

Aspetti processuali dell'art. 43 del decreto legge 36/2022: l'istituzione del Fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità dalle forze del Terzo Reich

di Cristina Asprella

professore associato di diritto processuale civile nell'Università degli Studi Niccolò Cusano, Roma

Estinzione delle procedure esecutive, deroga alla esecutività della sentenza di primo grado, 30 giorni per l'esercizio del diritto di agire in giudizio: ancora ostacoli sulla strada dell'integrale risarcimento.

Sommario: 1. Premessa: l'istituzione del Fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità dalle forze del Terzo Reich – 2. Le vicende che hanno portato alla Istituzione del Fondo – 3. Regole per l'accesso al Fondo per il ristoro – 4. Deroga all'art. 282 c.p.c. – 5. Improcedibilità delle procedure esecutive per i danni oggetto di ristoro da parte del Fondo e estinzione dei giudizi di esecuzione già intrapresi. – 6. Termini di decadenza

1. Premessa: l'istituzione del Fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità dalle forze del Terzo Reich.

Con l'art. 43 del decreto legge 30 aprile 2022, n. 36, il legislatore italiano ha istituito il Fondo per il ristoro dei danni in questione “*compiuti sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani*” dalle forze del Terzo Reich nel periodo che va dal 1° settembre 1939 all'8 maggio 1945. Come vedremo meglio nelle prossime pagine, l'intento del Governo Italiano è stato senz'altro quello di porre fine alla questione ormai annosa sorta con la Repubblica Federale Tedesca e culminata con l'ennesimo ricorso della stessa alla Corte internazionale di Giustizia. Dopo l'emanazione dell'art. 43 del decreto, infatti, la Repubblica Federale Tedesca ha ritirato la domanda di misura cautelare pendente presso la Corte Internazionale di Giustizia ritenendo, evidentemente, che l'istituzione del Fondo per il ristoro la ponga al riparo dalla prosecuzione dei procedimenti esecutivi già pendenti e dalla instaurazione di nuove azioni di analogo portata. Che sia stato senz'altro questo l'intento avuto di mira dal legislatore italiano è provato anche in relazione ai tempi di adozione del decreto stesso (l'udienza di discussione per l'adozione delle misure cautelari era stata fissata all'Aia per il 9 e 10 maggio 2022 e il 25 maggio si sarebbe avuta l'udienza relativa alla vendita all'incanto dei beni immobili pignorati alla Germania)¹. Nell'*incipit* della norma di nuovo conio, peraltro contenuta all'interno di un decreto legge avente tutt'altra destinazione e contenuti, si specifica espressamente che l'istituzione del Fondo risiede nella volontà di assicurare continuità all'Accordo tra la Repubblica italiana e quella Federale Tedesca, concluso a Bonn il 2 giugno 1961 e reso esecutivo con d.P.R. il 14 aprile 1962, n. 1263. Con tale accordo la Germania aveva versato alla Repubblica italiana, a definizione delle questioni economiche pendenti la somma di 40 milioni di marchi tedeschi (Parte I, art. 1.1.); a seguito di tale versamento “*il Governo italiano dichiara che sono definite tutte le rivendicazioni e richieste della Repubblica italiana, o di persone fisiche o giuridiche italiane, ancora pendenti nei confronti della Repubblica Federale di Germania o nei confronti di persone fisiche o giuridiche tedesche, purché derivanti da diritti o ragioni sorti nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945*” (Parte I, art. 2.1.). Ed infatti la norma dell'art. 43 del d.l. 36/2022 espressamente fa riferimento al ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro

¹ Su questo profilo si è giustamente rilevato come l'unico elemento di valutazione sia proprio nel riferimento contenuto nell'art. 43, comma 1, del decreto legge tra l'istituzione del Fondo per il ristoro e la volontà del legislatore di assicurare continuità all'Accordo tra la Repubblica Italiana e la Repubblica Federale tedesca, reso esecutivo con d.P.R. n. 1263/1962 su cui oltre nel testo. Sicché sembrerebbe potersi affermare che questo accordo è il “titolo giuridico in base al quale l'erario si è assunto l'onere di ristorare le vittime dei crimini nazisti per i danni subiti”: così N. COLACINO, *Immunità anno zero: la Germania torna a L'Aia e l'Italia corre ai.. ristori*, in questa Rivista, al quale si rinvia per ulteriori rilievi.

l'umanità effettuati dalle forze del Terzo Reich nello stesso arco temporale coperto dall'Accordo ora citato (1° settembre 1939/8 maggio 1945). Il problema interpretativo era nel tempo sorto perché lo Stato italiano aveva rifiutato di ascrivere all'interno dell'accordo le azioni di risarcimento intraprese dalle vittime di crimini internazionali, specificando nel giudizio di fronte alla Corte internazionale di giustizia che la rinuncia alle pretese risarcitorie contenuta nell'art. 2.1., Parte I, era limitata alle vittime indicate in un ulteriore Accordo relativo agli indennizzi ai cittadini italiani vittime di misure di persecuzione nazionalsocialiste (stipulato il 2 giugno 1961 ma reso esecutivo con legge n. 404/1963)². Adesso invece l'istituzione del Fondo per il ristoro e il riferimento esplicito all'Accordo indurrebbero a ritenere che lo Stato italiano abbia inteso definitivamente porre fine alla questione estendendo l'ambito applicativo dell'art. 2.1. dell'Accordo, e quindi tacitando in prima persona le richieste risarcitorie delle vittime dei *delicta imperii* commessi dal Terzo Reich nel periodo ivi indicato.

Una simile scelta pone senz'altro problemi, tra gli altri, di ordine giuridico, dato che non si prevede una forma di contribuzione della Repubblica Federale tedesca, ovvero una modalità di restituzione delle somme così stanziata, sicché i primi interpreti hanno già indicato come la erogazione dei ristori in questione, senza una partecipazione della Repubblica federale (aggiungo o preventiva, o successiva rispetto all'erogazione) possa costituire una violazione “*del principio di ragionevolezza in combinazione con il principio di sostenibilità finanziaria dell'ordinamento*”³, con conseguente possibile intervento del giudice delle leggi⁴.

Tale Fondo ha una dotazione di 20 milioni di Euro per l'anno 2023, di 11,808 milioni di Euro per gli anni dal 2024 al 2026.

