

**L'ESECUZIONE SU BENI DI UNO STATO  
ESTERO FRA DIRITTO INTERNO E DIRITTO  
INTERNAZIONALE:  
LA VERTENZA DI VILLA VIGONI**

di LUCA BAIADA

Nel 2018 la Cassazione è intervenuta ancora nella controversia riguardante l'iscrizione ipotecaria su Villa Vigoni, una proprietà dello Stato tedesco in territorio italiano, in provincia di Como. La vicenda ha già visto una significativa sentenza di legittimità, nel 2011, e ha dato occasione – insieme alle novità giurisprudenziali sulla responsabilità economica degli Stati, maturate a partire dal 2004 – a un processo alla Corte internazionale di giustizia, all'Aia, concluso nel 2012. Vediamo la vertenza esaminata nel 2018.

Un ente pubblico greco ottiene in Grecia, dall'autorità giudiziaria nazionale, una pronuncia di condanna economica dello Stato tedesco per la strage di Distomo, avvenuta durante la Seconda guerra mondiale. Poi, nel 2006, la Corte d'appello di Firenze dichiara la condanna esecutiva in Italia. A questo punto l'ente ha un titolo esecutivo valido in tutto il territorio italiano: nel 2007 iscrive un'ipoteca sulla Villa. L'importo è piuttosto contenuto, 25.000 euro.

La Germania si muove a Firenze e a Como, con due azioni differenti. A Firenze cerca di togliere al provvedimento in favore dell'ente qualsiasi effetto in Italia, ma la sua opposizione è rigettata dalla Corte d'appello; anche il suo successivo ricorso per cassazione viene rigettato (Cass. 12 gennaio 2011, dep. 20 maggio 2011, n. 11163). Questa, appunto, è la prima pronuncia di legittimità, che riepiloga le premesse storiche dell'immunità degli Stati, la ridimensiona e argomenta: «Tutte queste conquiste civili dell'umanità, e del nostro continente in particolare, configurano un nuovo ordine pubblico internazionale ed europeo alla

cui realizzazione il nostro Paese, insieme alla Germania e alla Grecia, ha pienamente contribuito. Rispetto a questa nuova configurazione dell'ordine pubblico internazionale il dettato costituzionale italiano è non solo coerente, ma è anche diretto alla sua piena attuazione nel territorio nazionale. [...] Alla sentenza dei giudici greci [...] potrà dunque essere data esecuzione in Italia, non costituendo, in alcun modo, il riconoscimento della sua esecutività un evento che possa qualificarsi in contrasto con l'ordine pubblico interno».

A Como, invece, la Germania chiede l'accertamento della non sottoponibilità di Villa Vigoni a procedimenti esecutivi, e di conseguenza l'ordine all'Agenzia del territorio di cancellare l'iscrizione ipotecaria effettuata. Solo nel processo a Como, la Presidenza del consiglio interviene in favore di Berlino, tramite l'Avvocatura dello Stato.

Mentre è in corso la vertenza civile italiana, alla Corte internazionale di giustizia la Germania ottiene la condanna dell'Italia, con la pronuncia della Corte internazionale di giustizia del 3 febbraio 2012. Berlino lamentava la lesione dell'immunità e specialmente l'offesa alla sua proprietà immobiliare (e infatti, la sentenza dedica a Villa Vigoni dodici paragrafi). In Italia il potere legislativo si adegua alla sconfitta con la legge 14 gennaio 2013 n. 5, che attribuisce effetto alla pronuncia dell'Aia nel diritto interno. Ma già prima, gli interessi tedeschi sono stati protetti col decreto legge 28 aprile 2010 n. 63, convertito con la legge 23 giugno 2010 n. 98, e col decreto legge 29 dicembre 2011 n. 216, convertito con la legge 24 febbraio 2012 n. 14.

Dopo la pronuncia dell'Aia, la Germania consegue in Italia una prima vittoria, con la sentenza del Tribunale di Como 2 maggio 2013, dep. 5 settembre 2013, n. 1188. In rito, il Tribunale rigetta ogni eccezione dell'ente convenuto, malgrado lo svolgimento dell'altro processo a Firenze, perché quello a Como non è né un processo di esecuzione, né un'opposizione all'esecuzione, né un'opposizione agli atti esecutivi. Tuttavia nel dispositivo, oltre ad autorizzare la cancellazione dell'ipoteca, dichiara inefficace il titolo esecutivo con cui è stata iscritta. Nel merito, ha un ruolo centrale proprio la legge del 2013 n. 5, che adegua il diritto interno alla pronuncia internazionale: in Italia gli Stati non possono essere condannati ai risarcimenti, neppure per crimini di guerra e contro l'umanità. L'ente greco ha sollevato un'eccezione di illegittimità costituzionale, ma il Tribunale la

