

DIRITTI CIVILI E POLITICI

Restituzione di beni illegittimamente nazionalizzati e immunità degli Stati stranieri dalla giurisdizione

Più volte la Corte europea è stata chiamata a pronunciarsi su questioni riguardanti la restituzione agli originari proprietari di beni illegittimamente nazionalizzati o confiscati durante i passati regimi comunisti (cfr., ad es., C. Pettiti, “Sur la restitution des biens confisqués pendant la période communiste”, in *Revue trimestrielle des droits de l’homme* 2004, p. 387 ss.). In alcuni casi, tali questioni sono venute ad intrecciarsi con quelle relative ai limiti che la giurisdizione dello Stato del foro incontra riguardo all’esecuzione di misure coercitive su beni appartenenti o concessi in uso a Stati stranieri ed alla compatibilità delle norme internazionali sull’immunità dalla giurisdizione con il diritto di accesso ad un tribunale (da ultimo, cfr. L. Caflisch, “Immunité des Etats et droits de l’homme: évolution récente”, in *Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte: Festschrift für Georg Ress zum 70. Köln*, 2005, p. 935 ss.).

Nel caso oggetto della sentenza in commento, il ricorrente aveva intrapreso, dinanzi al Tribunale di Bucarest, un’azione di rivendica della proprietà di un immobile appartenente alla sua famiglia nei confronti delle autorità locali, eccependo l’invalidità del provvedimento ablativo a suo tempo emesso in ragione del fatto che i suoi danti causa rientravano nelle categorie sociali escluse dal decreto di nazionalizzazione. Con una sentenza poi confermata dai giudici di appello, il tribunale adito accoglieva la domanda del ricorrente, ritenendo che lo Stato avesse preso possesso dell’immobile in difetto di un valido titolo, e ne ordinava la restituzione al ricorrente unitamente al terreno contiguo.

Tuttavia, al momento dell’immissione nel possesso dell’immobile, questo risultava occupato dalla ‘United States-Peace Corps’ (un’agenzia statunitense avente la finalità di contribuire alla formazione di uomini e donne nei Paesi di accoglimento e di favorire la migliore comprensione fra i popoli degli Stati interessati mediante attività nel campo dell’educazione, del commercio,



Corte europea dei diritti umani, *Hirschhorn c. Romania*, ricorso n. 29294/02, sentenza del 27 luglio 2007 (www.echr.coe.int)

dell'agricoltura, della sanità e dell'assistenza medica, ecc.: di seguito US-PC) in forza di un contratto di locazione concluso con l'impresa statale responsabile della gestione degli immobili destinati alle missioni diplomatiche in Romania. Il ricorrente intraprendeva allora una serie di azioni giudiziarie volte ad ottenere la concreta disponibilità dell'immobile, le quali tuttavia non sortivano alcun risultato: in particolare, il tentativo di eseguire coattivamente, a mezzo dell'ufficiale giudiziario, l'ordine di rilascio dell'immobile nei confronti della US-PC non era andato a buon fine in quanto quest'ultima aveva eccetto l'immunità diplomatica e il Presidente della Corte di appello di Bucarest aveva ad essa ritenuto applicabili le garanzie previste dalla Convenzione di Vienna del 1961 in ordine all'inviolabilità delle missioni diplomatiche.

Dinanzi alla Corte europea, il ricorrente sosteneva principalmente che la mancata esecuzione della sentenza interna definitiva con cui era stata disposta la restituzione dell'immobile a suo favore violava il diritto di accesso ad un tribunale garantito dall'art. 6, par. 1, CEDU, e che l'impossibilità di riacquistare la materiale disponibilità dell'immobile stesso mediante esecuzione coattiva della sentenza costituiva un'ingerenza nel suo diritto al rispetto dei beni contraria all'art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU.

Con la sentenza del 26 luglio 2007, una Camera della Terza Sezione della Corte di Strasburgo ha integralmente accolto nel merito le censure formulate nel ricorso ed ha condannato la Romania a restituire l'immobile al ricorrente entro tre mesi dalla data in cui la sentenza sarebbe divenuta definitiva ovvero, in difetto di tale restituzione, a versare in suo favore, entro lo stesso termine, una riparazione pecuniaria per il danno patrimoniale pari al valore attuale di mercato dell'immobile, oltre alle somme liquidate per il danno patrimoniale da mancato guadagno e per il danno non patrimoniale che saranno dovute in ogni caso.