Hanno diritto all'accesso al Fondo, secondo le modalità in parte previste proprio dall'art. 43 del decreto legge, in parte dall'emanando decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro degli affari esteri e della Giustizia, tutti coloro che hanno ottenuto un titolo costituito da una sentenza passata in giudicato che abbia ad oggetto l'accertamento e la liquidazione dei danni in parola, a seguito di azioni giudiziarie già intraprese alla data di entrata in vigore del decreto, oppure esercitate entro il termine previsto dal comma 6 dell'art. 43, ossia entro trenta giorni dalla stessa data di entrata in vigore. A carico del Fondo sono anche le spese processuali che siano già state liquidate nelle sentenze di condanna già ottenute dai legittimati. Rimane sempre la facoltà, in relazione ai giudizi pendenti alla data di entrata in vigore del decreto e a quelli successivamente instaurati, la facoltà di definizione tramite un accordo transattivo che, al pari della sentenza passata in giudicato, costituisce titolo di accesso al Fondo.

In deroga espressa all'art. 282 c.p.c., anche nei procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del decreto legge, le sentenze relative all'accertamento e alla liquidazione dei danni per cui è istituito il Fondo, acquistano efficacia esecutiva solo al momento del passaggio in giudicato.

Le procedure esecutive che siano state intraprese perché fondate sui titoli – le sentenze di condanna – relative alla liquidazione di tali danni, non possono essere iniziate ovvero proseguite e gli eventuali giudizi di esecuzione già intrapresi sono automaticamente estinti.

Per quanto riguarda coloro che all'entrata in vigore del decreto legge in questione ancora non abbiano esercitato l'azione, il comma 4 dell'art. 43 prevede che, fatta salva la decorrenza degli ordinari termini di prescrizione, le azioni di accertamento e liquidazione dei danni non ancora iniziate alla data di entrata in vigore del decreto sono esercitate, a pena di decadenza, entro trenta giorni dalla stessa data. La decadenza viene dichiarata d'ufficio dal giudice. Si prevede che gli atti introduttivi di tali giudizi, evidentemente notificati entro i trenta giorni dall'entrata in vigore del

² Su questo profilo rinvio nuovamente a N. COLACINO, *Immunità anno zero*, loc. cit. ove il rilievo che sia il termine decadenziale estremamente stringente, sia l'utilizzo del termine ristoro invece che risarcimento sembrerebbero optare per una volontà dell'esecutivo di sobbarcarsi un onere economico in realtà non dovuto per puro spirito collaborativo. G. BOGGERO, *La reazione del governo italiano al (nuovo) ricorso tedesco di fronte alla CIG. Prime note sugli effetti dell'art. 43 d.l. 30 aprile 2022 n. 36*, in www.sidiblog.org, 25 maggio 2022, consultato in data 5 giugno 2022 evidenzia come il d.P.R. n. 2043/1963 relativo alla ripartizione delle risorse versate dalla Germania ai cittadini italiani colpiti dalle persecuzioni nazionalsocialiste, avesse esteso in modo molto parziale l'ambito delle vittime individuabili sulla base del testo dell'Accordo.

³ G. BOGGERO, *La reazione*, cit.

⁴ N. COLACINO, *Immunità anno zero*, cit.

decreto, debbano essere, appunto, notificati presso gli uffici dell'Avvocatura dello Stato, nel rispetto dell'art. 144 c.p.c. e che, laddove tale notifica sia omessa, il giudice debba assegnare un termine perentorio all'attore per la sua esecuzione.

2. Le vicende che hanno portato alla istituzione del Fondo

La vicenda umana e processuale che ha portato alla emanazione dell'art. 43 del d.l. 36/2022 è iniziata, come è ben noto, a partire dalla prima metà degli anni 2000, quando sono state proposte molte domande relative al risarcimento dei danni non patrimoniali in favore degli attori e dei loro eredi, nei confronti della Repubblica Federale di Germania, per crimini commessi dal Terzo Reich durante la seconda guerra mondiale.

La prima pronuncia che ha segnato il nuovo corso nella interpretazione del principio della immunità degli Stati dalla giurisdizione civile per atti compiuti *iure imperii* si è avuto con la sentenza relativa al caso "Ferrini" che ha affermato che la deportazione del popolo civile nel corso di una guerra, consumatasi nella fattispecie sul territorio italiano, e l'assoggettamento dei civili deportati ai lavori forzati, sono crimini internazionali rispetto ai quali deve essere possibile esercitare la giurisdizione civile nei confronti dello Stato che li ha posti in essere, in applicazione del principio della giurisdizione universale e analogicamente con quanto prevede la disciplina relativa all'immunità funzionale degli organi statali nelle stesse ipotesi⁵. Non solo, in essa si afferma che il rispetto dei diritti inviolabili della persona è principio fondamentale dell'ordinamento internazionale che comporta la riduzione della portata di altri principi, come quello della sovrana uguaglianza degli Stati, cui si collega il riconoscimento dell'immunità statale dalla giurisdizione civile straniera. Con la conseguenza che la norma consuetudinaria di diritto internazionale che impone agli Stati di astenersi dall'esercitare la giurisdizione nei confronti degli Stati stranieri non riveste carattere di absolutezza, nel senso che non conferisce allo Stato straniero una immunità totale dalla giurisdizione civile dello Stato territoriale, immunità che non può essere invocata in presenza di crimini dello Stato straniero di tale gravità da configurare crimini internazionali, lesivi dei valori universali di rispetto della dignità umana⁶.

Altre sentenze successive hanno ribadito il principio, sicché si è creato un orientamento diretto a riconoscere l'esistenza di alcuni crimini di tale gravità commessi *iure imperii* che non consentono di accedere alla prerogativa sinora riconosciuta dell'immunità dalla giurisdizione civile⁷.

⁵ La notissima sentenza "Ferrini" è Cass., Sez. Un., 11 marzo 2004 n. 5044, pubblicata, tra le altre, in *Giur. It.*, 2005, 250

⁶ Sicché, afferma la sentenza Ferrini, sussiste la giurisdizione italiana in relazione alla domanda risarcitoria promossa, nei confronti della Repubblica Federale di Germania, dal cittadino italiano che lamenti di essere stato catturato a seguito dell'occupazione nazista in Italia durante la seconda guerra mondiale e deportato in Germania per essere utilizzato quale mano d'opera non volontaria al servizio di imprese tedesche, atteso che sia la deportazione che l'assoggettamento ai lavori forzati devono essere annoverati tra i crimini di guerra e, quindi, tra i crimini di diritto internazionale, essendosi formata al riguardo una norma di diritto consuetudinario di portata generale per tutti i componenti della comunità internazionale.

