



anno IV, n. 3, 2014

data di pubblicazione: 23 novembre 2014

*Osservatorio sulla giurisprudenza*

# Immunità degli Stati e crimini di guerra: la recente pronuncia della Corte costituzionale

di Maria Marinello

Il 22 ottobre, con sentenza n. 238, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità – per contrasto con gli artt. 2 e 24 Cost. – delle disposizioni volte a riconoscere nel nostro ordinamento l'immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione civile nei giudizi intrapresi per ottenere il risarcimento dei danni subiti quale conseguenza di atti configurabili come crimini di guerra e contro l'umanità.

La Consulta ha dunque inteso affermare, con forza, l'impermeabilità dell'ordinamento italiano rispetto alle norme internazionali che si pongano in contrasto con i principi supremi della Costituzione e si traducano in una effettiva e non altrimenti giustificata compressione dei diritti inviolabili della persona umana.

La decisione in commento costituisce l'ultimo capitolo della lunga e complessa vicenda giudiziaria che trae origine dalle azioni promosse contro la Repubblica federale tedesca da alcuni cittadini italiani vittime del Terzo Reich e dai loro eredi,



per ottenere il risarcimento dei danni subiti durante l'occupazione successiva alla resa italiana dell'8 settembre 1943. Senza pretesa alcuna di esaustività, si rammenta che, il 3 febbraio 2012, la Corte internazionale di giustizia - cui si era rivolta la Repubblica federale tedesca successivamente alle numerose sentenze di condanna pronunciate a suo carico da diverse Corti italiane<sup>1</sup> - ha affermato che il principio internazionale consuetudinario dell'immunità degli Stati (per il quale nessuno Stato sovrano, nell'esercizio dei suoi poteri d'imperio, può essere sottoposto alla giurisdizione di un altro Stato) non conosce eccezioni neppure nel caso di gravi violazioni di diritti umani (ICJ, *Jurisdictional Immunities of the State - Germany v. Italy*)

Conseguentemente, le Corti italiane si sono generalmente adeguate ad una interpretazione ampia del principio di immunità suddetto, dichiarando il difetto di giurisdizione<sup>2</sup>. D'altra parte, sempre al fine di ottemperare - ai sensi dell'art. 94 dello Statuto ONU - a quanto disposto dalla Corte dell'Aja, il nostro legislatore ha promulgato la legge n. 5 del 14 gennaio 2013 (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).

Ciò nondimeno, nello scenario giurisprudenziale italiano permanevano e continuano a permanere forti elementi di resistenza rispetto alla necessità di adeguamento alla decisione della Corte internazionale di giustizia, nonostante l'indiscussa sussistenza del dovere - da parte dell'Italia - di rispettare

<sup>1</sup> Si veda al riguardo Cass., sez. un. civ., sent. 6 novembre 2003 - 11 marzo 2004, n. 5044, in *Riv. dir. int.*, 2004, vol. 87, p. 539 ss.

<sup>2</sup> Cass., sez. un. civ., sent. 12 novembre 2013 - 21 gennaio 2014, n. 1136.



vincoli e impegni internazionalmente assunti. Tali resistenze si sono poi tradotte nelle tre ordinanze gemelle del 21 gennaio 2014, con le quali il Tribunale di Firenze ha sollevato il giudizio di costituzionalità oggi concluso.

Rivendicando la cultura garantista propria non solo dell'ordinamento italiano, ma appartenente, in generale, alla tradizione giuridica di una certa parte dei Paesi europei, il Giudice fiorentino ha osservato che «[s]e l'immunità giurisdizionale, nei limiti della tutela verso crimini contro l'umanità commessi *iure imperii*, non trova deroghe nell'ordinamento internazionale può invece, ad avviso del giudicante, rinvenirle nel sistema costituzionale della Repubblica italiana come arricchito sotto l'influsso della civiltà giuridica raggiunta dai Paesi di una determinata regione geopolitica, comune peraltro alle parti in causa: valori fondativi che non possono essere negati per effetto di una pronuncia della Corte dell'Aja, interprete invece solo dello *ius commune* della intera Comunità Internazionale».