Pur collocandosi nel solco di principi interpretativi oramai consolidati in tema di accesso ad un tribunale (L. Milano, *Le droit à un tribunal au sens de la Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, 2006, spec. pp. 189 ss.) e di tutela della proprietà (A. R. Coban, *Protection of Property Rights within the European Convention on Human Rights*, Aldershot, 2004), tale pronuncia accoglie in concreto soluzioni che sembrano almeno parzialmente discostarsi da quelle ricavabili dalla pregressa giurisprudenza e che – salvo l'eventuale riesame ad opera della Grande Camera – potrebbero dare avvio ad un vero e proprio mutamento d'indirizzo suscettibile di produrre effetti di non secondario rilievo sul rapporto tra tutela dei diritti sanciti dalla CEDU e applicazione delle regole del diritto internazionale in materia di immunità dalla giurisdizione degli Stati stranieri.

In estrema sintesi, la Corte ha ritenuto che la mancata esecuzione della sentenza definitiva che disponeva la restituzione dell'immobile al ricorrente comportasse una restrizione del diritto di accesso ad un tribunale (secondo i noti principi elaborati a partire dalla sentenza del 19 marzo 1997, *Hornsby c.*

Grecia (ricorso n. 18357/91), par. 40, e recentemente ribaditi nella sentenza del 21 giugno 2007, *Pridatchenko e altri c. Russia* (ricorsi n. 2191/03, n. 3104/03, n. 16094/03 e n. 24486/03, par. 49) e che tale restrizione fosse contraria ai requisiti imposti dall'art. 6, par 1, CEDU, non costituendo valida giustificazione – ai fini del rispetto della proporzionalità tra mezzi impiegati e scopi perseguiti – la pretesa immunità dalla giurisdizione esecutiva di cui, secondo il Governo convenuto, beneficiava la US-PC alla stregua del diritto internazionale in quanto assimilabile alle missioni diplomatiche. A tale proposito, la Corte ha affermato che “l'eventuale immunità di cui beneficerebbe la suddetta agenzia non impedisce affatto il trasferimento nel patrimonio del ricorrente degli attributi del diritto di proprietà sull'immobile in questione. Tale trasferimento non comporta di per sé stesso l'espulsione del locatario, avendo quest'ultimo la possibilità, in caso di controversia relativa al diritto di uso dell'immobile, di far valere le sue ragioni difensive, ivi comprese quelle basate sull'immunità dalla giurisdizione” (par. 60). Analogamente, per quanto riguarda il diritto al rispetto dei beni, la Corte ha ritenuto che l'impossibilità per il ricorrente di disporre in qualsiasi modo dell'immobile costituisse una forma di espropriazione di fatto (par. 93) e che, tenuto conto della scadenza del contratto di locazione nel 2002, il solo principio dell'immunità degli organi dello Stato non era sufficiente a rendere legittimo il rifiuto delle autorità rumene di trasferire il diritto di proprietà sull'immobile nel patrimonio del ricorrente (par. 98).

In realtà, alcuni rilievi preliminari svolti dalla Corte potrebbero in parte ridimensionare la portata delle sue conclusioni. Innanzitutto, essa ha rilevato come, nel caso di specie, fosse controversa fra le parti l'applicabilità alla sede della US-PC delle immunità e dei privilegi riconosciuti dal diritto internazionale agli organi di governo di Stati stranieri (par. 53); pur dichiarando di non ritenere necessario risolvere tale questione (par. 54), sembra che la Corte abbia nutrito più di qualche dubbio in ordine alla possibilità per l'agenzia in questione di invocare l'immunità riconosciuta alle missioni diplomatiche, tanto più che essa si era rifiutata di dare seguito alla richiesta della stessa Corte di fornire informazioni circa il suo statuto giuridico e le sue funzioni (dubbi che sono esplicitati dal giudice Caflisch, nella sua opinione concordante annessa alla sentenza, cui ha aderito il giudice Ziemele). Inoltre, il contratto di locazione stipulato tra la US-PC e l'impresa statale di gestione era venuto a scadenza il 31 marzo 2002, sicché il rifiuto delle autorità rumene di restituire l'immobile al ricorrente successivamente a tale data non poteva più considerarsi giustificato alla stregua di detto contratto (par. 56). Infine, l'eccezione fondata sulla pretesa immunità della US-PC era stata sollevata per la prima volta nelle osservazioni difensive svolte dal Governo convenuto, mentre le giurisdizioni interne, che avevano respinto le domande del ricorrente volte ad ottenere la materiale disponibilità dell'immobile, si erano basate sull'interpretazione delle disposizioni di diritto civile regolanti i contratti di

