

SULLA SOTTRAZIONE DI BENI DI STATI ESTERI ALLA ESECUZIONE FORZATA

Note sull'art. 11 del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92

di Giorgio Costantino
professore emerito di diritto processuale civile

1. Ai sensi dell'art. 11 d.l. 4 luglio 2024, n. 92, «*1. Non possono essere sottoposti a sequestro né pignorati il denaro, i titoli e gli altri valori che costituiscono riserve valutarie di Stati esteri che le banche centrali o le autorità monetarie estere detengono o gestiscono per conto proprio o dello Stato a cui appartengono e che sono depositati presso la Banca d'Italia in appositi conti. Il sequestro e il pignoramento eseguiti sui beni di cui al primo periodo sono inefficaci e non sussiste l'obbligo di accantonamento da parte della Banca d'Italia. 2. L'inefficacia di cui al comma 1 è rilevata dal giudice dell'esecuzione anche d'ufficio. 3. I procedimenti esecutivi sui beni di cui al comma 1, pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, sono estinti*».

Può essere opportuno tentare di collocare la disposizione nel contesto nel quale è destinata ad operare.

A tal fine, appare opportuno ricordare che, nella applicazione della norma consuetudinaria di diritto internazionale sulla immunità giurisdizionale degli Stati esteri e degli enti pubblici operanti nell'ordinamento internazionale, si suole distinguere una nozione di immunità assoluta ed una nozione di immunità ristretta o relativa.

L'immunità degli Stati è stata limitata agli atti *jure imperii*.

La giurisdizione italiana è stata negata nei confronti della Repubblica Popolare Cinese sulla domanda di risarcimento dei danni derivati dall'epidemia da COVID-19: Cass., sez. un., 11 giugno 2024, n. 16136. Sono stati considerati atti *jure imperii* i provvedimenti di moratoria emessi dalla repubblica Argentina per scopi «*di governo della finanza in funzione della tutela di bisogni primari di sopravvivenza economica della popolazione in un contesto storico di grave emergenza nazionale*»: Cass., sez. un., 27 maggio 2005, n. 11225; è stata anche ritenuta tale la «*installazione di armi nucleari in una base aerea Nato sita nel territorio italiano*»¹.

In questa prospettiva, merita di essere anche ricordata la decisione della Corte di appello dell'Oregon, sull'immunità della Santa Sede in relazione ad atti di pedofilia commessi da un religioso: U.S. Corte d'appello per il Nono circuito, 3 marzo 2009².

In materia di lavoro, il riconoscimento della immunità giurisdizionale è tradizionalmente subordinato ad una duplice condizione: che il lavoratore eserciti funzioni che ineriscano strettamente all'organizzazione e alla realizzazione delle finalità pubblicistiche dell'ente internazionale e che non investano questioni di ordine esclusivamente patrimoniale; altrimenti si ritiene non vi siano ragioni per sottrarre il rapporto alla giurisdizione del giudice nazionale, come avviene in tutti i casi in cui un soggetto di diritto internazionale agisca in qualità di soggetto privato³. È stata affermata la giurisdizione italiana per la tutela dei diritti sindacali dei dipendenti NATO⁴.

¹ Cass., sez. un., 25 febbraio 2009, n. 4461.

² In *Foro it.*, 2010, IV, 490, con nota di richiami alla quale si rinvia.

³ Cass., sez. un., 18 settembre 2014, n. 19674.

⁴ Cass., sez. un., 11 novembre 2022, n. 33366.

Questi principi sono stati affermati anche dalla Corte di Strasburgo: in relazione ad una dipendente della sede di Londra della Central Intelligence Agency, che lamentava di essere oggetto di *sexual harassment*⁵.

Si suole anche distinguere tra azioni di cognizione, comprese quelle di condanna, e azioni esecutive⁶. È stata negata la giurisdizione italiana sulla domanda di reintegrazione nel posto di lavoro, «*poiché tale pretesa investe in via diretta l'esercizio dei poteri sovrani dello Stato straniero*», mentre la giurisdizione italiana sussiste «*sugli aspetti patrimoniali, che siano direttamente o indirettamente collegati al licenziamento dichiarato illegittimo*»⁷.

