



24 Ottobre 2014

### **La Corte costituzionale annulla gli effetti della decisione della CIG in materia di immunità giurisdizionale dello Stato estero**

Corte Cost., sent. 22 ottobre 2014, n. 238, Pres. e Rel. Tesauro.  
[[Chantal Meloni](#) ]

*Per scaricare il testo della sentenza in commento, pubblicata sul sito [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it), [clicca qui](#).*

**1.** Segnaliamo ai lettori l'importante sentenza della Corte Costituzionale, depositata in data 22 ottobre 2014, redatta dal Presidente Tesauro, in materia di crimini internazionali e immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione civile dei tribunali italiani. Con tale sentenza la Corte ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 2 e 24 della Costituzione, di due disposizioni legislative riguardanti le immunità giurisdizionali degli Stati esteri nei giudizi volti al risarcimento del danno subito dalle vittime dei crimini di guerra e crimini contro l'umanità**, ed in particolare:

1) dell'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, firmata a New York il 2 dicembre 2004, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno);

2) 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.

La Corte costituzionale ha inoltre dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale "della norma prodotta nel nostro ordinamento mediante il recepimento, ai sensi dell'art. 10, primo comma, Cost., della norma consuetudinaria di diritto internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati, sollevata, in riferimento agli artt. 2 e 24 della Costituzione, dal Tribunale di Firenze."

**2.** Sebbene si tratti di giurisdizione civile, ed in particolare delle azioni risarcitorie per danni da crimini di guerra, la rilevanza e le possibili **ricadute della sentenza in oggetto, in materia di tutela di diritti umani fondamentali**, sono tali da consigliare al penalista una attenta analisi della stessa,

anche sotto il profilo dei fondamentali principi di diritto penale alla luce del diritto internazionale consuetudinario.

Ci eravamo del resto già occupati della vicenda, dando conto della ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale, ad opera del tribunale di Firenze (pubblicata *in questa Rivista*, con un breve commento), che ha originato la sentenza del 22 ottobre scorso. Abbiamo altresì a suo tempo pubblicato la sentenza della Corte Internazionale di Giustizia (C.I.G.) del 3 febbraio 2012, relativa alla controversia Germania-Italia, con la quale i giudici dell' Aia avevano condannato l' Italia per avere violato l'obbligo di rispettare l'immunità della Repubblica Federale Tedesca (RFT), permettendo la citazione in giudizio e condanna della Germania al risarcimento dei danni subiti da alcune vittime, cittadini italiani, dei crimini di guerra commessi tra il 1943 ed il 1945 (anch' essa pubblicata *in questa Rivista*, con breve commento).

Senza voler dunque ripetere quanto già esposto in precedenza, ad uso del lettore, vale la pena giusto **ripercorrere brevemente le tappe fondamentali** che hanno portato la Consulta a pronunciarsi ora su un tema tanto delicato, con una **sentenza** - ci si permetta un commento a caldo - **epocale**, che, attraverso ciò che appare un difficilissimo e perfettamente riuscito esercizio di equilibrismo giuridico, riesce dove il giudice europeo e il legislatore nazionale (nonché la politica degli Stati coinvolti) avevano fallito: **assicurare la tutela giurisdizionale dei diritti delle vittime dei crimini di guerra e crimini contro l'umanità commessi dal terzo Reich a danno di cittadini italiani.**

**3. La Corte Internazionale di Giustizia era stata chiamata a dirimere una controversia internazionale tra Germania ed Italia** originata da talune sentenze pronunciate dai giudici italiani negli anni 2004-2011, ove lo stato tedesco veniva condannato al risarcimento dei danni nei confronti di cittadini italiani riconosciuti come vittime di crimini di guerra commessi dal terzo Reich (anche solo parzialmente) su suolo italiano durante il secondo conflitto mondiale; in particolare si trattava del **filone giurisprudenziale originato a seguito della sentenza "Ferrini"** (Cass. S.U. n. 5044/2004), che affermava il principio per cui **l'immunità dalla giurisdizione (civile) degli Stati (esteri) riconosciuta dal diritto internazionale consuetudinario non ha carattere assoluto ma può trovare un limite ove le condotte siano tali da configurare crimini internazionali** (quali i crimini di guerra o crimini contro l'umanità), anche quando lo Stato operi nell'esercizio della sua sovranità (*iure imperii*).

