

**IL COMMENTO**

**Marina Castellaneta**

**L**e vittime di crimini di guerra e contro l'umanità hanno diritto al giudice. Di conseguenza, se la regola di diritto internazionale generale che assicura l'immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione civile impedisce l'azione giurisdizionale e non consente altre forme di riparazione giudiziaria alle vittime, il rinvio di cui all'articolo 10 della Costituzione, che permette l'adattamento alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, non opera e va pertanto affermata la giurisdizione italiana. Questo perché i principi fondamentali e intangibili della Costituzione devono trovare applicazione, assicurando che l'individuo possa agire contro lo Stato estero che pure rivendica l'esercizio di un potere sovrano, malgrado la commissione di crimini sul territorio italiano. È quanto ha stabilito la Corte costituzionale nella sentenza n. 238 depositata il 22 ottobre (relatore il presidente Giuseppe Tesaurò).

**Le conseguenze della sentenza**

Una sentenza destinata a ridefinire i contorni delle regole internazionali sull'immunità e a far cadere lo scudo dell'immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione civile italiana che arretra nel caso di crimini di guerra e contro l'uma-

# La Consulta apre la strada ai risarcimenti

**Le vittime dei crimini di guerra contro l'umanità hanno diritto al giudice. Se la regola di diritto internazionale che assicura l'immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione civile impedisce l'azione giurisdizionale, il rinvio all'articolo 10 della Costituzione sull'adattamento alle norme di diritto internazionale non opera e va affermata la giurisdizione italiana.**

nità. Perché se è vero che la Corte costituzionale dà per buona la configurazione della norma consuetudinaria in materia di immunità come delineata dalla Corte internazionale di giustizia, è anche vero che la Consulta ne disegna una in linea con la tutela dei diritti fondamentali. Non solo. La pronuncia fissa i principi e chiarisce le modalità di attuazione delle regole pattizie e di quelle consuetudinarie. Tutte sottoposte al controllo di legittimità costituzionale proprio per assicurare il rispetto dei diritti fondamentali che risultano primari rispetto a ogni altro diritto in quanto «principi qualificanti e irrinunciabili dell'assetto costituzionale dello Stato». La mancata possibilità di agire in sede giurisdizionale, nei casi in cui un individuo sia stato vittima di crimini efferati, accompagnata dall'impossibilità di ottenere, per altra via, una riparazione, - situazione valutata con attenzione dalla Corte costituzionale - porta la Consulta a impedire l'immissione nel nostro ordinamento di una regola che condurrebbe a un «sacri-

ficio totale della tutela dei diritti inviolabili delle persone vittime di quei crimini, nell'ambito dell'ordinamento interno».

**Il lungo iter processuale**

La vicenda approdata alla Consulta è lunga e complessa e si è dipanata, pur senza ancora concludersi, tra tribunali nazionali e internazionali. È stato il tribunale di Firenze con l'ordinanza 1300/2012 del 21 gennaio 2014, ad avanzare dubbi sulla costituzionalità della norma consuetudinaria internazionale che sancisce l'immunità degli Stati dalla giurisdizione, così come delineata dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza del 3 febbraio 2012 relativa alla controversia Germania contro Italia, in particolare con riguardo agli articoli 23 e 24 della Costituzione.

Al tribunale di Firenze si erano rivolti gli eredi di un italiano deportato in Germania durante la Seconda guerra mondiale, ucciso e sepolto in una fossa comune. Tuttavia, la Germania, forte della pro-

nuncia della Corte internazionale di giustizia, aveva eccepito il difetto di giurisdizione e chiesto al giudice di eseguire la pronuncia della Corte internazionale garantendone così l'immunità. In particolare, la Corte internazionale dell'Aja, in relazione al rapporto tra norma di *ius cogens* a tutela dei diritti umani e norma sull'immunità dalla giurisdizione, ha ritenuto che la norma sull'immunità abbia natura procedurale, arrivando alla conclusione che non si può prospettare un contrasto con la violazione di «norme di natura materiale con valore imperativo inderogabile» ossia i diritti umani fondamentali.

La Corte dell'Aja, con questa precisione, a nostro avviso non condivisibile, ha glissato sull'eventuale contrasto tra norme di diritto cogente ritenendo che non può esistere un conflitto tra norme di *ius cogens* materiali e norme processuali in quanto operative su piani differenti, malgrado il disaccordo di alcuni giudici.