3. L'immunità degli Stati, tuttavia, è stata negata «*in presenza di comportamenti [...] che, in quanto lesivi dei valori universali di rispetto della dignità umana che trascendono gli interessi delle singole comunità statali, segnano il punto di rottura dell'esercizio tollerabile della sovranità*»⁸.

Nell'ambito della medesima vicenda relativa al risarcimento dei danni provocati dai crimini di guerra commessi dalle truppe tedesche e, in particolare, alla ammissibilità dell'esecuzione sui beni di uno Stato estero, riconosciuta dalla Cassazione, questa importante affermazione non è stata, tuttavia, condivisa dalla Corte internazionale di giustizia.

Con la sentenza del 3 febbraio 2012, infatti, la Corte dell'Aja, ha rilevato che «*nessuna limitazione all'immunità dello Stato fondata sulla gravità della violazione o sul carattere imperativo della norma violata figura nella convenzione europea, in quella delle Nazioni Unite o nel progetto di convenzione interamericana*» e che, «*allo stato attuale del diritto internazionale consuetudinario, uno Stato non viene privato dell'immunità per la sola ragione che esso è accusato di violazioni gravi del diritto internazionale dei diritti umani o del diritto internazionale dei conflitti armati*».

La Corte di cassazione ne ha, quindi, preso atto ed ha negato la giurisdizione «*in relazione alla domanda risarcitoria promossa nei confronti dello Stato straniero con riguardo ad attività iure imperii, anche se lesive dei valori fondamentali della persona o integranti crimini contro l'umanità*»⁹.

Con l. 14 gennaio 2013, n. 5, è stata ratificata la Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, fatta a New York il 2 dicembre 2004, e sono state dettate «*norme di adeguamento dell'ordinamento interno*».

Senonché, Corte cost. 22 ottobre 2014, n. 238, ha dichiarato costituzionalmente illegittimi l'art. 3 della legge di ratifica e l'art. 1 l. 17 agosto 1957, n. 848 (Esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945), «*nella parte in cui obbliga il giudice italiano ad adeguarsi alla pronuncia della Corte internazionale di giustizia (CIG) del 3 febbraio 2012, che gli impone di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti di uno Stato straniero che consistano in crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona*». Secondo la Corte, «*il totale sacrificio che si richiede ad uno dei principi supremi dell'ordinamento italiano, quale senza dubbio è il diritto al giudice a tutela di diritti inviolabili, sancito dalla combinazione degli artt. 2 e 24 della Costituzione repubblicana, riconoscendo l'immunità dello Stato straniero dalla giurisdizione italiana, non può giustificarsi ed essere tollerato quando ciò che si protegge è l'esercizio illegittimo della potestà di governo dello Stato straniero, quale deve ritenersi in particolare quello espresso attraverso atti ritenuti crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona*». La stessa questione è stata, poi, dichiarata inammissibile per mancanza di oggetto da Corte cost. 3 marzo 2015, n. 30.

⁵ CEDU, 21 novembre 2001.

⁶ Sulla distinzione, v. Cass., sez. un., 17 luglio 2008, n. 19601; in riferimento ad un'azione di sfratto di un'ambasciata, v. Cass., sez. un., 30 maggio 1990, n. 5092.

⁷ Cass., sez. un., 6 giugno 2017, n. 1398.

⁸ V. Cass., sez. un., 29 maggio 2008, n. 14201.

⁹ Cass., sez. un., 21 febbraio 2013, n. 4284.

La decisione ha aperto un vivace dibattito sui rapporti tra la Costituzione e le convenzioni internazionali e tra la Corte costituzionale e le corti internazionali.

Ma le indicazioni del Giudice delle leggi sono state recepite dalla giurisprudenza, che non esita a dichiarare la giurisdizione italiana sulle azioni di risarcimento dei danni provocati dai crimini nazisti¹⁰.

