

DIRITTI CIVILI E POLITICI

La 'derogabilità' della norma sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione in caso di crimini internazionali: la decisione della Corte di Cassazione sulla strage di Civitella della Chiana

La Corte di Cassazione, con la sentenza n. 1072 del 21 ottobre 2008 ha confermato la condanna della Repubblica Federale di Germania (RFG), in qualità di responsabile civile, al risarcimento dei danni ai parenti delle vittime della strage di Civitella, Cornia e S. Pancrazio (203 civili uccisi, il 26 giugno del

1944, in rappresaglia per l'uccisione di 4 soldati tedeschi). La RFG era stata citata in giudizio nell'ambito del procedimento militare a carico di Max Josef Milde ed era stata condannata, in solido con quest'ultimo, al risarcimento dei danni ai familiari delle vittime, costituitisi parte civile nel processo penale (cfr. Tribunale militare di La Spezia, 10 ottobre 2006, che condannava il Milde all'ergastolo ai sensi dell'art. 185 c.p.m.g., per il delitto di violenza con omicidio contro privati nemici, pluriaggravata e continuata) e la condanna era stata successivamente confermata in appello (Corte militare di appello, 18 dicembre 2007). Avverso tale sentenza ha proposto ricorso per cassazione la RFG, denunciando in primo luogo l'inammissibilità e l'improponibilità dell'azione civile per il risarcimento dei danni in relazione alla violazione degli obblighi internazionali assunti dall'Italia con l'art. 77 del Trattato di pace del 10 febbraio 1947 (ratificato e reso esecutivo con d.lgs. 28 novembre 1947, n. 1430), e con l'Accordo per il regolamento di alcune questioni di carattere patrimoniale, economico e finanziario sottoscritto a Bonn il 2 giugno 1961 tra la RFG e Italia (reso esecutivo con d.P.R. 14 aprile 1962, n. 1263). La RFG ha impugnato la sentenza sostenendo altresì che l'esercizio della giurisdizione civile italiana fosse precluso dalla piena operatività, nel caso di specie, dalla norma che sancisce l'immunità degli Stati dalla giurisdizione straniera.

La Suprema Corte ha rigettato entrambi i motivi di ricorso, in particolare i giudici hanno riaffermato con chiarezza la possibilità di fare eccezione all'immunità degli Stati dalla giurisdizione in caso di violazione di norme poste a tutela dei diritti fondamentali dell'individuo, inserendosi così nel solco tracciato dalle precedenti decisioni nei casi *Ferrini* (Corte di Cassazione, Sezioni Unite civili, *Ferrini c. Repubblica Federale di Germania*, sentenza n. 5044 dell'11



Corte di Cassazione, Sezione I penale, sentenza n. 1072 del 21 ottobre 2008 – 13 gennaio 2009.
(www.cortedicassazione.it/Notizie/GiurisprudenzaPele/SezioniSemplici/SchedaNews.asp?ID=1352)

marzo 2004, in *Rivista di diritto internazionale* 2004, p. 539 ss. con commento di A. Gianelli, "Crimini internazionali ed immunità degli Stati dalla giurisdizione nella sentenza 'Ferrini'", *ivi*, p. 643 ss. Si veda anche P. De Sena, F. De Vittor, "Immunità degli Stati dalla giurisdizione e violazioni dei diritti dell'uomo: la sentenza della Cassazione italiana nel caso Ferrini", in *Giurisprudenza italiana* 2005, pp. 255-265) e *Mantelli* (si tratta in realtà di 13 ordinanze di contenuto pressoché identico, Corte di Cassazione, Sezioni Unite civili, ordinanze n. 14200-14212 del 6 maggio 2008. Per il testo dell'ordinanza n. 14201 si veda in *Rivista di diritto internazionale* 2008, p. 896 ss. con un commento di C. Focarelli, "Diniego dell'immunità giurisdizionale degli Stati stranieri per crimini, *jus cogens*, e dinamica del diritto internazionale", *ivi*, p. 738 ss.. Si veda anche F. De Vittor, "Immunità degli Stati dalla giurisdizione e risarcimento del danno per violazione dei diritti fondamentali: il caso *Mantelli*", in questa *Rivista* 2008, p. 632 ss.). Prima di esaminare nel dettaglio le argomentazioni con le quali la Corte ha respinto le eccezioni sollevate dalla RFG e metterle a confronto con la giurisprudenza precedente, occorre tuttavia formulare alcuni rilievi preliminari.