Questa conclusione, che ha di fatto smantellato l'assunto raggiunto dalla Corte di cassazione italiana nella sentenza Ferrini dell'11 marzo 2004, con la quale è stato stabilito che in caso di violazione di norme cogenti non può essere affermata l'immunità degli Stati, non ha convinto il tribunale di Firenze. Pur asserendo che al «giudice italiano è sottratta l'interpretazione della valenza imperativa e inderogabile delle norme di *ius cogens* di diritto internazionale, ambito nel quale la Corte internazionale di giustizia ha una competenza assoluta ed esclusiva, non può però negarsi - scrive in modo condivisibile il tribunale di Firenze - che questi sia tenuto a verificare se sia manifestamente

## IL NO ALL'ADEGUAMENTO AUTOMATICO

**Immunità diplomatiche - Immunità dalla giurisdizione civile anche per gli atti posti in essere dai diplomatici quali privati cittadini - Questione di legittimità costituzionale - Non fondatezza.**

L'ordinamento italiano si è adeguato, ancor prima dell'entrata in vigore della Costituzione, alla norma di diritto internazionale, generalmente riconosciuta, che ha sancito l'obbligo degli Stati di riconoscere reciprocamente ai propri rappresentanti diplomatici l'immunità dalla giurisdizione civile, anche per gli atti posti in essere quali privati individui. Tale immunità implica una deroga alla giurisdizione non incompatibile con gli articoli 2, 3, 10, 11, 24 e 102 della Costituzione, in quanto necessaria a garantire l'espletamento della missione diplomatica, istituto imprescindibile del diritto internazionale, dotato anche di garanzia costituzionale, come risulta dall'articolo 87 della Costituzione, secondo cui il Presidente della Repubblica «accredita e riceve i rappresentanti diplomatici». (In applicazione di detto principio è stata dichiarata non fondata, in riferimento agli articoli 2, 3, 10, 11, 24 e 102 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale concernente l'immunità diplomatica dalla giurisdizione civile dello Stato accreditatario, previsto dall'articolo 2 della legge 9 agosto 1967 n. 804, nella parte in cui dà esecuzione all'articolo 31, paragrafi I e III della Convenzione di Vienna 18 aprile 1961).

¶ Corte costituzionale, sentenza 18 giugno 1979 n. 48

infondato il dubbio che l'adozione indifferenziata di tale reciproca protezione in favore dei singoli Stati e in danno, nel caso in esame dei singoli individui gravemente lesi, non sia conforme all'ordinamento radicato della Repubblica italiana sulla base delle norme della Costituzione e delle sue fonti integrative anche sovranazionali». Di qui la rimessione alla Corte costituzionale. Va segnalato che, invece, in precedenza, la Cassazione con la pronuncia 4284/2013 aveva constatato il difetto di giurisdizione del giudice italiano per le azioni di risarcimento danni avviate da parenti delle vittime di deportazioni durante la Seconda guerra mondiale nei confronti del Governo tedesco.

### **Norme consuetudinarie e controllo di costituzionalità**

La Corte costituzionale ha in pri-

mo luogo precisato che, in base all'articolo 134 della Costituzione, le norme internazionali devono essere sottoposte a un controllo di costituzionalità senza alcun limite temporale. Sul punto, l'Avvocato generale dello Stato, intervenuto a tutela della presidenza del Consiglio dei ministri, aveva sostenuto, con una difesa davvero debole, che il controllo, in base alla sentenza 48/79, dovesse essere effettuato solo sulle norme successive alla Costituzione, chiedendo così che la questione di legittimità fosse dichiarata inammissibile o infondata. Una richiesta respinta dalla Consulta, secondo la quale la stessa sentenza 48/79 aveva già precisato che non è possibile l'immissione di norme internazionali con il meccanismo di adeguamento automatico di cui all'articolo 10 della Costituzione, in base al quale l'ordinamento italiano si confor-

ma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, se le disposizioni internazionali risultino in contrasto con i diritti fondamentali. E invero, sin dalla sentenza 1/56, la Consulta ha stabilito che il controllo di costituzionalità riguarda ogni norma, sia quelle anteriori sia quelle posteriori all'adozione della Costituzione. Poco importa - osserva la Corte costituzionale nella sentenza n. 238 - che l'articolo 134 non preveda espressamente il controllo di costituzionalità delle norme consuetudinarie internazionali, perché l'articolo in esame, riferendosi a tutte le leggi, include le norme di ogni genere sia anteriori che posteriori all'adozione della Costituzione.

