

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

a cura di

GIUDITTA BRUNELLI, ANDREA PUGIOTTO, PAOLO VERONESI



2023



Atti dei Nuovi Seminari “preventivi” ferraresi

COLPE DI STATO, ATTO II

Crimini nazisti e immunità degli Stati
di nuovo davanti alla Consulta

*Atti del Seminario
Ferrara, 12 maggio 2023*

a cura di
GIUDITTA BRUNELLI, ANDREA PUGIOTTO, PAOLO VERONESI

*FORUM DI QUADERNI COSTITUZIONALI RASSEGNA,
fasc. n. 2 del 2023*

INDICE

<i>Prefazione</i>	XI
<i>Documentazione</i>	XIX
<i>Traccia per la discussione</i>	XXIX

Relazioni introduttive

I RISARCIMENTI PER I CRIMINI DI GUERRA DEL TERZO <i>REICH</i> FRA GIUSTIZIA E RAGION DI STATO. LA PAROLA DI NUOVO ALLA CORTE COSTITUZIONALE di PAOLA TORRETTA	1
IL NECESSARIO BILANCIAMENTO DI VALORI DI FRONTE ALLA <i>QUAESTIO LEGITIMITATIS</i> DELLA “NORMA-RISTORI” A FAVORE DELLE VITTIME DEI CRIMINI COMMESSI DALLA GERMANIA di FRANCESCO SALERNO.....	34

Discussione

IL GIUDIZIO DI COSTITUZIONALITÀ DELL’ART. 43 D.L. 36/2022 TRA “VECCHI” E “NUOVI” BILANCIAMENTI di GIORGIA BERRINO	55
UNA PRONUNCIA “INTERPRETATIVA DI INAMMISSIBILITÀ” COME TENTATIVO DI RICOMPORRE LA FRATTURA TRA DIRITTO COSTITUZIONALE E DIRITTO INTERNAZIONALE GENERALE di GIOVANNI BOGGERO	67
PERCHÉ NON SIA UN’OCCASIONE MANCATA di ROBERTA CALVANO	74
PARADOSSI E DISTORSIONI DI UNA SAGA INFINITA di PAOLO CAROLI	80

NOTE A MARGINE SULLA NUOVA <i>QUAESTIO</i> IN TEMA DI CRIMINI NAZISTI E IMMUNITÀ DEGLI STATI di SILVIA CECCHI.....	86
ALCUNE OSSERVAZIONI SULL'ESTINZIONE «FORZATA» DELLE AZIONI ESECUTIVE PER IL RISARCIMENTO DEI DANNI DEI CRIMINI NAZISTI E L'INADEGUATEZZA DEI RIMEDI ALTERNATIVI IRRITUALI di NICOLA COLACINO	95
LA DIGNITÀ UMANA: LA STORIA E L'ESIGENZA DI UN RIMEDIO EFFETTIVO di FRANCO CORLEONE, GIULIA MELANI, KATIA PONETI	103
SPIGOLATURE INTORNO ALLA (SOSPETTA) VIOLAZIONE DEL GIUDICATO COSTITUZIONALE di SANDRO DE NARDI.....	107
PROSPETTIVE ORDINAMENTALI SULLA ESECUZIONE DEI DIRITTI RISARCITORI DA CRIMINI DI GUERRA <i>IURE IMPERII</i> di MARTA FERRARA	112
IMMUNITÀ DEGLI STATI E DIRITTI DELLE VITTIME DI GUERRA. LE VIE DI UN POSSIBILE BILANCIAMENTO, TRA LE RAGIONI DELLA COSTITUZIONE E QUELLE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE di ENRICO GROSSO	118
CADRÀ L'ULTIMO BASTIONE DELL'IMMUNITÀ? NOTE IN MARGINE AD UNA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE di SALVATORE GUZZI	128
“UGUALI IN COSTITUZIONE, DIVERSI PER LEGGE” di LUANA LEO	138
IL FONDO PER LE VITTIME DEI CRIMINI DEL TERZO <i>REICH</i> : LA PREMessa PER UN POSSIBILE EQUILIBRIO TRA <i>RULE OF LAW</i> E <i>RULE OF POLITICS</i> ? di DANIELE MANELLI	145
BLOCCO DELLE AZIONI ESECUTIVE, “FONDO RISTORI” ED EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA GIURISDIZIONALE di ALESSANDRO ODDI	152
RISTORO DEI DANNI E INDENNIZZO PER RISARCIMENTO DEL DANNO:	

