati è stato, peraltro, affrontato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 159 del 2023 che, con riferimento a tale aspetto, ha affermato una serie di principi che possono riassumersi come segue:

- il diritto al giudice e alla tutela giurisdizionale esecutiva è comunque garantito, anche se modulato dall'operatività della norma consuetudinaria di diritto internazionale;
- pertanto, il canone dell'immunità ristretta degli Stati non vale ad escludere la giurisdizione del giudice nazionale ma solo a limitare i beni suscettibili di pignoramento e di esecuzione forzata;

- in sostanza, non sono suscettibili di espropriazione forzata i soli beni che siano destinati ad attività *iure imperii*, mentre al contrario sono normalmente pignorabili, senza limitazioni, i beni che attengono all'attività *iure gestionis* dello Stato debitore;
- la norma consuetudinaria di diritto internazionale dell'immunità ristretta degli Stati in ambito esecutivo così declinata è coerente con la Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, firmata a New York il 2 dicembre 2004, non ancora in vigore ma già ratificata dallo Stato italiano con legge n. 5 del 2013; la Parte IV della Convenzione (articoli da 18 a 21) prevede l'immunità dello Stato straniero da misure di esecuzione e cautelari.

Sempre la Corte costituzionale ha, peraltro, evidenziato che le regole appena esposte hanno trovato fondamento sia nella legislazione interna che nella giurisprudenza di legittimità.

L'art. 19-bis del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (recante “*Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile*”), convertito, con modificazioni, nella legge 10 novembre 2014, n. 162, ponendosi in perfetta linea con le regole innanzi precisate, ha stabilito che non sono soggette ad esecuzione forzata, a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio, le somme a disposizione dei soggetti di cui all'art. 21, comma 1, lettera a), della Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, 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, abbia dichiarato che il conto contiene esclusivamente somme destinate all'espletamento delle funzioni dei soggetti suddetti. È, perciò, confermata la non pignorabilità dei soli beni che abbiano destinazione pubblicistica.

La giurisprudenza di legittimità, anche in tempi recenti, ha ribadito i principi cui si è fatto cenno affermando che essi costituiscono ormai a tutti gli effetti “diritto vivente” (cfr. in tal senso, (cfr. in tal senso Cass., 8 giugno 2018, n. 14885 nonché Cass., 28 maggio 2025, n. 14253 che, peraltro, si richiama a Cass., 6 luglio 2021, n. 25045).

Alla luce di quanto precede, può conclusivamente affermarsi che la tutela giurisdizionale esecutiva è, di regola, sempre ammessa purché i beni pignorati non abbiano destinazione pubblicistica; anche quando tale destinazione pubblicistica ricorra, inoltre, il processo di espropriazione non può essere estinto di ufficio dal giudice poiché spetta allo Stato

straniero proporre l'opposizione all'esecuzione per lamentare l'impignorabilità del compendio staggito (Cass., Sez. Un., 1° luglio 1997, n. 5888; Id. 12 febbraio 1999 n. 53; Id. 19 ottobre 2000 n. 1124; Id. 17 luglio 2008, n. 19601).

7. La soluzione interpretativa della questione controversa.

In coerenza con il ruolo svolto dall'Ufficio della Procura generale presso la Corte di cassazione quale "parte pubblica chiamata, nel processo civile di cassazione, a collaborare all'attuazione dell'ordinamento in maniera indipendente rispetto agli interessi concreti delle parti" (Cass., Sez. un., 6 marzo 2020, n. 6459; Cass., Sez. un., 25 marzo 2022, n. 9779), si propongono a codesta Corte di legittimità le seguenti soluzioni interpretative-applicative.

7.1 La lettura costituzionalmente orientata dell'art. 43 della legge n. 79 del 2022.

In principalità, a parere della Procura Generale, il terzo comma dell'art. 43 della legge n. 79 del 2022 può essere interpretato nel senso che le espropriazioni promosse per la soddisfazione dei crediti risarcitori liquidati a favore delle vittime dei crimini di guerra perpetrati dalle _____ nel periodo compreso tra il 1° _____ e l'8 _____ non possono proseguire solo se promosse ad istanza di coloro che hanno diritto ad accedere alla tutela compensativa apprestata con l'istituzione del Fondo ristori.

