Numero registro generale 14732/2025
Numero sezionale 575/2026
Numero di raccolta generale 8785/2026
Data pubblicazione 08/04/2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

TERZA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

FRANCO DE STEFANO	Presidente
PASQUALE GIANNITI	Consigliere-Rel.
CRISTIANO VALLE	Consigliere
AUGUSTO TATANGELO	Consigliere
ALBERTO CRIVELLI	Consigliere

Oggetto:

Processo esecutivo su titolo estero, in favore di cittadini stranieri, di condanna risarcitoria per crimini di guerra, commessi all'estero

Ud pu 13 febbraio 2026

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 14732/2025 R.G. proposto da:

DEUTSCHE BAHN AG, nella persona del legale rappresentante in atti indicato, rappresentata e difesa dagli avvocati CURCURUTO MONICA e BERNAVA ANDREA, presso l'indirizzo di posta elettronica certificata dei quali è domiciliata per legge;

-ricorrente principale-

PRESIDENZA CONSIGLIO DEI MINISTRI, in persona del Presidente in atti indicato, ed il MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, in persona del Ministro in atti indicato, rappresentati e difesi dall'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, presso il cui indirizzo di posta elettronica certificata sono domiciliati per legge;

- ricorrenti incidentali, adesivi al ricorso principale -

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

TRENITALIA SPA, nella persona del legale rappresentante in atti indicato, rappresentata e difesa dall'avvocato ALESII LEONARDO, presso il cui indirizzo di posta elettronica certificata è domiciliata per legge;

- controricorrente, adesivo al ricorso principale -

RETE FERROVIARIA ITALIANA SPA, in persona del legale rappresentante in atti indicato, difesa dall'avvocato ALESII LEONARDO

- controricorrente, adesivo al ricorso principale -

contro

REGIONE STEREA ELLADA, nella persona del legale rappresentante in atti indicato, rappresentata e difesa dagli avvocati GIANGIACOMO CLAUDIO e LAU JOACHIM, presso l'indirizzo di posta elettronica certificata dei quali è domiciliata per legge;

- controricorrente -

- resistente al ricorso principale ed al ricorso incidentale -

nonché nei confronti di

REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA (in seguito anche RFT) in persona dell'Ambasciatore accreditato *pro tempore*, in atti indicato, nonché I CREDITORI INTERVENUTI nel procedimento esecutivo R.G.E. n. 12456/2009, pendente davanti al Tribunale di Roma, in atti indicati;

- intimati -

avverso la SENTENZA della CORTE D'APPELLO di ROMA n. 3105/2025 depositata il 19/05/2025;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 13/02/2026 dal Consigliere PASQUALE GIANNITI;

udito il Procuratore Generale, che nella persona dei Sostituti ANNA MARIA SOLDI e FULVIO TRONCONE, ha concluso chiedendo che questa Corte:

a) in principalità, rigetti il ricorso principale ed accolga solo parzialmente il ricorso incidentale;

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

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 Germania per il risarcimento di danni provocati dalle forze del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945», 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);

uditi i DIFENSORI DELLE PARTI, indicati nel verbale di udienza, che hanno concluso insistendo nell'accoglimento delle rispettive richieste, in atti indicate.

FATTI DI CAUSA

1. Nel 1944, durante l'occupazione nazista della Grecia, le forze del Terzo Reich perpetrarono la strage di Distomo (in Beozia, oggi in Grecia Centrale), uccidendo 218 civili inermi.

Dopo vari decenni il Tribunale greco di Livadia con sentenza n. 137/1997 condannò la Repubblica Federale di Germania (d'ora in avanti, anche solo "RFT") al risarcimento del danno in favore degli eredi delle vittime.

In Grecia l'esecuzione non fu autorizzata dal Ministro della Giustizia, ragion per cui i creditori agirono in Italia per ottenere l'exequatur: la Corte d'appello di Firenze, con decreto n. 1648/2006, dichiarò esecutiva in Italia la sentenza n. 137/1997 del Tribunale di Livadia; la RFT si oppose alla delibazione ed al relativo giudizio partecipò anche la Presidenza del Consiglio (opponendosi all'esecutività del titolo in Italia), ma la Corte d'appello di Firenze rigettò l'opposizione

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

con la sentenza n. 1696/2008 e questa Corte con sentenza n. 11163/2011, rigettando definitivamente il ricorso di RFT, confermò l'esecutività del titolo greco in Italia.

2. Fu così che l'Autogestione Regionale di Voiotia (ora Regione Sterea Ellada), che agiva in rappresentanza della locale comunità greca, in forza della sentenza n. 137/1997 del Tribunale greco di Livadia, resa esecutiva in Italia dal menzionato decreto della Corte d'appello di Firenze, con atto di pignoramento presso terzi ed a seguito di precetto il cui ammontare è da uno dei terzi pignorati indicato in € 49.639.972,07, iniziò, dinanzi al Tribunale di Roma, un'azione esecutiva (iscritta al n. 12456/2009 R.G.E.) nei confronti della Deutsche Bahn AG (quale debitore esecutato), nonché nei confronti dei terzi pignorati Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. e di Trenitalia S.p.A. (di seguito, rispettivamente, DB, RFI e Trenitalia).

Avverso detto pignoramento DB propose opposizione all'esecuzione ed agli atti esecutivi (giudizio iscritto al NRG 13846/2010), sostenendo di essere un soggetto del tutto distinto dalla Repubblica Federale Tedesca (di seguito, per brevità, RFT), con una propria autonomia patrimoniale e soggettiva, che in alcun modo aveva partecipato alle esecrabili deportazioni e stragi naziste perpetrate durante quel tragico conflitto bellico.

Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (RFI) e Trenitalia S.p.A., quali terzi pignorati, resero dichiarazione negativa, negando di essere debitori nei confronti della Deutsche Bahn AG (o della Germania) per le somme pignorate dalla Regione Sterea Ellada.

3. A questo punto la procedura esecutiva, nella quale sono intervenuti molti altri creditori per condanne al risarcimento per analoghi crimini di guerra, si è intrecciata in un più ampio contenzioso internazionale, i cui snodi principali, in estrema sintesi, sono stati:

- la sentenza del 3 febbraio 2012, resa nel caso *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, con la

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

quale la Corte Internazionale di Giustizia (CIG) ha affermato che l'Italia aveva violato l'obbligo internazionale di rispettare l'immunità della Repubblica Federale di Germania, in quanto aveva consentito l'instaurazione di azioni civili di cognizione basate su violazioni del diritto umanitario internazionale commesse dalle forze armate tedesche tra il 1943 e il 1945; ha sostenuto che, secondo il diritto internazionale consuetudinario, lo Stato gode di immunità assoluta per gli atti compiuti nell'esercizio della propria sovranità (*iure imperii*), inclusi quelli delle proprie forze armate durante un conflitto bellico; ha condannato la Repubblica italiana per aver adottato misure coercitive (come l'iscrizione di un'ipoteca giudiziale su Villa Vigoni) su beni tedeschi a destinazione non commerciale ed ha ritenuto che la stessa aveva violato il diritto internazionale anche dichiarando esecutive (*exequatur*) le sentenze greche (come quella del Tribunale di Livadia per la strage di Distomo) emesse in spregio dell'immunità della Germania, ad essa ordinando di adottare, tramite legislazione appropriata o altri metodi a sua scelta, le misure necessarie affinché le decisioni dei propri tribunali che violavano l'immunità tedesca cessassero di avere effetto;

- la legge 14 gennaio 2013, n. 5, con cui il legislatore italiano, allo scopo di dare piena esecuzione alla sentenza internazionale e "evitare situazioni incresciose" derivanti dal contenzioso con la Germania: a) all'articolo 3, comma 1, imponeva al giudice italiano di rilevare d'ufficio il proprio difetto di giurisdizione in ogni stato e grado del processo per tutte le condotte di uno Stato straniero per le quali la CIG avesse escluso l'assoggettamento alla giurisdizione civile (come nel caso dei crimini di guerra del Terzo Reich; mentre b) all'art. 3, comma 2, prevedeva un caso speciale di revocazione per le sentenze già passate in giudicato che fossero in contrasto con la decisione della CIG, permettendo così di "mettere nel nulla" decisioni definitive come quelle del caso Ferrini o l'exequatur delle sentenze greche;

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

- la sentenza n. 238 del 2014, con la quale la Corte costituzionale, investita della questione dal Tribunale di Firenze, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 3 L. 5/2013 nella parte in cui obbligava il giudice a negare la giurisdizione per crimini contro l'umanità senza prevedere un'altra forma di riparazione, poiché ciò si poneva in contrasto con gli artt. 2 (diritti inviolabili) e 24 (diritto al giudice) della Costituzione. E, per la prima volta, ha applicato i controlimiti stabilendo che la norma internazionale consuetudinaria sull'immunità, nell'interpretazione data dalla CIG, non entra nell'ordinamento italiano se confligge con i principi fondamentali del sistema costituzionale e che il "totale sacrificio" richiesto alle vittime non è tollerabile quando l'immunità serve a proteggere l'esercizio illegittimo della potestà di governo espresso attraverso atti criminali lesivi della dignità umana;

- a seguito della sentenza n. 238/2014 della Corte costituzionale, le istanze di revocazione, presentate dalla Germania contro i giudicati favorevoli alle vittime, sono state rigettate dalla giurisprudenza di merito, che ha ritenuto legittima nell'ordinamento interno l'azionabilità delle domande risarcitorie innanzi al giudice nazionale italiano;

- in data 29 aprile 2022, RFT ha avviato un procedimento d'urgenza contro la Repubblica italiana dinnanzi alla Corte Internazionale di Giustizia dell'Aja, chiedendo che:

a) l'Italia fosse condannata per aver <<*ignorato l'immunità giurisdizionale della Germania in quanto Stato sovrano, consentendo di intentare cause civili contro la Germania basate su violazioni del diritto umanitario internazionale commesse dal Reich tedesco durante la Seconda guerra mondiale*>>, avendo autorizzato la vendita all'asta di alcuni beni immobili di proprietà dello Stato tedesco indicati nel ricorso di quest'ultimo nell'ambito di un'esecuzione forzata per espropriazione avviata in virtù di un titolo esecutivo di condanna di RFT per fatti commessi durante la Seconda Guerra Mondiale, nonché

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

b) all'Italia fosse ordinato di garantire che le proprietà tedesche, indicate nel ricorso, non fossero <<*sottoposte a un'asta pubblica in attesa di una sentenza della Corte nel merito*>> e che <<*nessun'altra misura di vincolo*>> fosse <<*adottata dai tribunali (italiani) contro le proprietà tedesche*>>;

- il giorno successivo a quella data (e, quindi, il 30 aprile 2022) il Governo italiano con decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni dalla legge 29 giugno 2022, n. 79, allo scopo di porre termine al lungo contenzioso tra l'Italia e la Germania, ha 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 da parte delle forze del Terzo Reich, nel periodo compreso tra il settembre 1939 e l'8 maggio 1945;

- a seguito dell'emanazione del D.L. n. 36/2022, RFT ha rinunciato alla domanda cautelare.

4.Per completezza si fa presente che:

- in data 9 giugno 2021 è stata sospesa ex art. 548 c.p.c. (vecchio rito) la procedura esecutiva principale (quella recante RGE n. 12456/2009) in attesa dell'esito del giudizio di accertamento dell'obbligo del terzo;

- in data 6 luglio 2021 anche detto giudizio di accertamento (iscritto al NRG 15809/2010), che ha ad oggetto i crediti di natura commerciale che DB vanta nei confronti delle società ferroviarie italiane per la vendita di servizi sul territorio nazionale, è stato sospeso ex art. 295 c.p.c., in attesa della definizione del giudizio di opposizione all'esecuzione, promosso da DB;

- detto giudizio di opposizione all'esecuzione è attualmente pendente presso la Corte d'appello di Roma, essendo stata impugnata dai creditori procedenti la sentenza n. 2248/2025 (prodotta da parte ricorrente in allegato alla memoria per l'odierna udienza), con la quale

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

il Tribunale di Roma ha statuito che la DB costituisce un soggetto giuridico distinto e autonomo rispetto alla Repubblica Federale di Germania, dotato di propria soggettività giuridica e di piena autonomia patrimoniale, e che le esecuzioni intraprese nei confronti di DB sulla base del titolo esecutivo azionato dalla Regione Sterea Ellada non possono proseguire, poiché il titolo medesimo è stato emesso esclusivamente nei confronti della Repubblica Federale Tedesca e non anche nei confronti di DB.

5. Tornando alla procedura esecutiva iscritta al n. 12456/2009 RGE (già sospesa dal 9 giugno 2021), in data 7 ottobre 2022, DB ha depositato istanza di estinzione della procedura, sul presupposto che la stessa rientrasse tra quelle descritte nel comma 3 dell'art. 43 del decreto lege n. 36/2022 (così come modificato dalla legge di conversione n. 79/2022).

Il Giudice dell'esecuzione, con ordinanza del 19.1.2023 ha rigettato l'istanza di estinzione, ritenendo non applicabile l'art. 43 del D.L. n. 36/822, in quanto i resistenti, essendo cittadini stranieri che avevano portato ad esecuzione una sentenza di condanna di RFT per fatti commessi dal Terzo Reich al di fuori dello Stato italiano, non potevano accedere al Fondo istituito dallo Stato.