⁷ Il riferimento è a Cass. Sez. Un., 29 maggio 2008 n. 14201 secondo cui l'immunità spettante agli Stati stranieri per gli atti compiuti *iure imperii* non è incondizionata, ma quando venga in contrapposizione con il parallelo principio del primato assoluto dei valori fondamentali della libertà e dignità della persona umana ne resta conformata, sicché allo Stato straniero non è accordata una immunità totale dalla giurisdizione civile dello Stato territoriale, in presenza di comportamenti di tale gravità da ritenersi crimini contro l'umanità; nello stesso senso si veda anche la successiva Cass., Sez. Un., 14202/2008. In sede penale nello stesso senso si è espressa Cass. pen., sez. I, 21 ottobre 2008 n. 1072 secondo cui deve essere ribadito l'orientamento della Corte di Cassazione secondo cui la norma consuetudinaria che afferma l'immunità dalla giurisdizione per gli atti compiuti *iure imperii* cede in presenza di azioni a fondamento delle quali si pone la violazione grave ed efferata di diritti fondamentali, in ragione del superiore rango gerarchico, sia nell'ordinamento interno che in quello internazionale, delle norme che vietano crimini internazionali; con la conseguenza che va negata l'immunità dalla giurisdizione della Germania in ordine ad una sentenza del giudice militare italiano che abbia, tra l'altro, dichiarato la responsabilità civile dello Stato tedesco al risarcimento dei danni subiti a seguito di un rastrellamento e all'uccisione di partigiani e popolazione civile, effettuato dai nazisti durante la seconda guerra mondiale.

Successivamente alla formazione di tale indirizzo giurisprudenziale del Supremo Collegio, si è avuta la sentenza della Corte Internazionale di Giustizia 3 febbraio 2012, “Germania contro Italia”⁸ che ha accolto il ricorso proposto dalla Germania contro il nostro Paese per non avere l’Italia riconosciuto alla Germania l’immunità dalla giurisdizione che ad essa doveva essere attribuita in applicazione delle norme di diritto internazionale. Tale sentenza ha quindi affermato che la Repubblica Italiana ha violato l’obbligo di rispettare l’immunità riconosciuta alla Repubblica federale di Germania dal diritto internazionale, accogliendo in sede civile le pretese vantate nei confronti della Germania per le violazioni del diritto internazionale umanitario commesse dal Terzo Reich nel periodo che va dal 1943 al 1945.

Il legislatore italiano ha così promulgato la legge 14 gennaio 2013 n. 5⁹, il cui art. 3 prevedeva testualmente che “... *quando la Corte internazionale di Giustizia, con sentenza che ha definito un procedimento di cui è stato parte lo Stato italiano, ha escluso l’assoggettamento di specifiche condotte di altro Stato alla giurisdizione civile, il giudice davanti al quale pende la controversia relativa alle stesse condotte, rileva, d’ufficio e anche quando ha già emesso sentenza non definitiva passata in giudicato che ha riconosciuto la sussistenza della giurisdizione, il difetto di giurisdizione in ogni stato e grado del processo*”.

Ne è conseguito un filone giurisprudenziale di legittimità che ha ritenuto nuovamente vigente il principio dell’immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione italiana anche per i crimini contro l’umanità commessi *iure imperii*, fino alla notissima, sia in Italia che all’estero, pronuncia della Consulta del 22 ottobre 2014 n. 238, con cui, aderendo sostanzialmente – anche se non formalmente - all’ordinanza di rimessione del Tribunale di Firenze, la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 3 *supra* riportato, affermando che la norma consuetudinaria internazionale che stabilisce l’immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione civile non è applicabile nel nostro ordinamento in riferimento ad atti di tali Stati, quando consistano in violazioni gravi del diritto internazionale umanitario e dei diritti fondamentali, quali i crimini di guerra e contro l’umanità e sono conseguentemente illegittime le norme che impongono al giudice italiano di negare la propria giurisdizione sulle azioni di risarcimento dei danni proposte in relazione a tali atti¹⁰; essa ha altresì dichiarato l’incostituzionalità della legge di esecuzione dello Statuto dell’ONU, ossia dell’art. 1 della legge n. 848/1957 nella parte in cui la disposizione in questione imponeva, di pari passo con l’art. 3 della legge 5/2013, di adeguarsi alla pronuncia della CIG, declinando la giurisdizione interna laddove gli atti dello Stato Straniero siano crimini di guerra o contro l’umanità.

La giurisprudenza del Supremo Collegio ha pertanto ri-sostenuto la non applicabilità del principio dell’immunità degli Stati esteri per crimini di tal fatta commessi *iure imperii*, ossia i c.d. *delicta imperii*, atti criminosi compiuti in violazione di norme cogenti di diritto internazionale tali da essere lesivi dei valori universali che vanno al di là degli interessi degli Stati e la cui essenza si traduce in un abuso della sovranità¹¹.

Dopo l’esaurimento dei processi di cognizione diretti all’accertamento e alla liquidazione dei danni si sono aperte di conseguenza le procedure esecutive per il ristoro. Bisogna tenere presente che il legislatore italiano già all’indomani della Corte Cost. 238/2014 aveva limitato gli effetti della pronuncia promulgando un d.l. poi convertito in legge¹² con cui si è previsto che le somme depositate presso i conti correnti bancari o postali esistenti in Italia e intestati a Stati esteri non possono essere

⁸ Tra le altre pubblicata in *Foro it.*, 2013, 9, 4, 389.

⁹ Rubricata “Adesione della Repubblica Italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, fatta a New York il 2 dicembre 2004, nonché norme di adeguamento all’ordinamento interno”

¹⁰ Pubblicata, tra le altre, in *Questa Rivista*, nel n. 1/2015 ad essa dedicato, in particolare Obiettivo 2: I diritti fondamentali tra obblighi internazionali e Costituzione, p. 51-104; per approfondimenti N. COLACINO, “*Quanto resterebbe di un diritto*” senza un giudice che lo tuteli? Controlimiti costituzionali all’immunità giurisdizionale degli Stati e adattamento al diritto internazionale generale secondo la Consulta, in www.giustiziacivile.com, n. 3/2015, p. 1-33 con richiami bibliografici.

¹¹ Per tutte si rinvia a Cass. Sez. Un., 16 dicembre 2013, n. 27986; ma si veda anche Cass., Sez. Un., n. 15812/2016 e Cass., Sez. Un., n. 21946/2015.

¹² Art. 19-bis legge 10 novembre 2014 n. 162, che ha convertito il d.l. 12 settembre 2014, n. 132.

aggrediti in via esecutiva se gli Stati in questione dichiarino che le somme ivi depositate sono destinate all'esercizio delle funzioni diplomatiche o consolari.

