

Corte costituzionale contro Corte internazionale di giustizia: i controlimiti in azione*

di Pietro Faraguna**
(2 novembre 2014)

La pistola dei controlimiti è dunque carica. E spara davvero. Questa è l'eco che si è udita, anche da molto lontano, della sentenza n. 238 del 2014, con cui la Corte costituzionale si è posta di traverso rispetto all'applicazione della sentenza della Corte internazionale di giustizia (CIG) che il 3 febbraio 2012 sembrava aver scritto la parola fine a una vicenda giudiziaria pendente ormai da diversi decenni e avente oggetto le azioni di risarcimento intentate contro la Germania da cittadini italiani deportati e costretti ai lavori forzati tra il 1943 e il 1945. Il punto controverso era innanzitutto la giurisdizione del giudice civile. Nel 1994 la Cassazione italiana (caso Ferrini) aveva ritenuto sussistente la giurisdizione italiana, superando la tradizionale concezione dell'immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione civile. Questo nuovo indirizzo giurisprudenziale aveva però trovato la ferma opposizione della Germania, che riteneva invece sussistente la copertura dell'immunità relativamente a tali fatti. La questione era finita, per iniziativa della Germania, davanti alla Corte di giustizia, la quale aveva accolto le doglianze tedesche e aveva accertato la violazione italiana del diritto internazionale. Successivamente la Cassazione aveva dunque recepito l'interpretazione della CIG e con inusuale zelo anche il legislatore era intervenuto per porre rimedio all'illecito internazionale, aprendo tra l'altro la via della revocazione anche ai casi già passati in giudicato. Dopo questo generale riallineamento dell'ordinamento italiano alla sentenza della CIG, un giudice civile portava tuttavia la questione all'attenzione della Corte costituzionale. Non per contestare l'interpretazione della CIG, ma per sottoporre al vaglio dei giudici di palazzo della Consulta la questione della compatibilità della norma internazionale risultante dalla decisione della CIG con i principi supremi dell'ordinamento. Ad avviso del giudice remittente, l'immunità dalla giurisdizione civile degli Stati esteri sarebbe in contrasto con due principi supremi dell'ordinamento: il diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.), e il diritto inviolabile alla dignità (art. 2 Cost.), alla cui tutela sarebbe strumentale l'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale. Nella ricostruzione del giudice *a quo*, il dispiegarsi dell'immunità non sarebbe consentito dall'ordinamento costituzionale, qualora protegga gravi e accertate violazioni dello *ius cogens*, derivanti da fatti compiuti sul territorio italiano, e in mancanza di altri rimedi giurisdizionali. La Corte costituzionale decide di sposare la linea del giudice remittente, e riapre dunque la vicenda, che sembrava definitivamente chiusa con la sentenza della CIG del 2012. Non è questa la sede per soffermarsi sui dettagli della questione, che meritano un'analisi ben più approfondita, ma può essere interessante operare qualche osservazione preliminare su due punti: da un lato la concezione che risulta dalla sentenza della Corte in merito alla categoria dei controlimiti e dall'altro il significato che va tratto dalla scelta del giudice costituzionale di fare ricorso proprio in questa occasione agli strumenti più potenti del suo arsenale decisionale.

*Scritto sottoposto a *referee*.