DB ha proposto reclamo al Collegio ex art. 630 c.p.c., chiedendo la riforma dell'ordinanza (r.g.n. 5286/2023).

Il Tribunale di Roma, con sentenza n. 13452/2023, ha rigettato il reclamo, in quanto, valorizzando l'interpretazione storica della norma (nello specifico, nella parte in cui il primo comma dell'art. 43 fa espressa menzione all'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica Federale di Germania, reso esecutivo con decreto del Presidente della Repubblica 14 aprile 1962, n. 1263: di seguito, per brevità, Accordo di Bonn), ha ritenuto non solo che l'art. 43 non era applicabile all'esecuzione in corso, ma anche che, più in generale, l'art. 43 non è

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

applicabile ai cittadini stranieri, anche se i fatti che avevano condotto alla condanna di RFT erano avvenuti sul suolo italiano.

DB ha proposto appello avverso detta sentenza.

Nel corso del giudizio di appello sono intervenuti la Presidenza del Consiglio dei ministri ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze, aderendo sostanzialmente all'appello di DB.

La Regione Sterea Ellada, costituendosi, ha eccepito l'inammissibilità di detto intervento.

La Corte d'appello di Roma, con sentenza n. 3105/2025, ha dichiarato inammissibili gli interventi ed ha rigettato l'appello, condannando DB alla rifusione delle spese processuali in favore della Regione Sterea Ellada. In estrema sintesi, la corte territoriale, confermando l'interpretazione data al citato art. 43 dal Tribunale di Roma, ha ritenuto non applicabile detta disposizione all'esecuzione in corso e, più in generale, ai cittadini stranieri, a prescindere dal luogo di commissione dei crimini da parte del Terzo Reich durante il secondo conflitto mondiale.

6. In data 21 luglio 2023 (e, quindi, nelle more del procedimento di reclamo) la Corte costituzionale, con sentenza n. 159/2023, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale del citato art. 43, terzo comma, che erano state sollevate dal Tribunale di Roma (in un diverso procedimento, in cui DB non era parte, e che riguardava le vittime che avevano accesso al fondo) in riferimento agli articoli 2, 3, 24 e 111 Cost.

Le questioni erano state sollevate sul presupposto che, a seguito dell'istituzione del « Fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani dalle forze del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945» - la suddetta norma precludeva l'inizio o la continuazione di procedure esecutive basate su titoli aventi

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

a oggetto la liquidazione dei danni per i crimini sopra indicati (si ribadisce, 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) ed estingueva i giudizi di esecuzione eventualmente intrapresi.

Il nucleo centrale della *ratio decidendi* della sentenza 159/2023 è che l'estinzione *ope legis* delle procedure esecutive contro la Germania è costituzionalmente legittima solo in quanto compensata dall'istituzione del Fondo ristori. La Consulta ha definito l'art. 43 una norma "virtuosa, ancorché onerosa" perché non si limita a bloccare le esecuzioni in ossequio agli obblighi internazionali (immunità degli Stati), ma garantisce ai creditori il soddisfacimento integrale e tempestivo del credito tramite lo Stato italiano. Nell'occasione la Consulta ha confermato solennemente che la tutela giurisdizionale, garantita dall'art. 24 Cost. comprende anche la fase dell'esecuzione forzata, intesa come lo strumento necessario per rendere effettivo il provvedimento giudiziale; ed ha chiarito che il diritto al giudice non può essere "totalmente sacrificato" a meno che non sia garantita per altra via la sostanziale realizzazione del diritto.

Si sottolinea fin da ora che la Corte costituzionale nella sentenza n. 159/2023 ha dato atto che anche nel giudizio di legittimità costituzionale si era costituita la Regione Sterea Ellada, denunciando il trattamento di minor favore per i titoli stranieri, oggetto di deliberazione, e sollecitando la Corte a sollevare d'ufficio la relativa questione di legittimità costituzionale, ma essa non è stata esaminata, in quanto <<chiaramente fuori dal thema decidendum, quale fissato dall'ordinanza di rimessione e comunque mancherebbe il nesso di pregiudizialità necessaria per giustificare l'autorimessione>>.

7. Avverso la sentenza n. 3105/2025 della Corte d'appello di Roma ha proposto ricorso Deutsche Bahn AG articolando un unico motivo.

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

Al ricorso hanno aderito: sia la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze, che hanno proposto ricorso incidentale, articolando due motivi, sia le terze pignorate Trenitalia S.p.A. e Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.

Regione Sterea Ellada (già Autogestione Regionale di Voiotia) ha resistito con distinti controricorsi sia al ricorso principale di DB che al ricorso incidentale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La Repubblica Federale di Germania, benché intimata, non ha svolto difese, come pure non hanno svolto difese in questa sede gli interventori, ai quali parte ricorrente ha comunque notificato il ricorso.

8. Per l'odierna udienza pubblica il Procuratore Generale ha rassegnato conclusioni scritte, chiedendo: in via principale, l'accoglimento del primo motivo del ricorso incidentale, nonché il rigetto del ricorso principale e del secondo motivo del ricorso incidentale; e, in via subordinata, la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità, indicata in epigrafe.

I Difensori di tutte le parti hanno depositato memoria a sostegno delle rispettive ragioni.

In sintesi, DB, a sostegno della illegittimità della prosecuzione del pignoramento ai propri danni, ha in via preliminare sottolineato un fatto nuovo nelle more intervenuto: l'accertamento giudiziale (con sentenza n. 2248/2025 del Tribunale di Roma) della propria estraneità soggettiva rispetto ai debiti del Terzo Reich. Nel merito ha sostenuto che il dato letterale dell'art. 43, comma 3, nella sua formulazione conseguente alla legge di conversione, imporrebbe l'estinzione di tutte le procedure esecutive fondate su sentenze straniere di condanna della Germania per crimini del Terzo Reich, indipendentemente dalla nazionalità del creditore o dal luogo di commissione del fatto illecito.

Entrambe le Amministrazioni statali ed entrambi i terzi pignorati hanno condiviso nel merito le ragioni della ricorrente principale.

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

Le Amministrazioni statali, in sede di ricorso incidentale, hanno inoltre dedotto che la corte territoriale aveva erroneamente dichiarato la inammissibilità del loro intervento nel giudizio di appello, essendo in quella sede intervenute non già per tutelare interessi patrimoniali, ma per presidiare l'adempimento degli obblighi internazionali dello Stato italiano e scongiurare il rischio di una nuova responsabilità dell'Italia dinanzi alla Corte Internazionale di Giustizia.

I Difensori di Regione Sterea Ellada hanno chiesto: in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso incidentale; in via principale, il rigetto del ricorso principale; in subordine, la sospensione del giudizio e rimettere alla Corte di giustizia la questione pregiudiziale ex art. 267 TFUE. La difesa greca ha inoltre sostenuto che l'intervento dello Stato sia precluso dal giudicato formatosi nel precedente giudizio di delibazione (sentenza n. 11163/2011 di questa Corte), nel quale la Presidenza del Consiglio era già stata parte soccombente opponendosi all'esecutività del titolo greco in Italia.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Deutsche Bahn articola in ricorso un unico motivo con il quale denuncia <<Violazione e falsa applicazione ex Art. 360 n. 3) c.p.c. dell'Art. 43 del decreto-legge n. 36 del 30 aprile 2022, convertito con la legge n. 79 del 29 giugno 2022>>, nella parte in cui la corte territoriale, nella impugnata sentenza n. 3105/2025, non ha estinto le procedure esecutive avviate in Italia sulla base di titoli stranieri. Sostiene che la procedura esecutiva R.G.E. n. 12456/2009, fondata su una sentenza greca, munita di exequatur, avrebbe dovuto essere dichiarata estinta in virtù della formulazione letterale dell'art. 43 del D.L. n. 36/2022. Deduce inoltre che la corte territoriale ha offerto un'interpretazione costituzionalmente orientata in contrasto con il dato testuale della norma e con i chiarimenti resi dalla Corte costituzionale con sent. n. 159/2023.

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

2. La Presidenza del Consiglio dei ministri ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze articolano in ricorso due motivi. Precisamente:

- con il primo motivo denunciano <<Art. 360, comma 1, n. 4) c.p.c.: violazione e/o falsa applicazione dell'art. 344, 404 C.P.C. nonché dell'art. 10 e 11 Cost. e della legge n. 848/1957>>, nella parte in cui la corte territoriale, nella impugnata sentenza n. 3105/2025, ha dichiarato l'inammissibilità dell'intervento da esse Amministrazioni spiegato. Sostengono che l'intervento non si fondava su interessi patrimoniali né su posizioni processuali assimilabili a quelle di soggetti privati, bensì sulla necessità, di natura pubblicistica e costituzionalmente rilevante, di rappresentare lo Stato italiano in un giudizio i cui esiti potrebbero determinare una sua responsabilità internazionale;

- con il secondo motivo denunciano <<Art. 360, comma 1, n. 3) c.p.c.: violazione e falsa applicazione dell'art. 43 del decreto-legge n. 36 del 30 aprile 2022, convertito con la legge n. 79 del 29 giugno 2022 in relazione all'art. 12 preleggi; nonché violazione e/o falsa applicazione della Legge n. 404/1963, nonché della Legge Cost. 1/1948 e art. 23, legge n. 87/1953>>, aderendo al ricorso principale svolto da Deutsche Bahn AG, nella parte in cui la corte territoriale, nella impugnata sentenza n. 3105/2025, ha escluso l'estinzione della procedura esecutiva, nonostante il titolo era costituito da una sentenza straniera rientrante tra quelle per cui la norma impone il divieto di esecuzione.

3. Il primo motivo del ricorso incidentale, che per motivi di pregiudizialità logica deve essere affrontato per primo, non è fondato, ma la motivazione va integrata.

Nella impugnata sentenza la corte territoriale ha ritenuto inammissibile l'intervento, effettuato dalle Amministrazioni pubbliche, in quanto, <<ai sensi dell'art. 344 c.p.c., nel giudizio di appello è

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

ammesso solo l'intervento dei terzi che potrebbero proporre opposizione a norma dell'art. 404 c.p.c., mentre, da un lato, sia la Presidenza del Consiglio dei Ministri che il Ministero dell'Economia e delle Finanze non hanno proposto domanda autonoma, e, dall'altro, il Ministero, benché individuato quale gestore del Fondo "ristori", e quindi soggetto tenuto, tramite il Fondo, a far fronte al debito risarcitorio, non risulta titolare di un diritto incompatibile con la decisione impugnata, che ha oltretutto riconosciuto il diritto della Regione Sterea Ellada ad agire nel procedimento esecutivo sul presupposto che non possa soddisfarsi sul Fondo>>.

L'Avvocatura Generale, in sede di ricorso incidentale, ha correttamente osservato che <<l'intervento della Presidenza del Consiglio dei ministri non si fondava su interessi patrimoniali né su posizioni processuali assimilabili a quelle di soggetti privati, bensì sulla necessità, di natura pubblicistica e costituzionalmente rilevante, di rappresentare lo Stato italiano in un giudizio i cui esiti avrebbero potuto determinare una sua responsabilità internazionale>> e che la sua è stata <<un'iniziativa processuale doverosa per rendere effettiva una norma dell'ordinamento interno che attua vincoli derivanti dal diritto internazionale, ai sensi dell'art. 10, comma 1, della Costituzione>>.

Osserva la Corte che la Presidenza del Consiglio non può essere in alcun modo assimilata ad un qualsiasi terzo, in quanto essa è il soggetto che istituzionalmente rappresenta l'unità dell'indirizzo politico e giuridico del Governo e, in simili contesti, assume la legittimazione processuale a intervenire per la tutela dell'interesse nazionale nei rapporti tra ordinamento interno ed obblighi internazionali. D'altra parte, il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) non può essere considerato titolare di un diritto incompatibile nemmeno in qualità di gestore del "Fondo ristori", in quanto tale ruolo non crea una posizione di alterità rispetto alle parti, ma un mero interesse alla corretta applicazione della legge. In definitiva, nel caso di specie, l'intervento di

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

entrambe le Amministrazioni pubbliche non si è fondato su interessi patrimoniali e neppure su posizioni processuali assimilabili a quelle dei soggetti privati, ma sulla ritenuta necessità, di natura pubblicistica e costituzionalmente rilevante, di rappresentare lo Stato italiano in un giudizio i cui esiti avrebbero potuto determinare una sua responsabilità internazionale.

Tali circostanze ben avrebbero giustificato l'intervento delle Amministrazioni pubbliche nel giudizio di primo grado ai sensi dell'art. 105 comma 2 c.p.c., norma in base alla quale ciascuno può intervenire in un processo tra altre persone, per sostenere le ragioni di una di esse, <<quando vi ha un proprio interesse>>.

Si tratta, com'è noto, della situazione del terzo che sarebbe pregiudicato dalla pronuncia resa tra le parti originarie nell'ipotesi di soccombenza della parte adiuvata, in quanto la sua situazione giuridica dipende sotto il profilo sostanziale da quella della stessa, di talché se cade il diritto della parte in causa, cade anche la posizione giuridica vantata dall'interveniente.