In ogni caso bisogna ricordare come in applicazione della norma generale sull'immunità dalla giurisdizione esecutiva, recepita dagli artt. 18, 19 e 21 della Convenzione di New York del 2004, comunque vi è immunità dalla giurisdizione esecutiva rispetto agli Stati esteri con riferimento ai beni aventi destinazione pubblicistica, norma non toccata dalla dichiarazione di incostituzionalità compiuta con la già citata sentenza 238/2014 che ha riguardato, come visto, solo l'esclusione della immunità dalla giurisdizione civile per i c.d. *delicta imperii*. Le azioni esecutive e cautelari si sono pertanto dirette contro i beni tedeschi situati in Italia e in particolare, hanno interessato, all'inizio, il Centro italo-tedesco per il dialogo europeo che si trova a Villa Vigoni sul Lago di Como; tuttavia con sentenza del 2018¹³ la Corte di Cassazione ne ha affermato l'impignorabilità a causa del limite derivante dal fatto che non è possibile esercitare l'azione esecutiva su beni di proprietà estera che siano destinati al compimento di attività pubblicistiche.

Le successive attività esecutive si sono rivolte verso altri immobili di proprietà della Germania e situati sul nostro territorio, come ad es. il Goethe Institut, la Scuola Germanica, l'Istituto Archeologico Tedesco, l'Istituto Storico Tedesco; anche in relazione a tali beni la Germania ne ha eccepito la destinazione pubblicistica che ne escluderebbe la pignorabilità e contestualmente chiedendo la sospensione dell'esecuzione forzata. Il Tribunale di Roma con ordinanza ha rigettato l'istanza di sospensione dell'esecuzione affermando che *“gli artt. 19 e 21 della citata Convenzione (di New York, n.d.r.) non possono trovare applicazione poiché essi impedirebbero ai creditori, eredi di vittime di crimini di guerra contro l'umanità, di ottenere la tutela giurisdizionale in sede esecutiva dei diritti fondamentali della persona ex art. 2 Cost., la cui lesione è stata già accertata in sede di cognizione”*¹⁴. Ciò si argomenta sulla base di un richiamo all'effettività della tutela giurisdizionale che, per essere tale, deve comprendere anche la possibilità di procedere in via esecutiva, pur se si è rilevato che perplessità emergono dalla diretta disapplicazione di una norma consuetudinaria internazionale da parte di un giudice comune, senza indicazioni diverse da parte del giudice delle leggi¹⁵. Su questo profilo torneremo nel prosieguo.

Venendo alle ultime vicende, occorre ricordare che la Germania ha infine proposto un nuovo ricorso alla Corte Internazionale di Giustizia, il 29 aprile 2022; con tale ricorso ha lamentato la mancata ottemperanza da parte dello Stato italiano alla decisione emessa dalla stessa Corte Internazionale di Giustizia il 3 febbraio 2012, e la violazione, di conseguenza, delle immunità giurisdizionali dello Stato estero. La contestazione della Germania è stata relativa, sia alla persistente violazione dell'immunità giurisdizionale rispetto alle azioni di cognizione, sia alla violazione della immunità dalla giurisdizione esecutiva e cautelare, con la conseguente richiesta di estinzione del contenzioso attualmente in corso, e di risarcimento dei danni derivanti dalle dette violazioni, insieme con la richiesta di misure provvisorie dirette ad impedire la vendita all'asta dei beni immobili già pignorati. Proprio all'esito di tale nuovo ricorso il Governo Italiano è intervenuto con il decreto legge di cui attualmente ci si occupa, ossia il 36/2022; a seguito della promulgazione del decreto in parola e dell'art. 43 dello stesso che istituisce il Fondo per il ristoro la Germania ha ritirato la domanda di concessione delle misure provvisorie.

¹³ Cass., sez. III, 8 giugno 2018, n. 14885.

¹⁴ Trib. Roma, sez. IV civile, ord. 12 luglio 2021. Nella decisione sul reclamo proposto dalla Germania contro l'ordinanza in parola il Collegio, con provvedimento 3 novembre 2021 ha rigettato il reclamo ponendo però alla base del rigetto motivazioni differenti rispetto a quelle del giudice di prime cure, ossia affermando che non può dirsi che la vocazione pubblica dei beni pignorati è irrilevante ai fini della decisione, trattandosi invece dell'aspetto dirimente della questione; Il giudice non può pertanto discostarsi dall'orientamento costante del Supremo Collegio secondo cui in applicazione dei principi dell'immunità giurisdizionale degli Stati esteri, fissati dal diritto consuetudinario, non vi è giurisdizione del giudice italiano sull'azione esecutiva o cautelare proposta contro beni appartenenti a Stati esteri o ai loro enti pubblici ove si tratti di beni destinati all'esercizio di fini pubblicistici (Cass., Sez. Un., 12 gennaio 1996, n. 173), mentre tali beni possono essere aggrediti ove destinati ad attività privatistiche. Il reclamo viene rigettato, pertanto, solo sulla base del rilievo che la Repubblica Federale Tedesca non ha assolto, nei limiti propri della fase cautelare in cui si versa, all'onere di provare la destinazione pubblicistica di tali beni, producendo idonea documentazione sulla storia, le caratteristiche, i finanziamenti ricevuti e le attività che si svolgono all'interno di tali immobili.

¹⁵ Sul punto si rinvia ai rilievi di N. COLACINO, *Immunità anno zero*, cit.

3. Regole per l'accesso al Fondo per il ristoro

Premesso che le condizioni di accesso al fondo previste dall'art. 43 del decreto devono essere integrate con le emanande ulteriori condizioni previste dal successivo ulteriore decreto, la norma prevede che sia titolo per l'accesso al fondo una "sentenza passata in giudicato" che abbia ad oggetto l'accertamento e la liquidazione dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani, dalle forze del Terzo Reich, nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945. Tale sentenza deve essere ottenuta all'esito di un'azione giudiziaria intrapresa alla data di entrata in vigore del decreto ovvero comunque iniziata entro trenta giorni dalla stessa data, a pena di decadenza.

Ulteriore titolo di accesso, parificato alla sentenza passata in giudicato, è l'eventuale accordo transattivo sia in relazione ai giudizi pendenti alla data di entrata in vigore del decreto, sia per i giudizi intrapresi successivamente (e comunque entro il termine di 30 giorni dalla entrata in vigore), sentito il parere dell'Avvocatura dello Stato.