Quanto alla concezione dei controlimiti, la sentenza è uno strumento conoscitivo utilissimo ad avere un quadro ricostruttivo un po' più preciso di una categoria finora del tutto sfuggente. Lo stesso termine, usato molto e da molto in dottrina, per la prima volta compare nel cuore motivazionale di una sentenza della Corte. Finalmente si trova una ricostruzione di sistema della nozione di controlimiti e della sua elaborazione giurisprudenziale. La Corte salda definitivamente sotto al concetto di controlimiti gli esiti dei molti rivoli della sua giurisprudenza sui "principi supremi", "fondamentali", "essenziali". Convergono sotto all'ombrello dei controlimiti i frammenti di un lessico vario, distribuiti in segmenti giurisprudenziali collocati in un arco temporale molto ampio, e in settori materiali diversi. Il "cammino dei controlimiti" non è stato infatti soltanto comunitario, ma va dalla giurisprudenza sui limiti all'applicazione delle norme concordatarie (ove vi è l'unico precedente caso di accoglimento con la sentenza n. 18 del 1982) fino alla giurisprudenza sui limiti alla revisione costituzionale. Casi molto diversi, a cui si aggiunge un precedente specifico, rispetto al caso in esame, in materia di controlimiti internazionali (sentenza n. 48 del 1979) e la consistente giurisprudenza sui controlimiti al primato del diritto UE. Oggi è chiaro che la Corte riunisce gli esiti di questi sforzi interpretativi nell'unica categoria dei controlimiti, facendo un'operazione di chiarificazione senz'altro utile, seppure non fornisca giustificazioni teoriche approfondite di un esito non necessariamente scontato (vi sarebbero argomenti non banali per ipotizzare che i limiti posti al legislatore costituzionale debbano essere diversi rispetto ai limiti posti all'ingresso delle norme concordatarie).

La pronuncia entra inoltre nel vivo dell'ossimoro dei *principi supremi*. Come *principi* sono destinati alle dinamiche del bilanciamento, ma con la pretesa – derivante dal loro essere *supremi* – di risultare vincenti all'esito del bilanciamento. Sempre? La Corte lo esclude espressamente e delinea chiaramente una concezione non assolutistica dei controlimiti: non hanno titolo a prevalere *sempre*, ma sono anch'essi destinati a essere bilanciati ed eventualmente a soccombere. La Corte infatti è chiamata a valutare che sia garantita l'intangibilità dei principi fondamentali dell'ordinamento interno, ovvero ne sia ridotto «al minimo il sacrificio» (sent. 238/2014, punto 3.1 *c.i.d.*). Un "piccolo" sacrificio è dunque ammissibile: ove sussistesse «un interesse pubblico potenzialmente preminente su un principio, quale quello dell'art. 24 Cost., annoverato tra i "principi supremi" dell'ordinamento costituzionale» (punto 3.4 *c.i.d.*) le ragioni dell'immunità potrebbero prevalere. La Corte ritiene che *in questo caso* l'esito del bilanciamento porti invece a far prevalere le ragioni del diritto alla tutela giurisdizionale, fatto valere per tutelare l'inviolabile diritto alla dignità. Non è questa la sede per soffermarsi sulle ragioni addotte dalla Corte per giungere a questa valutazione. È però interessante fare un cenno agli argomenti che non trovano spazio nel bilanciamento operato dalla Corte: non pesa il principio di apertura dell'ordinamento, e il connesso interesse a conformarsi a una sentenza della CIG, istanza giurisdizionale senz'altro da connettersi a un'organizzazione internazionale rivolta allo scopo di assicurare la pace e la giustizia delle nazioni. Non pesa il dato che il difetto di giurisdizione, che lederebbe il diritto inviolabile che vuole garantito «a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio» (così corte cost., sent. n. 18 del 1982), sia stato pronunciato da un giudice (la CIG) secondo il diritto (internazionale). Nel bilanciamento della Corte non sembra trovare (sufficiente) spazio, in poche parole, l'art. 11 Cost.

La Corte, senza voler azzardare eccessi di realismo, avrebbe potuto senza grandi difficoltà giungere a una diversa soluzione al caso. Ha scelto invece di ricorrere all'arma più potente del suo arsenale, e le motivazioni di questa scelta non sono semplici da identificare. Non si trattava infatti di difendere delle caratteristiche peculiari dell'ordinamento costituzionale italiano, essendo i principi in questione – tutela giurisdizionale e dignità umana – patrimonio costituzionale comune dell'ordinamento europeo e internazionale, la cui protezione è scolpita chiaramente nelle fonti europee, internazionali e trova una delle più alte qualificazioni costituzionali, ironia della sorte, proprio nell'ordinamento tedesco.