L'interesse richiesto per la legittimazione all'intervento adesivo dipendente nel processo in corso fra altri soggetti, deve essere non di mero fatto, ma giuridico, nel senso che tra adiuvante e adiuvato deve sussistere un vero e proprio rapporto giuridico sostanziale, tal che la posizione soggettiva del primo in questo rapporto possa essere - anche solo in via indiretta o riflessa - pregiudicata dal disconoscimento delle ragioni che il secondo sostiene contro il suo avversario in causa (Cass. n. 25145/2014; Cass. n. 15770/2018).

E, tuttavia, tanto non è avvenuto nel caso di specie, nel quale nessuna delle Amministrazioni pubbliche è intervenuta nel giudizio di primo grado: esse sono intervenute soltanto nel giudizio di appello, per il quale opera la diversa norma dell'art. 344 c.p.c., la quale statuisce che <<Nel giudizio di appello è ammesso soltanto l'intervento dei terzi che potrebbero proporre opposizione a norma dell'art. 404>>.

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

Orbene, la giurisprudenza di questa Corte (si cfr., tra le tante, Cass. n. 32887 e n. 22972 del 2022, n. 27528/2016, n. 15353/2010, n. 11420 del 2009, n. 24370 e n. 12114 del 2006, n. 20197 del 2005, n. 7914 del 2002 e n. 12134 del 1997) è consolidata nel senso che l'intervento dei terzi nel giudizio di appello, data la formulazione dell'art. 344 c.p.c., che non consente una interpretazione diversa da quella letterale, può ritenersi ammesso limitatamente ai soli terzi che potrebbero proporre opposizione a norma dell'art. 404 c.p.c., ossia solo da chi faccia valere un diritto autonomo incompatibile con il rapporto giuridico accertato o costituito dalla sentenza opposta e, quindi, soltanto a favore di chi sia pregiudicato in un suo diritto, pur senza essere assoggettato agli effetti del giudicato.

Tale ipotesi non ricorre nel caso di specie, nel quale le Amministrazioni pubbliche, nell'intervenire nel giudizio di appello, non hanno sollecitato alcuna pronuncia su un diritto proprio e non hanno nemmeno vantato un qualche diritto che potesse subire pregiudizio diretto dal rapporto giuridico dedotto in giudizio, ma hanno per l'appunto inteso far valere l'interesse giuridicamente rilevante, facente capo allo Stato italiano, a prevenire l'insorgenza di una potenziale responsabilità internazionale nei confronti della Repubblica federale tedesca dinanzi alla Corte internazionale di Giustizia.

Tale interesse, si ribadisce, avrebbe indubbiamente potuto integrare il presupposto dell'intervento nel giudizio di primo grado ai sensi dell'art. 105 c.p.c., norma che richiede il mero interesse, ma in alcun modo integra il presupposto dell'intervento nel giudizio di appello, intervento che il combinato disposto di cui agli artt. 344 e 404 c.p.c. circoscrive ai soli soggetti titolari di un diritto che potrebbe essere pregiudicato dalla sentenza impugnata.

D'altronde, l'inammissibilità dell'intervento spiegato dalle Amministrazioni statali in appello trova ulteriore e decisivo fondamento nel rapporto di specialità, se non di eccezionalità, che intercorre tra la

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

disciplina dell'intervento volontario in secondo grado (art. 344 c.p.c.) e quella generale prevista per il primo grado (art. 105 c.p.c.). Mentre l'art. 105 c.p.c. rappresenta la "regola" che informa il processo di cognizione (improntata al principio di massima apertura alla partecipazione di chiunque vi abbia un interesse: art. 105, comma 2), l'art. 344 c.p.c. si configura come norma derogatoria, se non eccezionale, in quanto circoscrive tale facoltà limitando l'ingresso dei terzi nel giudizio di gravame alle sole ipotesi tassative di opposizione ex art. 404 c.p.c.

Tale restrizione si giustifica alla luce della natura dell'appello, ormai evolutosi verso un modello di *revisio prioris instantiae*, e a presidio dell'ineludibile principio del doppio grado di giurisdizione, che verrebbe svuotato consentendo l'ingresso massivo di soggetti e domande mai vagliati dal primo giudice. In forza di tale natura, e in ossequio al canone ermeneutico di cui all'art. 14 delle Preleggi, la disposizione deve essere oggetto di interpretazione restrittiva, essendo precluso all'interprete il ricorso all'estensione analogica per dilatare i presupposti dell'intervento in un grado di giudizio che il sistema vuole tendenzialmente "chiuso".

Come evidenziato in dottrina, ogni "eccezione" normativa risponde a un bilanciamento tra princìpi contrapposti (nella specie, tra il diritto di difesa del terzo e l'esigenza di stabilità e celerità del gravame) che è già stato compiuto dal legislatore con l'adozione della norma speciale. L'esclusione dell'intervento adesivo dipendente in appello non è dunque un vuoto normativo, ma una scelta consapevole volta a sanzionare l'inerzia del terzo che, pur avendo interesse, non sia intervenuto nelle forme e nei tempi del primo grado.

Ne consegue che tale equilibrio non può essere mutato dal giudice attraverso un'esegesi che, travalicando il dato letterale, finirebbe per riattivare impropriamente in appello i presupposti dell'art.

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

105 c.p.c. ed autorizzare una inammissibile deroga processuale per "ragion di Stato".

L'interesse istituzionale dello Stato italiano all'adempimento di obblighi internazionali, pur potendo legittimare l'intervento adesivo in primo grado, non può dunque assurgere a "grimaldello argomentativo" per scardinare il sistema delle preclusioni processuali: una diversa conclusione consentirebbe alla ragion di Stato di sostituirsi arbitrariamente alla volontà del legislatore, alterando il nesso tra regola ed eccezione su cui si regge la coerenza dell'ordinamento e sottoponendo a illegittima compressione gli stessi principi informatori dello Stato di diritto.

In definitiva, non può ammettersi che una qualsiasi normativa nazionale (e, in particolare, le norme processuali civili), in difetto di chiara e univoca disposizione in tal senso, possa subire una deroga (se non una vera e propria torsione o violazione) per ragioni di Stato, meno che mai in esito ad una valutazione discrezionale da parte delle Amministrazioni poste a tutela dei relativi pubblici interessi.

Per le ragioni che precedono, così integrata la motivazione, l'intervento delle Amministrazioni pubbliche nel giudizio di appello è stato correttamente ritenuto inammissibile nella sentenza impugnata; e, al riguardo, può enunciarsi il seguente principio di diritto:

-<<In forza del rapporto di specialità che intercorre tra l'art. 344 c.p.c. e la regola generale dell'art. 105 c.p.c., la facoltà di intervento volontario in appello è soggetta a un'esegesi rigorosa e restrittiva che ne preclude l'estensione oltre i casi tassativamente individuati dal rinvio all'art. 404 c.p.c. Ne consegue che è inammissibile l'intervento della Presidenza del Consiglio dei Ministri o di ogni altro pubblico soggetto dispiegato soltanto in appello, qualora o quand'anche vòlto a far valere un interesse adesivo dipendente correlato all'adempimento di obblighi internazionali o alla prevenzione di responsabilità dello Stato. Tali finalità, pur costituendo interessi pubblicistici di rilievo, non

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

integrano la titolarità di un diritto autonomo e incompatibile, né autorizzano l'interprete a derogare, per una pretesa ragion di Stato, al sistema delle preclusioni processuali che il legislatore, nel bilanciare i princìpi contrapposti, ha chiaramente strutturato come tendenzialmente chiuso nel giudizio di gravame>>.

5. Il ricorso principale proposto dalla Deutsche Bahn AG e il secondo motivo del ricorso incidentale delle Amministrazioni statali (nella parte in cui questo non possa dirsi assorbito dal rigetto, con correzione, del primo motivo) - che, sollevando la medesima questione interpretativa relativa all'art. 43, comma 3, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni dalla legge 29 giugno 2022, n. 79, sono qui trattati congiuntamente - sono infondati.

I. IL DATO NORMATIVO E LA POTENZIALE ASIMMETRIA NORMATIVA

5.1. Il decreto-legge n. 36 del 2022 (rubricato "*Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza"*) è stato convertito con modificazioni dalla legge n. 79 del 2022.

L'art. 43 del suddetto decreto-legge è 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 forze del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945*". Detto articolo, al primo e al secondo comma (rimasti invariati a seguito della emanazione della legge di conversione), prevede rispettivamente 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 forze del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945, assicurando continuità all'Accordo tra la Repubblica*

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

italiana e la Repubblica Federale di Germania reso esecutivo con decreto del Presidente della Repubblica 14 aprile 1962, n. 1263, con una dotazione di euro 20.000.000 per l'anno 2023 e di euro 13.655.467 per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026.

[2] *Hanno diritto all'accesso al Fondo, alle condizioni e secondo le modalità previste dal presente articolo e dal decreto di cui al comma 4, coloro che hanno ottenuto un titolo costituito da sentenza passata in giudicato avente ad oggetto l'accertamento e la liquidazione dei danni di cui al comma 1, a seguito di azioni giudiziarie avviate alla data di entrata in vigore del presente decreto, ovvero entro il termine di cui al comma 6…*".

In sintesi, per effetto delle suddette disposizioni normative, è stato istituito il Fondo ristori al fine di soddisfare i crediti risarcitori derivanti da una duplice tipologia di crimini di guerra (commessi nel periodo tra il 1939 ed il 1945 dalle Forze del Terzo Reich): a) i crimini di guerra compiuti in danno di cittadini italiani indipendentemente dal luogo in cui sono stati perpetrati; b) i crimini di guerra compiuti sul territorio italiano indipendentemente dalla nazionalità della vittima. In entrambi i casi il credito risarcitorio, per essere suscettibile di tutela esecutiva, deve essere stato accertato giudizialmente con sentenze o altri provvedimenti divenuti irrevocabili.

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

Detto comma, nella stesura originaria (di cui al decreto-legge n. 35), 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*

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

cui al comma 1 non possono essere iniziate o proseguite e i giudizi di esecuzione eventualmente intrapresi possono essere estinti".

In sintesi, il comma terzo, nella versione originaria: prevedeva che le sentenze, per i danni di cui al comma 1, acquistassero efficacia esecutiva solo al passaggio in giudicato; stabiliva che le procedure esecutive basate su tali titoli non potessero essere iniziate o proseguite e i relativi giudizi pendenti fossero estinti. Nell'originario impianto del comma terzo, il blocco delle esecuzioni riguardava esclusivamente i titoli legati al "Fondo ristori" (vittime italiane o fatti compiuti in Italia) e non vi era alcun riferimento a titoli stranieri basati su crimini commessi all'estero.

Il comma terzo, nella stesura risultante a seguito della conversione, prevede invece 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 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"*.

In sintesi, a seguito della legge di conversione n. 79/2022, il comma terzo, nella sua versione definitiva, prevede che l'estinzione d'ufficio opera per le procedure basate sui titoli del comma 1 "o derivanti da sentenze straniere" recanti la condanna della Germania per crimini del Terzo Reich tra il 1939 e il 1945.

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

Si è così realizzata una potenziale asimmetria normativa: i commi 1 e 2 sono restati invariati, continuando a limitare l'accesso al Fondo ristori ai soli casi di nesso con l'Italia (cittadinanza o territorio), mentre il comma 3, pur restando all'interno di un articolo chiaramente circoscritto dalla rubrica ai soli crimini di guerra *compiuti sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani*, ha *ex abrupto* introdotto un riferimento a *sentenze straniere*.

5.2. Orbene, è indubbio che le procedure esecutive avviate per la soddisfazione dei crediti risarcitori in esame debbono essere estinte *ex lege* quando avviate da coloro che hanno diritto ad escutere il Fondo ristori.

Tuttavia, la fattispecie oggi esaminata si incentra sulla questione se debbano essere estinte anche le procedure esecutive promosse per la soddisfazione degli stessi crediti risarcitori in virtù di iniziativa processuale assunta da cittadini stranieri, vittime di crimini di guerra commessi all'estero e in forza di sentenza straniera (beninteso, resa esecutiva in Italia), che non hanno accesso al Fondo (come nel caso Distomo).

A tale questione hanno dato risposta negativa: sia il giudice dell'esecuzione, che il tribunale del reclamo, che la corte d'appello.

In particolare, secondo la sentenza impugnata, l'estinzione prevista dall'art. 43 comma terzo può operare soltanto nei confronti di quei creditori che, pur vedendo preclusa la prosecuzione della singola azione esecutiva, possono ottenere il ristoro integrale del proprio credito mediante l'accesso al Fondo istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Poiché i cittadini stranieri che agiscono per crimini commessi all'estero sono espressamente esclusi dall'accesso al Fondo, la corte di merito ha concluso nel senso che l'applicazione dell'effetto estintivo nei loro confronti si tradurrebbe in una sostanziale negazione del diritto alla tutela giurisdizionale, in contrasto con i principi fondamentali sanciti dagli artt. 2 e 24 della

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

Costituzione e ribaditi dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 238 del 2014. La corte territoriale ha anche evidenziato che l'inciso sulle *"sentenze straniere"*, aggiunto in sede di conversione, si inserisce in un comma che ha già delimitato il suo ambito ai danni del comma 1. Di conseguenza, le sentenze straniere, a cui si riferisce la disposizione ampliativa inserita in sede di conversione, dovrebbero essere solo quelle che, per fatti commessi all'estero, abbiano riguardato cittadini italiani, oppure quelle che abbiano riguardato anche cittadini stranieri, ma per fatti compiuti in Italia, per le une e le altre delle quali l'accesso al Fondo "ristori" non dipenda dall'esecutività eccezionalmente assunta con il passaggio in giudicato, ma dalla diversa procedura di delibazione di pronunce straniere.