In tali premesse, è stata dunque sollevata questione di legittimità costituzionale rispetto:

- alla norma prodotta nel nostro ordinamento con il recepimento (ai sensi dell'art. 10 Cost.) della consuetudine internazionale in tema di immunità, così come ricostruita dalla CIG nella sentenza del 3 febbraio 2012, nella parte in cui - in relazione alle azioni risarcitorie per danni da crimini di guerra commessi *iure imperii* dal Terzo Reich - nega la giurisdizione dello Stato ove tali crimini, almeno in parte, sono stati commessi;
- all'art. 1 della legge 17 agosto 1957, n. 848 (Esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite), limitatamente alla parte in cui, recependo l'art. 94 dello Statuto dell'ONU, obbliga il giudice nazionale ad adeguarsi alla pronuncia della CIG



allorché la medesima Corte ha stabilito l'obbligo del giudice italiano di negare la propria giurisdizione nella cognizione delle cause civili di risarcimento del danno conseguenti ad atti configurabili come crimini contro l'umanità, commessi *iure imperii* dal Terzo Reich, almeno in parte nel territorio italiano;

- all'art. 3 della legge 14 gennaio 2013 n. 5, nella parte in cui obbliga il giudice nazionale ad adeguarsi alla pronuncia della CIG allorché la medesima Corte ha stabilito l'obbligo del giudice italiano di negare la propria giurisdizione nella cognizione della causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità, commessi *iure imperii* dal Terzo Reich nel territorio italiano.

Il vaglio di costituzionalità delle norme di cui ai tre punti precedenti è stato svolto in riferimento gli artt. 2 e 24 della Costituzione, in quanto impedire l'accertamento giurisdizionale a fronte di gravi violazioni dei diritti fondamentali ed atti comunque qualificabili come crimini di guerra e contro l'umanità perpetrati sul territorio dello Stato italiano da altro Stato (anche se nell'esercizio dei propri poteri sovrani), contrasterebbe con il principio di insopprimibile garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti, consacrato nell'art. 24 Cost. In tale ricostruzione, la Consulta evidenzia fortemente l'intima connessione fra l'art. 2 e l'art. 24 della Costituzione: «[...] il primo è la norma sostanziale posta, fra i principi fondamentali della Carta Costituzionale, a presidio dell'inviolabilità dei diritti fondamentali della persona, tra i quali nella specie conferente a titolo primario, la dignità. Il secondo è posto anch'esso a presidio della dignità della persona, tutelando il suo diritto ad accedere alla giustizia per far valere il suo diritto inviolabile».



Preliminarmente, il Giudice di legittimità, nella sentenza in commento, ha dichiarato infondate le sollevate eccezioni di inammissibilità, ribadendo che il controllo di legittimità costituzionale – così come è riferibile sia alle norme posteriori che anteriori alla Costituzione<sup>3</sup> – è applicabile anche alle norme di diritto internazionale consuetudinario recepite o comunque immesse nel nostro ordinamento *ex art. 10 Cost.*, siano esse formate in epoca precedente o successiva alla Costituzione Repubblicana. Del pari, la Consulta rigetta qualsiasi censura attinente alla precedenza delle questioni di rito rispetto alle valutazioni di merito, in base alla rilevata logica connessione tra gli artt. 2 e 24 Cost.

Viepiù, la Corte rivendica la propria competenza in quanto osserva che, storicamente, il principio di immunità c.d. “ristretto” (cioè riservato ai soli atti *iure imperii*; in origine il principio in parola riconosceva agli Stati una immunità assoluta, senza operare alcuna distinzione rispetto al tipo di attività poste in essere dagli Stati medesimi) si è affermato per via giurisprudenziale ad opera di Corti comuni (giurisprudenza italo-belga) sino a divenire, in tale accezione, norma internazionale consuetudinaria.