**I giudici dell'Aia** (con una maggioranza di 12 voti a 3) **ritenevano che l'Italia, attraverso le pronunce dei suoi tribunali nei confronti della Germania, avesse violato l'obbligo di rispettare l'immunità giurisdizionale degli Stati**, principio di diritto internazionale generalmente riconosciuto. La C.I.G. si pronunciava dunque nel senso della **mancanza di potestà giurisdizionale della Repubblica Italiana nei confronti della RFT** nei giudizi civili volti all'accertamento e condanna al risarcimento del danno, ancorché conseguenti alla commissione di crimini di guerra o crimini contro l'umanità contro cittadini italiani. La Corte richiama inoltre l'Italia ad adottare gli adeguati provvedimenti legislativi e le altre misure necessarie ad annullare tutti gli effetti e ogni efficacia delle decisioni delle corti italiane in violazione dell'immunità dello Stato tedesco.

Con la sentenza della C.I.G. del 2012, e nonostante le numerose pronunce in senso contrario dei tribunali ordinari italiani, la dibattuta questione dell'immunità giurisdizionale dello Stato estero sembrava essere stata risolta una volta per tutte. A seguito di tale sentenza, **la Corte di Cassazione a S.U. poneva un freno** (solo apparentemente definitivo) **ai giudici italiani** nella vicenda dei risarcimenti per crimini di guerra commessi dalla Germania a danno di cittadini italiani, **affermando che** la tesi inaugurata dalla sentenza Ferrini nel 2004 "non è stata convalidata dalla comunità internazionale di cui la Corte internazionale di giustizia è massima espressione, sicché **il principio non può essere portato ad ulteriori applicazioni**" (Cass. S.U. civ 4284/2013).

4. A sua volta il legislatore italiano, chiamato ad attivarsi dalla C.I.G., con **la legge di adattamento speciale n. 5 del 2013** (contenente le norme per l'adeguamento interno alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, adottata a New York, 2004) provvedeva ad **escludere espressamente la giurisdizione italiana nei casi di cui alla sentenza della C.I.G., anche per i procedimenti in corso, nonché a introdurre un rimedio per quelli già passati in giudicato**. L'art. 3 della suddetta legge disponeva, infatti, testualmente che: " (1) ... quando la C.I.G., con sentenza che ha definito un procedimento di cui è stato parte lo Stato italiano, ha escluso l'assoggettamento di specifiche condotte di altro Stato alla giurisdizione civile, il giudice davanti al quale pende controversia relativa alle condotte stesse condotte rileva, d'ufficio e anche quando ha già emesso sentenza non definitiva passata in giudicato che ha riconosciuto la sussistenza della giurisdizione, il difetto di giurisdizione in qualunque stato e grado del processo. (2) Le sentenze passate in giudicato in contrasto con la sentenza della C.I.G. 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".

5. Come affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza in oggetto, tale articolo è stato adottato espressamente **al fine di garantire il rispetto della sentenza della C.I.G. del 2012 e di "evitare situazioni incresciose** come quelle createsi con il contenzioso dinanzi alla Corte dell'Aia". E tuttavia, come ben rilevato dalla Corte costituzionale nel censurarne l'illegittimità costituzionale:

**"L'obbligo del giudice italiano, stabilito dal censurato art. 3, di adeguarsi alla pronuncia della C.I.G. del 3 febbraio 2012, che gli impone di negare la propria giurisdizione nella causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità, commessi iure imperii da uno Stato straniero nel territorio italiano, senza che sia prevista alcuna altra forma di riparazione giudiziaria dei diritti fondamentali violati, si pone (...) in contrasto con il principio fondamentale della tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali assicurata dalla Costituzione italiana agli artt. 2 e 24 Cost."**

E ancora:

**"... 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"**.

6. Quanto alla seconda norma censurata, ossia l'art. 1 della legge 17 agosto 1957, n. 848 (Esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite), la Corte ha rilevato un contrasto con gli artt. 2 e 24 della Costituzione nella parte in cui (limitatamente all'esecuzione data all'art. 94 della Carta delle Nazioni Unite) obbliga il giudice italiano ad adeguarsi alla pronuncia della C.I.G del 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. Il richiamato art. 94 della Carta delle Nazioni Unite prescrive che "ciascun membro delle Nazioni Unite si impegna a conformarsi alla decisione della C.I.G. in ogni controversia di cui esso sia parte".