### **Il contrasto con i diritti fondamentali e intangibili**

Chiarito che oggetto dell'accertamento non è la valutazione della sentenza della Corte dell'Aja, la Consulta ha riconosciuto che le norme internazionali immesse nell'ordinamento italiano in base all'articolo 10 della Costituzione non sono sottratte a una verifica della compatibilità costituzionale proprio per garantire «l'intangibilità di principi fondamentali dell'ordinamento interno». Tra i quali, il diritto alla dignità della persona e quello di agire in giudizio. È evidente - osserva la Consulta - che se la norma sull'immunità entra in conflitto con i diritti inviolabili dell'individuo è da escludere «l'operatività del rinvio alla norma internazionale». Tanto più se questo comporta un «sacrificio totale del diritto alla tutela giurisdizionale delle vittime», deportate e sottoposte a lavori forzati e alle quali non è mai stata offerta alcuna ri-

parazione, neanche al di fuori delle sedi giudiziarie.

Nel formulare tale considerazione, la Corte costituzionale effettua, a nostro avviso, un bilanciamento tra regola consuetudinaria internazionale e diritti intangibili della Costituzione, facendo intendere che l'impossibilità di immettere la norma consuetudinaria deriva an-

### **La Germania aveva eccepito il difetto di giurisdizione e aveva chiesto al giudice di eseguire la pronuncia della Corte internazionale**

che dalla circostanza che nel caso di specie vi era stato un sacrificio totale delle vittime in considerazione del fatto che non era stata predisposta alcuna forma di riparazione.

Preso atto, «sia pure con preoccupazione», che la norma consuetudinaria sull'immunità è quella delineata dalla Corte internazionale di giustizia, la Consulta ha accertato che la norma di diritto internazionale generale immessa attraverso l'articolo 10 entra in contrasto con «i principi qualificanti e irrinunciabili dell'assetto costituzionale dello Stato e, quindi, con i principi che sovrintendono alla tutela dei diritti fondamentali della persona». Detti diritti, ricorda la Corte, operano anche come controlimiti all'ingresso delle norme Ue proprio perché sono «elementi identificativi e irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale, per ciò stesso sottratti anche alla revisione costituzionale».

### **L'evoluzione della normativa in materia di immunità**

Va ricordato che la norma sull'immunità attualmente configurata sul piano internazionale è frutto di un'evoluzione avvenuta anche grazie all'attività di giudici nazionali italiani e belgi. Oggi, la regola consolidata è quella che ha portato a un ridimensionamento della norma di diritto internazionale che riconosceva agli Stati un'immunità assoluta, comprendente ogni atto attribuibile allo Stato, arrivando alla regola in base alla quale l'immunità comprende unicamente gli atti *iure imperii*. Pertanto, lo Stato non può invocare l'immunità se non per gli atti che comportano l'esercizio dei suoi poteri sovrani, essendo esclusa, invece, per gli atti *iure gestionis*. Tuttavia, questa norma, nell'impedire l'azione giurisdizionale nei confronti dello Stato estero seppure nei limiti poc'anzi indicati, può risultare in conflitto con i principi intangibili della Costituzione. Una simile situazione - precisano i giudici costituzionali - conduce inevitabilmente a «un ulteriore ridimensionamento della portata della predetta norma, limitato al diritto interno ma tale da incorrere, altresì, a un'auspicabile e da più parti auspicata evoluzione dello stesso diritto internazionale».

La norma sull'immunità, nella parte in cui produce effetti contrari ai principi fondamentali non può entrare nell'ordinamento italiano e non può essere applicata. Nel caso di specie, le vittime non solo hanno subito una violazione del diritto fondamentale della dignità della persona, ma anche il diritto a far valere in giudizio il proprio diritto. È vero - osserva la

Corte costituzionale - che in alcuni casi è stata consentita, proprio per l'immissione della regola sull'immunità degli Stati, l'applicazione di limiti all'esercizio del diritto di agire in giudizio, ma una simile limitazione può essere giustificata solo in presenza di «un interesse pubblico riconoscibile come potenzialmente preminente su un principio, quale quello dell'art. 24 Cost., annoverato tra i «principi supremi» dell'ordinamento nazionale».

