

DIRITTI CIVILI E POLITICI

Immunità degli Stati dalla giurisdizione e risarcimento del danno per violazione dei diritti fondamentali: il caso Mantelli

L'ordinanza n. 14201 della Corte di Cassazione concerne una domanda di regolamento preventivo di giurisdizione, proposta dalla Repubblica Federale di Germania, riguardo ad una causa di risarcimento dei danni derivanti dalla deportazione di un gruppo di italiani in Germania durante la seconda guerra mondiale e dalla loro sottoposizione ai lavori forzati per l'industria tedesca. Con tale ordinanza, la Suprema Corte ha affermato la giurisdizione del giudice italiano nei confronti dello Stato tedesco, confermando la posizione già assunta in argomento nella ben nota sentenza *Ferrini* (Corte di Cassazione, Sez. Unite Civili, *Ferrini c. Repubblica federale di Germania*, sentenza n. 5044 dell'11 marzo 2004, *Rivista di diritto internazionale* 2004, p. 539 ss.).

La motivazione dell'ordinanza, benché un po' meno articolata di quella della precedente sentenza *Ferrini*, sembra particolarmente interessante perché la Suprema Corte afferma esplicitamente di non applicare una norma di diritto internazionale generale esistente, ma di contribuire piuttosto alla sua formazione in uno stato di incertezza del diritto. Le Sezioni Unite si dichiarano infatti "consapevoli" del fatto che "non esista, allo stato, una sicura ed esplicita consuetudine internazionale per cui il principio della immunità dello Stato straniero dalla giurisdizione civile per gli atti dal medesimo compiuti *iure imperii* [...] possa ritenersi derogato a fronte di atti di gravità tale da configurarsi come crimini contro l'umanità" (nella sentenza in commento le Sezioni Unite affermano che tale consapevolezza era peraltro già stata espressa nella sentenza *Ferrini*, riferendosi probabilmente al paragrafo 10 della stessa; va detto tuttavia che in quella precedente occasione la Corte era stata molto meno esplicita). In siffatta situazione di incertezza giuridica, argomentando anche sulla base delle opinioni espresse dai giudici di minoranza della Corte europea dei diritti umani nella sentenza *Al-Adsani c. Regno Unito* (ricorso n. 35763/97, sentenza del 21 novembre 2001) – e solo incidentalmente confermate nella sentenza *Kalogeropoulou e altri c. Grecia e Germania* (ricorso n. 59021/00, decisione del 12 dicembre 2002) – la Corte di Cassazione afferma quindi che



Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, *Repubblica federale di Germania c. Mantelli e altri; Daimler-chrysler c. Mantelli e altri*, ordinanza n. 14201 del 29 maggio 2008, (www.cortedicassazione.it/Documenti/14201.pdf)

Diritti umani e diritto internazionale

“un principio limitativo della immunità dello Stato che si sia reso autore di crimini contro l’umanità può presumersi *in via di formazione*”.

In assenza quindi di una norma giuridica ‘vigente’ o di una prassi costante tendente ad escludere l’immunità, la Corte procede ad un’analisi sistematica dell’ordinamento giuridico internazionale, constatando la ‘coesistenza’ in esso di due principi di portata generale: quello di “immunità dalla giurisdizione civile dello Stato straniero (volto a favorire le relazioni internazionali con il rispetto delle reciproche sovranità)”, e quello “per cui i crimini internazionali minacciano l’umanità intera e minano le fondamenta stesse della coesistenza tra i popoli”. Alla luce di tale coesistenza, la Corte stabilisce che “l’innegabile ‘antinomia’ tra i riferiti principi [...] non può altrimenti risolversi [...] che ‘sul piano sistematico’ dando prevalenza alle norme di rango più elevato”, ovvero quelle volte a garantire “il rispetto dei diritti inviolabili della persona”, il quale “ha assunto, anche nell’ordinamento internazionale, il ruolo di principio fondamentale, per il suo contenuto assiologico di metavalore”.

Come già era avvenuto nella sentenza *Ferrini* (sia consentito rinviare a P. De Sena e F. De Vittor, “State Immunity and Human Rights: The Italian Supreme Court Decision on the *Ferrini* Case”, in *European Journal of International Law* 2005, pp. 89-112, in part. p. 101 e p. 110, ovvero “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; nonché P. De Sena, voce “Diritti dell’uomo”, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, 2006, p. 1873), anche in questo caso, la Corte, pur invocando la superiorità gerarchica delle norme poste a tutela dei diritti umani, perviene ad affermare la giurisdizione del giudice italiano nei confronti della Germania, non tanto sulla base della prevalenza formale del diritto cogente, ma, piuttosto, procedendo ad un’interpretazione sistematica dell’ordinamento internazionale, alla luce dei valori fondamentali che lo caratterizzano sul piano sostanziale.