DUE VICENDE PARALLELE PER LA STESSA FATTISPECIE di CESARE PINELLI	157
IL PRINCIPIO DI EGUAGLIANZA ALLA PROVA DEL SIGNIFICATO COSTITUZIONALE DELLA STORIA di GIULIO SANTINI.....	160
I NODI AL PETTINE: L'ESECUZIONE COATTIVA SUI BENI DELLA GERMANIA A NOVE ANNI DALLA SENT. N. 238/2014 di PAOLO VERONESI	166

IL PRINCIPIO DI EGUAGLIANZA ALLA PROVA DEL SIGNIFICATO COSTITUZIONALE DELLA STORIA

di GIULIO SANTINI*

SOMMARIO: 1. Una questione che parla al cuore del costituzionalismo. – 2. I profili lesivi del principio di eguaglianza: rispetto allo *status civitatis* delle vittime e al *locus commissi delicti*. – 3. (*Segue*): rispetto alla nazionalità degli autori degli illeciti. – 4. Una storica presa di coscienza e le sue conseguenze.

1. Non è facile aggiungere qualche osservazione alle considerazioni così ampiamente argomentate nelle relazioni introduttive e al polifonico scambio che ne è scaturito e che si legge in questi atti. Si può, però, ritenere utile arricchire la discussione con un piccolo contributo, che verte su un aspetto, volendo, piuttosto tangenziale rispetto ai contenuti dell'atto di promovimento, e tuttavia estremamente suggestivo.

La questione di costituzionalità di cui si tratta, ma soprattutto il suo sfondo processuale e ancor di più le vicende da cui esso origina, infatti, sono capaci di parlare al cuore del costituzionalismo come scienza radicata nell'esperienza storica, perché impongono allo studioso di riflettere sul significato di quest'ultima in relazione all'oggetto della sua disciplina; e la soluzione di alcuni problemi relativi alla legittimità delle norme impugnate non può essere elaborata se non misurandosi con una serie di considerazioni legate all'inquadramento delle vicende della Seconda guerra mondiale rispetto ai caratteri fondamentali del nostro ordinamento: dovendosi leggere il conflitto nella sua triplice declinazione di guerra di aggressione condotta dal regime fascista, di campagna per la conquista di un Paese nemico da parte degli Alleati, di *bellum civile* animato da un profondo afflato di rinnovamento politico.

In particolare, qui interessa riflettere sul significato delle censure prospettate in relazione alla lesione del principio di eguaglianza da parte dell'art. 43 del decreto-legge n. 36 del 2022 (la "norma ristori", nelle parole di Francesco Salerno), che, nell'ordinanza di rinvio, sono formulate in termini piuttosto ellittici e che forse mancano di inquadrare il problema con il livello di approfondimento che la sua importanza richiederebbe. Peraltro, come si dirà, sembra che le situazioni giuridiche soggettive rispetto alle quali viene rilevata la sperequazione che la legge impugnata produrrebbe siano limitate solo ad alcune di quelle che effettivamente vengono a essere oggetto di una disparità di trattamento di cui è lecito opinare l'irragionevolezza e la conseguente illegittimità.

* Allievo del Corso di PhD in Diritto, Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa

2. Nell'ordinanza, il giudice osserva che «il dubbio circa la conformità della norma al principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. sovviene [...] in relazione al fatto che l'art. 43 [...] si applica esclusivamente a coloro che siano cittadini italiani ovvero a coloro che abbiano subito danni per crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano», correttamente ricavando che «la lettera della norma, quindi, esclude dalla propria sfera applicativa i creditori muniti di titolo che non siano cittadini italiani o quelli che abbiano subito danni da crimini di guerra in territorio diverso da quello dello Stato italiano».

Anche negli interventi di questo seminario si è variamente riflettuto sul fatto che, invero, una possibile lesione del principio di eguaglianza tra vittime e vittime si radica senz'altro rispetto allo *status civitatis* e al *locus commissi delicti*, per cui la garanzia riconosciuta dal legislatore italiano non si estende, in concreto, a quei titoli esecutivi che si sono formati al di fuori della tutela accordata dal giudice italiano.

Si deve preliminarmente osservare come la norma impugnata si possa sussumere alla stregua dello schema legale dell'espromissione, con il quale i punti di contatto sono notevoli. E l'impiego di risorse pubbliche per garantire una qualche soddisfazione ai danneggiati da truppe e agenti tedeschi, in modo da evitare l'esecuzione sui beni della Germania presenti sul territorio nazionale, che sottrae (poche o tante) poste economiche ad altri utilizzi, si può giustificare per l'esigenza di non compromettere la cordialità dei rapporti tra i due Paesi.