Si afferma, infatti, che l'operatività dell'immunità dalla giurisdizione civile degli Stati esteri per atti "iure imperii" «è preclusa nel nostro ordinamento, a seguito della sentenza della Corte cost. n. 238 del 2014, per i "delicta imperii", per quei crimini, cioè, compiuti in violazione di norme internazionali di "ius cogens", in quanto tali lesivi di valori universali che trascendono gli interessi delle singole comunità statali».

3. La pronuncia del giudice delle leggi è stata richiamata anche da Cass., sez. un., 28 ottobre 2015, n. 21946, nell'ambito di una controversia tra gli Stati Uniti e l'Iran relativa all'esecuzione in Italia di un provvedimento di condanna del secondo al risarcimento dei danni per la morte di una cittadina americana, vittima di un attentato terroristico a Gaza. In quella occasione, la Corte ha ribadito i principi affermati dal Giudice delle leggi, ma ha negato la giurisdizione italiana perché «la Corte distrettuale statunitense che ha pronunciato la sentenza di cui è chiesto l'exequatur non poteva conoscere della causa secondo i principi sulla competenza giurisdizionale propri dell'ordinamento italiano».

Sulla esecuzione nei confronti di uno Stato estero, occorre anche ricordare che l'articolo unico del r.d.l. 30 agosto 1925, n. 1621, convertito in l. 15 luglio 1926, n. 1263, stabiliva che «non si può procedere al sequestro o pignoramento e, in genere, ad atti esecutivi su beni mobili o immobili, navi, crediti, titoli, valori e ogni altra cosa spettante a uno Stato estero, senza l'autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia». Ma la disposizione è stata dichiarata illegittima da Corte cost. 15 luglio 1992, n. 329.

Alla sentenza n. 238 del 2014 della Corte costituzionale ha fatto seguito l'art. 19 bis, frettolosamente aggiunto in sede di conversione del d.l. 12 settembre 2014, n. 132, conv. in legge 10 novembre 2014, n. 162: la disposizione ha sottratto alla esecuzione forzata le somme delle rappresentanze diplomatiche e consolari, subordinando tale effetto ad una preventiva dichiarazione del capo della rappresentanza al ministro degli esteri ed alla banca sulla destinazione delle somme stesse.

L'art. 1, comma 1, d.l. 28 aprile 2010, n. 63, conv. in legge 23 giugno 2010, n. 98, ha stabilito che «l'efficacia dei titoli esecutivi nei confronti di uno Stato estero è sospesa di diritto qualora lo Stato estero abbia presentato un ricorso dinanzi alla Corte internazionale di giustizia, diretto all'accertamento della propria immunità dalla giurisdizione italiana, in relazione a controversie oggettivamente connesse a detti titoli esecutivi. La sospensione dell'efficacia cessa con la pubblicazione della decisione della Corte».

4. La questione relativa alla possibilità di sottoporre ad esecuzione in Italia i beni della Repubblica Islamica dell'Iran è riemersa nella vicenda sulla quale hanno avuto occasione di pronunciarsi ancora le Sezioni Unite.

Si tratta di «una causa proposta, da oltre cento attori, per riassumere il giudizio per il riconoscimento in Italia di una sentenza della Southern District Court of New York che aveva condannato la Repubblica islamica dell'Iran e alcuni soggetti istituzionali di tale Repubblica al risarcimento dei danni (pari a 5.990.876.696,39 dollari americani, calcolati alla data del 19 dicembre 2017, oltre agli interessi successivi), per il loro coinvolgimento nell'attentato alle Torri Gemelle».

¹⁰ Cass., sez. un., 8 febbraio 2024, n. 3642, Cass., sez. un., 28 settembre 2020, n. 20442, che richiamano, in motivazione, i precedenti conformi.

Nel 2021, con l'ordinanza n. 39391 del 10 dicembre, la Corte ha affermato che *«la sentenza del giudice americano, che in favore dei familiari delle vittime dell'attentato delle Torri Gemelle di New York ha condannato uno stato estero e/o gli afferenti enti e soggetti statali al risarcimento dei danni quale corresponsabili del fatto, è riconoscibile dal punto di vista della Legge n. 215 del 1995, art. 64, lett. a), poiché quel giudice avrebbe potuto conoscere della causa anche secondo i principi della competenza giurisdizionale propri dell'ordinamento italiano».*

Gli attori hanno lamentato il ritardo della trattazione del giudizio di rinvio ed hanno impugnato, innanzi al giudice amministrativo, i provvedimenti di designazione del magistrato e del differimento della causa.

