

Le Sezioni Unite sulle immunità degli Stati (sent. n. 20442 del 2020): un’evoluzione soltanto apparente

CHIARA VENTURINI*

Nota a Cassazione Civile, SS.UU., sentenza del 28 settembre 2020, n. 20442.

Disponibile all’indirizzo:

<https://canestrinilex.com/assets/Uploads/pdf/cb377b6f2c/2020-SSUU-giurisdizaine-danni-crimini-umanita-canestriniLex.pdf>.

Sommario

1. Introduzione. – 2. Le motivazioni e la consuetudine. – 3. Il problema delle sentenze interpretative di rigetto. – 4. Il problema dell’effettiva tutela per le vittime del Terzo Reich.

Data della pubblicazione sul sito: 6 febbraio 2021

Suggerimento di citazione

C. VENTURINI, *Le Sezioni Unite sulle immunità degli Stati (sent. n. 20442 del 2020): un’evoluzione soltanto apparente*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico nell’Università degli studi di Roma “Tor Vergata”. Indirizzo mail: ventu.chiara@virgilio.it.

1. Introduzione

Con la sentenza n. 20442 del 28 settembre 2020, la Suprema Corte di Cassazione si è nuovamente pronunciata sulla questione delle immunità dello Stato dalla giurisdizione del foro straniero a fronte di domande di risarcimento dei danni causati dalla commissione di *crimina iuris gentium*.

La presente disamina si focalizzerà su due aspetti che la decisione mette particolarmente in luce. Il primo concerne gli effetti della sentenza 238 del 2014 della Corte costituzionale sulle decisioni dei giudici di merito, diversi dal giudice *a quo*: le problematiche principali sembrano, infatti, essere connesse alla natura di sentenza interpretativa di rigetto di quella pronuncia, come il caso in esame mostra. In secondo luogo, si tenterà di evidenziare la perdurante mancanza di effettività della tutela giurisdizionale, in virtù del rispetto che continua ad essere assicurato alla consuetudine internazionale che prevede l'immunità statale dalla giurisdizione esecutiva.

Prima di procedere al commento della decisione della Suprema Corte, è necessario richiamare brevemente la questione, pur ampiamente esplorata in dottrina¹. La materia del contendere concerne il risarcimento del danno nei

¹ *Ex multis*, A. GIANELLI, *Crimini internazionali ed immunità degli Stati dalla giurisdizione nella sentenza Ferrini*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2004, p. 643; C. FOCARELLI, *Diniego dell'immunità giurisdizionale degli Stati stranieri per crimini, jus cogens e dinamica del diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 738; P. DE SENA, F. DE VITTOR, *State immunity and Human Rights: The Italian Supreme Court decision on the Ferrini case*, in *European Journal of Int'l Law*, 2005, pp. 89 ss.; E. SCISO, *La regola sulla immunità giurisdizionale dello Stato davanti alla Corte costituzionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 9/2015, pp. 61-83; E. SCISO, *Italian Judges' Point of View on Foreign States' Immunity*, in *Vand JTL*, 44/2011, pp. 1201 ss.; B. CONFORTI, *La Corte Costituzionale applica la teoria dei contro limiti*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013, p. 527; E. SCISO, *Brevi considerazioni sui primi seguiti della sentenza della Corte Costituzionale 238/2014*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, pp. 887 ss.; B. CONFORTI, *La Cour Constitutionnelle italienne et les droits de l'homme mecumus sur le plan international*, in *Revue General de Droit international Public*, 2015, p. 353; E. CANNIZZARO, *Jurisdictional immunities and judicial protection: the decision of the Italian constitutional court n. 238 of 2014*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, p. 126; C. PINELLI, *Diritto alla difesa e immunità degli Stati dalla giurisdizione straniera sul risarcimento per danni da crimini di guerra e contro l'umanità*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 5/2014, p. 3891; A. SANDULLI, *All'estremo limite dei controlimiti: la Corte costituzionale e l'ordine legale internazionale*, in *Foro italiano*, 4/2015, pp. 1166-1171; P. VERONESI, *Colpe di Stato, I crimini di guerra e contro l'umanità davanti alla Corte costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 2017; P. TORRETTA, *Giudicare la storia. Crimini di guerra immunità giurisdizionale degli Stati diritti fondamentali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

confronti delle vittime, o dei loro eredi, di crimini di guerra commessi dal Terzo Reich nel corso della Seconda Guerra mondiale sul territorio italiano. Come è noto, a partire dal 2004² gli organi giurisdizionali italiani si sono allineati nel negare l'immunità dello Stato straniero dai procedimenti civili che lo vedono convenuto nei giudizi aventi ad oggetto richieste di risarcimento danni avanzate da cittadini italiani. Tale condotta ha integrato (ed integra) un illecito internazionale, come è stato accertato dalla Corte internazionale di giustizia nel 2012, che si è pronunciata sulla controversia internazionale sorta a tal proposito con la Repubblica Federale di Germania e che ha visto l'Italia soccombente³.

Le origini della controversia sono note; in questa sede preme analizzare le argomentazioni della Suprema Corte per comprendere se la recente decisione rappresenti effettivamente la “quadratura del cerchio” o se, come probabilmente è, si sia ancora lontani dal poter affermare che i diritti fondamentali dell'individuo costituiscano un'eccezione all'applicazione delle norme internazionali sull'immunità degli Stati.

