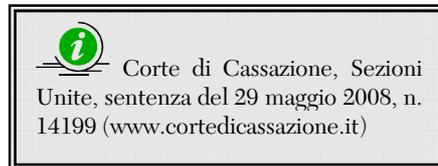


## DIRITTI CIVILI E POLITICI

### *Norme sull'efficacia delle decisioni straniere e immunità degli Stati dalla giurisdizione civile, in caso di violazioni gravi dei diritti dell'uomo*

La sentenza in commento ha ad oggetto l'*exequatur* in Italia della statuizione sulle spese di lite pronunciata dall'*Areios Pagos* greco nell'ambito della decisione con cui, nel 2000, la Repubblica Federale di Germania è stata



condannata a risarcire le vittime del massacro di Distomo, perpetrato dalle forze armate del Reich nel 1944 (una parziale traduzione in inglese della decisione si legge in *American Journal of International Law* 2001, p. 198 ss.). Contro la dichiarazione di esecutività – chiesta dall'Amministrazione regionale della Beozia, attrice nel procedimento greco, e concessa dalla Corte d'appello di Firenze (in *Foro italiano* 2008, I, c. 1308 ss.) – lo Stato tedesco aveva denunciato l'erronea applicazione del regolamento (CE) n. 44/2001 del 22 dicembre 2000 ('Bruxelles I'), lamentando comunque la non riconoscibilità della pronuncia ellenica perché non esecutiva nello Stato d'origine e contraria all'ordine pubblico.

Le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno ritenuto fondato il primo di tali motivi richiamandosi puntualmente a quanto stabilito dalla Corte di giustizia delle Comunità europee nel caso *Lechouritou* (causa C-292/05, sentenza del 15 febbraio 2007; sul tema, v. per tutti A. Leandro, "Limiti materiali del regolamento (CE) n. 44/2001 e immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione: il caso *Lechouritou*", in *Rivista di diritto internazionale* 2007, p. 759 ss.). Ciò non ha peraltro comportato la cassazione della pronuncia impugnata, ma semplicemente la correzione della parte motiva. Ricollocata la questione nel quadro delle norme 'comuni' sul riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze straniere (articoli 64 ss. della Legge n. 218 del 31 maggio 1995 di riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato), le Sezioni Unite hanno infatti respinto gli altri motivi di ricorso, confermando l'*exequatur*.

La pronuncia suggerisce almeno tre considerazioni.

La prima è che la questione relativa all'immunità dello Stato dalla giurisdizione esecutiva e quella relativa all'efficacia della decisione straniera resa nei suoi confronti sono questioni distinte, che obbediscono a regole diverse e dipendono da au-

tonomi presupposti. Significativo è il fatto che, ai fini dell'*exequatur*, la Corte non si sia interrogata sull'eventuale immunità dello Stato tedesco rispetto all'esecuzione della pronuncia ellenica in Italia, limitandosi ad accertare se tale pronuncia fosse idonea *in astratto* a spiegare i suoi effetti nell'ordinamento italiano.

L'approccio è condivisibile. Innanzitutto, perché la mera dichiarazione di esecutività di una sentenza non dovrebbe integrare una violazione dell'immunità dalla giurisdizione esecutiva eventualmente spettante allo Stato condannato, essendo piuttosto necessaria a tal fine la *concreta* adozione di atti coercitivi (indicativo è il tenore testuale dell'art. 19 della Convenzione delle Nazioni unite del 2004 sull'immunità degli Stati, in forza del quale nessuna misura coercitiva "may be taken" – "pourra être prise" – al di fuori delle condizioni ivi stabilite). Il rischio di assistere a una siffatta violazione dovrebbe del resto risultare scongiurato ogniqualvolta lo Stato debitore sia posto nelle condizioni di invocare efficacemente la propria immunità anche di fronte a una decisione dotata di forza esecutiva (in Italia, nelle forme dell'opposizione all'esecuzione: cfr. Cassazione, Sezioni Unite, sentenza del 1 luglio 1997, n. 5888). In secondo luogo, perché la questione relativa all'efficacia della condanna straniera costituisce l'antecedente logico della questione dell'immunità: da un lato, infatti, vi è motivo di chiedersi se lo Stato sia immune dalla giurisdizione esecutiva solo se e nella misura in cui esista un titolo suscettibile di condurre all'adozione di provvedimenti coercitivi nei confronti di quello Stato (con riguardo alla giurisdizione di cognizione, cfr. in senso analogo, *mutatis mutandis*, il commento della Commissione di diritto internazionale all'art. 6 del progetto di articoli sull'immunità degli Stati, in *Yearbook of the International Law Commission* 1991, II, 2, p. 23 ss.; v. tuttavia, per una diversa impostazione, G. Morelli, "Immunità dalla giurisdizione e competenza giurisdizionale", in *Rivista di diritto internazionale* 1958, p. 126 ss.); dall'altro, atteso il carattere non assoluto dell'immunità dall'esecuzione che il diritto internazionale contemporaneo riconosce agli Stati (v. per tutti A. Reinisch, "European Court Practice Concerning State Immunity from Enforcement", in *European Journal of International Law* 2006, p. 807 ss.), non si può escludere che il titolo invocato dal creditore sia in grado di produrre nello Stato richiesto almeno alcuni dei suoi effetti, vuoi perché potrebbe tradursi nell'aggressione di certi beni e non di altri (c.d. *earmarked property*), vuoi perché lo Stato debitore potrebbe sempre consentire, anche dopo l'*exequatur*, a un procedimento esecutivo che lo riguardi.