Se nell'ottica della dichiarata continuità con l'accordo forfettario del 1961 tra l'Italia e la Germania, contenuto nell'art. 43, comma 1, del decreto, la condizione dell'accesso al Fondo con una sentenza passata in giudicato non crea particolari perplessità, tali perplessità emergono invece in relazione al secondo titolo di accesso, ossia all'accordo transattivo, sentita l'Avvocatura dello Stato. Le difficoltà, già prospettate dalla dottrina, risiedono principalmente nella impossibilità di addivenire ad una soluzione negoziale della lite in mancanza della costituzione in giudizio dello Stato convenuto, costituzione formale che la Repubblica Federale Tedesca non ha più posto in essere in sede di processo di cognizione dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 238/2014. Basti qui ricordare che non può perfezionarsi l'accordo transattivo quando anche solo una delle parti della controversia non partecipi all'accordo, sicché tale mancata partecipazione impedisce il perfezionamento del contratto stesso¹⁶.

E' altresì possibile che la previsione dell'accordo transattivo quale titolo idoneo per addivenire al ristoro sia un possibile meccanismo di stimolo alla costituzione della Repubblica Federale tedesca nei giudizi pendenti¹⁷, pur se il ristretto termine decadenziale posto dal decreto e la constatazione che ad oggi tutti i procedimenti non ancora instaurati si devono ritenere improponibili rende poco praticabile la soluzione dell'accordo transattivo.

4. Deroga all'art. 282 c.p.c.

La norma dell'art. 282 c.p.c., a partire dal 1990, attribuisce a tutte le sentenze di primo grado la provvisoria esecutività con la conseguenza che tutte le sentenze di condanna sono titolo esecutivo per le parti¹⁸. Svariate sono le ragioni in funzione delle quali il legislatore ha inteso attribuire tale esecutività generalizzata alle sentenze di condanna di primo grado. Si è detto che ciò è accaduto in un'ottica di rivalutazione del processo in primo grado, perché l'attribuzione della provvisoria esecutività alla sentenza che lo conclude assegna ad essa una ovvia maggiore incisività¹⁹; o, ancora si è precisato che con tale attribuzione generalizzata si è voluto conferire maggior peso alla necessità di concludere il processo in tempi rapidi piuttosto che all'esigenza di assegnare certezza e stabilità alla

¹⁶ Cass., sez. II, 28 ottobre 1986, n. 6326, secondo cui "In tema di composizione contrattuale di una controversia tra più parti, la mancata partecipazione anche di una sola delle parti interessate impedisce il perfezionamento della fattispecie negoziale".

¹⁷ In questo senso G. BOGGERO, *La reazione*, cit., secondo cui la Germania, invece che sopportare il rischio della liquidazione dei danni come determinata dal giudice viene posta in grado di concorrere alla determinazione della somma.

¹⁸ Prima del 1990 questa idoneità era attribuita soltanto alle sentenze di condanna emesse in grado di appello per la ragione che si riteneva che l'esecutività fosse un attributo naturale della sentenza di secondo grado a meno che il giudice non avesse munito di clausola esecutiva la sentenza da lui emessa ogni volta che la legge glielo consentisse: in tema si veda SASSANI, *Lineamenti del processo civile italiano. Tutela giurisdizionale, procedimenti di cognizione, cautele, esecuzione*, 7° ed., Milano, 2019, 432.

¹⁹ TARZIA-DANOVI, *Lineamenti del nuovo processo civile di cognizione*, 5° ed., Milano, 2014, 251.

fonte della regolamentazione dell'assetto di interessi tra le parti²⁰; o ancora si è detto che la provvisoria esecutività della sentenza di primo grado ha l'intento di fungere da elemento deterrente rispetto ad eventuali impugnazioni che non siano concretamente fondate o che abbiano una mera finalità dilatoria²¹.

L'art. 43 del decreto legge, al comma 3, prevede che in deroga all'art. 282 c.p.c., anche nei procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore dello stesso, le sentenze "aventi ad oggetto l'accertamento e la liquidazione dei danni" di cui al Fondo, acquistano efficacia esecutiva solo al momento del passaggio in giudicato.

La soluzione prescelta dal legislatore è quindi quella normalmente predicata con riferimento alle sentenze costitutive, ossia quelle sentenze che hanno la peculiarità di trasformare il rapporto sostanziale che sia oggetto del giudizio costituendo la situazione giuridica soggettiva finale che ne è l'oggetto. Per queste sentenze è noto che la giurisprudenza di legittimità²² ne predica l'inefficacia fino al momento del passaggio in giudicato. L'equiparazione effettuata dal legislatore che istituisce il Fondo deve ritenersi soltanto *quoad effectum* data l'indiscutibilità della natura dichiarativa della sentenza che accerta l'esistenza del diritto al ristoro e la liquidazione dei danni. Presumibilmente la scelta del differimento della provvisoria esecutività al momento del passaggio in giudicato è stata dettata dall'esigenza di "ritardare" piuttosto che di anticipare il momento dell'efficacia della sentenza rispetto al suo passaggio in giudicato. Che questo sia l'intento sembrerebbe confermato dal prosieguo della disposizione del comma 3 dell'art. 43 che estingue le procedure esecutive già pendenti e rende improcedibili o improseguibili le procedure esecutive instaurande.

5. Improcedibilità delle procedure esecutive per i danni oggetto di ristoro da parte del Fondo e estinzione dei giudizi di esecuzione già intrapresi.

Come già anticipato il legislatore collega la inattitudine alla provvisoria esecutività della sentenza di accertamento e liquidazione dei danni di cui all'art. 43, comma 1, del d.l. alla estinzione delle procedure esecutive già pendenti; precisa altresì che tali procedure "non possono essere iniziate o proseguite".

Al di là della scarsa chiarezza del dettato, visto che si predica l'improseguibilità della procedura esecutiva pur affermando nello stesso comma che le procedure esecutive già iniziate sono estinte *ex lege*, comunque il senso della disposizione appare chiaro. Il legislatore con un colpo di spugna cancella ogni procedura esecutiva collegata alle sentenze di accertamento e liquidazione dei danni in parola dichiarandole automaticamente estinte o comunque non instaurabili. Si aggiunge pertanto una modalità di estinzione del processo esecutivo rispetto a quella prevista dal codice di procedura civile e notoriamente analoga allo schema dell'estinzione del processo di cognizione ordinaria. A norma dell'art. 629 c.p.c. infatti il processo esecutivo si estingue se, prima che intervenga l'aggiudicazione o l'assegnazione, il creditore pignorante e quelli intervenuti muniti di titolo esecutivo rinunciano agli atti del giudizio; mentre dopo la vendita il processo si estingue se rinunciano agli atti tutti i creditori concorrenti. Si tratta delle ipotesi "anomale" di chiusura del processo esecutivo che, diversamente, si estingue una volta che sia stato raggiunto il suo scopo ossia l'esecuzione coattiva del diritto portato dal titolo esecutivo ovvero l'impossibilità di conseguirlo, ad esempio per incapacità dei beni del debitore nell'espropriazione forzata. Ma vi sono anche ipotesi per l'appunto anomale, sulla falsariga delle ipotesi che nel processo di cognizione provocano l'estinzione del giudizio, ossia la rinuncia agli atti, l'inattività delle parti, la mancata comparizione all'udienza. O, ancora, il processo esecutivo può estinguersi, diversamente dal raggiungimento del suo scopo, quando venga accolta la proposta opposizione ex art. 615 c.p.c. che si concluda con l'accertamento dell'inesistenza dell'an, ossia del diritto di procedere ad esecuzione forzata. Vi sono

²⁰ CONSOLO, LUISO, SASSANI, *Commentario alla riforma del processo civile*, Milano, 1996, 260.