La pronuncia della Cassazione non sembra aggiungere nulla di nuovo all'annoso dibattito che vede i principi fondamentali dell'ordinamento nazionale contrapposti alla consuetudine internazionale che impedisce l'esercizio della giurisdizione di cognizione nei confronti di uno Stato straniero. Da una prima lettura della decisione, si nota la volontà di attribuire estremo rilievo al *dictum* della sentenza 238 del 2014 della Consulta, con la conseguenza che ad oggi, contrariamente a quanto avvenuto nel caso di specie, è difficile pensare che un giudice di merito possa discostarsi dal principio in essa contenuto. È evidente che le Sezioni Unite hanno inteso rafforzare quanto già autorevolmente sostenuto e confermare la sussistenza della giurisdizione italiana di cognizione nelle domande di risarcimento dei danni causati dalla commissione di crimini internazionali.

² Cass. sez. un., sent. 11 marzo 2004, n. 5044, caso Ferrini.

³ Corte Internazionale di Giustizia, sent. del 3 febbraio 2012 *Germania c. Italia*, in *I.C.J. Reports*, 2012, p. 99 ss. Sul punto *ex multis*, F. SALERNO, *Gli effetti della sentenza internazionale nell'ordinamento italiano: il caso Germania c. Italia*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012, pp. 350 e ss.; F. MARONGIU BONAIUTI, *Azioni risarcitorie per la commissione di crimini internazionali ed immunità degli Stati dalla giurisdizione: la controversia tra Germania ed Italia innanzi alla Corte internazionale di giustizia*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, p. 232; J.C. BARKER, *International Court of Justice: jurisdictional immunities of the state (Germany vs. Italy) judgement 3 February 2012*, in *ICLQ*, vol. 62, July 2013 pp. 741–752; M.L. PADELLETTI, *L'esecuzione della sentenza della Corte internazionale di giustizia sulle immunità dalla giurisdizione nel caso Germania c. Italia: una strada in salita?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, pp. 444 ss.; A. CIAMPI, *The international Court of justice between reason of State and demand for justice by victims of serious international crimes*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 375 ss.

Come prevedibile, all'esito del giudizio di legittimità la sentenza della Corte di appello⁴ è stata cassata con rinvio poiché, nel garantire l'immunità alla Germania, non era conforme all'orientamento giurisprudenziale determinatosi in seguito alla sentenza della Corte costituzionale del 2014. Secondo le Sezioni riunite, contrariamente a quanto affermato in appello, la giurisprudenza italiana non attribuirebbe più carattere assoluto all'immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione civile per gli atti *iure imperi* quando essa sia contrapposta al rispetto dei diritti fondamentali della persona⁵.

Nonostante tutto ciò, la pronuncia delle Sezioni Unite merita di essere letta con attenzione e valutata sia alla luce dell'ordinamento interno, che del diritto internazionale.

2. Le motivazioni e la consuetudine

Una prima breve considerazione verte sulla struttura delle motivazioni della Cassazione. Esse si dedicano ad una ricostruzione storica: la Suprema Corte descrive la materia nella sua evoluzione, citando la giurisprudenza più risalente, in ragione della quale riesce a fare emergere un orientamento chiaro e definito, senza spendersi in una nuova argomentazione e senza confrontarsi direttamente con il diritto internazionale generale. Non è un caso, infatti, che, seppur citati, i precedenti contrari all'orientamento maggioritario siano messi in ombra e puntualmente giustificati con rimandi allo *jus superveniens*.

Orbene, l'*iter* argomentativo dei casi richiamati non è sempre perfettamente sovrapponibile - posto che lo scostamento è minimo -, quindi, la Corte avrebbe potuto in questa occasione adottare una lettura univoca ed esplicitarla con il fine di apporre un *sigillo* definito e valevole *pro futuro*. Tra le principali sentenze menzionate si ha, quale *leading case*, il caso Ferrini del 2004. In quel contesto, per la prima volta la Cassazione, a Sezioni Unite, affermò che la norma internazionale che vieta violazioni gravi e sistematiche dei diritti umani non avrebbe potuto subire limitazioni di applicazione nell'ordinamento italiano in virtù dell'immunità degli Stati stranieri, trattandosi di due norme con rango diverso: la prima dal valore imperativo, la seconda meramente consuetudinaria. In realtà, nelle decisioni del 2008 che le Sezioni Unite citano⁶, la Cassazione assume un tono meno assertivo nell'affermare che la norma internazionale che detta la prevalenza della tutela dei diritti fondamentali sulle immunità si sia completamente formata ed operi senza ostacoli. In aggiunta, in quelle sentenze essa si dichiara consapevole di promuovere

⁴ Corte di appello di Firenze, sent. n. 2945 del 17 dicembre 2018.

⁵ Cass. sez. un., sent. 20442 del 28 settembre 2020, par. 1.2.

⁶ Cass. sez. un., 29/05/2008, (ud. 06/05/2008, dep. 29/05/2008), n.14201; Cass. sez. un., 29/05/2008, (ud. 06/05/2008, dep. 29/05/2008), n.14209; Cass., sez. I, 20/05/2011, n. 11163.

lo sviluppo della prassi internazionale, così riconoscendo che l'eccezione alla regola sarebbe ancora in formazione.