Tale obbligo di conformarsi alle decisioni della C.I.G. non può, come rilevato dalla Corte costituzionale, non riguardare anche la sentenza del 2012 nella controversia Germania-Italia, con la quale la Corte dell'Aia ha imposto allo Stato italiano di negare la propria giurisdizione delle cause civili di risarcimento del danno per crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, commessi dal *terzo Reich* in territorio italiano.

A parere della Corte costituzionale è proprio:

*"... con esclusivo e specifico riguardo al contenuto della sentenza della C.I.G., che ha interpretato la norma internazionale generale sull'immunità dalla giurisdizione degli Stati stranieri come comprensiva dell'ipotesi di atti ritenuti iuri imperii qualificati come crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, che si delinea **il contrasto della legge di adattamento alla Carta delle Nazioni Unite con gli artt. 2 e 24 Cost.**"*.

**7.** La sentenza merita dunque massima attenzione per il fatto che la Corte costituzionale **fa valere con forza l'esistenza di controlimiti** che, paralizzando l'operatività del rinvio di cui all'art. 10 Cost., **impediscono l'ingresso nel nostro ordinamento di norme del diritto internazionale che si pongano in contrasto con il sistema di valori consacrati dalla Costituzione**. Questo appunto il caso della **norma internazionale sull'immunità** degli Stati dalla giurisdizione civile in relazione ad azioni di danni derivanti da crimini di guerra e contro l'umanità: norma che si pone **in insanabile contrasto con l'art. 24 Cost.**, laddove impedisce la tutela giurisdizionale di un diritto fondamentale, quale quello della dignità umana, sancito dall'art. 2 Cost.

**8.** Un altro profilo di interesse - al quale si potrà solo accennare - attiene alla terza questione di legittimità costituzionale sollevata dal remittente, riguardante la norma prodotta nel nostro ordinamento mediante il recepimento, ai sensi dell'art. 10, primo comma, Cost., della norma consuetudinaria di diritto internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati.

Se da un lato non vi è dubbio che, come più volte riconosciuto sin agli anni '70, i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, tra cui senza dubbio il diritto al giudice (di cui all'art. 24 Cost.), in particolare quando fatto valere a tutela dei diritti fondamentali della persona (di cui all'art. 2 Cost) si pongano come *"un limite all'ingresso ... delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l'ordinamento giuridico italiano si conforma secondo l'art. 10, primo comma della Costituzione"*, dall'altro il giudice costituzionale ritiene che, nel caso di specie, *"la parte della norma sull'immunità dalla giurisdizione degli Stati che confligge con i predetti principi fondamentali non è entrata nell'ordinamento italiano e non spiega, quindi alcun effetto"*.

Seguendo il lucido ragionamento della Corte costituzionale, dunque:

**"La questione** prospettata dal giudice rimettente con **riguardo alla norma prodotta nel nostro ordinamento mediante il recepimento, ai sensi dell'art. 10, primo comma, Cost., della norma consuetudinaria di diritto internazionale** sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati **è, dunque, non fondata**, considerato 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 diritti inviolabili della persona, i quali risultano per ciò stesso non privi della necessaria tutela giurisdizionale effettiva".

**9.** Chiaramente la sentenza della Corte costituzionale in oggetto e la contestuale affermazione della giurisdizione del giudice rimettente, nelle cause civili intentate dalle vittime dei crimini commessi dal terzo Reich, **lascia impregiudicato il merito delle cause risarcitorie avanzate dai ricorrenti, il cui esame resta riservato al giudice ordinario** e torna ora nelle sue mani. Non è difficile immaginare che questa sentenza non sarà l'ultimo capitolo della vicenda riguardante le immunità dello Stato, questione dagli evidenti risvolti politici che, ci si attende, scatenerà forti risposte per l'appunto sul piano politico.