locazione senza fare alcun riferimento alle norme internazionali in materia di immunità (par. 59).

Tenuto conto di queste premesse, si potrebbe essere indotti a pensare che le valutazioni di merito in ordine alla compatibilità con l'art. 6, par. 1, CEDU della restrizione al diritto di accesso ad un tribunale derivante dalla mancata esecuzione della sentenza (e, a seguire, quelle relative alla legittimità dell'espropriazione di fatto) siano state operate dalla Corte escludendo a monte la rilevanza "scriminante" tradizionalmente riconosciuta in materia all'applicazione delle norme internazionali generali relative all'immunità dalla giurisdizione civile degli Stati stranieri (si veda, per tutte, la sentenza del 21 novembre 2001, *Al-Adsani c. Regno Unito* (ricorso n. 35763/97), paragrafi 52-67, ove la Corte ha affermato che le misure adottate dagli Stati contraenti in conformità alle regole generalmente riconosciute del diritto internazionale sull'immunità degli Stati non possono in linea di principio considerarsi come una restrizione sproporzionata del diritto di accesso ad un tribunale; in dottrina, si veda, da ultimo, C. Rozakis, "The Contribution of the European Court of Human Rights to the Development of the Law on State Immunity", in L. Caflisch e altri (eds.), *Liber amicorum Luzius Wildhaber: Human Rights, Strasbourg Views*, Kehl, 2007, p. 387 ss.).

In effetti, vi sono vari argomenti che porterebbero ad escludere l'assimilazione della US-PC ad una vera e propria missione diplomatica e conseguentemente la possibilità per il Governo rumeno di invocare l'inviolabilità della relativa sede per giustificare la compressione del diritto del ricorrente di accesso ad un tribunale e, di riflesso, la privazione del suo diritto di proprietà sull'immobile (su tali argomenti si sofferma la citata opinione concordante del giudice Caflisch, cui si rinvia).

D'altro canto, però, la US-PC, in quanto strutturalmente dipendente dal governo degli Stati Uniti, potrebbe farsi rientrare nella nozione di "agency or instrumentality of the State" cui fa riferimento l'art. 2, par. 1, lett. b)iii), della Convenzione sull'immunità dalla giurisdizione degli Stati e dei loro beni, adottata dall'Assemblea Generale il 2 dicembre 2004 (ma non ancora in vigore) sulla base del progetto di articoli predisposto dalla Commissione del diritto internazionale nel 1991. Pertanto, nella misura in cui tale organismo fosse legittimato a compiere ed effettivamente avesse compiuto nella specie atti di esercizio del potere sovrano dello Stato, potrebbero ritenersi operanti a suo favore le immunità dalla giurisdizione civile riconosciute dal diritto internazionale generale agli Stati stranieri, sempre che ovviamente si ritenga che la suddetta nozione accolta dalla Convenzione ONU trovi piena corrispondenza nel diritto consuetudinario. Inoltre, se è vero che la prassi tende ad escludere che l'immunità possa essere invocata dallo Stato straniero nei procedimenti relativi ad un diritto su di un immobile, al possesso o all'uso di un immobile, allorché esso è situato sul territorio dello Stato del foro (in tal senso si vedano l'art. 9 della Convenzione europea sull'immunità degli Stati del 16 maggio

1972 e l'art. 13 della citata Convenzione ONU, nonché per l'indicazione della prassi statale rilevante il commento della Commissione del diritto internazionale al progetto di articoli del 1991, spec. nota 154); è vero anche che la stessa prassi tende invece a riconoscere il divieto per lo Stato del foro di adottare qualsiasi misura coercitiva sui beni di uno Stato straniero per dare esecuzione ad una sentenza resa dai tribunali interni, fatte salve talune eccezioni che non sembrano configurabili nel caso di specie (si vedano l'art. 23 della Convenzione europea e l'art. 19 della Convenzione ONU; in dottrina cfr. H. Fox, *The Law of State Immunity*, Oxford, 2002, spec. P. 368 ss.).