L'attività compiuta dalla Corte di cassazione rispetto alla norma consuetudinaria in questi primi casi è peculiare: rileva nel rispetto di una norma di diritto cogente un'eccezione alla consuetudine sull'immunità⁷, risolvendo in questo senso il caso concreto e allo stesso tempo dando avvio ad una corrente giurisprudenziale nazionale. Ebbene, in questa operazione di "confronto" con la norma consuetudinaria le recentissime Sezioni Unite non si sono spese. Al contrario, le stesse si sono principalmente basate sulla constatazione della presenza di un granitico orientamento contrario all'applicazione dell'immunità statale dalla giurisdizione nel caso in oggetto e, in ragione di questo, hanno cassato la decisione del giudice di appello.

Certamente alla Suprema Corte di Cassazione non sarà sfuggito che la consuetudine internazionale resta attualmente in linea con quanto rilevato dalla Corte internazionale di giustizia nel 2012⁸. La maggioranza delle corti, sia straniere che internazionali, riconosce l'immunità allo Stato anche in casi di procedimenti attinenti a gravi violazioni dei diritti umani, e questo significa che la formazione di una norma consuetudinaria che faccia eccezione all'immunità è lontana dal verificarsi⁹. Pertanto può affermarsi che il diritto internazionale generale non offra ad oggi ampi spazi per rilevare una modifica alle norme consuetudinarie in oggetto.

⁷ Sul diritto cogente come eccezione si veda A. DE HOOGH, *The Compelling Law of Jus Cogens and Exceptions to Peremptory Norms. To Derogate or Not to Derogate, That Is the Question!*, in L. BARTELS and F. PADDEU (a cura di), *Exceptions in International Law*, OUP, 2020, pp. 128-149.

⁸ In estrema sintesi e per dovere di completezza, la Corte internazionale di giustizia afferma che l'immunità consiste nell'impossibilità di convenire in giudizio (civile) uno Stato anche se la domanda concerne i danni derivanti da violazioni gravi dei diritti umani (par. 82). L'immunità, secondo la Corte internazionale, rappresenta una norma dal carattere procedurale, da cui deriva un difetto di giurisdizione che impedisce al giudice statale di entrare nel merito. Sempre secondo la Corte dell'Aja non vi è contrasto con le norme di diritto cogente, poiché i piani su cui le diverse regole operano sono differenti (par. 92). Per tali ragioni l'Italia, condannando la Germania al risarcimento dei danni ha violato il diritto internazionale generale (par. 107). Si deve aggiungere che La Corte internazionale, e la stessa Germania, hanno riconosciuto il carattere internazionalmente illecito della condotta in causa; ma la Corte ha specificato che le conseguenze di tale illecito producono effetti sul piano internazionale nel rapporto tra gli Stati interessati.

⁹ Corte cost. tedesca caso *Distomo*, 2006, 2 BvR 1476/03; Corte eur. dir. Uomo, *Al-Adsani v. Regno Unito*, ricorso n. 35763/97, del 21 novembre 2001, *Lechbouritou v. Germania e altri 26 Paesi europei*, ricorso n. 37937/07, del 3 aprile 2012; *Jones e a. c. Regno Unito*, ricorso n. 34356/06 e 40528/06, del 14 gennaio 2014.

Sul rapporto tra diritto internazionale e attività del singolo organo giurisdizionale si precisa che la Consulta, con la sentenza 238 (par. 3.1), sembrerebbe aver imposto al giudice di merito un obbligo: interpretare il diritto internazionale secondo il principio di conformità, cioè come risulta applicato nel suo ordinamento di origine. Ne conseguirebbe il vincolo per gli organi giurisdizionali di rilevare la norma consuetudinaria sull'immunità così come interpretata a suo tempo dalla Corte internazionale di giustizia, quindi priva di eccezioni. Si tratta di un vincolo che non ha ragion d'essere secondo il diritto internazionale, perché ogni giudice ha la facoltà di rilevare la consuetudine e di applicarla¹⁰, in quanto parte del diritto applicabile nel nostro ordinamento.

Ed allora, rispetto al caso di specie, preme una considerazione. Alla luce dell'impossibilità di rilevare una modifica della regola consuetudinaria sull'immunità (sia in ragione del principio di conformità, sia perché una modifica, probabilmente, non vi è ancora), la Corte di cassazione avrebbe potuto tentare un'operazione ermeneutica¹¹ utilizzando come parametro interpretativo dell'immunità la regola che vieta agli Stati l'uccisione o la lesione di stranieri sul proprio territorio (c.d. *tort exception*)¹², e facendo ricadere il caso specifico in tale eccezione, oppure ricostruendone una sulla base dell'analogia con la *tort exception*¹³. Nell'impossibilità di rilevare una consuetudine modificata nel senso di

¹⁰ Per un approfondimento sul punto A. GIANELLI, *Il principio di conformità nell'interpretazione delle norme di diritto internazionale generale da parte del giudice interno*, in G. PALMISANO (a cura di), *Il diritto internazionale ed europeo nei giudizi interni*, XXIV Convegno Annuale SIDI, 2020, pp. 219-232.