Degno di nota è anzitutto il fatto che si tratta del primo caso nel quale la RFG è stata citata in giudizio per il risarcimento di danni causati durante la seconda guerra mondiale nell'ambito di un procedimento penale nei confronti di un organo accusato di un grave crimine internazionale. Nei casi *Ferrini* e *Mantelli*, come è noto, i ricorrenti avevano citato in giudizio esclusivamente la RFG per ottenere il risarcimento di danni causati da crimini 'presunti', poiché non oggetto di accertamento davanti al giudice penale. Nei casi appena menzionati, inoltre, la Corte di Cassazione era stata adita per un regolamento preventivo di giurisdizione. Nel caso in esame invece, per la prima volta, la Corte di Cassazione ha agito quale giudice penale di ultima istanza e ha confermato, nel merito, la condanna della RFG quale responsabile civile (in solido con il Milde condannato all'ergastolo) della strage di Civitella della Chiana. Si tratta di un precedente di grande importanza, non solo nel panorama italiano ma nello scenario internazionale: la responsabilità di un grave crimine internazionale è attribuita, da un giudice interno, sia a un organo straniero (sotto il doppio profilo di responsabilità penale e civile) sia allo Stato di appartenenza dell'organo in qualità di responsabile civile. Tale duplice (o triplice se si vuole) attribuzione acquista un rilievo ancor più grande alla luce del fatto che la RFG non ha contestato né l'accertamento dei fatti compiuto dal Tribunale militare di La Spezia e confermato dalla Corte militare di Appello, né l'attribuzione ad essa della responsabilità civile per i crimini compiuti da Milde. Ne consegue, come rilevato dai giudici, che "la ricostruzione dei fatti è ormai oggetto di accertamento non più controvertibile", così come la qualificazione della violazione dell'art. 185 del c.p.m.g. alla stregua di un crimine di guerra. Definitiva è da considerarsi anche l'attribuzione degli atti di Milde alla RFG, visto quest'ultima non ha contestato il fatto di poter essere chiamata a rispondere delle condotte illecite poste in essere, durante la seconda guerra mondiale, dalle truppe del Terzo Reich.

Una volta delimitato il perimetro di indagine, la Corte si è concentrata sull'illustrazione delle motivazioni che l'hanno condotta a ritenere inapplicabile la norma sull'immunità degli Stati in relazione all'ipotesi di condotte consistenti in crimini internazionali. I giudici hanno ripercorso passo per passo la propria recente giurisprudenza in argomento e hanno riproposto il ragionamento, avanzato per la prima volta nella nota sentenza *Ferrini*, secondo cui il rispetto dei diritti inviolabili della persona umana ha assunto il valore di principio fondamentale dell'ordinamento internazionale, con l'effetto di ridurre la portata e l'ambito di applicazione di altri principi tradizionali vigenti in quello stesso ordinamento, quale quello relativo alla sovranità eguaglianza degli Stati cui la norma sull'immunità degli Stati è riconducibile.