La scelta di muoversi sul piano del ragionamento per ‘principi’ piuttosto che su quello tecnico-normativo della gerarchia delle fonti, permette alla Corte di non dover giustificare il passaggio – piuttosto disinvolto – dalla qualificazione della deportazione e della sottoposizione ai lavori forzati come ‘crimini internazionali’, alla conclusione – se non altro implicita – secondo la quale il diritto di agire in giudizio per ottenere risarcimento del danno subito a causa dell’atto criminoso costituisca appunto conseguenza logica di tale circostanza, in quanto strumento di tutela dei diritti inviolabili (si noti che i principi che la Corte considera “coesistenti” ma ‘sostanzialmente’ antinomici nel caso di specie sono quello dell’immunità per atti *iure imperii* e quello relativo al rispetto dei diritti inviolabili della persona umana, e non – come invece ritiene C. Focarelli, “Diniago dell’immunità giurisdizionale degli Stati stranieri per crimini, *jus cogens* e dinamica del diritto

internazionale”, in *Rivista di diritto internazionale* 2008, pp. 737-757, in part. P. 749 – il principio sull’immunità e quello sul diniego della stessa).

D’altra parte, val la pena di aggiungere, su un piano di carattere più generale, che, in tutta la sentenza, si tende sempre a parlare di ‘valori fondamentali’, senza dunque far ricorso al concetto di *jus cogens*.

Nel medesimo senso depone poi l’analisi di una diversa parte della sentenza, sulla quale conviene soffermarsi, dato il suo rilievo nell’economia del ragionamento della Corte; vale a dire, quella parte in cui le Sezioni Unite escludono che il difetto di giurisdizione sia effetto dei Trattati del 1947 e del 1961. Ai sensi dell’art. 77 comma 4 del Trattato di pace fra l’Italia e le Potenze Alleate ed Associate, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947, infatti, “l’Italia rinuncia, a suo nome e a nome dei cittadini italiani, a qualsiasi domanda contro la Germania e i cittadini germanici pendente alla data dell’8 maggio 1945 [...]. Questa rinuncia sarà considerata applicarsi [...] a tutte le domande di risarcimento di perdite o di danni occorsi durante la guerra”. Tale rinuncia parrebbe confermata, anche direttamente nei confronti dello Stato tedesco, con l’Accordo di Bonn del 2 giugno 1961, con il quale l’Italia, avendo ricevuto un indennizzo cumulativo da parte della Germania, considerava “definite” tutte le rivendicazioni di persone fisiche e giuridiche italiane e si impegnavano a “tener indenne la Repubblica Federale di Germania da ogni eventuale azione o altra pretesa legale”.

Ebbene, al fine di escludere che le disposizioni dei detti accordi comportino il difetto di giurisdizione del giudice italiano, la Corte di cassazione afferma che esse si riferiscono “ai rapporti di diritto sostanziale e non alla giurisdizione”, “spettando al giudice eventualmente adito decidere nel merito in ordine alle domande oggetto della rinuncia”. Al di là del fatto che tale interpretazione degli accordi di pace sembra condivisibile, ciò che preme sottolineare in questa sede è come la Corte si guardi bene dal giustificarla invocando il carattere cogente della norma relativa alla tutela dei diritti fondamentali della persona.

In altri termini, se l’applicazione della norma consuetudinaria in materia di immunità fosse stata esclusa per la prevalenza attribuita, su un piano meramente formale, alla norma gerarchicamente superiore posta a protezione del diritto individuale (qualificata come cogente), allora la Corte avrebbe potuto valutare anche gli eventuali effetti di tale ultima norma sulle clausole dei Trattati di pace con essa in conflitto. Vero è che, essendo gli accordi di pace precedenti all’entrata in vigore della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, essi si sottraggono all’applicazione dell’art. 64 della stessa, a meno che non si voglia attribuire a questa norma valore di diritto consuetudinario (si rinvia sul punto a N. Ronzitti, “La disciplina dello *jus cogens* nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati”, in *Comunicazioni e Studi*, vol. XV, 1978, p. 293 ss.). Vero è anche che potrebbero essere sollevati dei dubbi circa la competenza della Corte di Cassazione a dichiarare l’estinzione di un trattato o di sue clausole per contrasto con una norma di *jus cogens superveniens* (a favore di una tale competenza, nel singolo caso, si veda comunque B. Conforti e A. Labella, “Invalidity and Termination of Treaties: The Role of National Courts”, in