¹¹ La questione dell'interpretazione delle norme consuetudinarie è tutt'altro che pacifica per la dottrina internazionalistica, P. MERKOURIS, *Article 31(3)(c) VCLT and the Principle of Systemic Integration: Normative Shadows in Plato's Cave*, Brill Nijhoff, Leiden, 2015, posto che la necessità del passaggio interpretativo era già stata evidenziata dal Kelsen ne *La dottrina pura del diritto*. Le norme consuetudinarie sono norme non scritte, pertanto risulta difficile distinguere la loro rilevazione dalla loro interpretazione. Un esempio pratico della difficoltà di separare le due operazioni può rintracciarsi proprio nel caso *Germania c. Italia* del 2012. Sul punto si veda R. DI MARCO, *Customary International Law: Identification v. Interpretation*, in P. MERKOURIS, J. KAMMERHOFFER, N. ARAJÄRVI (a cura di), *The Theory and Philosophy of Customary International Law and Its Interpretation*, in corso di stampa.

¹² Per usare le parole della ICJ, con territorial tort exception si intende "The essence of the first Italian argument is that customary international law has developed to the point where a State is no longer entitled to immunity in respect of acts occasioning death, personal injury or damage to property on the territory of the forum State, even if the act in question was performed *jure imperii*", sent. del 3 febbraio 2012 *Germania c. Italia*, in *I.C.J. Reports*, 2012, p. 99 ss, par. 62.

¹³ Per semplificare, le eccezioni alle norme consuetudinarie sono quelle situazioni a cui la norma consuetudinaria non si applica, poiché esterne allo scopo della norma (S.T.

prevedere un'eccezione all'immunità per i *crimina iuris gentium*, la Cassazione avrebbe potuto tentare altre vie per motivare l'annullamento della sentenza di appello. Una motivazione in tal senso avrebbe avuto il rilevante effetto di costituire un elemento di prassi nazionale utile ad una futura rilevazione di una modifica della consuetudine¹⁴. Purtroppo, però, le Sezioni riunite hanno preferito non misurarsi con il diritto internazionale generale, facendo leva invece sull'esistenza di un orientamento giurisprudenziale interno cristallizzato.

3. Il problema delle sentenze interpretative di rigetto

Nella sua ricostruzione la Suprema Corte, poi, rende conto del *revirement* dovuto alla necessità di uniformarsi alla sentenza della Corte internazionale di giustizia del 2012, che ha accertato la violazione da parte dello Stato italiano della regola sull'immunità e che obbliga l'Italia ad impedire ogni futura violazione

HELMERSEN, *The Prohibition of the Use of Force as Jus Cogens: Explaining Apparent Derogations*, in *Netherlands International Law Review*, 2014, pp. 167 ss., p. 176), o meglio, sembra potersi affermare che la caratteristica chiave di una eccezione è che essa emerge dalla relazione di due norme: la prima che prescrive un certo comportamento e la seconda che in determinate occasioni esime dal tenere quel dato comportamento (C. OAKES FINKELSTEIN, *When the Rule Swallows the Exception*, in L. MEYER (a cura di), *Rules and Reasoning: Essays in Honour of Frederick Schauer*, Hart Publishing, Oxford, 1999, p. 150. Per un approfondimento sull'interessante tema delle eccezioni e delle deroghe nel diritto internazionale si veda L. BARTELS, F. PADDEU, (a cura di), *Exceptions in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2020. Questo ragionamento potrebbe essere applicato alla *tort exception*, poiché concerne una situazione "esterna" alle immunità statali, cui le stesse potrebbero non essere applicate. Inoltre, affermare che esiste una eccezione alla norma consuetudinaria contribuisce a rafforzare la convinzione della sussistenza della medesima, poiché indica la consapevolezza dell'interprete di agire in modo difforme dalla vigente regola generale (*Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v United States of America)*, sentenza del 1986, in ICJ Rep 14, 100–101, p. 98).

¹⁴ Cfr. Conclusione n.13 della Commissione del diritto internazionale che afferma "Decisions of international courts and tribunals, in particular of the International Court of Justice, concerning the existence and content of rules of customary international law are a subsidiary means for the determination of such rules" (ILC, "Draft conclusions on identification of customary international law", 70° sessione (2018), UN Doc. A/73/10, par 65); Corte cost., sent. del 22 ottobre 2014, n. 238, par. 3.3. In cui la Corte manifesta la volontà di contribuire ad una modifica dell'immunità statale per gli atti iure imperii, vista con favore da B. CONFORTI (a cura di M. IOVANE), *Diritto internazionale*, Napoli, 2018, pp. 282-283. Sul ruolo delle corti nello sviluppo della norma consuetudinaria anche S. FORLATI, *Interpretazione giudiziale e sviluppo del diritto internazionale*, in *Ars interpretandi*, 1/2020, pp. 51 ss.; F. SALERNO, *Le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute nella prospettiva della Corte costituzionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2020, pp. 291-328.

dell'immunità tedesca ad opera dei giudici di merito. Come è noto, a detta pronuncia ha fatto seguito la sentenza 238 del 2014 della Corte costituzionale, che ha invece ritenuto non applicabile, nell'ordinamento italiano, tale regola internazionale nel caso di specie. La Cassazione riporta le argomentazioni svolte dalla Corte costituzionale, rispetto a ciascuna delle tre questioni di legittimità definite¹⁵. È evidente il ruolo della decisione per ciò che concerne l'applicazione delle regole sulle immunità; allo stesso tempo, però, è chiaro che la natura di sentenza interpretativa di rigetto ha avuto delle conseguenze sull'uniforme applicazione del *dictum* della sentenza 238 del 2014.