L'autonomia delle due questioni – e veniamo così alla seconda considerazione suggerita dalla sentenza – esclude in linea di principio che possano interferire con l'*exequatur* i provvedimenti eventualmente assunti nello Stato d'origine per impedire l'esecuzione della delibanda decisione, in quanto pronunciata nei confronti di uno Stato straniero. Nella specie, si trattava di stabilire se la sentenza ellenica potesse essere dichiarata esecutiva in Italia a dispetto del fatto che la stessa risultasse ineseguibile in Grecia in difetto dell'autorizzazione ministeriale cui l'art. 923 del codice

di rito di quel paese subordina l'adozione di misure coercitive verso Stati stranieri (la compatibilità di quest'ultima disposizione con l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti umani e con l'art. 1 del primo protocollo addizionale è stata riconosciuta dalla Corte di Strasburgo nella decisione del 12 dicembre 2002 relativa al caso *Kalogeropoulos e altri c. Grecia e Germania*, ricorso n. 59021/00).

Prima di analizzare la soluzione della Corte è opportuno tratteggiare le norme che ne costituiscono la cornice. Ai sensi dell'art. 64 della Legge n. 218/1995, le sentenze straniere esplicano i propri effetti in Italia senza che occorra esperire alcun procedimento. Tale 'automatismo' vale soltanto per gli effetti di accertamento della sentenza, per gli effetti costitutivi e per gli effetti di condanna diversi dall'idoneità della decisione a costituire titolo esecutivo. Per conseguire gli effetti esecutivi occorre invece un particolare procedimento giudiziale (art. 67), teso a verificare la sussistenza delle condizioni di riconoscibilità stabilite dalla stessa legge. In linea con la funzione assegnata nell'ordinamento italiano al riconoscimento delle sentenze straniere – riassumibile nell'obiettivo di realizzare per quanto possibile l'uniformità internazionale delle situazioni, assicurando la continuità della vita giuridica dei soggetti e lo sviluppo dei loro rapporti in ambito transnazionale (v. *amplius* G. Civinini, *Il riconoscimento delle sentenze straniere*, Milano, 2001, p. 91 ss.) – i limiti oggettivi, soggettivi e temporali dell'accertamento compiuto dal giudice straniero, così come la portata del suo eventuale 'comando', debbono ritenersi delineati, in Italia, in conformità con quanto previsto dall'ordinamento d'origine (cfr. E. D'Alessandro, *Il riconoscimento delle sentenze straniere*, Torino, 2007, p. 53 ss.). Per tutto ciò che attiene all'esecuzione forzata vengono invece esclusivamente in rilievo le norme dello Stato richiesto, cui spetta definire i presupposti immediati dell'azione esecutiva e i relativi aspetti procedurali (G. Carella, "Sentenza civile straniera", in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLI, Milano, 1989, p. 1275 ss.).

Il problema, nel caso della sentenza in commento, era quello di stabilire se la mancata autorizzazione governativa, anziché riguardare il solo momento esecutivo della decisione dell'*Areios Pagos*, non ne investisse a qualche titolo lo 'statuto sostanziale'. La posizione delle Sezioni Unite è netta. La pronuncia è passata in giudicato secondo le norme dello Stato d'origine e risulta essere stata ivi munita di "espressa formula esecutiva", e tanto basta a che la stessa possa essere dichiarata esecutiva nell'ordinamento italiano: la circostanza che la decisione non sia eseguibile in Grecia attiene "alla fase contingente dell'esecuzione forzata" e come tale non "condiziona né elimina – ma anzi presuppone – la previa acquisizione di efficacia esecutiva" della decisione medesima.