Il diritto ad esercitare l'azione esecutiva su beni _____ situati nel territorio nazionale per il soddisfacimento dei crediti risarcitori di cui si è detto, quando fondati su sentenze o altri provvedimenti giurisdizionali passati in giudicato, spetta, quindi, in ossequio ai principi generali, ai soli cittadini stranieri che siano stati vittime di crimini di guerra consumati in territorio estero che non hanno diritto ad escutere lo Stato italiano. Sono solo questi ultimi soggetti, invero, quelli cui è negato l'accesso al Fondo ristori cui è correlato il divieto di promuovere processi di esecuzione forzata.

Molteplici argomenti possono indurre a tale conclusione.

Milita a favore della predetta soluzione interpretativa innanzitutto la rubrica dell'articolo 43 che, invariata anche a seguito delle modificazioni apportate al decreto legge in sede di conversione, reca *"Istituzione de Fondo Ristori 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 _____ nel periodo tra il 1° _____ e l'8 _____"*.

Detta rubrica chiarisce in modo inequivocabile che la disposizione che si sta esaminando è stata elaborata per costituire il Fondo ristori, individuare coloro che hanno diritto ad escuterlo, prevedere che quanti beneficiano dell'accesso alla tutela compensativa perdono il diritto ad agire esecutivamente in danno della _____ benché dispongano di un titolo esecutivo.

Pertanto, se si attribuisse all'art. 43 il significato auspicato dalla ricorrente principale e dalla ricorrente incidentale, la previsione del suo terzo comma diventerebbe del tutto disarmonica rispetto al resto.

La ricostruzione che si ritiene preferibile è ulteriormente confortata dal riferimento alle vicende di diritto internazionale che fanno da sfondo al decreto-legge n. 35 del 2022 e alla correlata legge di conversione.

In linea con le indicazioni della Corte costituzionale (il riferimento è alla sentenza n. 159 del 2023) in precedenza richiamate, deve ritenersi che l'art. 43 sia stato emanato per attuare l'impegno internazionale assunto dall'Italia nei confronti della _____.

Nei precedenti paragrafi si è, peraltro, rilevato che tale norma riserva alla _____ una tutela che travalica il contenuto dell'accordo di _____ poiché sancisce il divieto di azione esecutiva nei confronti dei creditori a beneficio dei quali sia stata accertata una pretesa risarcitoria, non solo quando questi ultimi siano cittadini italiani, ma anche quando si tratti di cittadini stranieri che abbiano subito il crimine di guerra sul territorio nazionale.

Si è, peraltro, sottolineato come tale estensione dell'ambito applicativo dell'art. 43 sia presumibilmente riconducibile a scelte di coerenza sistematica che invece non ricorrono se si guarda al caso dei cittadini stranieri che vantano analoghe pretese in relazione a crimini di guerra consumati all'estero.

Muovendo di questa prospettiva che tiene nel dovuto conto il complessivo ambiente normativo in cui la interpolazione effettuata in sede di conversione del detto decreto-legge si colloca, non si ritiene, in prima battuta, plausibile ipotizzare che il legislatore abbia voluto estendere la immunità giurisdizionale della _____ in ambito esecutivo non solo oltre quanto previsto in sede di accordi internazionali, ma anche al di fuori dei casi in cui una scelta estensiva potrebbe giustificarsi per preservare la coerenza complessiva dell'ordinamento interno.

Per completezza, giova, peraltro, osservare che la indiscriminata estensione dell'ambito applicativo dell'art. 43 non è parimenti giustificata neppure dalla impellente necessità di far sì che l'Italia rispetti la immunità giurisdizionale degli altri Stati sovrani.

Come in precedenza evidenziato, tale immunità in ambito esecutivo impone esclusivamente di fare salva la sola impignorabilità dei beni di proprietà degli Stati esteri ubicati in Italia a condizione che sia fornita prova del fatto che essi siano riferibili ad attività che tali Stati svolgono *iure imperii* nel nostro paese.

Detto ciò, non ci si può esimere dal valutare se la interpretazione che si ritiene preferibile risulti, comunque, compatibile con la lettera della norma.

A tale quesito può essere data risposta positiva.

Come ricordato in precedenza, l'art. 43, terzo comma, nella versione introdotta dalla legge di conversione stabilisce che i giudizi di esecuzione eventualmente intrapresi possono essere estinti quando *“basati sui titoli aventi ad oggetto la liquidazione dei danni di cui al comma 1 o derivanti da sentenze straniere recanti la condanna della ____ per il risarcimento di danni provocati dalle ____ nel periodo tra il 1° ____ e l'8 ____”*.