Quest'ultima avrebbe dovuto eliminare ogni dubbio per i giudici di merito circa il principio da applicare quando vi sia un contrasto tra immunità e domande di risarcimento per i danni derivanti da crimini internazionali di Stati. Eppure, stando al caso in oggetto, pare che i giudici di prime e seconde cure non siano unanimi nel riconoscere negli artt. 2 e 24 Cost. un controlimite alle immunità dello Stato straniero dalla giurisdizione del foro. Le ragioni di tale ritrosia potrebbero essere rinvenute proprio nella natura della celebre sentenza del 2014. È interessante notare come, invece, le Sezioni Unite nelle motivazioni attribuiscono alla sentenza interpretativa di rigetto valore vincolante per tutti i giudici nazionali, conferendole una *vis* che forse ontologicamente non avrebbe.

Ne deriva una forza vincolante che *scavalca* le logiche standard e giunge a sancire un principio applicabile da tutti gli organi giurisdizionali nazionali; quantomeno questa è la lettura che vi attribuisce la Corte di Cassazione.

Ad ogni buon conto, la scelta della Corte costituzionale di procedere con questa tipologia di decisione sembra essere stata dettata da ragioni pratiche e politiche. In effetti, una declaratoria di illegittimità costituzionale avrebbe sicuramente avuto un effetto dirompente: il valore *erga omnes* avrebbe costretto ogni giudice a proseguire con i procedimenti nei confronti della Germania, rendendo l'Italia internazionalmente responsabile per l'illecito ed eliminando *de plano* la norma

¹⁵ Corte cost., sent. del 22 ottobre 2014, n. 238. La prima questione verteva sulla legittimità costituzionale della norma prodottasi nell'ordinamento italiano per il meccanismo di adattamento ex artt. 10 Cost. che avrebbe imposto il riconoscimento dell'immunità dalla giurisdizione della Repubblica Federale di Germania, dichiarata inammissibile; la seconda verteva sull'art. 1 della legge 17 agosto 1957, n. 848 di esecuzione alla Carta di San Francisco del 1945, nella parte in cui obbliga gli Stati a dare esecuzione alle sentenze della CIG, accolta; la terza verteva sull'art. 3 della legge 3 del 2013 nella parte in cui obbliga il giudice nazionale a negare la propria giurisdizione quando il convenuto è la Germania. Sul punto si veda C. PINELLI, *Diritto alla difesa e immunità degli Stati dalla giurisdizione straniera sul risarcimento per danni da crimini di guerra contro l'umanità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, fasc. 5, pp. 3891-3899; M. BRANCA, *Il punto sui "contro limiti"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, fasc. 5, pp. 3899 ss.; M. LUCIANI, *I "controlimiti" e l'eterogeneità dei fini*, in *Questione giustizia*, 1/2015, pp. 84 ss.

consuetudinaria delle immunità (o la relativa norma di adattamento) dall'ordinamento. Al contrario, dichiarare la questione inammissibile avrebbe avuto un effetto più blando, lasciando ad un controllo diffuso dei giudici di merito la verifica del rispetto della Carta fondamentale¹⁶. Dunque, la soluzione percorsa dalla Corte, che ha scelto di dichiarare la questione non fondata e indicare la corretta interpretazione delle norme, ha definito l'indirizzo ermeneutico per il futuro. L'aver risolto il conflitto con una sentenza correttiva, la quale ha valore formalmente solo *inter partes*, non esime gli altri giudici che si trovino a decidere questioni simili da una valutazione sulla compatibilità della norma consuetudinaria con l'art. 24 Cost., qualora non intendano adottare la lettura fornita nel 2014. Se infatti la Corte ha indicato una via per fugare i dubbi di costituzionalità, ciò non toglie che un giudice ordinario possa giungere ad una interpretazione diversa, ma pur sempre rispettosa del principio sancito dalla Consulta. La sentenza interpretativa di rigetto genera, infatti, un obbligo negativo consistente nel non adottare interpretazioni difformi dal principio sancito dalla Corte costituzionale per tutti gli altri giudici. Il compito dell'interprete resta quello di non tradire il diritto di accesso al giudice e la Consulta ha indicato una via possibile per evitare che ciò avvenga; da qui deriva la tendenza delle corti ad uniformarsi.

Le Sezioni Unite notano come, dal 2014 in poi, ogni corte nazionale si sia conformata a quanto statuito dal Giudice delle leggi. Ed allora, la sentenza della Corte d'appello, proprio perché nettamente contraria all'orientamento maggioritario, non poteva superare il vaglio del giudizio di legittimità¹⁷. Essa,

¹⁶ Autorevole dottrina sostiene che questa sarebbe stata la strada da percorrere perché o la norma non è sindacabile perché internazionale ed appartenente ad un altro ordinamento o essa ha fatto ingresso nell'ordinamento ma è divenuta insindacabile perché contrastante con i principi fondamentali (M. LUCIANI, *I controlimiti e l'eterogenesi dei fini*, in *Questione giustizia*, 2015, pp. 84-93).

¹⁷ La Cassazione accoglie il ricorso, dichiara fondato il primo motivo, basato sulla errata interpretazione della sentenza della Corte costituzionale ed assorbiti gli altri due: il secondo vertente sulla rinuncia all'immunità da parte della Germania ed il terzo fondato sulla decisione della Corte di appello di ritenere non vincolante la statuizione delle Sezioni Unite tra le parti che sanciva la sussistenza della giurisdizione italiana.