Se, quindi, è giusto tutelare la funzione dello Stato, non si può certo ammettere l'applicazione di una regola che porta dritti a una tutela per gli atti che «non attengono all'esercizio tipico della potestà di Governo» e che invece sono crimini contro umanità. Pertanto, la Consulta ha stabilito che «atti quali la deportazione, i lavori forzati, gli eccidi riconosciuti come crimini contro l'umanità» non possono in alcun modo «giustificare il sacrificio totale della tutela dei diritti inviolabili delle persone vittime di quei crimini, nell'ambito dell'ordinamento interno».

E invero, va precisato che sul fronte della tutela dei diritti fondamentali della persona anche la Corte di giustizia dell'Ue, in diverse occasioni e con particolare riguardo alle blacklists, ha rilevato che «gli obblighi derivanti da un accordo internazionale non possono violare il principio del rispetto dei diritti fondamentali che deve caratterizzare tutti gli atti dell'Unione» (si veda la sentenza Kadi del 3 settembre 2008, causa C-402/05 e C-415/02. In analogia direzione è opportuno ricordare la pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Al-Dulimi contro Regno

Unito del 26 novembre 2013, sulla quale si pronuncerà anche la Grande Camera).

Senza dimenticare che, in base all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, vincolante in base al trattato di Lisbona, «Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati

---

**Gi obblighi derivanti  
da accordi internazionali  
non possono violare  
il principio del rispetto  
dei diritti fondamentali**

---

violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice».

Se è vero, poi, che la Corte europea dei diritti dell'uomo, nel caso Jones contro Regno Unito, con la sentenza del 14 gennaio 2014 aveva sottolineato che la pronuncia dell'House of Lords, che riconosceva l'immunità agli organi dello Stato in caso di tortura subita dal padre del ricorrente in Iraq, corrispondeva alle regole di diritto internazionale in materia di immunità, è anche vero che nella sentenza Al-Nashiri contro Polonia resa il 24 luglio 2014, la Corte di Strasburgo ha rilevato che, con riguardo a casi in cui sono contestati gravi violazioni dei diritti umani, «il diritto alla verità relativo alle circostanze rilevanti del caso non appartiene solo alla vittima del reato e alla sua famiglia, ma anche alle altre vittime di situazioni simili e alla collettività che ha il diritto di sapere che cosa è accaduto». Inoltre, di recente, la Corte di appello

inglese, sezione civile, nella sentenza del 30 ottobre 2014 ([2014]EWCA civ. 1394), Abdul-Hakin Belhaj e altri, ha rilevato che, nel caso di specie in cui il ricorrente lamentava di essere stato vittima di tortura, la regola dell'immunità e quella dell'act of State dovessero subire delle limitazioni in quanto erano in discussione gravi violazioni dei diritti umani.

È quindi del tutto condivisibile la conclusione della Corte costituzionale italiana secondo la quale se la norma internazionale consuetudinaria sull'immunità degli Stati esteri include anche atti ritenuti *iure imperii* che risultano contrari ai diritti fondamentali, il rinvio di cui all'articolo 10 della Costituzione deve essere escluso, seppure «limitatamente alla parte in cui estende l'immunità alle azioni di danni provocati da atti corrispondenti a violazioni così gravi». In caso contrario, sarebbe leso il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva come riconosciuto dalla stessa Corte internazionale di giustizia che aveva accertato l'impossibilità di una tutela proprio in ragione dell'immunità. Non va dimenticato, poi, che nel corso degli anni non è mai stata attribuita una protezione equivalente, inclusa una riparazione alle vittime del tutto private di adeguate tutele.