Secondo i ricorrenti, invece, il terzo comma del citato art. 43, nella sua formulazione conseguente alla legge di conversione, individuerebbe tre categorie distinte di procedure esecutive soggette al divieto di iniziativa o prosecuzione e alla conseguente estinzione: le procedure basate su titoli aventi ad oggetto la liquidazione dei danni di cui al comma 1 per fatti commessi sul territorio italiano; le procedure basate su titoli aventi ad oggetto la liquidazione dei danni di cui al comma 1 in danno di cittadini italiani; le procedure 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. La procedura esecutiva azionata dalla Regione Sterea Ellada rientrerebbe inequivocabilmente in quest'ultima categoria, sicché la sua estinzione dovrebbe operare automaticamente, per effetto della legge, indipendentemente dalla circostanza che il creditore non abbia accesso al Fondo ristori.

5.3. Reputa la Corte che, contrariamente a quanto denunciato dai ricorrenti, i giudici di merito hanno correttamente interpretato la disposizione in esame per le considerazioni di sistema di seguito indicate.

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

II. LA GENESI DELL'ART. 43 DEL DECRETO-LEGGE N. 36 DEL 2022 E LA SUA INTERPRETAZIONE.

6. Per dirimere la questione interpretativa, così delineata, è necessario muovere ancora una volta dalla ricostruzione del quadro normativo di riferimento e dalla genesi dell'art. 43 del decreto-legge n. 36 del 2022, al fine di cogliere la *ratio* che ha ispirato il legislatore e di verificare se tale *ratio* possa effettivamente giustificare una interpretazione che limiti l'efficacia della norma ai soli casi in cui il creditore abbia diritto di accesso al Fondo ristori.

L'art. 43 in esame si inserisce in un percorso, storico e normativo, che risale all'Accordo stipulato tra la Repubblica Italiana e la Repubblica Federale di Germania in data 2 giugno 1961, reso esecutivo in Italia con decreto del Presidente della Repubblica 14 aprile 1962, n. 1263, comunemente noto come Accordo di Bonn.

Tale Accordo, espressamente richiamato nel primo comma dell'art. 43, prevedeva il versamento da parte della Germania di una somma complessiva di 40 milioni di marchi tedeschi, destinata a indennizzare i cittadini italiani che erano stati vittime di persecuzioni nazionalsocialiste per motivi di razza, fede o ideologia. In contropartita, l'Italia si impegnava a considerare definitivamente regolata la questione del risarcimento dei danni subiti dai propri cittadini e a non promuovere ulteriori pretese risarcitorie nei confronti della Repubblica Federale Tedesca.

Occorre fin da ora osservare che l'Accordo di Bonn presentava una portata limitata sotto molteplici profili. In primo luogo, esso riguardava esclusivamente i cittadini italiani e le persone giuridiche italiane, come espressamente stabilito dall'art. 1 dell'Accordo stesso. In secondo luogo, l'indennizzo previsto copriva soltanto le vittime di deportazioni per motivi di razza, fede o ideologia, escludendo così una categoria numerosa e rilevante di vittime, quali gli internati militari italiani, deportati nei campi di concentramento tedeschi in seguito al

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

rifiuto di aderire alla Repubblica Sociale Italiana, ma pure le vittime di altri efferati delitti, neppure sorretti da pretestuosi motivi di razza, fede o ideologia, quali gli eccidi di civili inermi e, sovente, di interi centri urbani. In terzo luogo, l'ammontare del risarcimento erogato dalla Germania non era, con ogni evidenza, affatto commisurato al danno effettivamente subito da ciascuna vittima, ma costituiva un indennizzo forfettario di natura essenzialmente politica, volto a chiudere un capitolo doloroso delle relazioni bilaterali tra i due Paesi.

7. Nel corso dei decenni successivi, la questione del risarcimento delle vittime dei crimini nazisti è tornata più volte all'attenzione dei giudici italiani.

Una svolta decisiva è intervenuta con la sentenza n. 5044/2004, con la quale le Sezioni Unite Civili di questa Corte hanno affermato per la prima volta l'esistenza di una "eccezione umanitaria" al principio dell'immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione civile. Precisamente le Sezioni Unite con detta sentenza hanno precisato che l'immunità non opera quando lo Stato è chiamato a rispondere di atti commessi *iure imperii* che costituiscono crimini internazionali (come crimini di guerra e contro l'umanità) lesivi di diritti inviolabili della persona: in altri termini, in presenza di violazioni gravi o sistematiche dei diritti inviolabili della persona umana, configuranti crimini internazionali (talora definiti in dottrina quali *delicta imperii*), il principio di immunità giurisdizionale degli Stati deve recedere di fronte all'esigenza superiore di garantire alle vittime l'accesso alla giustizia e il riconoscimento della propria dignità.

Conseguentemente, le Sezioni Unite hanno affermato che la Repubblica Federale di Germania non può invocare l'immunità giurisdizionale nei giudizi di risarcimento del danno promossi da cittadini italiani per crimini di guerra e contro l'umanità commessi dalle forze del Terzo Reich sul territorio italiano durante la Seconda Guerra Mondiale: proprio in virtù dell'eccezione umanitaria, introdotta da

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

questa storica pronuncia delle Sezioni Unite, l'ordinamento italiano ha permesso di superare l'immunità giurisdizionale della Germania per i crimini del Terzo Reich, stabilendo che essa debba recedere di fronte a violazioni gravi dei diritti inviolabili della persona.

Non può non essere rilevato che, senza tale precedente, la sentenza del Tribunale di Livadia n. 137/1997 non avrebbe ottenuto il riconoscimento (exequatur) in Italia, poiché si sarebbe infranta sulla regola internazionale dell'immunità assoluta per gli *acta iure imperii*. D'altronde questa stessa Corte, nella sentenza n. 11163/2011 (che ha confermato definitivamente l'esecutività del titolo greco in Italia), ha esplicitamente motivato il rigetto del ricorso tedesco affermando che il diniego dell'immunità era in "perfetta sintonia" coi valori della persona umana riconosciuti proprio nella sentenza n. 5044/2004.

Nel caso di specie, dunque, il titolo esecutivo azionato nella presente vicenda, pur avendo origine in una sentenza straniera, è stato reso efficace nell'ordinamento italiano mediante il procedimento di delibazione, all'esito del quale esso è divenuto operante secondo i principi fondamentali dell'ordinamento interno, come interpretati dalla giurisprudenza di legittimità.

In particolare, il riconoscimento dell'efficacia esecutiva della sentenza del Tribunale di Livadia è avvenuto nel solco dell'orientamento inaugurato dalla sentenza n. 5044/2004 e successivamente consolidato, che ha ritenuto recessivo il principio dell'immunità giurisdizionale dello Stato estero in presenza di crimini di guerra e contro l'umanità lesivi di diritti inviolabili della persona.

Orbene, il nucleo decisorio della sentenza n. 5044/2004- che, si ribadisce, ha dato inizio alle vicende giudiziarie relative alle pretese risarcitorie delle vittime del Terzo Reich, portando successivamente alla condanna dell'Italia da parte della Corte Internazionale di Giustizia nel 2012 e alla nota sentenza n. 238/2014 della Corte costituzionale, di cui si è già detto - è stato successivamente ribadito dalle Sezioni Unite con

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

le sentenze nn. 14201 e 14202 del 2008 e n. 11163 del 2011, consolidandosi come diritto vivente nell'ordinamento italiano.

È in questo contesto normativo e giurisprudenziale che si inserisce l'art. 43 del decreto-legge n. 36 del 2022.

8. Occorre ora cogliere il significato dell'art. 43, comma 3, terzo periodo, compreso l'inciso inserito in sede di conversione e la cui interpretazione è oggetto del presente giudizio di legittimità: e, quindi, stabilire se l'estinzione delle procedure esecutive debba operare anche nei confronti di creditori stranieri esclusi dall'accesso al Fondo ristori.

Al riguardo, in difetto di specifiche indicazioni provenienti dai lavori parlamentari che hanno accompagnato la promulgazione della legge di conversione (le ragioni della modifica non risultano esplicitate né in sede di approvazione dell'emendamento 43.2 e neppure in sede di relazione tecnica esplicativa del maxiemendamento governativo), in primo luogo va richiamata la rubrica dell'articolo, che, pur non avendo valore normativo autonomo, costituisce un indice sistematico rilevante, idoneo a chiarire l'ambito materiale e finalistico entro il quale il legislatore ha inteso collocare l'intera disciplina.

Essa, infatti, esplicita il collegamento dell'istituto del Fondo - e delle conseguenze processuali ad esso connesse - alle sole pretese risarcitorie relative a crimini di guerra compiuti sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani, offrendo un elemento interpretativo che non può essere trascurato nel coordinamento tra le disposizioni dei diversi commi dell'articolo.

Ma, soprattutto, occorre prendere le mosse dalla sentenza 21 luglio 2023, n. 159, della Corte costituzionale, che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 43 sollevate dal Tribunale di Roma con riferimento agli artt. 2, 3, 24 e 111 della Costituzione.

Va sottolineato che la Corte costituzionale ha scrutinato la legittimità dell'art. 43 esclusivamente con riferimento ai casi in cui il

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

creditore, pur vedendo preclusa la prosecuzione della singola azione esecutiva contro la RFT, aveva certamente diritto di accedere al Fondo ristori e di ottenere, per tale via, l'integrale soddisfazione del proprio credito.

La questione relativa alla sorte dei creditori stranieri esclusi dall'accesso al Fondo - questione che era stata sollevata dalla Regione Sterea Ellada, la quale aveva chiesto di intervenire nel giudizio *a quo* proprio per rappresentare tale profilo problematico - è rimasta estranea al *thema decidendum* del giudizio e la Corte ha espressamente dichiarato di non poterla esaminare, non rientrando nell'oggetto di quel giudizio.

La Corte costituzionale, nella parte motiva della sentenza n. 159/2023, ha, tuttavia, fornito importanti indicazioni ermeneutiche anche con riferimento all'inciso inserito in sede di conversione riguardante le sentenze straniere.

Invero, il nucleo centrale della decisione della Consulta risiede nell'affermazione che l'estinzione *ope legis* delle procedure esecutive è costituzionalmente legittima esclusivamente in quanto bilanciata da un rimedio alternativo ed equivalente, rappresentato dal Fondo ristori. La Corte definisce l'art. 43 una norma "virtuosa, ancorché onerosa" proprio perché non si limita a bloccare le esecuzioni (del resto, in tal caso connotandosi di illegittimità costituzionale), ma assicura ai creditori il soddisfacimento, tendenzialmente integrale, del credito tramite lo Stato italiano.

Se la legittimità della norma è indissolubilmente condizionata dall'esistenza del Fondo, l'estensione dell'estinzione del processo esecutivo a chi non ha accesso a tale ristoro farebbe venire meno il bilanciamento stesso, determinando un "totale sacrificio" del diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.), la quale comprende necessariamente l'effettività della fase esecutiva.

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

Poiché la *ratio* dell'intero art. 43 è limitata alle pretese risarcitorie dei cittadini italiani o per fatti avvenuti in Italia, l'inciso sulle "sentenze straniere" inserito in conversione va, effettivamente, letto come riferito solo ai cittadini italiani che hanno ottenuto condanne all'estero e non pure a stranieri danneggiati all'estero.

La Corte costituzionale - dopo aver riferito (par. 11) che la norma in esame è "virtuosa, ancorché onerosa", poiché consente allo Stato italiano di adempiere ai propri obblighi internazionali senza sacrificare integralmente i diritti delle vittime, ma facendosi carico, in via sostitutiva, dell'onere risarcitorio che grava sulla Germania - ha testualmente affermato che:

- al par. 14: <<Nella fattispecie 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)>>;

- al par. 19:<<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 Germania per il risarcimento di danni provocati dalle forze del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945. 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>>.

In sintesi, pur non risolvendo il caso dei creditori greci, la sentenza 159/2023 fornisce la "chiave" logica per negare l'estinzione

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

del pignoramento: se l'estinzione senza Fondo è un sacrificio intollerabile dei diritti fondamentali, allora la norma deve essere interpretata per escludere dall'estinzione chi è privo di ristoro. Interpretare la norma nel senso che l'estinzione operi solo per chi ha accesso al Fondo non è una "riscrittura", ma l'unico modo per preservare la *ratio* indicata dalla stessa Consulta.

I ricorrenti sostengono che la Corte costituzionale, con le affermazioni di cui sopra, ha inteso confermare che l'inciso relativo alle sentenze straniere, inserito in sede di conversione, sia vòlto a estendere l'ambito applicativo della disciplina oltre i confini tracciati dal comma 1.