Rispetto a quest'ultimo motivo è interessante che la Cassazione non ritenga opportuno pronunciarsi sul regolamento di giurisdizione intervenuto tra le medesime parti per la medesima causa risalente al 2008. La questione della sussistenza della giurisdizione viene, difatti, dipanata con il primo motivo di ricorso, senza che si faccia alcun riferimento al risalente regolamento di giurisdizione che aveva visto soccombere la Germania. Sarebbe stato interessante osservare che posizione la Corte avrebbe preso rispetto alla statuizione antecedente alle modifiche derivanti dalla sentenza della Corte internazionale di giustizia concretizzatesi nella legge n. 5 del 2013, in un giudizio di legittimità che verte sulla medesima questione.

infatti, richiama le questioni a suo tempo sollevate dal Tribunale fiorentino, ma le definisce nient'altro che nobili intenti, non convincenti, non suscettibili di avere seguito e decide di non tener conto dell'orientamento costituzionalmente definito¹⁸.

Dall'analisi della giurisprudenza successiva al 2014, emerge che le corti italiane non hanno più accolto l'eccezione di difetto di giurisdizione puntualmente sollevata dalla Repubblica Federale¹⁹. Ciò nonostante, la Corte di appello di Firenze ha deciso in senso difforme. A fronte della mancanza di un obbligo giuridico diffuso di seguire l'interpretazione del Giudice delle leggi, la pronuncia delle Sezioni Unite trova il proprio fondamento nella necessità di cristallizzare con una loro pronuncia l'orientamento costituzionale.

È evidente, da un lato, che la decisione del giudice di appello sia criticabile, proprio per non avere tenuto conto della giurisprudenza costituzionale in materia di immunità e per non aver ricercato un'interpretazione costituzionalmente conforme. Dall'altro lato, è chiaro, però, che in un'ottica internazionalistica la decisione si conforma espressamente alla sentenza della Corte internazionale di giustizia. Ebbene, grazie alla decisione delle Sezioni riunite che fa propria la presa di posizione della Consulta, il giudice di merito oggi è agevolato nella ricerca della regola da applicare nei circoscritti casi di contrasto tra immunità statale e crimini internazionali. Forse è proprio sotto questo aspetto che si apprezza la recente decisione delle Sezioni Unite: le stesse, hanno colto l'occasione di confermare e rafforzare quanto già statuito dalla Corte costituzionale, facendo uso, a tal fine, degli strumenti di diritto interno.

In una prospettiva internazionalistica, preme ricordarlo, anche la decisione in oggetto costituisce un illecito internazionale, poiché concretizza una condotta anti-giuridica posta in essere da un organo statale²⁰. Rispetto alla condotta italiana,

¹⁸ Cass. sez. un, sent. 20442 del 28 settembre 2020, considerato in fatto.

¹⁹ Trib. Firenze sentenze n. 2649 e n. 2648 del 06/07/2015; Tribunale di Piacenza sent. n. 722/2015; Trib. Firenze sez. II, sent. n. 691 del 22/02/2016; Ord. Tribunale di Sulmona 02.11.2017, causa n. 20/2015 R.G.A.C.C.; Trib. Brescia, 09/07/2019, *Foro it.*, anno 2019, parte I, col. 4105; Corte di appello Firenze sez. II, 12/11/2019, n. 2694; Corte di appello Firenze sez. II, 15/11/2019, (ud. 24/09/2019, dep. 15/11/2019), n. 2715; Cass. sez. un., sentenze 9097/2015 e 9098/2015. E. SCISO, *Italian Judges' Point of View on Foreign States' Immunity*, in *Vand JTL*, vol. 44, 2011, pp. 1201 ss.; A. CIAMPI, *The Italian court of cassation asserts civil jurisdiction over Germany in a criminal case relating to the second world war: the Civitella case*, in *Journal of international criminal justice*, 3/2009, pp. 597-615.

²⁰ Del resto, ai sensi del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati del 2001, artt. 2 e 4, la violazione di una norma internazionale, nel caso di specie le immunità statali dalla giurisdizione di cognizione, genera responsabilità internazionale dello Stato a cui l'organo appartiene ed impone degli obblighi di riparazione e cessazione a favore dello Stato che subisce l'illecito. Sulla qualifica dell'illecito si permetta il rinvio a C. VENTURINI, *La*

da tempo la Repubblica Federale di Germania ha invocato con una nota diplomatica (nota verbale 2/2015, RK 553.32²¹) la responsabilità italiana, senza che però, da tale azione, siano derivate conseguenze pratiche. Nonostante l'apparente fase di stallo, dovuta anche alla mancata esecuzione delle sentenze di condanna, l'Italia è nella condizione di poter essere destinataria di varie misure, come contromisure tedesche o misure adottabili dal Consiglio di sicurezza *ex art.* 94.2 Carta ONU.

4. Il problema dell'effettiva tutela per le vittime del Terzo Reich

Si è, quindi, giunti al secondo punto della presente disamina che si concentra sull'effettività della tutela riservata ai ricorrenti nei processi di merito contro lo Stato tedesco, la quale, inevitabilmente, passa per la fase esecutiva delle sentenze di condanna. È, in effetti, vero che nessuna corte si è pronunciata sull'applicabilità della regola circa l'immunità dello Stato estero dalla giurisdizione esecutiva, in quanto la questione non è mai stata sollevata in giudizio²². Per la medesima ragione, a suo tempo, la Consulta espressamente evitò di soffermarvisi²³.