Con l'ordinanza n. 16784 del 17 giugno 2024, la Corte ha dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione, perché *«affidare ad un giudice appartenente ad un diverso plesso il sindacato sulla legittimità della diversa scansione temporale anche quando c'è un capo dell'ufficio giudiziario o un presidente di sezione che, edotto delle ragioni di particolare urgenza della causa, potrebbe ritornare sui suoi passi e diversamente modulare i tempi dell'udienza di discussione, ed anche quando c'è un giudice della causa di merito che ha la direzione del procedimento e dei suoi tempi, comporterebbe l'inconveniente pratico di devolvere ad un diverso ordine giurisdizionale la verifica della osservanza in concreto dei prefissati criteri di organizzazione e gestione dei tempi processuali delle cause civili»; «nella direzione del procedimento che l'art. 175 c.p.c. affida al giudice sta il potere (che in realtà è anche un dovere) di adottare, concorrendone le condizioni, tutti i provvedimenti intesi al più sollecito svolgimento del procedimento, inclusa, se del caso, l'anticipazione dell'udienza che sia stata fissata o rinviata a una data più lontana»; «la direzione del procedimento orientata al più sollecito svolgimento non lascia spazio ad atteggiamenti di indifferenza burocratica».*

A questa decisione, con la quale si sollecita il giudice di rinvio a superare l'«indifferenza burocratica», ha fatto seguito l'art. 11 decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92, come, alla sentenza della Corte costituzionale n. 238 del 2014 ha fatto seguito l'art. 19-bis, decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, conv. in legge 10 novembre 2014, n. 162.

5. L'art. 11 d.l. 4 luglio 2024, n. 92, e le vicende appena ricordate possono essere considerate un fatto di cronaca che trascende le questioni giuridiche e riguarda invece i rapporti internazionali.

La riduzione della nozione di immunità degli Stati esteri, ormai affermata dalla unanime giurisprudenza, in base ai principi affermati da Corte cost. 22 ottobre 2014, n. 238, rendono orgogliosi della Repubblica italiana, dei valori espressi dalla Carta fondamentale e della loro applicazione. Poiché, tuttavia, quei principi non sono integralmente condivisi in altri ordinamenti e dalle corti internazionali, occorre prendere atto dei tentativi di eseguire in Italia provvedimenti ottenuti all'estero e di aggredire sul territorio nazionale i beni di Stati esteri. Questi tentativi hanno trovato divergenti risposte in Cass., sez. un., 28 ottobre 2015, n. 21946, e in Cass., sez. un., 10 dicembre 2021, n. 39391. La prima ha risolto il problema, la seconda ha sollevato altre e più complesse questioni ed appare ragionevole supporre che abbia determinato l'intervento del legislatore.

Sul piano strettamente giuridico, la più recente disposizione potrebbe offrire l'occasione per aprire un dibattito su alcune questioni, che, in questa sede, sono soltanto segnalate, rinviando ad altri scritti.

In primo luogo, si tratta di rivedere i rapporti tra giurisdizione e merito.

L'art. 37 c.p.c. pone sullo stesso piano la questione relativa all'esistenza del potere giurisdizionale e quella relativa alla individuazione del giudice: *«Il difetto di giurisdizione del giudice ordinario nei confronti della pubblica amministrazione o dei giudici speciali è rilevato, anche d'ufficio, in qualunque stato e grado del processo».* Sennonché, nel primo caso, la giurisdizione coincide con il merito: se si nega la giurisdizione, si nega in radice la possibilità di accesso alla tutela giurisdizionale e, quindi, si nega il diritto. In questa prospettiva, la giurisdizione coinvolge problemi politici ed istituzionali, perché la giurisdizione indica il potere dei giudici, contrapposto a quello legislativo e a quello esecutivo, secondo la tradizionale tripartizione di Montesquieu. La questione riguarda l'esistenza stessa del potere giurisdizionale e, quindi, dei diritti che innanzi ad esso potrebbero essere

fatti valere; riguarda i confini stessi dell'attività giuridica, al di là dei quali non vi sono regole, né giustizia.