supera brevemente e poi afferma: «In ogni caso costante e consolidata giurisprudenza di merito è venuta a sancire l'applicazione immediata del principio di immunità, ed appare davvero difficile trovare argomenti contrari per discostarsene». Si sta riferendo al principio di immunità degli Stati, interpretato in modo ampio e rigido dalla Corte internazionale, e subito recepito così dal potere legislativo. Siamo nel 2013, il quadro normativo è questo. Però l'ente greco propone appello.

Mentre pende a Milano il processo di secondo grado, a gennaio 2014 accade che, in altre cause promosse da cittadini italiani contro la Germania, sempre per crimini commessi durante la guerra, il Tribunale di Firenze sollevi quella questione di costituzionalità che il Tribunale di Como ha considerato manifestamente infondata. Il 22 ottobre dello stesso anno la Corte costituzionale, con la sentenza n. 238, scritta dal presidente Giuseppe Tesauro e con Sergio Mattarella allora fra i giudici, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge del 2013 n. 5, e «dell'art. 1 della legge 17 agosto 1957, n. 848 (Esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945), limitatamente all'esecuzione data all'art. 94 della Carta delle Nazioni Unite, esclusivamente 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». Un'affermazione di eccezionale importanza. Le cose cambiano: in Italia l'immunità degli Stati non è più assoluta.

Il processo d'appello sulla sentenza di Como, quando la Consulta si pronuncia, è ancora in corso (non è stato sospeso, perché le ordinanze di rimessione provengono dalle cause fiorentine). La Corte d'appello di Milano lo decide con la sentenza 27 gennaio 2015, dep. 25 marzo 2015, n. 1278. Vi si legge: «A prescindere dal problema che si è finora esaminato, il diritto internazionale consuetudinario è chiaramente nel senso che non sia consentita azione esecutiva o cautelare avente ad oggetto beni di stati stranieri, che siano destinati all'esercizio delle loro funzioni sovrane, o, comunque, dei fini pubblicistici». Inoltre, la Corte milanese ripercorre l'origine e la destinazione di Villa Vigoni, a p. 6 della sentenza: «Orbene, la Villa Vigoni oggetto dell'ipo-

teca in questione è sicuramente un bene, appartenente alla Repubblica federale di Germania, avente destinazione a fini pubblicistici, dato che – come bene è stato illustrato dall’Avvocatura dello Stato di Milano nella sua memoria di replica – essa è stata oggetto di un lascito alla RFG da parte di Ignazio Vigoni nel 1983 ed è stata destinata a sede di incontri politici e diplomatici, nonché di carattere culturale, scientifico ed artistico. Nel 1986 i Ministri degli esteri della RFG e dell’Italia sottoscrissero un accordo intergovernativo riguardante il comune sostegno ed uso di Villa Vigoni in modo conforme al testamento del proprietario Ignazio Vigoni, che dispose del bene in favore della RFG a condizione che esso fosse destinato a luogo di iniziative culturali italo-tedesche. All’uopo fu costituita un’Associazione, che rientra nell’ambito dell’Accordo culturale del 1956. L’Associazione promuove le relazioni tra i due paesi nei campi della scienza, dell’educazione e della cultura, incluse le loro connessioni con l’economia, la società e la politica, attraverso soggiorni di studio, colloqui, tavole rotonde, seminari estivi e manifestazioni artistiche a Villa Vigoni». In tutto questo, viene subito da chiedersi perché la sentenza della Corte costituzionale, che pure è citata, non dispieghi pieno effetto. In proposito si rilevano le particolarità che seguono.

Il processo d’appello, che termina con una sentenza datata e depositata nel 2015, è posto in decisione all’udienza del 15 ottobre 2014, con assegnazione dei termini massimi per le comparse conclusionali e le memorie di replica. In quel momento, alla Consulta c’è già stata l’udienza pubblica, il 23 settembre, ma non ancora la sentenza, decisa il 22 ottobre. La decisione a Roma, insomma, era imminente, ma non c’è stato un differimento.