È chiaro, però, che la fase esecutiva è un punto nevralgico per rendere effettiva la garanzia dei diritti individuali: affermare che sussiste un diritto ad un processo porta con sé la conseguenza di dare effettività alla statuizione che ne deriva, soprattutto se essa prevede una liquidazione di somme a titolo risarcitorio, peraltro spesso unica forma possibile quando viene compromesso il bene della vita. Ne consegue che una sentenza che condanna ad un risarcimento del danno, se non ha la possibilità di essere eseguita, contravviene il dettato dell'art. 24 Cost²⁴.

controversia Germania-Italia a cinque anni dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 238/2014, in *Quaderni del Dottorato di ricerca di Diritto Pubblico*, Wolters Kluwer, Milano, 2019, pp. 297-315.

²¹ Par. 5 e 7, disponibile online <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2232368/c7a677b55f971b682c26ca24b07f8b11/staatenimmunitaet-vn-ita-original-data.pdf>.

²² Corte di cassazione, sez. un., sent. n. 20442, del 28 settembre 2020, p. 1.2, della sentenza non si specifica se la "giurisdizione civile" sia quella di mera cognizione o anche quella esecutiva.

²³ Corte costituzionale, sent. n. 238/2014, Considerazioni in diritto, p.1.

²⁴ L'esecuzione di una sentenza è parte essenziale del diritto di accesso al giudice, Corte eur. dir. uomo, *Horsnby c. Grecia*, sent.19 marzo 1997, appl. 18357/91. Anche il Commentario ai *Draft articles on Jurisdictional Immunities of States and Their Property*, del 1991 inquadra il processo di merito e l'esecuzione come due fasi indipendenti e separate. L'immunità nella seconda fase può venire meno se lo Stato acconsente, se indica il bene come aggredibile, se il bene è in uso per scopi non pubblicistici e non commerciali e si trova sul territorio dello Stato del Foro. Il Commentario afferma: "*The practice of States has evidenced several theories in support of immunity from execution as separate from and not*

L'immunità dalla giurisdizione esecutiva, infatti, si concretizza nell'impossibilità di rivalersi sui beni di proprietà dello Stato straniero destinati ad un fine pubblicistico. Rispetto all'esecuzione delle sentenze di merito contro la Repubblica Federale, ciò che svuota la tutela degli individui così come definita all'art. 24 Cost. è la difficoltà pratica di rinvenire su suolo italiano un bene su cui potersi rivalere, a fronte di una mancata corresponsione di somme a titolo di risarcimento da parte del soccombente.

D'altro canto, va sottolineato che non garantire l'immunità dall'esecuzione ad uno Stato integrerebbe un nuovo illecito internazionale e presumibilmente la nascita di una nuova controversia.

La giurisprudenza di legittimità non ha mancato di pronunciarsi sul punto. In particolare, la sent. 14885 del 2018 ha affermato che la validità del titolo esecutivo non necessariamente implica che il bene possa essere aggredibile, appunto in ragione del fine a cui è destinato. In una seconda statuizione, sent. 21995 del 2019, la Suprema Corte ha ricordato che è dovere istituzionale dei giudici di cognizione e dell'esecuzione dare seguito a quanto sancito dalla Consulta nel 2014, ferma restando la non rilevanza di un difetto di giurisdizione nella fase esecutiva, anche quando questo sia stato fatto valere in fase di cognizione. I due momenti processuali sono infatti distinti, come distinte sono le immunità che possono essere fatte valere nell'uno e nell'altro, con la conseguenza che quelle attinenti all'esecuzione riguardano i beni e la loro intangibilità²⁵.

Proprio a tale proposito, si ricorda che in Italia il legislatore ha reso ancora più complessa l'esecuzione forzata su beni stranieri, con chiari effetti sui casi pendenti e concernenti le controversie tra cittadini italiani e Germania. Nel 2014 è stata emanata una disposizione che tutt'oggi rende impossibile aggredire conti correnti

*interconnected with immunity from jurisdiction [...] the question of immunity from execution does not arise until after the question of jurisdictional immunity has been decided in the negative and until there is a judgement in favour of the plaintiff. Immunity from execution may be viewed, therefore, as the last bastion of State immunity. If it is admitted that no sovereign State can exercise its sovereign power over another equally sovereign State (par in parem imperium non habet), it follows a fortiori that no measures of constraint by way of execution or coercion can be exercised by the authorities of one State against another State and its property" (par. 2 p. 56). Cfr. B. CONFORTI, *Il legislatore torna indietro di circa novant'anni: la nuova norma sull'esecuzione sui conti correnti di Stati stranieri*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, pp. 558 ss.; O. LOPES PEGNA, *Giù le mani da Villa Vigoni: quale tutela effettiva per le vittime di gravi crimini compiuti dagli Stati esteri?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2018, pp. 1237-12451.*

²⁵ Cass. sentenze 14885 del 2018 e in particolare sentenza n. 21995 del 2019, sul punto L. BAIADA, *Ancora sull'esecuzione su beni di Stato estero*, in *Questione giustizia*, disponibile all'indirizzo www.questionegiustizia.it/articolo/ancora-sull-esecuzione-su-beni-di-stato-estero-20-09-2019.php.

appartenenti a Stati esteri, qualora il Capo della missione diplomatica dello Stato straniero abbia provveduto a dichiarare che le somme depositate su quel conto siano adibite a pubbliche funzioni (art. 19-bis l.162/2014²⁶). Ciò rende altamente improbabile che si rinvenga sul suolo italiano un bene che possa essere oggetto di esecuzione ed al tempo stesso vanifica ogni tentativo di eseguire le sentenze di merito.