Ebbene, il dato testuale appena richiamato è certamente ambiguo.

Tutte le considerazioni sin qui volte si scontrano con la esigenza di spiegare la ragione per cui si sia fatto riferimento alle sentenze straniere utilizzando la particella disgiuntiva “o”.

La scelta lessicale operata dal legislatore può non smentire, però, la interpretazione dell'art. 43 che si è proposta.

Ritiene la Procura Generale che il legislatore, facendo riferimento alle sentenze straniere, non abbia inteso stabilire che il divieto di azione esecutiva sia stato esteso indiscriminatamente a tutti i danneggiati anche quando non hanno accesso al Fondo ristori.

La lettera della legge può, invero, essere diversamente intesa alla luce della *ratio* della disposizione, delle sue origini e dei principi di diritto internazionale.

Come anticipato, il Fondo ristori è accessibile ai cittadini italiani indipendentemente dal luogo in cui il crimine di guerra è stato perpetrato.

Il riconoscimento del diritto al risarcimento del danno in favore dei cittadini italiani, in ossequio al criterio del cd. *locus commissi delicti*, può, dunque, essere riconosciuto tanto

da una sentenza emessa in Italia se il crimine di guerra è stato perpetrato sul territorio nazionale, quanto da una sentenza emessa all'estero se il crimine di guerra è stato perpetrato altrove.

Muovendo da tale premessa e considerato che i riferimenti al titolo esecutivo (recante il riconoscimento del credito risarcitorio) contenuti sia nel primo comma che nel primo periodo del terzo comma dell'art. 43 sono evidentemente strutturati utilizzando termini e rinviando ad istituti propri del diritto interno (in tal senso, deve intendersi, in particolare, sia il riferimento alle sentenze e agli altri provvedimenti giurisdizionali menzionati al primo comma che, soprattutto, il riferimento all'art. 282 c.p.c. cui si fa cenno nel primo periodo del terzo comma), è ragionevole ipotizzare che, in sede di conversione, il legislatore abbia modificato il testo del decreto legge al solo fine di chiarire che i cittadini italiani che hanno accesso al Fondo ristori di cui al comma 1 subiscono la estinzione delle procedure esecutive da essi promosse anche quando tali procedure sono incardinate azionando sentenze straniere munite dell'*exequatur*.

D'altro canto, la necessità di operare un siffatto chiarimento è stato reso palese dalla stessa ordinanza di rimessione in cui si era adombrato che il terzo comma dell'art. 43 del decreto-legge non fosse conforme all'art. 3 della Costituzione in quanto non prevedeva che l'accesso degli italiani al Fondo ristori fosse consentito anche nei casi in cui il credito risarcitorio fosse stato accertato all'esterno.

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, in via principale si auspica che la Suprema Corte voglia accedere ad una lettura costituzionalmente orientata della norma in esame.

Come noto, infatti, per consolidata giurisprudenza costituzionale, il tenore letterale della disposizione assolve il giudice rimettente dall'onere di sperimentare l'interpretazione conforme solo quando questo tentativo esegetico è non implausibilmente reputato incompatibile con la ravvisata inequivocabile lettera della disposizione, ipotesi che, come detto non ricorre nel caso in esame.

Il Giudice delle leggi ha, invero, più volte affermato che «l'onere di interpretazione conforme viene meno, lasciando il passo all'incidente di costituzionalità, allorché il giudice rimettente sostenga [...] che il tenore letterale della disposizione non consenta tale interpretazione» (si v. le sentenze n. 110 del 2024, n. 55 del 2024, n. 4 del 2024; nello stesso senso, sentenze n. 202, n. 178, n. 104 del 2023, ed *ex plurimis*, sentenze n. 18 del 2022, n. 59 e n. 32 del 2021, n. 32 del 2020; ma si v. anche la sentenza n. 253 del 2020, secondo cui:

«l'interpretazione adeguatrice, orientata a rendere conforme il dettato normativo a Costituzione, ha pur sempre un insuperabile limite nel dato letterale della disposizione»).

7.2. Possibile contrasto con il dato costituzionale e sovranazionale dell'art. 43, comma 3, del decreto-legge n. 36 del 2022, convertito con modificazioni dalla legge n. 79 del 2022.