Sull’immunità degli Stati dalla giurisdizione, in linea generale, la Corte d’appello si pronuncia seguendo la Corte costituzionale, cioè nel senso che la Germania possa essere condannata. Ma resta l’aspetto successivo, reso più concreto dall’iscrizione ipotecaria di cui Berlino ha chiesto la cancellazione: c’è da decidere se sia consentito sottoporre la Villa Vigoni all’esecuzione. Questo è un punto di cui, sussistendo la questione pregiudiziale sull’immunità, inizialmente non era sicura neppure la rilevanza, perché se gli Stati non potessero essere condannati, di sottoposizione all’esecuzione di un singolo bene di Stato non si parlerebbe neanche. Il tema, che riguarda proprio la Villa, viene

affrontato a Milano senza una rimessione delle parti in trattazione, benché la sentenza della Corte costituzionale sia successiva, come abbiamo visto, all'udienza in cui il processo d'appello è stato posto in decisione.

L'esito del secondo grado è ancora favorevole alla Germania, ma l'ente greco propone ricorso per cassazione. Temi strutturali della sua difesa sono: il fatto che la sentenza della Corte costituzionale non abbia avuto vera attuazione; l'assenza di una destinazione effettivamente diplomatica di Villa Vigoni; la rinuncia, da parte della Germania, all'immunità rispetto a quell'immobile, gestito da un'associazione privata.

La Cassazione si pronuncia con la sentenza 26 ottobre 2017, dep. 8 giugno 2018, n. 14885. Il pubblico ministero chiede di accogliere il ricorso greco e annullare senza rinvio la sentenza milanese. Invece la Cassazione annulla la pronuncia di merito soltanto sulla dichiarazione di inefficacia del titolo esecutivo, emessa dal Tribunale e confermata dalla Corte d'appello. Uno Stato estero può essere condannato, ma non tutti i suoi beni sono soggetti all'esecuzione: c'è un divieto, quanto ai beni destinati a funzioni sovrane o pubbliche. Sul caso specifico della destinazione della Villa, nel provvedimento si legge: «La questione non risulta dalla sentenza impugnata, con evidente difetto di autosufficienza riguardo alla prova di avere sottoposto al giudice di appello il profilo di fatto dell'utilizzo della struttura da parte di una associazione privata. In ogni caso, si contesta la valutazione operata dalla Corte territoriale riguardo alla destinazione pubblicistica del bene richiedendo alla Corte di cassazione una indagine in fatto, sui presupposti, le caratteristiche, la storia, l'attività espletata e i finanziamenti delle attività che si svolgono presso tale immobile. Valutazione che non è demandabile alla Corte di legittimità».

È conforme alla natura del giudizio di cassazione, che la Grecia non potesse chiedere un esame sul fatto. Peraltro, dalla sentenza della Corte d'appello impugnata la questione risulta (a p. 6, come si è detto), sicché quel richiamo all'autosufficienza richiede qualche osservazione.

Il principio di autosufficienza, elaborato a partire da Cass. 3 marzo 1986, dep. 18 settembre 1986, n. 5656, ancora oggi è dibattuto, e stando a pronunce recenti (Cass. 7 dicembre 2017, dep. 9 agosto 2018, n. 20694 e Cass. 8 maggio 2018, dep. 13 giugno 2018, n. 15430), rileva quando «siano prospettate questioni di

cui non vi sia cenno nella sentenza impugnata». È proprio in un seminario della Cassazione, nel 2012, *L'autosufficienza del ricorso per cassazione civile e penale*, che il magistrato Alberto Giusti ha osservato come l'estremizzazione di quel principio «si risolve in una forma di giustizia negata, nella declamazione di un *fin de non recevoir* che non trova riscontro nella disciplina positiva e si pone in contrasto con la funzione di garanzia assegnata dalla Costituzione alla Corte di cassazione». In questo caso è stato dato rilievo a un principio controverso, e nella mancanza di un presupposto – il silenzio della sentenza impugnata – che la giurisprudenza, nello stesso arco di tempo, ha ritenuto necessario alla sua operatività. Inoltre, la sentenza della Cassazione non addebita al ricorso assenza di specifica indicazione degli atti processuali e dei documenti su cui si fonda, cioè una violazione dell'art. 366, comma 1, n. 6, c.p.c., tale da causare comunque l'inammissibilità. Quindi, se non avesse applicato l'autosufficienza, la Cassazione avrebbe esaminato il motivo di ricorso concernente l'uso della Villa e perciò la sua sottoponibilità all'esecuzione. L'autosufficienza ha ostacolato una disamina così rilevante.