Orbene, «[s]e un simile effetto di ridimensionamento dell’immunità in una prospettiva di tutela dei diritti si è delineato, anche per quanto attiene all’ordinamento italiano, ad opera del controllo dei giudici comuni, in un contesto istituzionale contraddistinto da una Costituzione flessibile, nella quale il riconoscimento dei diritti non era assistito che da ridotte garanzie, è ineludibile affermare che nell’ordinamento costituzionale repubblicano, fondato sulla tutela dei diritti e

<sup>3</sup> Il riferimento è alla “storica” sentenza Corte cost., 14 giugno 1956, n. 1.



sulla connessa limitazione del potere ad essa funzionale e garantito da una Costituzione rigida, lo stesso controllo compete a questa Corte. Ad essa spetta in via esclusiva il compito di assicurare il rispetto della Costituzione ed a maggior ragione dei suoi principi fondamentali e quindi la necessaria valutazione della compatibilità della norma internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati con i predetti principi».

In altri termini, in un contesto ove la concreta applicazione e ricognizione del diritto internazionale generale all'interno dell'ordinamento statale riposa, in ultima istanza, sugli organi giudiziari interni, si ritiene che le norme immesse nel nostro ordinamento *ex art. 10, 1° comma Cost.* – benché assumano una forza superiore alla legge ordinaria – non possano sottrarsi al sindacato di costituzionalità rispetto ai quei valori fondamentali che ispirano la Costituzione.

È evidente che la Corte Costituzionale non opera alcuna valutazione sulla interpretazione del principio di immunità degli Stati dalla giurisdizione civile di altri Stati adottata dalla CIG nel 2012; la Consulta afferma chiaramente l'indiscusso valore e insindacabilità sul piano internazionale della ricostruzione della norma in parola da parte della Corte dell'Aja.

Ciò posto, alla luce delle considerazioni di cui sopra, si ritiene che il principio di immunità – così come interpretato sul piano internazionale – non possa sottrarsi al vaglio di costituzionalità allorché lo stesso venga immesso nell'ordinamento italiano ad opera dell'art. 10 Cost., con la conseguenza che non possa ritenersi introdotta nel nostro ordinamento una norma internazionale confliggente con principi e diritti inviolabili.



Dunque, se il limite che segna l'apertura dell'ordinamento italiano all'ordinamento internazionale e sovranazionale è costituito dal rispetto dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili dell'uomo, l'immunità dello Stato straniero dalla giurisdizione del giudice italiano consentita dagli artt. 2 e 24 Cost. non può ritenersi riferibile ad «atti quali la deportazione, i lavori forzati, gli eccidi, riconosciuti come crimini contro l'umanità», ovvero «comportamenti che non attengono all'esercizio tipico della potestà di governo, ma sono espressamente ritenuti e qualificati illegittimi, in quanto lesivi di diritti inviolabili, come riconosciuto, nel caso in esame, dalla stessa CIG e, dinanzi ad essa, dalla Repubblica Federale Tedesca ma ciò nonostante sprovvisti di rimedi giurisdizionali, come pure è attestato nella sentenza della CIG».

In estrema sintesi, la Corte opera un bilanciamento degli interessi coinvolti nel caso in esame: da un lato il diritto alla tutela giurisdizionale, dall'altro l'interesse a preservare l'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile di altri Stati per quelle attività che siano in effetti riconducibili all'esercizio tipico della potestà di governo. Orbene, nelle considerazioni della Consulta, nel caso di specie, il sacrificio del primo è del tutto sproporzionato rispetto al secondo qualora i comportamenti dello Stato estero siano del tutto estranei al legittimo esercizio della potestà di governo in quanto espressi in comportamenti qualificabili - e qualificati - come gravi violazioni dei diritti umani.

La ricostruzione così brevemente ripercorsa, conduce il Giudice di legittimità a ritenere che «la norma internazionale alla quale il nostro ordinamento si è conformato in virtù dell'art. 10, primo comma, Cost. non comprende l'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile in relazione ad azioni di danni derivanti da crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di



anno IV, n. 3, 2014

data di pubblicazione: 23 novembre 2014

*Osservatorio sulla giurisprudenza*

diritti inviolabili della persona, i quali risultano per ciò stesso non privi della necessaria tutela giurisdizionale effettiva».