²¹ BALENA, *La riforma del processo di cognizione*, Napoli, 1994, 327.

²² In questo senso ad es. Cass. 31 ottobre 2017 n. 25942; Cass. 9 marzo 2018 n. 5751; Cass. 28 febbraio 2011 n. 4907.

poi le ipotesi cosiddette di estinzione “atipica” del processo esecutivo²³; di recente in giurisprudenza si è precisato che con il termine estinzione “atipica” si fa riferimento ai provvedimenti di chiusura anticipata del processo esecutivo non qualificabili in termini di estinzione che sono, secondo la Corte di Cassazione, impugnabili esclusivamente mediante l’opposizione agli atti esecutivi²⁴.

L’estinzione delle procedure esecutive di cui al decreto legge, lungi dal configurarsi come una autonoma ipotesi, si collega alla necessità di impedire possibili esecuzioni “autonome” delle sentenze di condanna al risarcimento dei danni di cui all’art. 43, comma 1 che devono confluire tutte nell’istituto Fondo di ristoro. Si tratta, come si è giustamente evidenziato, di una misura molto “penetrante” rispetto a quelle adottate in precedenza, in reazione al primo ricorso della Germania di fronte alla Corte Internazionale di Giustizia²⁵, ovvero a seguito della pronuncia della sentenza della Corte cost. n. 238/2014²⁶.

Giustamente ci si è posti il dubbio relativo alla eventuale persistenza delle eventuali garanzie reali iscritte sui beni immobili di proprietà della Repubblica tedesca, come l’ipoteca giudiziale pendente su Villa Vigoni che, non essendo tecnicamente un atto di esecuzione forzata, bensì una garanzia reale, non viene cancellata automaticamente dalle previsioni dell’art. 43 d.l. n. 36/2022 e permane a tutti gli effetti sul bene²⁷. A tal fine sarebbe necessario un ulteriore intervento normativo, ad esempio con una espressa previsione in sede di conversione del d.l. che supplisca alla mancanza di un provvedimento definitivo del giudice idoneo ad ottenere la cancellazione dell’ipoteca ai sensi di quanto previsto dall’art. 2884 c.c. e che impedisca eventuali ricorsi d’urgenza della Repubblica Federale tedesca per ottenere la cancellazione in questione²⁸.

Con riferimento alla estinzione di tutte le procedure esecutive in corso (visto che tutti i risarcimenti confluiranno nel Fondo per il ristoro) resta da spendere qualche considerazione sulle motivazioni

²³ A.M. SOLDI, *Manuale dell’esecuzione forzata*, Padova, 2019, 2492. L’Autrice ricorda che questa categoria dell’estinzione atipica ha avuto una prima disciplina legislativa anche se non “diretta” con le riforme del 2005-2006 che hanno coniato la norma dell’art. 187-bis disp. att. c.p.c. secondo cui “In ogni caso di estinzione o di chiusura anticipata del processo esecutivo avvenuta dopo l’aggiudicazione, anche provvisoria, o l’assegnazione, restano fermi nei confronti dei terzi aggiudicatari o assegnatari, in forza dell’articolo 632, secondo comma, del codice, gli effetti di tali atti. Dopo il compimento degli stessi atti, l’istanza di cui all’articolo 495 del codice non è più procedibile”.

²⁴ *Ex multis* in argomento Cass. 29 aprile 2020 n. 8404; Cass. 22 giugno 2017 n. 15605; Cass. 12 febbraio 2008 n. 3276.

²⁵ Ricorda G. BOGGERO, *La reazione*, cit., che in quell’occasione il Governo aveva emanato il d.l. n. 63/2010 con cui si era stabilita la sospensione dei titoli esecutivi e dei procedimenti esecutivi in pendenza di un ricorso davanti alla Corte Internazionale di Giustizia da parte di uno Stato estero.

²⁶ Ho già ricordato come in quell’occasione si è emanato il d.l. 132/2014, poi convertito in l. 162/2014, il cui art. 19-bis prevedeva la sottrazione alla pignorabilità delle somme depositate sui conti correnti delle rappresentanze diplomatiche.

²⁷ Ricorda G. BOGGERO, *La reazione*, cit., che invece la Corte internazionale di Giustizia nella sentenza del 3 febbraio 2012 aveva ritenuto che l’opposizione dell’ipoteca fosse una misura contraria al principio dell’immunità degli stati rispetto alle misure coercitive emanate successivamente ad una sentenza di condanna e nello stesso senso si era espressa la nostra Corte di Cassazione con la sentenza n. 14885/2018.

²⁸ La questione nel diritto processuale è ancora aperta. A fronte di sentenze che ritengono che a norma dell’art. 2884 c.c. la cancellazione dell’iscrizione ipotecaria debba essere ordinata necessariamente con sentenza e quindi che non vi sia spazio per la tutela urgente (*Trib. Avellino, 9 maggio 2014, Trib. Trapani, 11 aprile 2006*), vi sono altre pronunce secondo cui invece, il provvedimento anticipatorio potrebbe – e dovrebbe – essere utilizzato proprio per ottenere la cancellazione dell’ipoteca perché non vi è un provvedimento cautelare tipico che la consenta. In particolare si è precisato che sebbene non si possa ordinare direttamente al Conservatore dei registri immobiliari la cancellazione di un’iscrizione ipotecaria eseguita illegittimamente, nel caso in cui difetti un provvedimento giudiziario definitivo, stante il divieto posto dall’art. 2884 c.c., non è tuttavia precluso al giudice ordinario la possibilità di emettere una analoga pronuncia in via di urgenza, ai sensi dell’art. 700 c.p.c. Trattavasi in particolare di un ricorso *ex art. 700 c.p.c.* proposto da un imprenditore commerciale per la cancellazione di una ipoteca illegittimamente iscritta, in quanto la condizione di imprenditore lascia fondatamente ritenere che la sussistenza di una iscrizione ipotecaria illegittima possa determinare la segnalazione del nominativo presso la centrale rischi cui si rivolgono gli istituti di credito per verificare la solvibilità del cliente, con conseguente concreto e immediato pericolo di revoca degli affidamenti e relativo rischio di impossibilità di onorare i crediti, affidamenti che non potrebbero attendere certo, per il ripristino, i tempi di un giudizio ordinario (*Trib. Bari, 13 maggio 2005*).