Senonché, per le ragioni sopra indicate, è erroneo dedurre da tale passaggio - il quale, sviluppato a sostegno di una declaratoria di non fondatezza della questione, resta, benché dotato dell'autorevolezza dell'interprete, non vincolante e, del resto, neppure è sorretto da specifica motivazione, che si faccia carico delle conseguenze della assertiva conclusione raggiunta - la conseguenza che l'estinzione dei processi esecutivi debba operare automaticamente anche nei confronti dei creditori stranieri esclusi dal Fondo.

La Corte costituzionale, infatti, si è limitata a prendere atto della modifica normativa intervenuta in sede di conversione e a rilevare che tale modifica ha esteso l'ambito applicativo della disciplina anche alle procedure fondate su sentenze straniere, ma non ha affatto affermato che tale estensione operi indipendentemente dalla condizione che il creditore abbia accesso a una forma di ristoro alternativo.

Al contrario, l'intera impostazione della sentenza n. 159 del 2023 muove dal presupposto che la legittimità costituzionale dell'art. 43 è condizionata dalla circostanza che l'estinzione delle procedure esecutive sia compensata dall'accesso al Fondo.

Se si ammettesse che l'estinzione possa operare anche nei confronti di creditori privi di tale accesso, verrebbe meno il fondamento

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

stesso della decisione della Consulta, la quale, si ribadisce, ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale proprio perché ha ravvisato nell'istituzione del Fondo un rimedio alternativo idoneo a garantire l'effettività della tutela.

Dalla sentenza n. 159 del 2023 della Corte costituzionale non può certamente trarsi una statuizione diretta sulla posizione dei creditori stranieri esclusi dall'accesso al Fondo ristori, profilo rimasto estraneo al *thema decidendum* di quel giudizio: ed estraneo al punto tale da escludere pure la c.d. autorimessione della relativa questione.

Tuttavia, dalla motivazione della decisione - e in particolare dal percorso argomentativo che conduce la Consulta a ritenere non fondate le questioni sollevate - emerge con chiarezza il criterio di legittimità costituzionale in base al quale l'estinzione *ope legis* delle procedure esecutive è ritenuta compatibile con gli artt. 2 e 24 Cost. in quanto bilanciata dalla previsione di un rimedio alternativo ed equivalente, rappresentato dall'accesso al Fondo ristori.

È dunque alla luce di tale criterio, desumibile dalla *ratio decidendi* effettivamente scrutinata dalla Corte costituzionale, che deve essere interpretata la disposizione in esame anche nelle fattispecie non direttamente esaminate nel giudizio del 2023.

Pertanto, la legittimità costituzionale dell'estinzione *ope legis* delle procedure esecutive è indissolubilmente legata alla sussistenza di un rimedio alternativo ed equivalente.

Il Fondo ristori rappresenta l'unico elemento che impedisce alla norma di tradursi in un'arbitraria obliterazione del diritto di credito.

Poiché i creditori stranieri per crimini commessi all'estero sono esclusi dal perimetro del Fondo, l'applicazione dell'effetto estintivo nei loro confronti determinerebbe una discriminazione irragionevole e un vulnus intollerabile alla tutela almeno secondaria (o risarcitoria) dei diritti fondamentali come annientati da quei *delicta imperii* e, in definitiva, alla certezza del diritto.

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

Pertanto, l'estinzione non può operare se non è garantito il subentro dello Stato nell'obbligazione risarcitoria.

La sentenza n. 159 del 2023 della Corte costituzionale, quindi, si pone in sostanziale continuità con i principi affermati dalla stessa Corte nella sentenza n. 238 del 2014: con tale pronuncia, come sopra già rilevato, la Consulta aveva stabilito che il diritto delle vittime di crimini contro l'umanità ad accedere alla giustizia e a ottenere il riconoscimento della propria dignità attraverso la condanna del responsabile costituisce un principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale, operante come controlimite all'ingresso delle norme internazionali consuetudinarie che ne impediscano la realizzazione (fino al punto da sanzionare come contraria alla Carta fondamentale la stessa adesione all'Organizzazione delle Nazioni Unite, ove quella implichi di calpestare quei principi fondanti e fondamentali del nostro ordinamento).

Tale principio non si esaurisce nella mera possibilità di adire un giudice e di ottenere una sentenza di condanna, ma si estende fino a garantire l'effettività della tutela, ossia la possibilità concreta di vedere realizzato coattivamente il diritto riconosciuto in sentenza.

Vero è che la sentenza n. 238 del 2014 riguardava specificamente la fase di cognizione e non quella esecutiva, e che la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 159 del 2023, ha avuto cura di precisare che i principi affermati nel 2014 devono essere riletti alla luce della diversa configurazione dell'immunità degli Stati nella fase esecutiva.

Tuttavia, ciò non significa che il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva (e prevalente, in forza della richiamata eccezione umanitaria, pure sull'immunità degli Stati), affermato nel 2014, possa essere considerato integralmente soddisfatto dalla mera pronuncia di una sentenza di condanna, ove a tale pronuncia non faccia seguito alcuna possibilità concreta di ottenere il ristoro del danno subito: l'effettività

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

della tutela giurisdizionale costituisce un principio indefettibile, che non tollera soluzioni di continuità tra la fase dichiarativa e quella esecutiva.

In altri termini: se è vero che il diritto di azione e il diritto di difesa, garantiti dall'art. 24 della Costituzione, non si esauriscono nel diritto di adire un giudice, ma si estendono fino a comprendere il diritto di ottenere una decisione fondata sulla corretta applicazione del diritto e il diritto di vedere tale decisione concretamente attuata, è altrettanto vero che la tutela non è effettiva allorché il creditore, pur munito di un titolo esecutivo passato in giudicato (e, per di più, irretrattabilmente riconosciuto eseguibile anche nell'ordinamento nazionale), si veda preclusa ogni possibilità di conseguire in via coattiva il ristoro del proprio credito, senza che l'ordinamento gli appresti neppure alcun rimedio alternativo (sull'indefettibilità della tutela esecutiva, v., per tutte: Cass. Sez. U. nn. 19883 a 19888 del 2019; Cass. Sez. U. n. 28387/2020, in motivazione, con richiami alla giurisprudenza pure sovranazionale; Corte cost. nn. 87/2022, 128/2021 e 213/2021).

9. Non può accogliersi la tesi secondo cui il "diritto al giudice" sarebbe già soddisfatto dall'ottenimento della sentenza straniera (*exequatur*), poiché in tal caso il "diritto al giudice" sarebbe già stato soddisfatto nel paese d'origine, permettendo così allo Stato italiano di negare l'esecuzione forzata senza violare i principi supremi (e, quindi, rendendo legittima l'estinzione senza indennizzo): accettare che l'estinzione sia legittima senza indennizzo solo perché la sentenza è straniera, oltre a creare una disparità di trattamento irragionevole ex art. 3 Cost. basata sulla nazionalità delle vittime (e, per di più, nella specie anche su di una illegittima discriminazione tra cittadini di Stati membri dell'Unione europea), incrina il principio di effettività della tutela esecutiva in Italia.

La tutela giurisdizionale deve essere reale ed effettiva, comprendendo necessariamente la fase della realizzazione coattiva del credito. Privare i creditori greci dell'esecuzione in Italia, dove i beni

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

commerciali tedeschi sono prospettati come aggredibili, senza offrire alcun ristoro alternativo, significherebbe svuotare di efficacia il titolo giudiziale, vanificando i principi sanciti dalla sentenza n. 238/2014.

Nel caso dei creditori stranieri esclusi dall'accesso al Fondo, l'applicazione dell'estinzione prevista dall'art. 43 determinerebbe esattamente il suddetto esito: il titolo esecutivo, ottenuto nel proprio Paese d'origine e munito di exequatur in Italia, verrebbe privato di ogni efficacia esecutiva, senza che al creditore sia offerta alcuna forma di ristoro. La sentenza di condanna resterebbe priva di concreta rilevanza giuridica, degradando a vuota proclamazione il riconoscimento della dignità delle vittime che quella sentenza ha affermato.

Una tale soluzione non può ritenersi compatibile con i principi fondamentali della nostra Costituzione repubblicana, che: all'art. 2 riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo (tra i quali rientra certamente il diritto delle vittime di crimini contro l'umanità a vedere riconosciuta la propria dignità e a ottenere quanto meno il ristoro del danno subito) e, all'art. 24, secondo comma, garantisce a tutti il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti.

La garanzia della tutela giurisdizionale, secondo l'interpretazione costante della Corte costituzionale, comprende non soltanto l'accesso alla fase di cognizione, ma anche l'effettività della tutela nella fase esecutiva. Precludere ai creditori stranieri ogni possibilità di ottenere la soddisfazione del proprio credito (mediante l'esecuzione forzata contro la Germania ovvero mediante l'accesso a un fondo alternativo) si tradurrebbe in una sostanziale negazione di tali diritti fondamentali, configurando quella che la Corte costituzionale ha definito, in altre occasioni, come una "arbitraria obliterazione" del diritto azionato.

10. Né può ritenersi che la tutela dei diritti fondamentali delle vittime possa essere sacrificata in nome dell'esigenza di conformare l'ordinamento italiano agli obblighi internazionali derivanti dal principio di immunità degli Stati o da un accordo bilaterale.

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

Vero è che l'art. 10, primo comma, della Costituzione sancisce che l'ordinamento giuridico italiano si conformi alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute e che l'art. 117, primo comma, prevede che la potestà legislativa sia esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Tuttavia, tali disposizioni non operano in modo incondizionato, ma devono essere coordinate con i principi fondamentali della Costituzione, i quali, ha chiarito la sentenza n. 238 del 2014, operano come "controlimiti" all'ingresso delle norme internazionali. Ed è la stessa Corte costituzionale che delinea i limiti della conformazione delle norme interne a quelle del diritto internazionale od agli obblighi internazionali ai principi fondanti dell'ordinamento costituzionale.

Quando un obbligo internazionale, pur legittimo in sé, si traduce, nella sua concreta applicazione, in un sacrificio intollerabile dei diritti inviolabili dell'uomo, la Costituzione impone di dare prevalenza alla tutela di questi ultimi, salvo che sia possibile individuare un punto di equilibrio che consenta di salvaguardare entrambi i valori in conflitto.

L'art. 43 del d.l. 36/2022 mira a conformare l'ordinamento italiano alle statuizioni della Corte Internazionale di Giustizia (CIG) del 2012 e a prevenire nuove condanne, ma tale obiettivo non può travolgere i valori fondanti della nostra Costituzione.

In primo luogo, va sgombrato il campo dalla sussistenza di un obbligo internazionale pattizio, che avvinca esclusivamente cioè la Repubblica italiana e quella federale tedesca, della prima a non dare esecuzione a titoli stranieri in favore di stranieri: l'Accordo di Bonn, invero, aveva ad oggetto, come già specificato, soltanto le pretese dei cittadini italiani o per fatti commessi in Italia, non anche quelle di stranieri per fatti commessi all'estero, sia pur azionate in Italia.

In secondo luogo, il principio della dignità umana e il diritto alla tutela giurisdizionale (artt. 2 e 24 Cost.) operano come "controlimiti"

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

supremi, che impediscono l'ingresso a norme internazionali o interne che impongano un "totale sacrificio" delle vittime di crimini contro l'umanità.

Il bilanciamento, operato dal legislatore, è stato ritenuto ragionevole dalla Consulta (sent. 159/2023) solo in virtù della istituzione del Fondo e del diritto di accedervi; laddove questo manchi, prevale l'esigenza di assicurare una risposta riparatoria concreta.

Proprio questa esigenza di bilanciamento tra valori costituzionali contrapposti ha ispirato l'art. 43 del decreto-legge n. 36 del 2022.

Il legislatore ha cercato di contemperare l'esigenza di conformarsi al principio internazionale di immunità degli Stati (o a quello del necessario rispetto degli accordi o trattati bilaterali) con la necessità di garantire alle vittime una tutela effettiva, individuando nel Fondo ristori lo strumento che consente di realizzare tale contemperamento ed assumendosene i non irrilevanti costi.

Estinguendo le procedure esecutive individuali contro la Germania, lo Stato italiano adempie ai propri obblighi internazionali; facendosi carico, in via sostitutiva, dell'onere di risarcire integralmente le vittime attraverso il Fondo, esso garantisce che i diritti fondamentali di queste ultime non siano sacrificati.

Il bilanciamento, in altri termini, si realizza attraverso la previsione di un rimedio alternativo equivalente, che consente di salvaguardare entrambi i valori in gioco.

Laddove, invece, il rimedio alternativo manchi, il bilanciamento non si realizza più e la mera estinzione delle procedure esecutive implicherebbe il sacrificio unilaterale dei diritti delle vittime. In tale ipotesi, l'applicazione dell'effetto estintivo si tradurrebbe in una violazione dei principi fondamentali della Costituzione, che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 159 del 2023, ha ritenuto costituzionalmente illegittima.

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

Come la stessa Consulta ha avuto cura di precisare, infatti, la legittimità dell'art. 43 è condizionata dalla circostanza che l'estinzione delle procedure esecutive sia "bilanciata" dall'istituzione del Fondo. Ove tale bilanciamento venga meno, viene meno anche il fondamento di legittimità della norma.