Parimenti viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 17 agosto 1957, n. 848 (Esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite), 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 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.

Infine, è dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 3 della legge 14 gennaio 2013, n. 5 (Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni). Fatta salva la validità degli artt. 1 e 2 della medesima legge (autorizzazione alla adesione e ordine di esecuzione), si è ritenuta contrastante con i richiamati principi costituzionali la sola norma di adattamento ordinario, diretta a dare specifica esecuzione alla Sentenza CIG del 2012 (nelle considerazioni della Corte l'articolo contrasterebbe anche con quanto espressamente previsto dalla stessa Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, come risulta confermato dalla dichiarazione interpretativa depositata, unitamente all'adesione, dal Governo italiano, nella quale si esclude espressamente l'applicazione della Convenzione e delle limitazioni in essa previste alla regola dell'immunità nel caso di danni o lesioni prodotte dalle attività delle forze armate sul territorio dello Stato del foro).

Sul piano pratico la decisione della Consulta - e la conseguente affermazione della giurisdizione del Giudice



anno IV, n. 3, 2014

data di pubblicazione: 23 novembre 2014

*Osservatorio sulla giurisprudenza*

rimettente nelle cause civili intentate dalle vittime dei crimini commessi dal Terzo Reich – lascia chiaramente impregiudicato il merito delle azioni risarcitorie promosse contro la Repubblica federale tedesca, il cui esame resta riservato al Tribunale di Firenze. Sul punto, vale la pena ricordare che, nelle ordinanze con le quali è stato sollevato il giudizio di costituzionalità in interesse, il Tribunale remittente evidenziava che l’oggetto del vaglio di costituzionalità, è limitato esclusivamente alla giurisdizione di cognizione e non anche all’aspetto dell’esecuzione; in altre parole ciò che veniva messo in discussione era l’impossibilità per il Giudice interno di affermare la propria competenza a conoscere i casi di gravi lesioni dei diritti umani fondamentali commessi sul suolo nazionale da uno Stato estero nell’esercizio dei propri poteri pubblicistici. Opportunamente, veniva invece escluso dal sindacato di legittimità l’aspetto legato all’eventuale esecuzione del giudicato, in quanto ritenuto più sensibile e, pertanto, più facilmente suscettibile di risoluzione a livello politico fra gli Stati coinvolti.

In una prospettiva più ampia, la valenza ermeneutica – ancor prima che pratica – della sentenza della Corte Costituzionale è evidente: essa tocca uno degli aspetti di maggiore sensibilità nell’ambito generale dell’applicazione del diritto internazionale all’interno dei singoli ordinamenti nazionali. La questione sollevata è di non facile soluzione e implica un “equilibrisimo giuridico” che possa conciliare posizioni nettamente contrastanti. Da un lato, si tratta di preservare il principio di immunità degli Stati quale espressione della fondamentale uguaglianza sovrana degli Stati così come riconosciuta dall’art. 2, comma 1 della Carta delle Nazioni Unite; istituto che, in uno alle altre prerogative diplomatiche, risulta essenziale e strumentale rispetto al buon



*anno IV, n. 3, 2014*

*data di pubblicazione: 23 novembre 2014*

*Osservatorio sulla giurisprudenza*

andamento delle relazioni diplomatiche fra gli Stati. Quale contraltare di tale interesse, vi è l'altrettanto preminente esigenza di assicurare effettività ai diritti umani fondamentali all'interno dei singoli ordinamenti statali, che, se privi di tutela giudiziaria, rischierebbero di tradursi in vuote affermazioni di principio.

La decisa presa di posizione della Consulta potrebbe, dunque, contribuire alla affermazione di una consuetudine che riconosca un'eccezione al principio di immunità degli Stati dalla giurisdizione civile di altri Stati allorché le condotte poste in essere dagli stessi siano qualificabili come gravi violazioni dei diritti umani. Va del pari sottolineato, tuttavia, che allo stato attuale, stante l'ampia e autorevole ricognizione compiuta in materia da parte della Corte internazionale di giustizia, non sembrerebbe sussistere, sul piano internazionale, una diffusa prassi in tal senso.