Ove non si ritenga di percorrere la riportata ipotesi interpretativa costituzionalmente orientata, alla luce delle superiori considerazioni, stante la obiettiva rilevanza dell'anzidetta norma, di cui, come nel caso di specie, codesta Corte deve necessariamente fare applicazione per decidere la controversia sottoposta, resta non manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità che attinge il comma 3 della "norma-ristori", là dove prevede l'impossibilità di iniziare o proseguire le azioni risarcitorie in presenza di sentenze straniere di condanna della _____ relative al risarcimento di danni provocati dalle _____ nel periodo tra il 1° _____ e l'8 _____ e i giudizi di esecuzione eventualmente intrapresi sono estinti.

Riesce davvero difficile rendere compatibile con il complessivo quadro costituzionale, a cominciare dalle disposizioni di cui agli artt. 2, 3, 10, 24, 117, comma, primo, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art.1 del Protocollo Addizionale n.1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, siccome interpretati nella soggetta materia dalla giurisprudenza costituzionale e sovranazionale, l'impedimento che si frapponga al creditore straniero (quale è la _____), che abbia richiesto ed ottenuto l'*exequatur* delle decisioni emesse da giudici stranieri di condanna della _____ e abbia poi avviato dei procedimenti esecutivi nei confronti di beni tedeschi siti sul territorio italiano (o comunque sia intervenuta nei procedimenti in qualità di creditore) aventi destinazione commerciale.

Va, invero, escluso che il bilanciamento tra la tutela giurisdizionale in sede esecutiva e gli interessi sottesi all'interpolazione dell'art. 43, comma 3, in parola avvenuta in corso di conversione del relativo decreto-legge (interessi, peraltro, non esplicitati nel corso dei lavori preparatori), debba essere risolto a favore di questi ultimi, attesa la denegata estensione anche a tale categoria di soggetti dell'accesso al Fondo e la forza dei metavalori da preservare per effetto della commissione di ripugnanti crimini contro la dignità umana.

Ove, come detto, non si ritenga che possa essere superato con alcun tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata, è evidente l'assoluto pregiudizio del diritto all'effettività della tutela giurisdizionale che subirebbero i creditori muniti di titoli costituiti da sentenze straniere, in quanto esclusi sia dal Fondo, sia dalla tutela esecutiva.

In dottrina, PAOLO VERONESI in <https://iris.unife.it/retrieve/292548e0-8261-4737-8289-8f6538a129ad/Volume%20Amicus%20Curiae%202023-1.pdf>) perspicuamente evidenzia come i beneficiari di *exequatur* verrebbero costretti a subire un trattamento di doppio sfavore, l'impedimento alla facoltà di avviare o proseguire azioni esecutive e l'impossibilità di accedere al fondo di ristoro, nel caso in cui venisse bloccato qualsivoglia giudizio esecutivo contro la ____ (fondato su sentenze straniere che siano, non trova neanche *ratio* nel trattato di ____ del ____, che si occupa degli indennizzi destinati alle sole posizioni italiane, ovvero delle posizioni di quei privati di cui si fa carico lo Stato abilitato ad esercitare la protezione diplomatica).

Invero, non è contestabile che la disposizione indubbiata, ove effettivamente si ritenga che impedisca qualsiasi azione esecutiva da parte di cittadini stranieri muniti di sentenze recepite in Italia, si risolva in una lesione del pieno esercizio del diritto di difesa di cui detti cittadini sono titolari. Senza che tale scelta normativa superi il giudizio di eguaglianza che è in sé un giudizio di ragionevolezza ex art. 3 Cost., vale a dire un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la causa normativa che la deve assistere (sentenza n. 89 del 1996) e che va apprezzata con un orientamento marcato alla concretezza, ossia tenendo conto degli effetti applicativi della disciplina, secondo un criterio di razionalità pratica (sentenza n. 74 del 1992), stante il chiaro pregiudizio discriminatorio e in lesione del principio di dignità umana, costituente, come detto, pietra angolare della esperienza giuridica Repubblicana e presidiato dall'art. 2 Cost. In effetti, il sindacato di costituzionalità non si arresta alla valutazione del proposito del legislatore cioè alla verifica di una "ragion sufficiente", ma si estende al giudizio di congruità del mezzo approntato rispetto allo scopo perseguito e al giudizio di proporzionalità della misura selezionata in vista dell'ottenimento di quello scopo. Il primo è teso a verificare la conformità del mezzo al fine, mentre il secondo è volto a saggiare la ragionevole proporzione tra lo strumento prescelto e le esigenze da soddisfare, in vista del minor sacrificio possibile di altri principi o valori costituzionalmente protetti, posto che la «proporzionalità del trattamento giuridico» costituisce uno degli aspetti essenziali della ragionevolezza e va apprezzata «tenendo conto del fine obiettivo insito nella disciplina normativa considerata [...] in relazione agli effetti pratici prodotti o producibili nei concreti rapporti della vita» (sentenza n. 163 del 1993; vedasi, pure, sentenze n. 1130 del 1988 e n. 186 del 2022). Col che detta disposizione viola, per quanto sopra detto, anche l'art. 10 Cost. sia perché presenta un'immunità assoluta in caso di crimini lesivi la dignità umana; sia perché si spinge, senza base costituzionale, a schermare da iniziative esecutive financo i beni riferibili alla ____ aventi una natura commerciale e non una destinazione pubblicistica.