La soluzione appare condivisibile, anche se la motivazione presenta qualche elemento di ambiguità. Diversamente da quanto avviene per il passaggio in giudicato, espressamente contemplato fra le condizioni di riconoscibilità *ex art.* 64, nessuna conseguenza viene testualmente ricollegata dalla legge al fatto che la delibanda decisione abbia acquisito efficacia esecutiva nello Stato d'origine. Il silenzio del legislatore sta a dimostrare, secondo la lettura preferibile, che tale

circostanza è di per sé irrilevante ai fini dell'*exequatur*: se è vero, come si è detto, che il *dictum* straniero acquisisce in Italia i caratteri del titolo esecutivo solo a seguito del provvedimento di *exequatur* e alle condizioni per esso previste, ogni 'valutazione' in tema di esecutività compiuta prima di quel provvedimento e sulla scorta di altri parametri è condannata, in Italia, ad essere priva di rilievo. Ciò che interessa, ai fini dell'*exequatur*, è piuttosto che la decisione straniera possieda efficacia di condanna: che rechi, in altre parole, un comando cui l'ordinamento di provenienza riconnetta in astratto l'offerta di mezzi di coercizione. Non vi è ragione, infatti, che lo Stato richiesto somministri tali mezzi (a seguito dell'*exequatur*) se il titolo all'uopo invocato non risulti assistito 'in partenza' da una simile tutela. Da questo punto di vista, il fatto che nel caso di specie la sentenza greca fosse munita di "espressa formula esecutiva" viene in rilievo ai fini dell'*exequatur* solo in quanto conferma a *posteriori* che la sentenza in questione riveste nel paese d'origine efficacia di condanna. Di fatto, alla luce di questa precisazione, il principio di diritto che può trarsi dalla pronuncia delle Sezioni Unite è che una sentenza straniera, per essere dichiarata esecutiva in Italia, dev'essere astrattamente idonea all'esecuzione nel paese di provenienza, in quanto presenti i caratteri formali propri del 'tipo' di decisioni suscettibili di dar luogo all'esecuzione forzata, mentre è irrilevante che la decisione stessa sia capace *in concreto* di ricevere esecuzione in quel paese: che essa, cioè, sia eseguibile *senz'altro* nel territorio dello Stato d'origine e che non sussistano per la sua attuazione ostacoli di altro genere (governativi, ad esempio). Un principio di diritto, questo, che incidentalmente riecheggia quello tratteggiato dal giudice comunitario nel diverso contesto della Convenzione di Bruxelles del 1968, nell'affare *Coursier* (causa C-267/97, sentenza del 29 aprile 1999).

Più che sindacare la correttezza della lettura accolta dalle Sezioni Unite circa l'incidenza dell'omesso rilascio dell'autorizzazione governativa sulla decisione dell'*Areios Pagos* (questione da affrontare, per i motivi già detti, nella prospettiva dell'ordinamento ellenico), interessa qui rilevare in termini più generali come la distinzione tra l'eseguibilità in astratto di una decisione e la sua concreta idoneità a tradursi in un'azione *in executivis* non rappresenti una novità assoluta, essendo già stata affacciata, in Italia, proprio con riguardo all'immunità dalle misure esecutive. Nel regime istituito dalla l. 15 luglio 1926 n. 1263, di conversione del r.d. 30 agosto 1925 n. 1521 – che subordinava l'esecuzione su beni di Stati esteri alla previa autorizzazione del Ministro per la giustizia e che, come è noto, è stato dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con sentenza 15 luglio 1992 n. 329 – era opinione diffusa che l'assenza dell'autorizzazione non incidesse sulla sfera della giurisdizione italiana (cioè sull'astratta potestà dei giudici italiani di attuare coattivamente la condanna dello Stato debitore), ma solo sulla proponibilità delle domande dirette alla concreta attuazione del titolo esecutivo (v. M. Giuliano, *La*

*giurisdizione civile italiana e lo straniero*, 2<sup>a</sup> ed., Milano, 1970, p. 137 s., e R. LUZZATTO, *Stati stranieri e giurisdizione nazionale*, Milano, 1972, p. 306 s.).