poste a base della già ricordata ordinanza del Tribunale di Roma che ha respinto la richiesta di sospensione dell'esecuzione proposta dalla Repubblica Federale Tedesca; in questa pronuncia infatti si afferma che l'immunità dalla giurisdizione degli Stati esteri, in relazione anche a quanto affermato da Corte Cost. n. 238/2014, può subire limiti ulteriori rispetto a quelli imposti dall'art. 10 Cost. purché giustificabili sulla base di un interesse pubblico che possa essere riconosciuto come preminente sul principio di cui all'art. 24 Cost. che è considerato uno dei principi supremi del nostro ordinamento. Sicché la garanzia dell'azione in giudizio posta da tale norma costituzionale deve comprendere anche l'esecuzione forzata in quanto diretta a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento del giudice²⁹. La tutela esecutiva è quindi componente essenziale del diritto di accesso al giudice e "*l'azione esecutiva rappresenta uno strumento indispensabile per l'effettività della tutela giurisdizionale perché consente al creditore di soddisfare la propria pretesa in mancanza di adempimento spontaneo da parte del debitore*". Sicché, essendo secondo il Tribunale di Roma, la tutela esecutiva una "componente intrinseca ed essenziale della funzione giurisdizionale" laddove la norma internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati comprende anche atti qualificabili come *delicta imperii*, non opera il rinvio del primo comma dell'art. 10 Cost., con conseguente disapplicazione degli artt. 19 e 21 della Convenzione di New York atteso che la loro applicazione impedirebbe agli eredi delle vittime dei crimini contro l'umanità di ottenere la tutela giurisdizionale in sede esecutiva di diritti fondamentali della persona, la cui violazione è stata già accertata in sede cognitiva³⁰. Il giudice romano ritiene pertanto che la vocazione pubblicistica dei beni pignorati, in relazione a tali ipotesi, sia irrilevante ai fini della decisione.

La pronuncia in questione, come ho già anticipato, è senz'altro condivisibile quanto alla affermazione che la garanzia del diritto di agire in giudizio costituzionalmente tutelato dall'art. 24 Cost. comprende anche la tutela esecutiva, in quanto componente essenziale della tutela giurisdizionale. Da ultimo ciò è stato ribadito proprio dalla Corte Costituzionale che ha affermato che la garanzia posta dall'art. 24, primo comma, Cost. comprende anche l'esecuzione forzata in quanto diretta e rendere effettiva l'attuazione del provvedimento del giudice, sicché la fase di esecuzione coattiva delle decisioni giudiziali, proprio perché componente intrinseca ed essenziale della funzione giurisdizionale, deve ritenersi costituzionalmente necessaria, dato che il principio di effettività della tutela giurisdizionale è un connotato rilevante di ogni modello processuale³¹. Una tutela giurisdizionale che, se privata della sua arma realizzativa, rimarrebbe una mera "pallottola spuntata", inidonea a realizzare la garanzia del diritto di azione. Fin qui, a mio parere, il ragionamento è ineccepibile. Il problema reale sta nella ritenuta possibilità di disapplicare autonomamente la norma consuetudinaria internazionale che pone l'immunità dalla tutela esecutiva e cautelare rispetto agli Stati esteri in mancanza di un titolo idoneo per tale disapplicazione, titolo che non può essere ricavato da Corte Cost. n. 238/2014 che si riferisce unicamente alla immunità dalla giurisdizione civile.

In sostanza il discorso del Tribunale di Roma sembra provare troppo, ovvero spingersi troppo in là; si vuole in sostanza dire che siccome il giudice delle leggi ha affermato che l'immunità dalla tutela giurisdizionale di cognizione deve recedere in presenza di *delicta imperii*, allora in tale recessione va compresa anche l'immunità dalla tutela esecutiva e cautelare che di questa tutela giurisdizionale sono espressione diretta e portante e che concorrono a rendere attuabile e conformabile il *dictum* del giudice in sede di cognizione. Nell'ottica che si preferisce seguire, laddove non vi fosse stata la norma consuetudinaria internazionale autonoma diretta proprio ad escludere la aggredibilità in sede esecutiva e cautelare dei beni di Stati esteri aventi vocazione pubblica, il discorso del Tribunale di Roma sarebbe stato senz'altro condivisibile. Ma, in presenza di tale norma, non direttamente incisa dalla dichiarazione di incostituzionalità e di fatto vigente, una simile petizione di principio risulta stonata e non coerente con il sistema, sistema che può essere superato unicamente con una ulteriore pronuncia del giudice delle leggi. Ciò è provato anche dalle affermazioni contenute nella già richiamata decisione del giudice delle leggi sulla tutela esecutiva, che, pur affermando che la garanzia della tutela giurisdizionale comprende l'esecuzione forzata in quanto suo elemento necessario e che,

²⁹ Il riferimento è a Corte Cost. n. 522/2002 secondo cui la garanzia della tutela giurisdizionale posta dall'art. 24, primo comma, Cost., comprende anche la fase dell'esecuzione forzata "la quale è diretta a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento giurisdizionale".

³⁰ Sul punto si rinvia alla motivazione dell'ordinanza del Tribunale di Roma 12 luglio 2021.

³¹ Così Corte Cost. 22 giugno 2021, n. 128.

pertanto, la sospensione delle procedure esecutive deve essere un evento eccezionale, afferma, tuttavia, che è riservata alla discrezionalità legislativa la conformazione degli istituti processuali, pur con il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della decisione³². E' quindi nel potere del legislatore sospendere o anche estinguere procedure esecutive, nell'esercizio della sua discrezionalità; purché ciò non si traduca in una ingiustificabile compressione del diritto di agire, compressione che, però può essere valutata solo dal giudice al quale questo potere è attribuito dall'ordinamento costituzionale e, quindi, dal giudice delle leggi.

6. Termini di decadenza

L'art. 43 del decreto, al comma 6, stabilisce che fatta salva la decorrenza degli ordinari termini di prescrizione, le azioni di accertamento e liquidazione dei danni di cui al comma 1, non ancora intraprese alla data di entrata in vigore del d.l., devono essere esercitate, a pena di decadenza, entro trenta giorni dalla stessa data. La decadenza è dichiarata d'ufficio dal giudice.