E ciò sebbene, sempre in dottrina (TORRETTA SALERNO, in <https://iris.unife.it/retrieve/292548e0-8261-4737-82898f6538a129ad/Volume%20Amicus%20Curiae%202023-1.pdf>), si sia rimarcato che, in generale, l'eccezione umanitaria, in base alla quale si "erode" la sfera immunitaria rispetto alla giurisdizione di cognizione del foro per attività *iure imperii* che comportano gravi violazioni del diritto internazionale a danno di privati, avrebbe l'effetto di ricondurre la condotta dello Stato estero sotto l'egida dell'attività *iure gestionis*, con la conseguenza di dover assicurare la pienezza del risarcimento anche nella fase esecutiva. Si tratterebbe di un'opzione interpretativa perfettamente conforme alla sentenza 238 del 2014 che ha l'idea "di [voler] produrre un ulteriore ridimensionamento" della norma immunitaria.

In effetti, sotto tale profilo, potrebbe ritenersi che anche la Corte costituzionale, nella sentenza n. 159 del 2023, disegni il sentiero interpretativo per cui, anche le procedure esecutive intraprese nei confronti della _____ fondate su sentenze straniere, oggetto di *exequatur*, devono essere dichiarate estinte *ex lege*, pur qualora detto sacrificio non sia compensato dal diritto di accesso al Fondo "ristori" perché viene in rilievo, come nel caso di specie, il risarcimento dei danni cagionati da un crimine di guerra commesso all'estero nei confronti di cittadini stranieri.

E' allora evidente che, in ogni caso, la norma oggetto si ponga in contrasto con il generale insegnamento per cui l'immunità dalla giurisdizione civile degli Stati esteri per atti *iure imperii* costituisce «una prerogativa riconosciuta da norme consuetudinarie internazionali, la cui operatività è però preclusa nel nostro ordinamento per i *delicta imperii*, ossia per quei crimini compiuti in violazione di norme internazionali di *ius cogens*, in quanto lesivi di diritti fondamentali della persona»: sentenza n. 159 del 2023.

Donde, delle due, l'una: là dove codesta Corte non ritenga di percorrere la suggerita interpretazione costituzionalmente orientata, anche in considerazione della propensione espressa dall'art. 24 della Legge 11 marzo 1953, n. 87, occorre sollevare incidente di costituzionalità in relazione ai seguenti parametri costituzionali: artt. 2, 3, 10, 24, 117, comma, primo, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art.1 del Protocollo Addizionale n.1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, siccome interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel senso di ricomprendersi anche i diritti di credito (da ultimo, Corte europea dei diritti dell'uomo, Sez. I, sentenza, 11 dicembre 2025, Diaco e Lenchi c. Italia).

8. Le conclusioni rassegnate in relazione al caso concreto.

Alla luce di quanto sin qui sostenuto, la Procura Generale ritiene, in via principale, che la questione controversa vada risolta attraverso una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 43 che conduce ad enunciare la seguente *regula iuris*:

«il divieto di azione esecutiva sancito dall'art. 43, comma 3, della legge n. 79 del 2022 che comporta la necessità di estinguere di ufficio le espropriazioni eventualmente promosse sui beni della _____ ubicati sul territorio nazionale opera solo in danno dei cittadini italiani e dei cittadini stranieri che possono beneficiare della tutela compensativa apprestata dal Fondo ristori.