In riferimento ai possibili profili lesivi del principio di eguaglianza, si può affermare che i cittadini italiani in quanto tali possano certamente essere ritenuti soggetti diversamente (e forse maggiormente) qualificati a ottenere un'utilità da parte della Repubblica, anche se si potrebbe, a tale riguardo, osservare come una possibile irragionevole disparità di trattamento potrebbe insorgere rispetto ai residenti non cittadini. Ma non sembra altrettanto facile spiegare come possano essere ristorati gli stranieri che abbiano subito un pregiudizio, conseguente a fatti consumatisi sul territorio nazionale da parte di truppe o agenti tedeschi, diversamente da quelli ai quali tale danno sia stato arrecato al di fuori dei confini italiani; a meno di adottare un punto di vista storico assiologicamente connotato, che però non sembra facile da difendere.

Una valutazione in punto di ragionevolezza di questa disparità di trattamento, infatti, non può che essere guidata da una serie di considerazioni radicate proprio sul significato materialmente costituzionale delle vicende storiche sottostanti. Ritenere che sia ragionevole che lo Stato italiano si faccia carico del risarcimento dei danni che si sono verificati sul territorio nazionale, ma non degli altri, può derivare da una implicita consapevolezza storica: ci si fa carico soltanto di quei debiti sui quali si sa e si ammette di avere una qualche responsabilità. Questa consapevolezza è, naturalmente, quella di essere corresponsabili di una guerra di aggressione, il cui sviluppo naturale è stato rappresentato dall'invasione della Penisola da parte degli alleati, e dalla conseguente doppia occupazione angloamericana e germanica. L'Italia non ha semplicemente subito la campagna 1943-45, ma ha attivamente contribuito a cagionarla e questo non può restare senza conseguenze.

Tuttavia, se questo è vero, risulta assai arduo poter concludere diversamente in riferimento ad altre campagne condotte insieme dalle truppe italiane e tedesche nel periodo 1940-43. Uno scenario ucronico in cui la Germania invade la Grecia nonostante la perdurante neutralità dell'Italia può essere facilmente immaginato, ma non corrisponde alla realtà effettuale degli eventi, in cui l'intervento tedesco in territorio ellenico dipese, come ben noto, dalla incapacità delle forze armate italiane di portare a termine con successo la "guerra parallela" progettata da Mussolini e dallo Stato maggiore.

Così, ad esempio, la corresponsabilità italiana rispetto ai fatti occorsi in quel conflitto (e che sono concretamente alla base di richieste di tutela esecutiva che hanno, tra le altre, rappresentato il *casus* per l'impugnato intervento del legislatore italiano, quale quella avanzata dalla Periferia della Grecia centrale) non sembra minore (anzi, a un esame critico potrebbe risultare persino più pregnante) di quella implicitamente accolta in riferimento alle vicende belliche consumatesi sul suolo nazionale. Lo stesso dovrebbe valere, in termini più o meno analoghi, per ciascuno degli eventi che precedono il rovesciamento politico-militare dell'8 settembre 1943, dopo il quale, oggettivamente, si può ammettere che la consentaneità italiana rispetto ai fatti commessi dai tedeschi all'estero non possa essere storicamente affermata in termini analoghi.

In gioco vi è anche, ovviamente, un punto relativo alla continuità dello Stato nello svolgimento dell'articolata vicenda storico-istituzionale degli anni 1940-45. Senza che sia possibile argomentare in questa sede con l'ampiezza che pure il tema meriterebbe, si può forse osservare con una certa serenità come, in relazione al Regno d'Italia, sia a regime fascista, sia dopo il 25 luglio 1943, una soluzione di continuità con la Repubblica, configurata, ad esempio, in termini di rottura della catena di validità delle norme, non sembra affatto potersi individuare. Né la monarchia statutaria rappresenta un'entità statuale debellata, ben diversamente da quel *Großgermanisches Reich* delle cui azioni criminali, pure, la Repubblica federale tedesca si dovrebbe oggi far carico.

3. Le considerazioni fin qui condotte, forse, non sono esaustive. Infatti, nell'ordinanza in commento, resta completamente sullo sfondo il tema niente affatto irrilevante, anche da un punto di vista quantitativo, di un'altra parte delle vittime di crimini di guerra commessi sul territorio nazionale o comunque in danno di cittadini italiani durante il conflitto 1940-45, e specialmente nella seconda fase di esso, quella che coincide con la campagna d'Italia e la guerra di liberazione. Il riferimento, chiaramente, è a quanti abbiano subito un pregiudizio analogo a quello dei soggetti cui la "norma ristori" offre (bene o male) una qualche possibilità di soddisfazione, ma non per mano delle truppe germaniche (o di quelle italiane, sia della monarchia che della Repubblica sociale), bensì di quelle delle "Potenze alleate ed associate", per riprendere la dizione formale con le quali il Trattato di Parigi del 1947 indica i vincitori della guerra rispetto alla neonata Repubblica italiana.