Merita un cenno il fatto che, a sostegno dell'intangibilità di singoli beni degli Stati, la Corte di appello di Milano e la Cassazione citino un caso, concluso a favore di uno Stato e contro i creditori privati: Cass. Ss.Uu. 21 settembre 1995, dep. 12 gennaio 1996, n. 173. È una vicenda remota, decisa molto prima della svolta, in tema di responsabilità degli Stati, costituita dalla pronuncia sulla deportazione di Luigi Ferrini (Cass. Ss.Uu. 6 novembre 2003, dep. 11 marzo 2004, n. 5044). Quest'ultima decisione è un insegnamento a livello internazionale, una conquista preziosa, insieme ad altre successive di qualche anno (Cass. prima sezione penale, 21 ottobre 2008, dep. 13 gennaio 2009, n. 1072, e Cass. Ss.Uu. 6 maggio 2008, dep. 29 maggio 2008, n. 14199). Adesso, dopo queste nuove aperture, non è più possibile dare lo stesso credito a una decisione di venti anni fa, anche tenendo conto che riguardava un bene assai più importante di una villa: il conto bancario di una marina militare.

Torniamo su un argomento della difesa dell'ente greco: l'esistenza di una rinuncia dello Stato tedesco al divieto di esecuzione sui suoi beni. È contenuta negli Accordi del 1952-1954 sulla transizione della sovranità alla Germania (*Überleitungsvertrag*, detto anche *Deutschlandvertrag*), e precisamente

nell'Accordo per il regolamento delle questioni derivanti dalla guerra e dall'occupazione, parte sesta, artt. 1 e 3. A questo vanno connessi gli effetti dell'Accordo sui debiti esteri tedeschi, Londra 27 febbraio 1953 (*Agreement on German External Debts - Abkommen über deutsche Auslandsschulden* o *LSCHABK, Londoner Schuldenabkommen*), ratificato in Italia con d.p.r. 30 dicembre 1965 n. 1712.

L'Accordo di Londra è un importante strumento giuridico, ed è sconcertante che la sentenza della Corte internazionale di giustizia del 2012 non lo citi mai, benché in quel processo fosse menzionato in almeno quattro atti, fra cui quello dei giudici Kenneth Keith e Christopher Greenwood. Per i giudici italiani l'Accordo di Londra è esaminabile d'ufficio; il Tribunale di Roma l'ha già ricordato, condannando la Germania, anche nell'ordinanza 19 giugno 2017, dep. 22 giugno 2017 (causa G.C. e L.C. c. RFT). E l'ha invocato il Tribunale di Brescia, nell'ordinanza del 25 luglio 2011 con cui si è rivolto alla Corte di giustizia dell'Unione europea per una pronuncia pregiudiziale; ma in quel caso la Corte, essendosi dichiarata incompetente (ordinanza 12 luglio 2012, causa C-466/11, G.C. e altri c. RFT), non l'ha esaminato. All'Accordo ha fatto riferimento anche la Corte europea dei diritti dell'uomo: *ANRP c. Germania*, 45563/04, 4 settembre 2007, e *Sfountouris c. Germania*, 24120/06, 31 maggio 2011, in quest'ultimo caso citando una decisione del *Bundesgerichtshof* del 26 giugno 2003. Va preso atto che l'Accordo, applicato o almeno citato dalle Corti del Lussemburgo, della Germania e di Strasburgo, in Italia incontra difficoltà a ricevere attenzione da parte della Cassazione.

Per concludere. L'affermazione della responsabilità economica degli Stati, sancita dalla Consulta nel 2014 con motivazioni convincenti e con l'attuale Capo dello Stato fra i giudici, esce rafforzata dalla vicenda dell'ipoteca su Villa Vigoni. La questione della possibilità di assoggettare a esecuzione quell'immobile non riceve una risposta definitiva: non è stata trattata in istruttoria in grado di appello dopo la sentenza della Consulta, e non c'è stato un esame sul merito del *Deutschlandvertrag* e dell'Accordo di Londra, con possibilità successiva di ricorso in Cassazione.

Infine, quanto alla destinazione diplomatica o pubblica, nell'elenco delle attività svolte nella Villa ci sono soprattutto concerti e conferenze. Anche per questo la decisione del 2018 –

c'è da attendersi che gli altri creditori della Germania neghino l'efficacia del giudicato nei loro confronti – lascia spazio a ulteriori approfondimenti, che sarebbero di maggiore ampiezza se impostati sin dal primo grado all'interno del quadro giuridico, più attento ai diritti umani e alla Costituzione, maturato nel 2014.