Sembra potersi escludere che il fine ultimo della Corte possa essere stato quello di rendere simbolicamente giustizia alla realtà storica delle deportazioni, dei lavori forzati, degli eccidi. I fatti di cui trattasi sono stati infatti qualificati come crimini di guerra e contro l'umanità da tutte le parti in causa. In tempi assai recenti i due Stati hanno riconosciuto «pienamente le gravissime sofferenze inferte agli italiani in particolare nelle stragi e agli ex-internati militari italiani» (Dichiarazione Congiunta sul vertice italo-tedesco a Trieste, 18 novembre 2008, la stessa peraltro in cui «l'Italia rispetta[va] la decisione tedesca di rivolgersi alla Corte Internazionale di Giustizia per una pronuncia sul principio dell'immunità dello Stato [...] e come Paese che fa del rispetto del diritto internazionale un cardine della propria condotta, considera[va] che la pronuncia della Corte Internazionale sull'immunità dello Stato [fosse] utile al chiarimento di una complessa questione»). Altresì improbabile è che il lume che ha guidato la Corte fosse l'effettiva ristorazione dei danni. È infatti del tutto irrealistico che la Germania, forte della sentenza della CIG, accetti mai di pagare i danni liquidati da un giudice civile italiano. Ed è inverosimile pensare che la soddisfazione degli aventi diritto possa derivare dall'aggressione di beni di proprietà della Repubblica federale di Germania situati in Italia, come già avvenuto con l'ipoteca posta su Villa Vigoni (atto dichiarato illecito internazionale dalla CIG).

Si potrebbe allora ipotizzare che l'intenzione remota della Corte fosse quella di stimolare la creazione di una nuova interpretazione dell'immunità degli Stati esteri nell'ordinamento internazionale. Ciò sembra suggerito dalla citazione che si legge nella sentenza n. 238 del decisivo contributo che la giurisprudenza italiana, all'inizio del secolo scorso, avrebbe dato alla comunità internazionale per l'affermazione di una lettura più restrittiva dell'immunità in questione, limitata agli atti *iure imperii*. Eppure è la Corte stessa ad escludere espressamente questa intenzione persuasiva, laddove afferma di lasciare «agli organi internazionali la ricognizione della prassi ai fini della rilevazione delle norme consuetudinarie e della loro evoluzione» (sent. 238/2014, punto 3.3 c.i.d.).

Oltre a ciò, fosse stata questa l'intenzione, il mezzo sarebbe astrattamente inidoneo allo scopo. Infine, fosse quello l'obiettivo, la scelta della tempistica non potrebbe essere stata peggiore. In senso contrario si sono infatti pronunciate, e in tempi molto recenti, non solo la CIG (e l'elemento già basterebbe), ma anche la Corte EDU (caso *Jones v. UK*) e un consistente numero di Corti costituzionali e supreme, di cui le recenti sentenze delle istanze internazionali tengono e danno conto.

Esclusa anche l'ipotesi dell'intento persuasivo, l'effetto collaterale della sentenza della Corte costituzionale, voluto o non voluto, potrebbe essere quello di incentivare Italia e Germania a riprendere in mano la questione, per dare una risposta diplomatica

alle pretese risarcitorie in sede di negoziato, come peraltro auspicato dalla stessa CIG nella sentenza del 2012. Difficile immaginare se ciò avverrà. Ma se da una parte la sentenza della Corte costituzionale ha certamente riportato il tema urgentemente all'attenzione delle parti, da un'altra prospettiva è lecito dubitare che abbia migliorato le pre-condizioni del negoziato. Qualunque accordo dovrebbe infatti comprendere la rinuncia all'esercizio di azioni giurisdizionali da parte degli Stati e dei loro cittadini. E proprio in quanto tale, attingendo dagli argomenti della sentenza n. 238, un tale accordo sarebbe lesivo del diritto alla tutela giurisdizionale e incompatibile con i principi supremi. Le azioni di risarcimento potrebbero perciò comunque continuare a essere radicate davanti al giudice italiano, e nemmeno una legge costituzionale potrebbe sistemare diversamente la faccenda. Difficile immaginare che ciò agevoli la conclusione di un accordo.

**Emile Noël Fellow, Jean Monnet Center - NYU School of Law