Nelle decisioni precedenti, già sopra richiamate, la Corte aveva operato un bilanciamento degli interessi e dei valori in gioco raggiungendo la conclusione che le norme che tutelano i diritti fondamentali dell'individuo dovessero prevalere sulla norma in materia di immunità degli Stati. Nella sentenza in esame i giudici hanno affermato – riprendendo sia la sentenza *Ferrini* sia l'*obiter dictum* inserito nella sentenza *Lozano* (Cassazione, Sezione I penale, sentenza n. 31171 del 19 giugno 2008, in *Rivista di diritto internazionale* 2008, p. 1223 ss. con commento di N. Ronzitti, "L'immunità funzionale degli organi stranieri dalla giurisdizione penale: il caso Calipari", *ivi*, p. 1033 ss.) che in caso di conflitto tra due norme antinomiche debba prevalere il "principio di rango più elevato e di *ius cogens*, quindi (...) la garanzia che non resteranno impuniti i più gravi crimini dei diritti inviolabili di libertà e dignità della persona umana". Richiamandosi esplicitamente al carattere cogente delle norme poste a tutela dei diritti fondamentali dell'individuo – nello specifico delle norme che vietano i crimini internazionali – come fattore che determina la loro prevalenza sull'immunità, la Corte si è esposta nuovamente alla critica principale formulata dai detrattori di questa posizione. Alcuni ritengono infatti che non si possa prospettare una prevalenza basata sul rango giacché le norme che tutelano i diritti fondamentali sono norme di carattere sostanziale mentre quelle che prevedono l'immunità degli Stati sono norme di carattere procedurale (si veda per tutti A. Gattini, "War Crimes and State Immunity in the Ferrini Decision", in *Journal of International Criminal Justice* 2005, p. 224 ss.). Tuttavia la Corte, pur giustificando la prevalenza delle norme poste a tutela della dignità umana in ragione della loro superiorità gerarchica, non sembra aderire a una logica formalistica, essa intende piuttosto dare corpo a un'interpretazione di carattere sistematico orientata a garantire il primato dei valori fondamentali tutelati dall'odierno diritto internazionale (in questo senso, cfr. P. De Sena, F. De Vittor, cit., p. 258 ss.). Nella necessaria opera di ponderazione tra le opposte esigenze (e tra i valori che esse sottendono) che derivano dai due principi in questione, la Corte ritiene di dover privilegiare senza dubbio la tutela dei beni giuridici emersi più di recente e trasposti nelle norme che vietano atti gravemente lesivi dei diritti fondamentali dell'individuo. In questo senso va riconosciuto alla Suprema Corte il coraggio di svolgere compiutamente il ruolo di interprete, non solo del proprio diritto interno ma anche del diritto internazionale, con la piena consapevolezza che in un settore

come quello della tutela dei diritti fondamentali dell'individuo l'opera ermeneutica del giudice interno riveste un'importanza cruciale. Ed è proprio, ci sembra, nel tentativo di dare valore al suo ruolo di interprete che la Corte ha constatato, in riferimento alla propria giurisprudenza, che negli ultimi anni si è affermato "un indirizzo sufficientemente univoco, onde deve riconoscersi che la posizione interpretativa che esclude l'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile nell'ipotesi di crimini internazionali rappresenta ormai un punto fermo nella giurisprudenza di legittimità." Lo conferma il fatto che la Corte non ha voluto richiamare, nel caso di specie, la giurisprudenza di altri Paesi nel tentativo di dimostrare che una norma internazionale che consente di fare eccezione all'immunità degli Stati sia già esistente o in via di formazione. I giudici hanno fatto rinvio alla giurisprudenza straniera menzionata nelle proprie precedenti decisioni, ma hanno voluto al contempo sottolineare che, per quanto l'esame della prassi giurisprudenziale dei vari Stati sia uno strumento importante per l'accertamento delle norme di diritto internazionale, "il compito dell'interprete non può ridursi ad un computo aritmetico dei dati desunti dalla prassi". In definitiva ci pare che la Suprema Corte sia perfettamente cosciente, di fronte a una prassi internazionale di segno nettamente contrario all'orientamento assunto nella sua recente giurisprudenza, di quanto sia difficile ricostruire l'esistenza di una simile eccezione alla norma sull'immunità degli Stati nel diritto internazionale vigente, e tuttavia abbia deciso di assumersi la responsabilità di aprire la strada al formarsi di tale nuova eccezione, in armonia con gli sviluppi più recenti del diritto internazionale nel settore della tutela dei diritti dell'uomo. Del resto, lo stesso percorso fu seguito nella prima metà del XX secolo, ad opera della giurisprudenza belga e italiana, per affermare l'eccezione alla norma sull'immunità degli Stati in caso di attività compiute *iure gestionis*.