III. IL PRINCIPIO DELL'IMMUNITÀ GIURISDIZIONALE DEGLI STATI ESTERI E I *DELICTA IMPERII*.

11. Per comprendere appieno la portata della questione interpretativa qui scrutinata, è opportuno richiamare i principi consolidati nella giurisprudenza di legittimità in materia di immunità giurisdizionale degli Stati esteri, con particolare riferimento ai crimini di guerra e contro l'umanità.

Il principio dell'immunità giurisdizionale degli Stati costituisce un corollario del principio, fondamentale nel diritto internazionale, della parità sovrana tra gli Stati (*par in parem non habet iurisdictionem* o *par in parem non habet iudicium*).

In virtù di tale principio, ciascuno Stato, in quanto soggetto sovrano dell'ordinamento internazionale, non può essere sottoposto alla giurisdizione dei tribunali di un altro Stato per gli atti compiuti nell'esercizio delle proprie funzioni sovrane (iure imperii), a meno che non vi abbia espressamente rinunciato o che non ricorrano particolari eccezioni previste dal diritto internazionale consuetudinario.

Nella sua configurazione tradizionale, il principio dell'immunità giurisdizionale aveva carattere assoluto e si applicava a tutti gli atti compiuti dallo Stato estero, indipendentemente dalla loro natura.

12. Tuttavia, nel corso del secolo scorso, si è progressivamente affermato un orientamento volto a distinguere tra:

- gli atti compiuti dallo Stato nell'esercizio delle proprie funzioni sovrane (*acta iure imperii*) e

- gli atti di natura commerciale o gestionale (*acta iure gestionis*), riconoscendo l'immunità soltanto per i primi.

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

Tale evoluzione ha trovato consacrazione nella Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, adottata dall'Assemblea Generale il 2 dicembre 2004, la quale, pur non essendo ancora entrata in vigore per mancanza del numero minimo di ratifiche, è considerata da dottrina e giurisprudenza come espressione del diritto internazionale consuetudinario in materia.

13. Una questione distinta e di particolare rilievo è quella relativa all'immunità degli Stati per i crimini di guerra e contro l'umanità.

Secondo l'orientamento consolidato nella giurisprudenza di questa Corte suprema di cassazione, inaugurato dalla sentenza delle Sezioni Unite 11 marzo 2004, n. 5044 e successivamente ribadito con le sentenze nn. 14201 e 14202 del 2008 e n. 11163 del 2011, la Repubblica Federale di Germania non può invocare l'immunità giurisdizionale nei giudizi di risarcimento del danno promossi da cittadini italiani per i crimini di guerra e contro l'umanità commessi dalle forze del Terzo Reich sul territorio italiano durante la Seconda Guerra Mondiale.

La *ratio* di tale orientamento risiede nella considerazione che i crimini di guerra e contro l'umanità costituiscono violazioni talmente gravi e intollerabili dei diritti fondamentali della persona umana da non poter essere ricondotti nell'alveo degli atti compiuti *iure imperii*, ai quali l'ordinamento internazionale riconosce protezione attraverso il regime dell'immunità. Si tratta, in altri termini, di *delicta imperii*, ossia di atti che, pur essendo formalmente riconducibili all'esercizio del potere sovrano, sono posti in essere in violazione di norme imperative del diritto internazionale (norme di *ius cogens*) e non possono pertanto beneficiare delle protezioni accordate agli atti legittimi dello Stato.

Occorre qui con vigore affermare che 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.

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

Tale principio, come sopra rilevato, è stato disatteso dalla Corte Internazionale di Giustizia, la quale, con la sentenza del 3 febbraio 2012, ha stabilito che il diritto internazionale consuetudinario non prevede eccezioni al principio di immunità giurisdizionale degli Stati, neppure in presenza di crimini di guerra e contro l'umanità. Secondo la Corte dell'Aja, l'immunità attiene alla sfera procedurale e opera indipendentemente dalla illiceità sostanziale dell'atto posto in essere dallo Stato estero.

Tuttavia, la Corte costituzionale italiana, con la sentenza n. 238 del 2014, ha ritenuto che la norma consuetudinaria internazionale sull'immunità giurisdizionale, nell'interpretazione accolta dalla Corte Internazionale di Giustizia, non possa trovare ingresso nell'ordinamento italiano ai sensi dell'art. 10, primo comma, della Costituzione, in quanto confligge con il principio fondamentale del diritto di accesso alla giustizia e con il principio supremo della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo.

In tal modo, la Consulta ha ribadito la validità, nell'ordinamento interno, dell'orientamento giurisprudenziale inaugurato dalla sentenza n. 5044/2004 delle Sezioni Unite di questa Corte, affermando che il rispetto dei diritti inviolabili della persona umana costituisce un valore di principio fondamentale anche dell'ordinamento internazionale e che la tutela giurisdizionale di tali diritti non può essere sacrificata in nome di un principio consuetudinario che, secondo l'interpretazione della Corte dell'Aja, condurrebbe a negare alle vittime ogni possibilità di ottenere giustizia.

In sintesi, l'ordinamento deve apprestare rimedi congrui ed effettivi affinché la giustizia non resti un'affermazione astratta, assicurando che la fase esecutiva porti a compimento quanto accertato nella fase cognitiva.

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

IV. L'IMMUNITÀ DEGLI STATI DALLA TUTELA ESECUTIVA E LA GENERALE AMMISSIBILITÀ DEL PIGNORAMENTO SUI BENI NON DESTINATI A FUNZIONI PUBBLICISTICHE.

14. Se la questione dell'immunità giurisdizionale nella fase di cognizione ha formato oggetto di un dibattito ampio e approfondito, culminato con le pronunce della Corte costituzionale del 2014 e del 2023 (e nel quale è intervenuta, individuando il *dies a quo* della prescrizione del diritto al risarcimento per crimini commessi nella Seconda Guerra mondiale, pure questa Corte con sentenza n. 3642/2024), occorre ora esaminare il diverso, ma non meno rilevante, profilo dell'immunità degli Stati dalla tutela esecutiva.

L'immunità esecutiva, invero, si distingue dall'immunità giurisdizionale in senso stretto, in quanto attiene non già alla possibilità di sottoporre lo Stato estero alla giurisdizione del giudice nazionale nella fase di cognizione, ma alla possibilità di assoggettare i beni di tale Stato a misure di esecuzione forzata.

Come ha chiarito la Corte costituzionale nella sentenza n. 159 del 2023, richiamando i precedenti della giurisprudenza di legittimità, l'immunità esecutiva ha una configurazione parzialmente diversa rispetto all'immunità giurisdizionale, e si caratterizza per un maggiore grado di rigidità, in quanto è volta a tutelare l'integrità patrimoniale dello Stato estero e la sua capacità di svolgere le proprie funzioni istituzionali.

Secondo il diritto internazionale consuetudinario, l'immunità esecutiva degli Stati opera secondo il principio della immunità ristretta o relativa: essa si applica esclusivamente ai beni destinati all'esercizio di funzioni pubbliche o sovrane (beni demaniali o comunque destinati a funzioni pubblicistiche), mentre non si estende ai beni utilizzati per attività di natura commerciale o gestionale (beni patrimoniali disponibili).

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

Tale principio è stato affermato dalla Corte costituzionale fin dalla sentenza n. 329 del 1992 ed è stato successivamente ribadito e precisato dalle Sezioni Unite di questa Corte con le sentenze n. 2502 del 1989, n. 173 del 1996, n. 5888 del 1997, n. 53 del 1999, n. 1124 del 2000 e n. 19601 del 2008.

A tale orientamento è riconducibile anche la sentenza n. 14253/2025 di questa Sezione, che, nel solco di quanto affermato dalle Sezioni Unite con sentenza n. 25045/2021 (in fattispecie nella quale è stato escluso che anche la destinazione di somme al pagamento delle prestazioni rese da una struttura sanitaria privata in favore di cittadini libici curati in Italia potesse essere rientrante nell'ambito delle funzioni svolte *iure imperii*, tradizionalmente esentate dalla giurisdizione dello Stato ospitante), ha affermato il principio per cui: <<In tema di esecuzione forzata, per configurare l'impignorabilità del conto corrente di uno Stato estero (…) non è sufficiente la sola intestazione del rapporto bancario, ma è necessario che, con atto anteriore alla notifica del pignoramento, risulti espressamente effettuata la destinazione degli importi all'esercizio delle finalità pubbliche istituzionali dello Stato e che le movimentazioni del conto siano state coerenti con tale destinazione>>.

In altri termini, l'immunità dalla giurisdizione esecutiva, al pari di quella dalla cognizione, ha carattere relativo e non può essere invocata in relazione ai beni che siano destinati ad attività commerciali o comunque non riconducibili all'estrinsecazione della sovranità.

15. Il criterio distintivo tra beni soggetti a immunità esecutiva e beni pignorabili risiede, dunque, nella concreta destinazione del bene. Sono sottratti all'esecuzione forzata i beni che sono destinati all'esercizio di funzioni pubbliche o sovrane, quali, ad esempio, gli immobili adibiti a sedi diplomatiche o consolari, i beni del demanio militare, i conti bancari utilizzati per il pagamento degli stipendi del personale diplomatico o per altre attività di carattere istituzionale.

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

Sono invece assoggettabili a esecuzione forzata i beni che, pur essendo di proprietà dello Stato estero, sono utilizzati per attività di natura commerciale o patrimoniale (in generale o con formula descrittiva o ellittica, non pubblicistica), quali i crediti derivanti da contratti di diritto privato, le partecipazioni azionarie in società commerciali, i beni immobili destinati alla locazione o ad altre attività economiche.

In definitiva, l'immunità giurisdizionale: in fase di cognizione, può schermare lo Stato, ma, in fase di esecuzione, non esclude mai la giurisdizione del giudice nazionale, potendo solo limitare i beni pignorabili ai beni a destinazione commerciale (mentre non sono pignorabili i beni destinati a fini pubblicistici). Pertanto, privare i creditori della possibilità di agire su beni a destinazione non pubblicistica, esistenti sul territorio italiano, senza offrire alternative, vanificherebbe i principi di effettività già sanciti dalla storica sentenza n. 238/2014 della Corte costituzionale.

16. Al riguardo occorre precisare che l'onere di provare la destinazione pubblicistica del bene grava sullo Stato estero che intenda invocare l'immunità.

Come hanno chiarito le Sezioni Unite con le sentenze n. 5888 del 1997, n. 53 del 1999, n. 1124 del 2000 e n. 19601 del 2008, il giudice dell'esecuzione non può disporre d'ufficio l'estinzione della procedura esecutiva per il solo fatto che il debitore esecutato sia uno Stato estero, ma deve verificare, sulla base delle allegazioni e delle prove offerte dalle parti, se il bene pignorato abbia effettivamente destinazione pubblicistica.

Spetta quindi allo Stato estero proporre opposizione all'esecuzione per lamentare l'impignorabilità del compendio staggito e dimostrare, con adeguati elementi di prova, che il bene è destinato all'esercizio di funzioni sovrane.

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

Nel caso di specie, oggetto del pignoramento sono crediti vantati dalla Deutsche Bahn AG nei confronti di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. e Trenitalia S.p.A., aventi natura squisitamente commerciale e derivanti da rapporti contrattuali tra soggetti operanti nel settore del trasporto ferroviario.

Si tratta, dunque, di crediti che, ove effettivamente appartenessero alla Repubblica Federale di Germania (questione che non è oggetto della presente controversia e che si lascia, ad ogni effetto, impregiudicata), non potrebbero in alcun modo essere ritenuti destinati a funzioni pubblicistiche e sarebbero pertanto pienamente assoggettabili a esecuzione forzata, secondo i principi sopra richiamati.

17. Il richiamo ai principi in materia di immunità esecutiva degli Stati è qui operato al solo fine di chiarire che l'eventuale prosecuzione dell'esecuzione, nei confronti di beni a destinazione commerciale presenti sul territorio italiano, non si porrebbe, in astratto, in contrasto con i limiti derivanti dal diritto internazionale consuetudinario, ma resta subordinata alla verifica delle ordinarie condizioni di pignorabilità e della legittimazione passiva del soggetto esecutato.

18. Peraltro, non può non rilevarsi che il Tribunale di Roma, con sentenza n. 2248 del 12 febbraio 2025, pronunciata nel parallelo giudizio di opposizione all'esecuzione promosso dalla Deutsche Bahn AG, ha accertato che quest'ultima costituisce un soggetto giuridico distinto e autonomo rispetto alla Repubblica Federale di Germania, dotato di propria soggettività giuridica e di piena autonomia patrimoniale, e ha conseguentemente dichiarato che le esecuzioni intraprese nei confronti di Deutsche Bahn AG sulla base del titolo esecutivo azionato dalla Regione Sterea Ellada non possono proseguire, poiché il titolo medesimo è stato emesso esclusivamente nei confronti della Repubblica Federale Tedesca e non pure della società.