Nei confronti di queste esiste un vuoto di tutela molto grave anche rispetto a quel tipo di garanzie che sono state fortemente valorizzate da parte della Corte costituzionale nella sentenza n. 238/2014. E questa esclusione, più che dalla

perdurante operatività della regola di diritto internazionale consuetudinario sulla immunità per gli *acta iure imperii*, che non sarebbe stata recepita dall'ordinamento repubblicano, sembra radicarsi in una disposizione di diritto convenzionale internazionale, quale l'art. 76 dello stesso Trattato di Parigi (ratificato in base alla L. 3 agosto 1947, n. 811 e reso esecutivo con il decreto legislativo del capo provvisorio dello Stato 28 novembre 1947, n. 1430), secondo il quale «l'Italia rinuncia a far valere contro le potenze alleate ed associate ogni ragione di qualsiasi natura sia da parte del Governo sia da parte di cittadini italiani che possa sorgere direttamente dal fatto della guerra».

Richiamare questa previsione in riferimento alla possibile incostituzionalità della “norma ristori” si giustifica perché, se questa *lex specialis* dovesse ritenersi incostituzionale, inevitabilmente la lesione del principio di eguaglianza da parte delle norme impugnate si arricchirebbe di un ulteriore significato: sì che, sempre tenuta ferma l'assunzione di responsabilità da parte dello Stato italiano nei termini già articolati, apparirebbe veramente irragionevole escludere dalla portata della stessa norma (o di altra misura affatto equivalente) almeno danni ingiusto cagionati a cittadini italiani da parte dei vincitori; e, forse, questo dovrebbe valere per tutti gli episodi verificatisi sul territorio nazionale o, ancor più ampiamente, nel corso di tutte quelle campagne che possano essere imputate direttamente o indirettamente alla politica aggressiva del Governo italiano (si direbbe con qualche ardire: anche prima del 1940).

Ora, ragionando alla stregua della sentenza n. 238/2014, la disposizione è evidentemente incostituzionale nel suo tenore letterale, se non accompagnata dalla possibilità, per i danneggiati, di trovare il modo di vedere accertate e riconosciute le proprie ragioni, e di essere resi indenni, se del caso, grazie a una corrispondente “norma ristori”. Infatti, l'art. 76 non soltanto inficia del tutto la possibilità di accedere a una tutela (prima di tutto) giurisdizionale (e poi anche esecutiva) da parte dei cittadini, così menomandoli di un diritto inviolabile posto a tutela della dignità della persona, per riprendere la terminologia della stessa sentenza n. 238; ma perché tale rinuncia viene condotta da parte dello Stato per tutti e singoli i consociati: si tratta di un atto chiaramente giustificato e giustificabile per ragioni politiche, ma esse ben difficilmente possono determinare una lesione così incisiva per i soggetti privati, i quali dovranno senz'altro essere adeguatamente soddisfatti (moralmente e materialmente) con modalità alternative, ma non meno effettive, a carico dello Stato stesso.

Il senso dell'art. 76 del Trattato di Parigi potrebbe, al limite, essere conservato soltanto affermandone insieme il valore materialmente costituzionale e la specialità rispetto alle previsioni generali della Carta, anche se, in ogni caso, questa stessa specialità risulterebbe molto probabilmente cedevole rispetto agli argomenti contrari, che accedono all'area dei principi supremi dell'ordinamento (come la stessa sentenza n. 238/2014 afferma al punto 3.4 del *Considerato in diritto*).

Una simile affermazione, comunque, sarebbe suffragata dalla considerazione che il Trattato di pace rappresenta una fonte particolarmente vicina alla legge fondamentale, dal momento che la sua ratifica è stata autorizzata direttamente dall'Assemblea costituente, nella seduta del 31 luglio 1947, e questo sulla scorta di un'attribuzione conferita dall'art. 3 del decreto legislativo luogotenenziale n. 98 del

1946 (quella “seconda costituzione provvisoria” che ebbe il valore di fonte materialmente costituzionale nel periodo transitorio); e poiché, nella sostanza, è proprio il Trattato che, in concreto, individua alcuni tratti fondamentali della sovranità italiana, primo fra tutti il territorio. Ovviamente, ottimi argomenti di teoria delle fonti del diritto militano contro questa ricostruzione, e, con essi, anche uno spoglio della giurisprudenza costituzionale, che, con la sentenza n. 20 del 1966, ha ritenuto il Trattato un atto assoggettabile al sindacato di legittimità alla stregua delle leggi ordinarie.