Il difetto assoluto della giurisdizione nei confronti di uno Stato estero significa che nei confronti di questo non vi può essere tutela giurisdizionale, non vi è alcun diritto da far valere.

L'origine e le ragioni della commistione tra giurisdizione e merito sono state in altre sedi indicate¹¹.

In secondo luogo, il tradizionale principio della garanzia patrimoniale e gli altri che regolano i rapporti obbligatori debbono essere adeguati in riferimento ai requisiti soggettivi dello Stato debitore, vuoi dello Stato estero, vuoi di quello nazionale e delle pubbliche amministrazioni.

La disciplina ordinaria, infatti, si fonda sul presupposto che il patrimonio del debitore sia limitato, cosicché questo risponde, ai sensi dell'art. 2740 c.c., «*con tutti i suoi beni presenti e futuri*»; contro la indebita sottrazione di beni alla garanzia patrimoniale, soccorrono gli strumenti di conservazione della medesima; se il patrimonio del debitore è insufficiente e se questi ha i requisiti soggettivi previsti dalla legge, possono aprirsi le procedure concorsuali: la liquidazione giudiziale, la liquidazione coatta amministrativa, l'amministrazione straordinaria, la liquidazione controllata, la procedura per le crisi da sovraindebitamento.

Ma tutto ciò non può funzionare nei confronti dello Stato, degli enti pubblici e degli Stati esteri. Prima o poi Pantalone paga.

Il diritto di credito deve misurarsi con gli interessi pubblici dei quali questi ultimi sono portatori.

Lo Stato, qualora non sia in grado di adempiere regolarmente alle proprie obbligazioni, ha uno strumento terribile a disposizione: la svalutazione del potere di acquisto della moneta. Questo rischio è scongiurato dopo l'introduzione dell'euro, ma l'aggressione del patrimonio pubblico incide comunque sul bilancio dello Stato ed è fonte di non secondari problemi¹².

Fino a quando non sarà risolta la questione relativa alla commistione tra giurisdizione e merito, tra la scelta di un giudice, e la proponibilità della azione e l'esistenza del diritto, e quella sulla garanzia patrimoniale dello Stato, nazionale ed estero, e delle pubbliche amministrazioni, appare necessario attendere ancora provvedimenti legislativi estemporanei, che sottraggono specifiche risorse alla aggressione dei creditori e suscitano interventi della Corte costituzionale, sui rapporti tra tutela del credito e funzioni pubbliche¹³. Questi provvedimenti rievocano quelli segnalati da Antonio Segni nei primi paragrafi della *Rassegna di legislazione*, curata per la *Rivista di diritto processuale civile* dal 1924 al 1939, intitolati «*Esclusione dalla tutela giurisdizionale*».

¹¹ Si rinvia a *C'era una volta un re. Postilla a «Il giudice amministrativo come risorsa»* di G. Montedoro ed E. Scoditti, in *Questione giustizia*, 2021, 1, 63; *Note sul ruolo della Corte regolatrice*, *idem*, 2019, 1, e in *Tutela giurisdizionale e giusto processo. Scritti in memoria di Franco Cipriani*, Napoli, 2020, 807; *Appunti sulla giurisdizione*, in *Studi in onore di Nicola Picardi*, Pisa, 2017, I, 681.

¹² Si rinvia a *La tutela dei crediti nei confronti delle pubbliche amministrazioni: evoluzione della disciplina e questioni aperte*, in *Riv. dir. proc.*, 2014, 302; al quale adde D. DALFINO e A.D. DE SANTIS (a cura di), *L'esecuzione forzata nei confronti delle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2021.

¹³ V. da ultima Corte cost., 1 luglio 2024, n. 114