Trattasi chiaramente di un termine decadenziale che definire strettissimo è poco e che nello stesso momento in cui questo scritto è *in itinere* si è già praticamente maturato essendo trascorsi già 30 giorni dall'entrata in vigore del decreto. A prescindere dalle questioni attinenti alla possibilità o meno di imporre termini di prescrizione o decadenza rispetto alle azioni afferenti al risarcimento dei danni per crimini di guerra e contro l'umanità, resta, a livello processuale, il dubbio sulla effettività della tutela giurisdizionale che, come è noto, è garantita dall'art. 24 della Costituzione. Affrontiamo, nei termini essenziali, la questione relativa alla possibilità di predicare l'imprescrittibilità per le azioni collegate a crimini di questa natura. Secondo alcune sentenze di merito³³ esisterebbe una norma di diritto internazionale consuetudinario ai sensi della quale i reati e i risarcimenti derivanti dai crimini di guerra o contro l'umanità sarebbero imprescrittibili. Il tema, accennato nella già citata sentenza "Ferrini" che faceva riferimento alla imprescrittibilità citando la Convenzione ONU del 26 novembre 1968 e la Convenzione del Consiglio d'Europa del 25 gennaio 1974, è in realtà un tema complesso anche perché si collega con l'altrettanto complessa questione della applicazione retroattiva della imprescrittibilità, ove ritenuta esistente. Rinviando alle trattazioni internazionalistiche sulla questione, in questa sede basti ricordare che la Convenzione dell'ONU del 1968 pone, rispetto ai crimini in questione, la regola della imprescrittibilità con applicazione retroattiva, quindi indipendentemente dal tempo in cui il reato è stato commesso, ma la stessa Convenzione non è stata ratificata dall'Italia, ponendosi peraltro il principio dell'applicazione retroattiva in contrasto con il disposto dell'art. 25 Cost., né il nostro Paese ha ratificato la Convenzione del Consiglio d'Europa del 1974 (entrata in vigore nel 2003) e rispetto alla quale basti dire che è costruita secondo la tecnica del rinvio ad altra Convenzione, specificamente quella sul genocidio e pone un catalogo non chiuso di reati da considerare imprescrittibili che può essere ampliato tramite eventuali dichiarazioni integrative degli Stati aderenti, stabilendo comunque che è possibile ritenere che decorrano i termini di prescrizione a seconda della gravità del reato di cui è causa. Non solo ma altre disposizioni normative sembrerebbero, viceversa, indurre a ritenere che non vi sia nel diritto internazionale consuetudinario una norma che ponga l'imprescrittibilità per i crimini di guerra e contro l'umanità³⁴. Il tema della imprescrittibilità dei reati commessi in guerra e contro l'umanità e delle relative azioni risarcitorie, si è posto in ambito internazionale soprattutto per evitare che i nazisti che erano riusciti ad evitare il processo di Norimberga rimanessero impuniti. Si è infatti ricordato come nel ben noto caso relativo ad Eichmann, che fu giudicato in Israele, la

³² Ancora Corte Cost. n. 128/2021.

³³ Trib. Bologna 11 gennaio 2010, Trib. Bologna 18 gennaio 2010; Trib. Torino 20 maggio 2020 (ma in senso contrario si veda ad es. Trib. Firenze 8 febbraio 2011, Trib. Rossano 20 settembre 2011).

³⁴ Il tema è sviluppato ampiamente nella requisitoria del P.M., R.G. 18326/2019, consultabile a questo indirizzo https://www.procuracassazione.it/procuragenerale-resources/resources/cms/documents/RG_18326-2019.pdf, alla cui motivazione si rinvia per una più ampia disamina. Il riferimento è ad es. all'art. 7, par. 2 della Convenzione EDU che non si considera un principio condiviso a livello internazionale; o ancora l'art. 29 dello Statuto della Corte penale internazionale che pone l'imprescrittibilità per i crimini contro l'umanità ma stabilendo espressamente che la previsione non ha efficacia retroattiva.

questione dell'imprescrittibilità si è risolta applicando una norma di diritto interno³⁵ ma non una norma di carattere consuetudinario internazionale.

Tralasciando, pertanto, il tema della imprescrittibilità, resta il problema, del tutto interno, dell'apposizione di un termine di decadenza così stringente come quello previsto dal decreto, termine decadenziale che peraltro può rendere ancora più difficoltoso l'esercizio del diritto in considerazione delle peculiarità di tali processi, diretti ad accertare eventi verificatisi quasi ottanta anni fa in danno di persone ormai non più viventi. Si tenga conto che per l'azione in giudizio gli eredi oltre a dimostrare il grado di parentela devono poter provare, per via documentale, l'avvenuta deportazione, la destinazione ai lavori forzati ecc.

Se a tutti deve essere garantito il diritto ad agire in giudizio, un termine decadenziale di 30 giorni dall'entrata in vigore del decreto, si appalesa, pertanto, senz'altro troppo ristretto. Pur se riferito ai termini decadenziali stabiliti contrattualmente, è noto che l'art. 2965 c.c. predica la nullità dei patti con cui si stabiliscono termini di decadenza che rendano eccessivamente difficile ad una delle parti l'esercizio del diritto. Tale norma pone il criterio della nullità del termine decadenziale sulla base di un criterio di tipo oggettivo, che si sostanzia nella "eccessiva difficoltà" dell'esercizio del diritto e che prescinde da qualsiasi riferimento ad elementi di tipo soggettivo come la malafede, il dolo, la colpa ascrivibili all'altra parte. Il riferimento normativo è solo alla eccessiva difficoltà. Può non ritenersi eccessivamente difficoltoso un termine decadenziale di soli 30 giorni dall'entrata in vigore di un decreto legge per l'esercizio di azioni relative al ristoro di danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona? La domanda è ovviamente retorica e ad essa è senz'altro impossibile fornire una risposta negativa. Stante, quindi, la palese eccessiva difficoltà del termine in questione per l'esercizio del diritto, rimane l'auspicio che in sede di conversione del decreto la previsione sia modificata in senso ampliativo con la previsione di un termine decadenziale "idoneo" a garantire l'effettività della tutela giurisdizionale in relazione ad azioni peraltro connesse ai danni subiti in relazione a crimini di tale natura. Qualora ciò non accada è probabile che sulla questione debba pronunciarsi il giudice delle leggi.

³⁵ Si veda la requisitoria del P.M. già citata alla nota precedente, pag. 11.