Un altro aspetto che ci pare degno di rilievo risiede nel fatto che la Corte ha voluto ribadire il collegamento tra l'inapplicabilità dell'immunità funzionale nel caso in cui un organo statale sia sospettato di crimini internazionali e l'impossibilità per lo Stato di avvalersi dell'immunità dalla giurisdizione straniera per lo stesso tipo di atto. In questo caso peraltro, a differenza dei casi precedenti, nei quali l'accostamento era stato proposto in astratto a sostegno del diniego di immunità, il confronto è giustificato in concreto dal fatto che sia lo Stato sia l'organo sono stati convenuti in giudizio di fronte ai tribunali italiani. La Corte muove dall'assunto che l'immunità funzionale dell'organo e l'immunità dello Stato siano sovrapponibili, essendo la prima nient'altro che un naturale corollario della seconda, e ritiene perciò illogico e ingiustificabile che, di fronte alla commissione di un crimine internazionale, venga meno esclusivamente la possibilità di applicare l'immunità funzionale dell'organo statale dalla giurisdizione penale e non anche l'immunità dello Stato dalla giurisdizione civile. Il parallelismo automatico stabilito dalla Corte è stato già da noi in altra sede criticato (sia consentito rinviare a M. Frulli, *Immunità e crimini internazionali*, Torino, 2007, p. 165 ss. Si vedano anche i rilievi critici di P. De Sena, F. De Vittor, cit., p. 261 ss.): dal fatto che sia il Milde che la RFG siano stati citati in giudizio

per crimini di guerra e dalla constatazione che, in base al diritto consuetudinario, l'immunità dell'organo statale debba venir meno di fronte all'accusa di avere compiuto gravi crimini internazionali, non si può far discendere meccanicamente il diniego di immunità allo Stato. Le norme che prevedono l'immunità funzionale degli organi dello Stato e l'immunità degli Stati dalla giurisdizione straniera per gli atti compiuti *jure imperii* sono infatti norme distinte – almeno secondo larga parte della dottrina e della giurisprudenza – anche se è possibile che in alcune situazioni si trovino ad esplicare i propri effetti contemporaneamente. Il parallelismo automatico si basa perciò su un erroneo assunto di base, vale a dire sul fatto che l'immunità funzionale dell'organo e quella dello Stato siano espressione della medesima norma.

L'impressione però è, ancora una volta, che la Corte non abbia inteso adottare una logica giuridica stringente, ma abbia invece cercato invece di svolgere il proprio ruolo di interprete procedendo a un'interpretazione sistematica che, nel contemperamento di valori contrapposti, tenga conto del primato accordato dal diritto internazionale odierno alla tutela dei diritti fondamentali dell'uomo. Se ci si pone in questa prospettiva, è logico concludere che se si consente l'azione penale e civile nei confronti dell'organo sospettato di crimini internazionali occorre consentire anche l'esercizio della giurisdizione civile nei confronti dello Stato cui l'organo appartiene, a prescindere dal fatto che l'immunità dell'organo e dello Stato siano previste o meno dalla stessa norma o persino che le due norme possano essere o meno ricondotte alla tutela del medesimo principio. La Corte di Cassazione ha cercato in definitiva di mantenere una forte coerenza valoriale nel proprio ragionamento e, da questo punto di vista, non ci pare sia caduta in contraddizione. Sotto questo profilo, anzi, in parziale contraddizione ci pare sia caduta la Camera dei *Lords* britannica (che pure aveva criticato la sentenza *Ferrini* sostenendo che “one swallow does not make a rule of international law”, si veda *Jones v. Ministry of Interior Al-Mamlaka Al-Arabiya AS Saudiya (Saudi Arabia) and others*, del 14 giugno 2006, www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ld_judgmt/jd060614/jones.pdf).

I *Lords*, nella sentenza appena citata, hanno accordato l'immunità dalla giurisdizione britannica per atti di tortura commessi all'estero sia all'Arabia Saudita che a un suo organo, il colonnello Abdul Aziz. La Corte britannica ha portato avanti un ragionamento basato sulla logica opposta a quella sposata dalla Cassazione italiana e ha ritenuto che la prevalenza dovesse essere accordata alla norma sull'immunità degli Stati. Per non cadere in evidente contraddizione (muovendo peraltro dallo stesso erroneo assunto della Cassazione italiana, ovvero dalla perfetta sovrapponibilità dell'immunità funzionale dell'organo a quella dello Stato di appartenenza) i *Lords* hanno riconosciuto l'immunità dalla giurisdizione civile sia allo Stato che all'individuo-organo. Occorre tuttavia rammentare che la medesima Corte, nella nota sentenza *Pinochet*, aveva negato l'immunità funzionale dalla giurisdizione penale all'ex Capo di Stato cileno, sempre per atti di tortura commessi all'estero. Seguendo questa logica (e consi-

derato che nei paesi di *common law* i procedimenti per la responsabilità civile e penale sono separati), nel caso ipotetico in cui un organo di Stato fosse sospettato di crimini internazionali, questi potrebbe subire un processo penale ed essere condannato da un tribunale di uno Stato straniero, ma al contempo essere considerato immune dalla giurisdizione civile di quello stesso Stato e quindi non essere tenuto al risarcimento dei danni alle vittime. Una simile eventualità, ci pare, condurrebbe a un'incoerente frammentazione della responsabilità individuale per crimini internazionali.