Tale sentenza, attualmente oggetto di appello, costituisce un elemento di fatto sopravvenuto che, pur non essendo direttamente

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

rilevante ai fini della decisione della presente controversia - la quale attiene esclusivamente all'interpretazione dell'art. 43 del decreto-legge n. 36 del 2022 e alla conseguente estinzione o prosecuzione della procedura esecutiva -, conferma l'esistenza di profili problematici ulteriori e relativi alla legittimazione passiva della debitrice esecutata, profili che la ricorrente principale sta facendo valere nelle sedi appropriate.

Tale circostanza è richiamata al solo fine di chiarire che l'eventuale prosecuzione dell'esecuzione non si scontra, in astratto, con limiti di diritto internazionale consuetudinario.

V. LA DIGNITÀ UMANA COME PIETRA ANGOLARE DELL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE E IL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ NEL BILANCIAMENTO DEI VALORI.

19. L'interpretazione dell'art. 43 del decreto-legge n. 36 del 2022 non può prescindere dalla considerazione del principio fondamentale che permea l'intero ordinamento costituzionale repubblicano e che trova la sua consacrazione nell'art. 2 della Costituzione: il principio della dignità umana.

La dignità dell'uomo costituisce il valore supremo dal quale discendono tutti i diritti inviolabili riconosciuti dalla Costituzione e rappresenta il nucleo essenziale e irrinunciabile della persona umana, che deve essere rispettato in ogni circostanza e in ogni manifestazione della vita sociale.

Come ha affermato la Corte costituzionale in numerose pronunce, la dignità umana non è un diritto tra gli altri, ma è il fondamento stesso di tutti i diritti fondamentali, il presupposto ontologico che rende la persona titolare di diritti e la sottrae a qualsiasi forma di strumentalizzazione o di mercificazione.

Al riguardo, sempre attuali sono i rilievi svolti dalla Consulta nella sentenza n. 1146 del 1988, là dove ha testualmente affermato: <<La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana. Questa Corte, del resto, ha già riconosciuto in numerose decisioni come i principi supremi dell'ordinamento costituzionale abbiano una valenza superiore rispetto alle altre norme o leggi di rango costituzionale, sia quando ha ritenuto che anche le disposizioni del Concordato, le quali godono della particolare "copertura costituzionale" fornita dall'art. 7, comma secondo, Cost., non si sottraggono all'accertamento della loro conformità ai principi supremi dell'ordinamento costituzionale (v. sentt. nn. 30 del 1971, 12 del 1972, 175 del 1973, 1 del 1977, 18 del 1982), sia quando ha affermato che la legge di esecuzione del Trattato della CEE può essere assoggettata al sindacato di questa Corte in riferimento ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana (v. sentt. nn. 183 del 1973, 170 del 1984)>>.

Sulla scia di quanto statuito in quell'occasione dalla Corte costituzionale, si può qui affermare che è l'intero sistema dei principi fondamentali a non essere modificabile, a costituire un limite invalicabile alla revisione costituzionale e, dunque, *a fortiori*, per il legislatore nazionale: un qualsiasi disegno di legge, che voglia modificare detto sistema, si porrebbe al di fuori del perimetro di legittimità costituzionale.

In definitiva, nel vigore della vigente Costituzione, ogni opzione interpretativa deve essere conforme e funzionale ai principi

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

fondamentali, che essa proclama nei primi 12 articoli, e al sistema dei diritti e doveri dei cittadini, che essa disegna nella parte prima.

20. Nel contesto dei crimini di guerra e contro l'umanità, il principio della dignità umana assume una valenza del tutto particolare.

Le vittime di tali crimini hanno subito una lesione della propria dignità che non può essere equiparata ad alcun'altra forma di danno.

La deportazione, la tortura, l'uccisione di massa, per di più con modalità inumane ed esecrabili, perpetrate dalle forze del Terzo Reich durante la Seconda Guerra Mondiale rappresentano negazione radicale della dignità umana, la riduzione dell'uomo a mero oggetto, privato di ogni valore intrinseco e di ogni diritto.

Il riconoscimento del diritto (degli eredi) delle vittime a ottenere giustizia e risarcimento non ha, in tali casi, una mera funzione patrimoniale o compensativa, ma costituisce un atto di riaffermazione della dignità violata, un riconoscimento solenne, da parte dell'ordinamento giuridico, del fatto che quelle persone non erano oggetti da distruggere, ma soggetti portatori di diritti inviolabili.

È in questa prospettiva che deve essere letta la sentenza n. 238 del 2014 della Corte costituzionale.

Quando la Consulta ha affermato che il diritto delle vittime di crimini contro l'umanità ad accedere alla giustizia costituisce un principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale, operante come controlimite all'ingresso delle norme internazionali consuetudinarie, essa non ha inteso semplicemente tutelare un interesse economico o patrimoniale, ma ha voluto garantire che la dignità delle vittime fosse riconosciuta e rispettata attraverso l'accesso a un giudice imparziale che accertasse la responsabilità del colpevole e ne sancisse l'obbligo di riparazione.

Tale riconoscimento non può arrestarsi alla fase di cognizione, ma deve estendersi fino a garantire l'effettività della tutela, ossia la possibilità concreta di ottenere il ristoro del danno subito.

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

Il principio della dignità umana impone, quindi, all'interprete di valutare con particolare rigore le norme che, pur legittimamente volte a tutelare altri interessi di rilievo costituzionale, incidono sulla possibilità delle vittime di crimini contro l'umanità di ottenere una tutela giurisdizionale piena ed effettiva.

21. In tale operazione ermeneutica, assume rilievo centrale il principio di proporzionalità, il quale costituisce un corollario del più generale principio di ragionevolezza sancito dall'art. 3 della Costituzione e impone che le limitazioni ai diritti fondamentali siano giustificate dalla necessità di tutelare altri beni di pari rango costituzionale, siano idonee a conseguire lo scopo perseguito, siano necessarie nel senso che non esistano mezzi alternativi meno invasivi e siano proporzionate in senso stretto, ossia non determinino un sacrificio eccessivo del diritto limitato rispetto al beneficio conseguito per l'interesse contrapposto.

Nel caso dell'art. 43, il legislatore ha cercato di realizzare un bilanciamento proporzionato tra l'esigenza di conformarsi agli obblighi internazionali derivanti dal principio di immunità degli Stati e la necessità di garantire alle vittime una tutela effettiva.

L'istituzione del Fondo ristori rappresenta precisamente lo strumento attraverso il quale tale bilanciamento viene realizzato: le vittime vedono preclusa la via dell'esecuzione forzata individuale contro la Repubblica federale tedesca (tutela dell'immunità), ma ottengono la soddisfazione, tendenzialmente integrale, del proprio credito attraverso il Fondo (tutela del diritto al risarcimento). In tale ipotesi, il sacrificio imposto al creditore è proporzionato, poiché, pur mutando le modalità di soddisfazione del credito, l'effettività della tutela è sostanzialmente garantita.

Laddove, invece, il creditore non abbia accesso al Fondo, il bilanciamento si spezza. L'estinzione della procedura esecutiva determina un sacrificio totale e definitivo del diritto al risarcimento,

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

senza che sia apprestato alcun rimedio alternativo. In tale ipotesi, la limitazione del diritto fondamentale non è più proporzionata, ma si traduce in una sua sostanziale negazione, configurando una compressione irragionevole del diritto tutelato.

L'esigenza di assicurare la pienezza del risarcimento anche nella fase esecutiva non costituisce un vezzo interpretativo, ma risponde a un principio generale dell'ordinamento, più volte affermato dalla giurisprudenza di questa Corte: la tutela giurisdizionale non può considerarsi effettiva se si arresta alla mera proclamazione del diritto nella sentenza di condanna, senza che a tale proclamazione faccia seguito la possibilità concreta di ottenere l'esecuzione coattiva. Una sentenza di condanna priva di ogni efficacia esecutiva si risolve in una mera enunciazione teorica, in un riconoscimento platonico del diritto che non incide sulla realtà dei rapporti giuridici e non offre alla vittima alcuna forma di riparazione concreta.

Nel contesto specifico dei crimini contro l'umanità, tale esigenza assume una valenza ancora più pregnante: il rischio di una sostanziale negazione concreta della riparazione non può essere tollerato quando si tratta di violazioni così gravi dei diritti fondamentali. Se l'ordinamento non appresta rimedi congrui ed effettivi, la tutela proclamata in via di principio si traduce in una beffa per le vittime, le quali vedono riconosciuta la propria dignità nella sentenza di condanna, ma si ritrovano poi private di ogni possibilità di ottenere una soddisfazione concreta del proprio diritto.

VI. LE OPZIONI ERMENEUTICHE: INTERPRETAZIONE COSTITUZIONALMENTE ORIENTATA, RINVIO ALLA CORTE COSTITUZIONALE, RINVIO ALLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA.

22. A questo punto, occorre esaminare quali siano le opzioni ermeneutiche che si profilano a questa Corte per risolvere la questione interpretativa sottoposta al suo vaglio e valutare quale di esse risulti

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

più conforme ai principi costituzionali e ai canoni ermeneutici che presiedono all'interpretazione delle leggi.

A) Una prima opzione è quella prospettata dai ricorrenti, i quali sostengono che il dato letterale dell'art. 43, comma 3, imporrebbe l'estinzione di tutte le procedure esecutive fondate su sentenze straniere di condanna della Germania per crimini del Terzo Reich, indipendentemente dalla nazionalità del creditore o dalla sua possibilità di accedere al Fondo ristori. Secondo tale impostazione, l'inciso "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", inserito in sede di conversione, avrebbe una portata autonoma rispetto alle due categorie di titoli indicate nella prima parte del comma 3 e si applicherebbe a tutte le sentenze straniere, a prescindere dal luogo di commissione del fatto illecito e dalla nazionalità della vittima.

B) Una seconda opzione, sostenuta dalla Procura Generale in via subordinata e sollecitata anche da parte della dottrina, consiste nel sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 3, per contrasto con gli artt. 2, 3, 10, 24 e 117 della Costituzione, nella parte in cui la norma, nell'interpretazione letterale propugnata dai ricorrenti, estende l'effetto estintivo anche ai creditori stranieri esclusi dall'accesso al Fondo ristori. Tale opzione presuppone che il dato letterale della norma sia inequivocabilmente nel senso sostenuto dai ricorrenti e che non sia possibile alcuna lettura adeguatrice compatibile con i principi costituzionali, sicché l'unica via per evitare l'applicazione di una norma costituzionalmente illegittima sia quella di investire della questione la Corte costituzionale, sospendendo nel frattempo il giudizio.

C) Una terza opzione, prospettata dai difensori della Regione Sterea Ellada, consiste nel sollevare questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ai sensi dell'art. 267 del Trattato

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

sul funzionamento dell'Unione Europea, lamentando una violazione del principio di non discriminazione sancito dall'art. 18 TFUE. Secondo tale impostazione, l'art. 43, nella parte in cui preclude ai cittadini greci la possibilità di eseguire in Italia le sentenze di condanna della Germania per crimini di guerra, pur consentendo ai cittadini italiani di ottenere il ristoro integrale del proprio credito attraverso il Fondo, determinerebbe una discriminazione in base alla nazionalità vietata dal diritto dell'Unione.

D) Infine, una quarta opzione consiste nell'adottare un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 43, nel senso di ritenere che l'estinzione delle procedure esecutive operi esclusivamente nei confronti dei creditori che hanno diritto di accedere al Fondo ristori o quanto alle sentenze straniere che, per fatti commessi all'estero, abbiano riguardato cittadini italiani o abbiano riguardato anche cittadini stranieri, ma per fatti compiuti in Italia, mentre i creditori stranieri per fatti commessi all'estero, esclusi da tale Fondo, mantengono il diritto di proseguire l'esecuzione forzata sui beni commerciali della Germania presenti in Italia.

23. A detta ultima opzione questa Corte aderisce con convinzione, sul presupposto che la stessa sia quella che meglio si conforma ai principi costituzionali e ai canoni ermeneutici che presiedono all'interpretazione delle leggi.

In primo luogo, occorre rilevare che il dovere del giudice di sperimentare ogni possibile interpretazione adeguatrice della norma prima di sollevare questione di legittimità costituzionale costituisce un principio consolidato nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

Come ha affermato la Consulta fin dalla sentenza n. 456 del 1989, l'incidente di costituzionalità è ammissibile soltanto quando il testo della norma sia assolutamente refrattario a qualsiasi lettura compatibile con i principi costituzionali, sicché non residui alcuno spazio per un'operazione ermeneutica che consenta di salvare la norma

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

attraverso una sua interpretazione conforme. L'incidente di legittimità costituzionale non deve essere una "richiesta di parere" alla Corte, ma una scelta obbligata che sorge solo quando il giudice prospetti l'impossibilità di una lettura adeguata.

In secondo luogo, la giurisprudenza delle Sezioni Unite di questa Corte ha più volte ribadito che i canoni ermeneutici si dispongono secondo una precisa gerarchia, nella quale il criterio letterale costituisce il punto di partenza dell'interpretazione, ma non può essere assolutizzato a scapito degli altri criteri, quali quello sistematico, teleologico e costituzionalmente orientato: l'interpretazione delle norme deve seguire il criterio letterale, integrato dall'analisi della *ratio legis*, e solo in caso di ambiguità è necessario ricorrere anche ai criteri sistematico e teleologico, per assicurare la coerenza dell'ordinamento giuridico.