Quel che è molto più sicuro, invece, è che il significato costituzionale della storia per l’ordinamento giuridico non può essere diverso da quello che sta alla base della Costituzione stessa. Ora, la Costituente, seppure con notevole riluttanza, dové approvare il Trattato di Parigi nelle sedute di fine luglio 1947. Si potrebbe allora interrogare l’art. 76 e la rinuncia in esso contenuta alla luce della presa di coscienza storica dei sottoscrittori, chiedendosi se sia possibile che essa associasse alle responsabilità del Governo italiano (peraltro affermate espressamente nel primo “premesse” del Trattato stesso) la posizione personale di tutti e singoli i cittadini italiani. Non è facile aderire a questa interpretazione. Al di là della sua intrinseca irragionevolezza, che si potrebbe rimarcare con buoni argomenti, tutto il tono del dibattito nell’Assemblea costituente pare escluderla recisamente dalla *mens* di almeno una delle parti contraenti.

Rinviando senz’altro ai resoconti delle sedute per qualsiasi riferimento, si riporta qui soltanto un estratto dall’ordine del giorno Nitti-Ruini, approvato, con l’adesione del Governo, a larghissima maggioranza nella stessa seduta n. CCXI del 31 luglio 1947, in base al quale «le condizioni [...] imposte dal Trattato sono in contraddizione [...] con i principi della giustizia internazionale e durissime per un popolo che ha dato un inestimabile contributo alla civiltà del mondo», con tutto che lo stesso Trattato «non tiene adeguato conto che il popolo italiano è insorto contro il regime fascista». In definitiva, sembra assai arduo trovare qualche spiraglio per affermare che l’art. 76 del Trattato di Parigi possa trovare legittimamente spazio nell’ordinamento repubblicano, almeno *ceteris paribus*.

4. Le conclusioni che si possono trarre al termine questo intervento, condotto con un tono forse troppo icastico, ma nello spirito di un breve spunto di *amicus curiae*, possono invero riepilogarsi in termini abbastanza semplici, che però devono essere apprezzati nella loro gravità, sia assiologica che, più concretamente, finanziaria. Ma queste sembrano discendere direttamente dalla presa di coscienza che l’ordinamento repubblicano ha compiuto nell’ultimo decennio, e i cui termini si riassumono, in fondo, in quelli della sentenza n. 248/2014. Se è e rimane possibile dissentire dal suo spirito e dalle sue statuizioni, l’uno e le altre vanno accolti come dati concreti dell’esperienza giuridica italiana e, per la loro posizione all’interno dell’ordinamento, non possono rimanere privi di conseguenze. Questo è anche un dato storico carico di senso materialmente costituzionale.

Sembra del resto difficile sostenere che la necessaria effettività della tutela giurisdizionale (affermata chiaramente dalla Corte costituzionale in più *loci* della sentenza n. 248/2014, e in particolare ai punti 3.4 e 3.5 del *Considerato in diritto*),

nel caso particolare relativo ai danni commessi dagli stati per atti compiuti *iure imperii*, e a differenza quindi di ogni altro genere di pregiudizio, ancorché connesso a fatti storici di ben minore disvalore assiologico, possa essere accompagnata a un soddisfacimento del tutto simbolico sul piano pecuniario. (E anche questo, si può osservare qui solo tra parentesi, è un portato inevitabile dell'art 3 Cost.).

Alla stregua di ciò si ricava che, se la ragion di Stato è forse sufficiente a fondare una legittima, unilaterale inibizione della tutela esecutiva sui beni dello Stato tedesco, pur se unita a una "norma ristori", il motivo stesso per cui questa norma è possibile e necessaria determina che essa non soltanto debba essere corredata da una dotazione finanziaria congrua, ma anche che la sua estensione vada parametrata in base alle esigenze storiche che la giustificano. In effetti, in relazione a quest'ultimo punto, così probabilmente non è.

Forse non tutti i profili di lesione dell'eguaglianza e irragionevolezza che si sono provati a enucleare risultano, anche in astratto e al di là del contenuto dell'ordinanza di rinvio, invocabili di fronte alla Corte costituzionale. Ma si può anche sperare che la coscienza del legislatore, che ha mostrato, nel corso degli anni, una significativa evoluzione, possa in un futuro non lontano apprezzarli e ad essi informare una compiuta disciplina positiva, pienamente informata allo specifico significato costituzionale della vicenda storica 1940-45 che esso stesso ha già mostrato di condividere.