Non si può ritenere, dunque, che la Corte abbia escluso *a priori* ogni possibile rilevanza alle regole sull'immunità degli Stati stranieri (quanto meno quelle attinenti all'esenzione dalla giurisdizione esecutiva) nel valutare la proporzionalità della restrizione al diritto di accesso subita dal ricorrente. Tanto è vero che essa si è premurata di precisare che l'eventuale trasferimento in capo al ricorrente della proprietà dell'immobile non avrebbe anche comportato, di per se stesso, l'espulsione coattiva del locatario, il quale avrebbe invece potuto invocare l'immunità nell'ambito del procedimento relativo al diritto di uso dell'immobile. Ed è per questa ragione che, a nostro avviso, la pronuncia in esame presenta aspetti di novità rispetto a precedenti analoghi nei quali, invece, la Corte aveva ritenuto che proprio la mancata esecuzione di una sentenza interna relativa a beni immobili appartenenti o concessi in uso a Stati stranieri non fosse contraria all'art. 6, par. 1, né all'art. 1 del Protocollo n. 1 in considerazione dell'immunità dalla giurisdizione esecutiva accordata a questi ultimi dal diritto internazionale e dell'esigenza di preservare le relazioni amichevoli fra gli Stati (cfr., in particolare, la decisione del 3 marzo 2005, *Manoilescu e Dobrescu c. Romania* (ricorso n. 60861/00), la decisione del 12 dicembre 2002, *Kalogeropoulou e altri c. Grecia e Germania* (ricorso n. 59021/00), e la decisione del 29 giugno 2006, *Treska e altri c. Albania e Italia* (ricorso n. 26937/04), concernente quest'ultima la restituzione ai legittimi proprietari di un immobile confiscato nel 1950 e successivamente adibito a sede dell'Ambasciata italiana a Tirana).

Alla luce di questi precedenti, ci si può chiedere, dunque, se le peculiari caratteristiche della US-PC sopra evidenziate bastino da sole a giustificare la diversa decisione cui è pervenuta la Corte nel caso *Hirschhorn* ovvero se essa abbia inteso effettivamente porre le basi per un ampliamento della tutela del diritto di accesso ad un tribunale e del diritto di proprietà che gli Stati parte sono tenuti ad assicurare allorché l'esecuzione coercitiva di determinati provvedimenti restitutori aventi ad oggetto beni in uso ad organi di Stati stranieri sia ostacolata dall'applicazione delle regole sull'immunità dalla giurisdizione.

Ove si propenda – come sembra preferibile – per quest'ultima lettura, che porrebbe a carico degli Stati parte l'obbligo di indennizzare l'individuo in misura corrispondente al valore di mercato del bene ogni qualvolta in cui non sia concretamente possibile la restituzione a causa dell'immunità dello Stato

Diritti umani e diritto internazionale

straniero, i potenziali effetti innovativi della pronuncia in commento sembrerebbero tuttavia da circoscrivere – tenuto conto delle motivazioni addotte dalla Corte – alle sole ipotesi in cui, da un lato, l'immunità non sia stata formalmente eccepita dalle autorità dello Stato straniero dinanzi alle autorità giudiziarie interne bensì sia stata invocata soltanto dallo Stato del foro per giustificare la propria condotta omissiva dinanzi alla Corte europea, e, dall'altro, il bene sia detenuto dall'organo dello Stato straniero in difetto di un valido titolo negoziale. Anche in tali più circoscritti limiti, la sentenza *Hirschhorn* potrebbe comunque portare in futuro ad un sensibile ridimensionamento della possibilità per gli Stati parte di invocare il rispetto delle regole internazionali sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione per giustificare restrizioni al diritto di accesso ad un tribunale e al diritto di proprietà, ampliando così indirettamente (con oneri a carico dello Stato del foro) la tutela di cui può beneficiare l'individuo nei confronti degli Stati stranieri.

Andrea Saccucci