Di recente, le Sezioni Unite, con la sentenza n. 15177 del 2021, hanno precisato che "la lettera della norma costituisce il limite cui deve arrestarsi anche l'interpretazione costituzionalmente orientata", ma hanno al contempo chiarito che, quando il dato letterale consente più interpretazioni, il giudice ha il dovere di scegliere quella che meglio si conforma ai principi costituzionali, evitando di sollevare questione di legittimità costituzionale se la norma può essere "salvata" attraverso una lettura adeguatrice.

In altri termini: l'interpretazione conforme trova un limite insuperabile nel dato letterale della disposizione. L'onere di interpretazione conforme viene meno solo quando il tenore della legge è talmente inequivocabile da rendere qualsiasi tentativo esegetico palesemente incompatibile con la lettera della norma.

Nel caso di specie, come sopra rilevato, il dato testuale dell'art. 43 non è per nulla univoco, in quanto l'art. 43, comma 3, del D.L. 36/2022, nell'estendere l'estinzione alle procedure basate su "sentenze straniere", non specifica esplicitamente se tale effetto operi anche in

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

assenza di accesso al Fondo ristori. E nulla è dato evincere dai lavori preparatori.

Si impone quindi un'interpretazione sistematica della norma, che tenga conto della *ratio* e del suo coordinamento con i principi costituzionali fondamentali, come affermati dalla Corte costituzionale. Ciò in quanto, si ribadisce, se il testo consente più opzioni interpretative, il giudice ha il dovere di scegliere quella che garantisce la tutela dei diritti fondamentali ed evita di sollevare la questione di legittimità.

In terzo luogo, occorre ribadire che la Corte costituzionale, nella parte motiva della sentenza n. 159/2023 (e precisamente nel paragrafo 9 del Considerato in diritto), dopo aver dato atto della censura mossa dalla Regione Sterea Ellada circa il "trattamento di minor favore" (estinzione dell'esecuzione senza accesso al Fondo), ha testualmente affermato: «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».

La Corte costituzionale, dunque, non ha affermato che sia legittimo estinguere il pignoramento greco senza indennizzo; ha semplicemente detto che non poteva decidere su quel profilo perché il giudice romano (rimettente) non lo aveva incluso nell'ordinanza originale. Tuttavia, la stessa Consulta, definendo l'art. 43 una norma "virtuosa" solo in quanto garantisce una "adeguata tutela alternativa" tramite il Fondo, fornisce l'argomento logico per concludere che, laddove questa tutela manchi (come per l'appunto per i danneggiati greci), l'estinzione non può operare senza violare gli artt. 2 e 24 della Costituzione.

Pertanto, l'inciso relativo alle sentenze straniere va letto in combinato disposto con i commi 1 e 2, riferendolo esclusivamente a

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

quei titoli (italiani o stranieri delibati) che riguardano vittime aventi diritto al ristoro statale, salvaguardando così la coerenza complessiva della norma. Tale interpretazione è conforme alla *ratio* della norma, come chiarita dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 159 del 2023 e sopra ripercorsa.

Un'ulteriore conferma di tale interpretazione si ricava dalla considerazione che l'applicazione dell'estinzione ai creditori stranieri esclusi dal Fondo determinerebbe una manifesta irragionevolezza e una violazione del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione.

Si verrebbe infatti a creare una disparità di trattamento tra creditori muniti di titolo esecutivo italiano, i quali possono accedere al Fondo (o creditori italiani o per fatti commessi in Italia), e creditori muniti di titolo esecutivo straniero per fatti commessi all'estero, i quali vedrebbero il proprio titolo privato di ogni efficacia senza alcuna forma di compensazione.

L'interpretazione letterale "estesa", sostenuta dai ricorrenti, oltre a violare i controlimiti (artt. 2 e 24 Cost.) già sanciti dalla sentenza 238/2014, privando le vittime di crimini contro l'umanità di ogni tutela effettiva, renderebbe la norma irragionevolmente discriminatoria (art. 3 Cost.). La disparità di trattamento, invero, non sarebbe giustificata da alcuna ragione plausibile e si tradurrebbe in una discriminazione arbitraria fondata sulla nazionalità del creditore e sul luogo di commissione del fatto illecito.

Quanto alla prospettata opzione di sollevare questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, questa Corte ritiene che essa nel caso di specie non sia necessaria, né opportuna.

Il quesito di diritto sotteso ai ricorsi, infatti, attiene all'interpretazione di una norma interna, l'art. 43 del decreto-legge n.

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

36 del 2022, e al suo coordinamento con i principi costituzionali fondamentali dell'ordinamento italiano.

I principi del diritto dell'Unione Europea, pur rilevanti in via generale, non sono direttamente applicabili alla fattispecie in esame, la quale concerne il rapporto tra la Repubblica italiana e uno Stato terzo (la Repubblica federale tedesca) e la tutela di diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione repubblicana. L'autosufficienza della tutela costituzionale interna rende superfluo il ricorso al rinvio pregiudiziale, potendo la questione essere risolta attraverso l'applicazione dei principi costituzionali che presiedono alla interpretazione delle leggi e alla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo.

Tanto esime dall'ulteriore considerazione per la quale anche nel diritto eurounitario vige l'obbligo, per il giudice nazionale (viepiù di quello di ultima istanza), di una interpretazione conforme: quale risulta, alla fine, essere quella qui adottata, la quale evita quella sproporzionata - e quindi ulteriormente ingiustificata - discriminazione in danno di cittadini di altri Paesi membri, che deriverebbe dall'estinzione, senza ristoro o compensazione, dei processi esecutivi da costoro intentati.

24. In conclusione, questa Corte ritiene che l'art. 43, comma 3, del decreto-legge n. 36 del 2022, interpretato in conformità ai principi costituzionali e alla *ratio* della norma chiarita dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 159 del 2023, deve essere inteso nel senso che l'estinzione delle procedure esecutive opera esclusivamente nei confronti dei creditori che hanno diritto di accedere al Fondo ristori istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Ne consegue che i creditori stranieri per crimini commessi all'estero, i quali sono espressamente esclusi dall'accesso al Fondo, mantengono il diritto di proseguire l'esecuzione forzata sui beni commerciali della Repubblica federale tedesca presenti in Italia, in

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

conformità ai principi generali in materia di immunità esecutiva degli Stati.

Tale interpretazione consente di salvaguardare il delicato equilibrio tra valori costituzionali contrapposti che il legislatore ha inteso realizzare con l'art. 43 del d.l.:

- da un lato, l'esigenza di conformarsi agli obblighi internazionali derivanti dal principio di immunità degli Stati viene soddisfatta attraverso l'estinzione delle procedure esecutive individuali promosse da creditori italiani, i quali ottengono il ristoro integrale del proprio credito attraverso il Fondo;

- dall'altro, la necessità di garantire alle vittime di crimini contro l'umanità una tutela giurisdizionale piena ed effettiva viene rispettata attraverso la possibilità, per i creditori stranieri esclusi dal Fondo, di proseguire l'esecuzione forzata sui beni commerciali della Germania.

Ma, soprattutto, tale interpretazione evita che il principio della centralità della persona umana - fondamento della civiltà giuridica occidentale e pietra angolare dell'ordinamento costituzionale repubblicano - venga sacrificato in nome di un'interpretazione letterale della norma che condurrebbe a privare le vittime di ogni possibilità di ottenere giustizia e riparazione, degradando i titoli giudiziali di condanna a mere enunciazioni teoriche prive di ogni concreta utilità.

25. Occorre infine precisare che l'accertamento contenuto nella sentenza n. 2248/2025 del Tribunale di Roma, che dichiara l'estraneità di Deutsche Bahn AG rispetto ai debiti della Germania, attiene (non alla causa di estinzione automatica prevista dalla legge, ma) al merito dell'opposizione all'esecuzione, ragion per cui non inficia il dovere di questa Corte di pronunciarsi sull'estinzione ex art. 43, che è questione logicamente preliminare.

La negazione dell'estinzione ex art. 43 non implica, invero, un'affermazione di legittimazione dell'esecutata, ma garantisce che la chiusura del processo esecutivo o la sua prosecuzione avvengano nel

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

rispetto delle garanzie processuali ordinarie. In questa prospettiva, l'accertamento dell'estraneità di DB potrà produrre i suoi effetti tipici nel giudizio di appello sull'opposizione, senza sacrificare i diritti dei creditori sulla base di un automatismo astratto.

26. Pertanto, il ricorso principale e il secondo motivo del ricorso incidentale delle Amministrazioni statali vanno rigettati, in applicazione dei seguenti principio di diritto, ai quale è conforme la qui gravata sentenza:

- <<Nel vigente sistema delle fonti, ogni opzione interpretativa di norme di rango ordinario deve essere conforme e funzionale ai principi fondamentali proclamati nei primi dodici articoli della Costituzione, i quali costituiscono un limite invalicabile per il legislatore e un parametro obbligatorio per l'interprete. Ne consegue che il giudice ha il dovere di esperire ogni possibile interpretazione adeguatrice prima di sollevare questione di legittimità costituzionale, ferma restando l'impossibilità di sacrificare il contenuto essenziale dei diritti inviolabili in assenza di un bilanciamento proporzionato che assicuri una tutela alternativa ed effettiva>>;

- <<La garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti sancita dall'art. 24 Cost. non si esaurisce nell'accesso al giudice della cognizione per ottenere un accertamento del diritto, ma comprende necessariamente la fase dell'esecuzione forzata, intesa come strumento indefettibile per rendere effettivo il provvedimento giudiziale. Pertanto, l'estinzione o la preclusione *ope legis* delle procedure esecutive, se non bilanciata da un rimedio alternativo e satisfattivo equivalente, si risolve in un'arbitraria obliterazione del diritto azionato e in una violazione del principio di effettività della tutela, degradando la sentenza di condanna a mera enunciazione teorica priva di utilità>>;

-<<In tema di azione esecutiva, intentata in Italia in forza di condanna al risarcimento per crimini di guerra e contro l'umanità per

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

la lesione di diritti inviolabili della persona, il terzo comma dell'articolo 43 del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito, con modificazioni, nella legge 29 giugno 2022, n. 79, nella parte in cui dispone l'estinzione delle procedure esecutive basate sui titoli aventi ad oggetto la liquidazione dei danni 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, va interpretato, per il tenore non univoco della sua formulazione letterale, in senso costituzionalmente orientato, al fine di garantire la salvaguardia della tutela almeno secondaria o risarcitoria dei diritti fondamentali della persona, violati dalle condotte illecite oggetto della condanna; di conseguenza, detta disposizione non si estende alle procedure esecutive intentate da quei creditori che non abbiano diritto ad accedere al fondo ristori disciplinato dal medesimo art. 43 e, pertanto, a quelle intentate da creditori stranieri in forza di titolo estero, riconosciuto esecutivo in Italia, di condanna al risarcimento per crimini di guerra e contro l'umanità compiuti all'estero>>.

27. Non compete a questa Corte la valutazione delle conseguenze di una tale interpretazione della norma in esame - imposta dalla indefettibilità della tutela dei principi fondamentali dell'ordinamento, come scolpiti dalla richiamata Sentenza n. 238 del 2014 e ribaditi dalla successiva n. 159 del 2023 della Corte costituzionale e al cui rispetto sono tenuti tutti gli Organi della Repubblica, al giudice come al legislatore - ai fini di una eventuale responsabilità internazionale della Repubblica italiana.

Un eventuale contemperamento di quella indefettibile tutela con gli obblighi che si valutassero gravanti sullo Stato quale soggetto di diritto internazionale (dubbio restando che possa derivare da un obbligo pattizio, quale il ripetuto Accordo di Bonn, quello della Repubblica italiana di impedire a stranieri di agire in Italia per titoli

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d

stranieri su fatti commessi all'estero), spetta esclusivamente al legislatore: come, del resto, già dimostrato in occasione dell'urgente introduzione della disciplina del fondo ristori.

28. In definitiva, tanto il ricorso principale che quello incidentale vanno rigettati.

29. Quanto alle spese del presente giudizio di legittimità, peraltro, l'assoluta novità della questione rende di giustizia l'integrale compensazione.

30. Sussistono i presupposti processuali per il pagamento da parte di entrambi i ricorrenti dell'importo, previsto per legge ed indicato in dispositivo, se dovuto (Cass. Sez. U. 20 febbraio 2020 n. 4315).

P. Q. M.

La Corte:

- rigetta il ricorso principale e il rigetto incidentale;

- dichiara integralmente compensate le spese del presente giudizio;

- ai sensi dell'art. 13 comma 1-quater del d.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, ad opera della ricorrente principale e dei ricorrenti incidentali al competente ufficio di merito, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato a norma del comma 1-bis del citato art. 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, il 13 febbraio 2026, nella camera di consiglio della Terza Sezione Civile.

Il Consigliere estensore — Pasquale Gianniti

Il Presidente — Franco De Stefano

Firmato Da: PASQUALE GIANNITI Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 570459dfb4cfc30d - Firmato Da: FRANCO DE STEFANO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 136af30eaa69a3a66bf9193e2ac389d