Ai sensi dell'art. 43, comma 1, della legge n. 79 del 2022 sono ammessi alla tutela compensativa del Fondo ristori i seguenti soggetti:

tutti i cittadini italiani cui sia stato riconosciuto il diritto al risarcimento del danno subito per effetto di un crimine di guerra (commesso dalle _____ nel periodo compreso tra il 1° _____ e l'8 _____), perpetrato ai loro danni in Italia o all'estero, in virtù di sentenza o altro provvedimento giurisdizionale dal giudice nazionale o in virtù di sentenza straniera munita di exequatur;

tutti i cittadini stranieri cui sia stato riconosciuto il diritto al risarcimento del danno subito per effetto di un crimine di guerra (commesso dalle _____ nel periodo compreso tra il 1° _____ e l'8 _____), perpetrato ai loro danni in Italia in virtù di sentenza o altro provvedimento giurisdizionale dal giudice nazionale;

hanno, conseguentemente diritto ad agire esecutivamente in danno della _____ sui beni di quest'ultima ubicati in Italia i soli cittadini stranieri cui sia stato riconosciuto il diritto al risarcimento del danno subito per effetto di un crimine di guerra (commesso dalle _____ nel periodo compreso tra il 1° _____ e l'8 _____), perpetrato ai loro danni all'estero, in virtù di sentenza straniera munita di exequatur».

Muovendo da quanto precede, si chiede, pertanto, alla Suprema Corte di rigettare il ricorso principale. La sentenza impugnata risulta, invero, conforme alla *regula iuris* di cui si è detto.

Analoga richiesta di rigetto viene contestualmente avanzata pure nei confronti della controricorrente incidentale anche se limitatamente ai profili di merito.

Il ricorso incidentale della Presidenza del Consiglio è, invece, fondato anche se in relazione alla sola questione di rito.

Contrariamente a quanto affermato dal Tribunale e dalla Corte di Appello deve ritenersi che l'intervento volontario formalizzato dalla Presidenza del Consiglio a sostegno delle

ragioni fatte valere con il reclamo dalla odierna parte ricorrente sia stato legittimamente spiegato.

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità l'interesse richiesto per la legittimazione all'intervento adesivo dipendente nel processo in corso fra altri soggetti ex art. 105, comma secondo, cod. proc. civ. deve essere non di mero fatto, ma giuridico, nel senso che tra adiuvante e adjuvato deve sussistere un vero e proprio rapporto giuridico sostanziale, tal che la posizione soggettiva del primo in questo rapporto possa essere - solo in via indiretta o riflessa - pregiudicata dal disconoscimento delle ragioni che il secondo sostiene contro il suo avversario in causa (Cass. n. 12798 del 1993).

Tali condizioni ricorrono nel caso in esame.

La Presidenza del Consiglio è, infatti, portatrice di un interesse giuridico specifico, personale e attuale alla riduzione in negativo dell'ambito applicativo del Fondo ristori nel senso di escludere la sua concreta operatività in favore dei cittadini stranieri a beneficio dei quali sia stato accertato da un giudice straniero il proprio diritto a conseguire dalla _____ il risarcimento del danno loro procurato dai crimini di guerra commessi dalle _____ nel periodo compreso tra il 1° _____ e l'8 _____.

Se, tuttavia, la lettura costituzionalmente orientata dell'art. 43 in esame che si è proposta non dovesse essere considerata percorribile, la Procura Generale chiede alla Suprema Corte di rimettere gli atti alla Corte costituzionale per le ragioni che si sono esposte.

Per questi motivi

chiede che codesta On. Corte di Cassazione:

- a) in principalità, rigetti il ricorso principale ed accolga solo parzialmente il ricorso incidentale;
- b) in via subordinata, chiede che codesta Corte rimetta alla Corte costituzionale, ritenendone la rilevanza e la non manifesta infondatezza nei termini di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 3, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante «Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)», convertito, con modificazioni, nella legge 29 giugno 2022, n. 79, nella parte in cui recita: «o derivanti da sentenze straniere recanti la condanna della _____ per il risarcimento di danni provocati dalle _____ nel periodo tra il 1° _____ e l'8 _____», per contrarietà agli artt. 2, 3, 10, 24, 117, comma, primo, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art.1 del Protocollo Addizionale n.1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

Roma, 20 gennaio 2026

La sostituta procuratrice generale dott.ssa Anna Maria Soldi

Il sostituto procuratore generale dott. Fulvio Troncone