Diritti umani e diritto internazionale

European Journal of International Law 1990, p. 44 ss., nonché l'art. 5 della Risoluzione dell'Institut du droit International del 1993 su "L'activité de juge interne et les relations internationales de l'Etat", *Rapporteur* B. Conforti). Tuttavia la Corte di Cassazione avrebbe quantomeno potuto sostenere che l'interpretazione dei Trattati di pace nel senso che essi non comportino la rinuncia dell'Italia all'esercizio della giurisdizione è l'unica 'conforme' alle norme imperative attualmente vigenti nell'ordinamento internazionale. Viceversa, la motivazione della sentenza mantiene perfettamente distinto l'ambito relativo all'interpretazione del diritto pattizio da quello volto a stabilire i limiti della norma di diritto internazionale generale in tema di immunità dello Stato dalla giurisdizione.

A nostro avviso siffatta scelta non è tanto dovuta al fatto che l'invocare il diritto individuale delle vittime di crimini internazionali ad agire in giudizio come contenuto di una norma imperativa confliggente con la rinuncia convenzionale dello stato del foro ad esercitare la propria giurisdizione avrebbe costretto la Corte ad interrogarsi su tutte le spinose questioni di diritto dei trattati da noi appena accennate. Piuttosto ci sembra che gli stessi giudici siano coscienti che una norma imperativa 'specificata' di tale contenuto non esiste. L'unica norma 'gerarchicamente superiore' vigente nel diritto consuetudinario è infatti quella di natura 'sostanziale' che vieta atti lesivi dei diritti fondamentali (tra cui, senza dubbio, la deportazione e la sottoposizione ai lavori forzati). In mancanza di una prassi generalizzata, l'eccezione all'immunità dello Stato dalla giurisdizione non sarebbe altro che un 'effetto' procedurale da ricavarsi in maniera 'deduttiva' dalla norma sostanziale. Ora, un simile approccio deduttivo, tendente ad estendere in ambito procedurale la portata delle norme cogenti di natura sostanziale, è stato anche di recente respinto dalla Corte internazionale di Giustizia nella sentenza del 3 febbraio 2006 sulle *Attività armate sul territorio del Congo (Repubblica democratica del Congo c. Ruanda)* (si vedano in particolare i parr. 69 e 78, nonché i rilievi di C. Focarelli, "I limiti dello *jus cogens* nella giurisprudenza più recente", in *Rivista di diritto internazionale* 2007, pp. 637-656, in particolare p. 640). Alla luce di ciò, non può che apprezzarsi il ragionamento della Corte di Cassazione che, lungi dall'affermare, per mera implicazione logica, l'esistenza di una norma non supportata dalla prassi internazionale, procede in maniera del tutto trasparente ad un 'bilanciamento di valori' volto sì a "contribuire alla 'emersione' di una regola conformativa della immunità dello Stato", ma comunque, già in grado, *di per sé*, di limitare la portata del regime tradizionale, in funzione della tutela di diritti individuali.

Come già rilevato, la Corte invoca i 'principi fondamentali' riguardanti la tutela della persona umana e le 'norme di rango superiore', senza mai ricorrere al concetto di diritto cogente. I 'principi fondamentali' sono infatti richiamati per sostenere che è necessario si formi una norma consuetudinaria ad essi conforme. In altre parole, è il rilievo assiologico di detti principi – più che il loro

configurarsi, nel ragionamento della Corte, come diritto cogente (così, invece, C. Focarelli, “I limiti dello *jus cogens*” *cit.*, p. 648) – che induce la Corte stessa ad invocarli come base di uno sviluppo futuro, anche in senso “formale-normativo”, della disciplina internazionalistica in tema di immunità.