Alla nostra Corte di Cassazione va invece il merito, pur con i limiti indicati, di aver cercato di affrontare la questione della doppia responsabilità dell'individuo-organo e del suo Stato di appartenenza per crimini internazionali in un'ottica complessiva. Dispiace semmai, proprio in quest'ottica, che la Corte non si sia soffermata più a lungo sulle implicazioni dell'attribuzione dell'atto qualificato come crimine internazionale (senza contestazione alcuna come si è visto) sia all'organo che allo Stato, attribuzione che può considerarsi tutt'altro che scontata, come dimostrano la giurisprudenza interna e internazionale in materia. In casi simili a questo, infatti, si ha spesso l'impressione che la norma sull'immunità sia invocata dagli Stati proprio per sottrarsi all'eventualità di essere condannati per responsabilità relative a crimini internazionali commessi dai propri organi e di essere quindi costretti al risarcimento dei danni (piuttosto che per evitare un'intromissione nei propri affari interni) e che la sua applicazione da parte dei tribunali interni finisca per oscurare proprio la responsabilità statale. Se è vero infatti che i tribunali interni non rappresentano necessariamente la sede più appropriata per far valere la responsabilità dello Stato (sono invece la sede naturale per far valere la responsabilità penale degli individui, compresi gli organi dello Stato), è vero anche che i giudici internazionali si sono dimostrati assai prudenti quando si è trattato di far valere la responsabilità civile degli Stati per crimini internazionali commessi dai propri organi (si veda, da ultimo, la sentenza del 26 febbraio 2007 della Corte internazionale di giustizia nel caso *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina c. Serbia and Montenegro)*, www.icj-cij.org/docket/files/91/13685.pdf). Se l'esercizio della giurisdizione dei tribunali interni continuerà ad essere precluso dall'immunità degli Stati, una norma procedurale rischia di pregiudicare il diritto sostanziale delle vittime dei crimini internazionali al risarcimento dei danni lasciando che alcuni tra i più gravi illeciti internazionali siano sanzionati solo attraverso i procedimenti penali nei confronti degli organi che li hanno materialmente posti in essere. La decisione relativa alla strage di Civitella della Chiana sottolinea invece con chiarezza che per garantire la tutela dei diritti fondamentali occorre garantire il diritto di accesso alla giustizia civile alle vittime dei crimini internazionali ("non avrebbe senso proclamare il primato dei diritti fondamentali della persona e poi, contraddittoriamente escludere la possibilità di accesso al giudice negando, in tal modo, agli individui la possibilità di usare i mezzi indispensabili ad assicurare l'effettività e la preminenza di quei diritti fondamentali conculcati

dall'azione criminosa di uno Stato”) ed davvero è un peccato che i giudici non si siano soffermati ad illustrare il fondamento e la portata di questo diritto individuale.

Merita infine rilevare, in breve, che la Cassazione ha respinto le eccezioni della RFG fondate sulla presunta violazione dei trattati del 1947 e del 1961. Nelle pronunce precedenti, la Corte si era limitata a rilevare che tali accordi non potevano costituire la base per affermare il difetto di giurisdizione del giudice italiano poiché si riferivano a rapporti sostanziali e non di giurisdizione. In questo caso, la Cassazione ha invece sostenuto che il Trattato di pace del 1947 non può essere chiamato in causa poiché la RFG non ne è parte. Rispetto al Trattato del 1961, la Corte ha statuito che esso riguarda le rivendicazioni economiche pendenti al momento della sua firma e non può quindi applicarsi a una causa sorta in un momento successivo. Avendo così escluso l'applicazione di entrambi i trattati, la Corte non ha dovuto pronunciarsi sull'eventuale contrasto tra le norme ivi contenute e le norme poste a tutela dei diritti fondamentali dell'individuo.

Micaela Frulli