La soluzione delle Sezioni Unite si rivela anche sotto questo aspetto condivisibile. A favore di essa, ma da un diversa angolatura, milita del resto anche un altro argomento. I provvedimenti governativi tesi ad impedire l'esecuzione delle decisioni pronunciate nei confronti di uno Stato straniero non sembrano 'voler' interferire con la possibile efficacia 'extraterritoriale' di dette decisioni. Premesso che i provvedimenti in parola servono fundamentalmente ad evitare che lo Stato possa incorrere in una violazione della norma sull'immunità dalle misure esecutive, è ragionevole ritenere che tale Stato, una volta impedita l'esecuzione della sentenza nel proprio territorio, possa disinteressarsi delle conseguenze che un diverso Stato si disponga *autonomamente* a ricavare dalla medesima sentenza all'interno del proprio ordinamento giuridico. L'emanazione di una sentenza di condanna, ineseguibile nello Stato del foro in forza di un provvedimento delle autorità governative, quand'anche si saldasse attraverso l'*exequatur* all'azione esecutiva di un altro Stato posta in essere in violazione dell'immunità spettante al condannato, non dovrebbe di per sé costituire un 'aiuto' o una 'assistenza' nella commissione di un atto internazionalmente illecito dello Stato richiesto. Riesce infatti difficile ritenere che la condotta dello Stato d'origine integri un contributo effettivo all'illecito del secondo, di cui miri deliberatamente ad agevolare la commissione (cfr. l'art. 16 del progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati della Commissione di diritto internazionale).

Resta da illustrare la terza considerazione suscitata dalla sentenza in esame: l'efficacia in Italia di una decisione straniera può, in linea di principio, essere pregiudicata dal mancato rispetto dell'immunità dalla giurisdizione di cognizione nello Stato d'origine. Le Sezioni Unite, come si è detto, hanno rigettato il motivo di ricorso proposto dalla difesa tedesca sulla base della norma – l'art. 67, lett. g), della l. n. 218/1995 – che esclude la riconoscibilità delle sentenze straniere incompatibili con l'ordine pubblico italiano: tale, per lo Stato tedesco, era appunto il caso della sentenza dell'*Areios Pagos*, pronunciata, a suo avviso, in violazione dell'immunità ad esso spettante (ci si può chiedere se l'asserita violazione di quelle norme non andasse piuttosto sindacata per la verifica della c.d. competenza internazionale del giudice dello Stato d'origine, ai sensi della lett. a) dello stesso art. 64; il tema non può essere adeguatamente sviluppato in questa sede, ma è plausibile che tale diverso inquadramento non avrebbe alterato la soluzione del quesito). La doglianza, esaminata dal Supremo Collegio con riferimento alla sentenza nel suo complesso e non limitatamente al capo relativo alle spese (oggetto di *exequatur*), è stata respinta dalle Sezioni Unite solo per ragioni 'di merito'. La posizione assunta dall'*Areios Pagos* quanto all'immunità invocata dallo Stato tedesco non solo non è contraria ai principi fondamentali dell'ordinamento italiano, ma è anzi "perfettamente in sintonia", ha asserito la Corte, con il "primato assoluto dei valori fondamentali di libertà e dignità della persona umana" da essa stessa sancito – in circostanze per certi versi analoghe – nella sentenza *Ferrini* e nella giuri-

## Diritti umani e diritto internazionale

sprudenza successiva (Cassazione, Sezioni Unite, sentenza dell'11 marzo 2004, n. 5044 e ordinanze del 29 maggio 2008, nn. 14200-14212).

Non è qui possibile approfondire il senso e le implicazioni della “perfetta sintonia” rilevata dal Supremo Collegio fra la soluzione a suo tempo elaborata dal giudice greco ed i principi dell'ordine pubblico italiano, condizione di riconoscibilità della sentenza straniera (ci si potrebbe peraltro domandare se tale sintonia non rifletta l'esistenza, per la Corte, di ragioni atte a rendere *quanto mai opportuna* la concessione dell'*exequatur* in casi di questo genere, magari alla luce dell'obbligo di cooperare – anche nell'interesse dei singoli – per far cessare gli effetti di una grave violazione di un obbligo internazionale come quella accertata dall'*Areios Pagos*). Piuttosto, e indipendentemente da ogni valutazione circa i precedenti giurisprudenziali richiamati dalla Corte, interessa rilevare come la sentenza delle Sezioni Unite segnali *a contrario* che il riconoscimento di una decisione straniera può finire col dipendere anche dall'osservanza, nello Stato d'origine, delle norme sull'immunità dalla giurisdizione di cognizione. Il meccanismo dell'ordine pubblico, così inteso, si conferma in grado di assorbire, oltre ai valori ‘domestici’ cui è tradizionalmente associato, principi e interessi propri della società internazionale (in proposito, pur senza specifici riferimenti all'immunità, v. ad es. M. Maresca, in *Legge 31 maggio 1995, n. 218 – Commentario*, a cura di S. Barriatti, in *Nuove leggi civili commentate* 1996, p. 1469).

*Pietro Franzina*