Deve, quindi, confermarsi che l'immunità dall'esecuzione rappresenta *de facto* uno stabile presidio all'immunità degli Stati²⁷, questi ultimi, del resto, sembrano propendere per soluzioni alternative²⁸, esterne all'ambito processuale.

5. Conclusioni

Lo stato dell'arte rivela che in materia di immunità, se anche la giurisprudenza di legittimità ha definitivamente consacrato la possibilità di esercitare la giurisdizione civile di cognizione, tale sforzo appare in pratica vano²⁹. Una sentenza di merito che liquida il risarcimento del danno a favore di una vittima di crimini di Stato è sicuramente un titolo valido, ma non liquidabile per mancanza di beni aggredibili.

Ne consegue che, nonostante il "rinforzo" fornito dalla Suprema Corte di Cassazione con la sentenza in commento, una tutela effettiva per le vittime delle

²⁶ Sul punto B. CONFORTI, *Il legislatore torna indietro di circa novant'anni: la nuova norma sull'esecuzione sui conti correnti di Stati stranieri*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, pp. 558 ss.

²⁷ Cfr commento art. 18 Commentario al Progetto di articoli sulle immunità degli Stati e le loro proprietà, Crf. O. LOPES PEGNA, *Breach of the jurisdictional immunity of a state by declaring a foreign judgement enforceable?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, pp. 1074-1088.

²⁸ La dottrina si è pronunciata sul punto a più riprese: in situazioni di questo genere la via diplomatica sembra essere l'unica risorsa per i privati. Certo è che ad oggi l'Italia non solo non ha provveduto a soddisfare i propri cittadini tramite l'istituto del pagamento del terzo (con un intervento nei procedimenti esecutivi), ma neanche ha adottato altre misure a tutela degli istanti. Sul punto G. GAJA, *Alternative ai controlimiti rispetto a norme internazionali generali e a norme dell'unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2018, pp. 1035 ss.; F. SALERNO, *Gli effetti della sentenza internazionale nell'ordinamento italiano: il caso Germania c Italia, Diritti umani e diritto internazionale*, 2012, pp. 350 ss.; P. PALCHETTI, *Judgement 238/2014 of the Italian Constitutional Court: In Search of a way out*, in *QIL, Zoom Out*, II, 2014, pp. 44 ss.

²⁹ Per usare le parole di un celebre studioso: il parametro costituzionale dell'art. 24 Cost impone il rispetto del principio di effettività il quale dovrebbe essere assicurato "per tutto quello e proprio quello" che il processo è chiamato ad offrire per la protezione del bene della vita ad oggi rimane disatteso (G. CHIOVENDA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, vol. I, Napoli 1935 (ristampa del 1965), pp. 39 ss.).

gravi violazioni commesse dal *Terzo Reich* ed i loro eredi sembra lontana³⁰: sia perché da un lato ancora residuano ritrosie da parte dei giudici di merito - teoricamente non vincolati al *dictum* della sentenza 238 del 2014-, sia perché l'immunità dall'esecuzione rende pressoché impossibile eseguire le sentenze di condanna nei confronti della Germania. La pronuncia della Corte costituzionale genera, infatti, ancora idiosincrasie sia per quanto concerne l'ordinamento interno che quello internazionale, rispetto al quale non pare possa dirsi ancora formata una consuetudine - anche particolare³¹ - che identifichi nella tutela dei diritti individuali un'eccezione alle immunità degli Stati. Tutto ciò comporta che l'Italia continua ad essere responsabile di diversi fatti illeciti sul piano internazionale. Per quanto riguarda in particolare la mancata esecuzione della sentenza della Corte internazionale di giustizia del 2012, ciò comporta una seria perdita di credibilità dell'Italia quanto a Stato rispettoso del diritto internazionale.

³⁰ O. LOPES PEGNA, *Giù le mani da Villa Vigoni: quale tutela effettiva per le vittime di gravi crimini compiuti dagli Stati esteri?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2018, pp. 1237-1245, in part. pp. 1240-1241.

³¹ Le consuetudini particolari sono norme che vincolano un gruppo di Stati accomunati dall'appartenenza ad una zona geografica o che hanno aderito ad un trattato. Esse sono da ammettersi quali fonti di diritto internazionale idonee a modificare o abrogare patti tra gli appartenenti al gruppo. Nel caso in esame, la giurisprudenza italiana resta quasi isolata nell'affermare che la tutela dei diritti dell'individuo merita di prevalere sulle immunità, pertanto appare ancora difficile che si possa rilevare la formazione di una norma consuetudinaria in tal senso, nonostante la prassi sia più fluida oggi rispetto al passato, cfr. A. GIANELLI, *Consuetudine [dir. Int.]*, in *Enc. Giur. Traccani*, disponibile all'indirizzo https://www.treccani.it/enciclopedia/consuetudine-dir-int_%28Diritto-on-line%29/.