**La legge di adattamento alla Carta delle Nazioni Unite**

Per quanto riguarda l'incostituzionalità dell'articolo 3 della legge di adattamento alla Carta Onu (n. 848/1957) il profilo venuto in rilievo riguarda l'articolo 94 dello Sta-

tuto delle Nazioni Unite secondo il quale gli Stati membri s'impegnano a conformarsi alle decisioni della Corte internazionale di giustizia in ogni controversia alla quale sono parti. Ora, in base alla legge di esecuzione della Carta Onu l'Italia è obbligata a rispettare le sentenze. Se questo è vero, tuttavia, anche in questo caso, in modo analogo all'applicazione di norme consuetudinarie, non si può consentire l'ingresso di pronunce il cui effetto è quello di intaccare le norme costituzionali fondamentali come il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti. Pertanto, seppure con «esclusivo e specifico riguardo al contenuto della sentenza» in oggetto, la legge di adattamento risulta contraria alla Costituzione, senza però - osserva la Corte - che ciò intacchi l'impegno «dello Stato italiano al rispetto di tutti gli obblighi internazionali derivanti dall'adesione alla Carta delle Nazioni Unite, ivi compreso il vincolo di uniformarsi alle decisioni della CIG». D'altra parte, va rilevato che, in passato, la stessa Corte suprema americana, nella sentenza *Medellin v. Texas* 552 U.S. 91 (2008) del 25 marzo 2008 aveva affermato che le pronunce della Corte internazionale di giustizia non sono automaticamente vincolanti per gli Stati Uniti, stabilendo altresì che malgrado l'obbligo di adempiere risulti fondato sull'articolo 94 della Carta Onu, l'effetto sul piano interno è una questione che attiene agli ordinamenti nazionali che, come è ovvio, devono considerare i propri valori costituzionali.

#### **La legge di ratifica**

**14 gennaio 2013 n. 5**

Cade sotto la scure della Corte co-

stituzionale anche l'articolo 3 della legge n. 5/2013 con la quale l'Italia ha ratificato e dato esecuzione alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, fatta a New York il 2 dicembre 2004. La legge era stata approvata di gran carriera dopo la pronuncia della Corte internazionale di giustizia al fine di

---

**Adesso la parola  
passa di nuovo  
al giudice ordinario,  
anche se la Germania  
non starà a guardare**

---

imporre al giudice di merito di rilevare d'ufficio il difetto di giurisdizione nel caso di rivendicazioni contro la Germania e di introdurre un caso di impugnazione per revocazione delle sentenze passate in giudicato, aggiuntivo rispetto a quelli previsti dall'articolo 395 del codice di procedura civile. A tal proposito, infatti, era stato introdotto l'articolo 3 in base al quale «Le sentenze passate in giudicato in contrasto con la sentenza della Corte internazionale di giustizia di cui al comma 1, anche se successivamente emessa, possono essere impugnate per revocazione, oltre che nei casi previsti dall'articolo 395 del codice di procedura civile, anche per difetto di giurisdizione civile e in tale caso non si applica l'articolo 396 del citato codice di procedura civile». È evidente che anche con riguardo a questa disposizione la Corte non poteva raggiungere una conclusione diversa rispetto a quella relativa alla norma consuetudinaria sull'immunità e

alla legge di esecuzione della Carta Onu. Pertanto, la Consulta ha ravvisato la contrarietà agli articoli 2 e 24 della Costituzione dell'articolo 3 dell'indicata legge.

Inoltre, la Corte costituzionale individua un'incongruenza nella legge perché da un lato l'Italia, al momento dell'adesione alla Convenzione delle Nazioni Unite sull'immunità, aveva incluso una dichiarazione interpretativa con la quale escludeva l'applicazione della Convenzione e dell'immunità nel caso «di danni o lesioni prodotte dalle attività delle forze armate sul territorio dello Stato del foro», dall'altro lato, per dare esecuzione alla sentenza della Corte internazionale di giustizia, ha agito in senso contrario, derogando alla stessa dichiarazione e prevedendo un nuovo motivo di revocazione addirittura delle sentenze passate in giudicato.

Motivo che invece il legislatore italiano è stato ben lungi dal considerare nei casi di sentenze di condanna all'Italia da parte della Cedu, aspettando che la Corte costituzionale, con sentenza n. 113 del 7 aprile 2011, dichiarasse il contrasto dell'articolo 630 del Cpp con il 117 della Costituzione nella parte in cui non prevedeva tra le ipotesi di revisione della sentenza o del decreto penale la contrarietà del processo interno con la Convenzione europea a seguito di un accertamento avvenuto con sentenza definitiva di Strasburgo.

Adesso la parola passa nuovamente al giudice ordinario, anche se è facilmente prevedibile che la Germania, forte della pronuncia della Corte internazionale di giustizia, non starà a guardare. ●