Tale orientamento pare del resto caratterizzare in modo coerente tutta la giurisprudenza della Cassazione in materia di riconoscimento dell’immunità in relazione ad atti lesivi di diritti umani fondamentali, inaugurata con la sentenza *Ferrini* (si veda ancora P. De Sena e F. De Vittor, *op. cit.*, pp. 89-112). Solo apparentemente, infatti, le considerazioni da noi proposte sono contraddette dalla sentenza pronunciata dalla Prima sezione penale nel caso *Lozano* (sentenza n. 31171, del 19 giugno – 24 luglio 2008, www.cortedicassazione.it/Documenti/31171_Iraq.pdf). Nel valutare se al soldato americano imputato dell’omicidio e del tentato omicidio di Nicola Calipari, Andrea Carpani e Giuliana Sgrena doveva essere riconosciuta l’immunità funzionale, i giudici della prima sezione affermano che “dalla parallela e antinomica coesistenza nell’ordinamento internazionale dei due principi [quello dell’immunità funzionale e quello che impone il rispetto dei diritti umani fondamentali], entrambi di portata generale, consegue, come logico corollario, che l’eventuale conflitto, laddove essi vengano contemporaneamente in rilievo, debba risolversi sul piano sistematico del coordinamento e sulla base del criterio del bilanciamento degli interessi, dandosi prevalenza al principio di rango più elevato e di *jus cogens*, quindi alla garanzia che non resteranno impuniti i più gravi crimini lesivi dei diritti inviolabili di libertà e dignità della persona umana”. Per un verso, infatti, la Corte sostiene che la perdita dell’immunità funzionale sia il “logico corollario” della norma cogente in materia di crimini contro l’umanità (salvo poi negare nel caso di specie che il delitto imputato al Lozano potesse essere qualificato come tale; per una critica di quest’ultima conclusione si veda A. Cassese, “I crimini di guerra e il caso Calipari”, su *La Repubblica* del 5 agosto 2008, p. 28), dando quindi l’impressione di operare un ragionamento meramente deduttivo. Nel contempo, tuttavia, essa afferma che l’antinomia tra principi parimenti generali deve risolversi in base ad un ‘bilanciamento di interessi’ tendente a far prevalere quelli posti a tutela dei diritti inviolabili della persona umana, bilanciamento che non può operarsi che sul piano dei ‘valori’. Non va infine dimenticato che la sentenza *Lozano* è relativa al riconoscimento dell’immunità funzionale nel giudizio penale, ambito in cui – com’è noto – la prassi rilevante è molto più abbondante (si rinvia a M. Frulli, *Immunità e crimini internazionali*, Torino, 2007, e a P. De Sena, “Immunità di organi costituzionali e crimini internazionali individuali in diritto internazionale”, in *Comunicazioni e Studi*, vol. XXIII, 2007, pp. 267-300, in particolare p. 289 ss.).

Vi è poi un’ultima circostanza che merita di essere sottolineata in conclusione e che non riguarda le questioni relative alla giurisdizione sin qui considerate, bensì il possibile esito della vicenda. Il 13 marzo 2007, il Tribunale di Arezzo ha pronunciato la prima sentenza di merito nel caso *Ferrini*, affermando che il diritto vantato dall’attore deve ritenersi prescritto. La sentenza ci sembra degna di nota, non tanto

Diritti umani e diritto internazionale

perché, ammesso che sia confermata nei successivi gradi del giudizio, rende di fatto vani gli sforzi degli anziani deportati di ottenere giustizia, ma soprattutto perché presenta una tecnica argomentativa in contrasto con quella della Cassazione sopra evidenziata. Più in particolare, avendo constatato che – sia per la legge tedesca sia per quella italiana – i termini della prescrizione ordinaria erano superati già al momento della proposizione della domanda, il Tribunale si sofferma sulla disciplina internazionalistica in tema di imprescrittibilità dei crimini internazionali. Partendo dal presupposto che “non qualsiasi norma di diritto internazionale può essere invocata a livello interno ma solo quei principi di diritto internazionale per i quali è stato accertato che si è formata una vera e propria consuetudine internazionale”, il Tribunale considera la prassi in materia insufficiente – in alcuni casi ostativa – al riconoscimento di una regola di imprescrittibilità dei crimini internazionali e conclude che una simile norma è entrata a far parte dell’ordinamento italiano solo con il recepimento e l’entrata in vigore dello Statuto della Corte Penale Internazionale, che però non può trovare applicazione retroattiva. Dunque, i giudici di merito – a differenza dalla Cassazione – non procedono ad un’interpretazione sistematica dell’ordinamento internazionale, limitandosi a ricercare nella prassi gli elementi costitutivi di una consuetudine, senza preoccuparsi di “anticiparne”, in qualche modo, gli effetti. Sarà allora interessante leggere la probabile, futura sentenza della Cassazione per vedere se – in linea con la soluzione data in tema di giurisdizione – anche con riguardo alla prescrizione la Suprema Corte deciderà di ‘contribuire’ alla ‘emersione’ di una regola volta a garantire una sempre maggiore tutela dei diritti inviolabili della persona.

Francesca De Vittor