

Il DL 63/2010 compromette il diritto dell'individuo a una effettiva tutela giurisdizionale

di

*Andrea Atteritano**

Il DL 63/2010, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 29 aprile 2010, è certamente figlio del contenzioso italo-tedesco pendente davanti alla Corte Internazionale di Giustizia e introdotto dalla Germania al fine di ottenere l'accertamento della non conformità al diritto internazionale dell'ormai noto "principio Ferrini". Ciononostante, la portata del decreto è quella di norma generale e, come tale, trova applicazione al di là delle numerose pretese risarcitorie, pendenti in Italia, di individui vittime di crimini di guerra commessi dalle forze naziste durante il II conflitto mondiale. Una corretta valutazione del decreto deve quindi prescindere dal convincimento di ciascuno sulla legittimità o meno del *trend* maturato nella giurisprudenza italiana sul venire meno dell'immunità dello Stato estero a fronte della commissione di crimini internazionali.

L'art. 1 del DL 63/2010, rinviando all'art. 1 del r.d.l. del 30 agosto 1925, 1621 (convertito con L. 1263/1926), interviene sia sull'efficacia dei titoli esecutivi sia sui procedimenti esecutivi e cautelari basati su tali titoli. In particolare: il comma 1) sospende l'efficacia dei titoli esecutivi nei confronti di Stati esteri e organizzazioni internazionali che ricorrano alla CIG, per l'accertamento della propria immunità dalla giurisdizione italiana e in relazione a controversie oggettivamente connesse a tali titoli. La sospensione cessa con la pubblicazione della sentenza della CIG; il comma 2) dispone la sospensione di diritto, e rilevabile *ex officio*, dei procedimenti cautelari ed esecutivi iniziati sulla base di tali titoli. Se, invece, il ricorso alla CIG pende al momento dell'introduzione del giudizio cautelare o esecutivo, quest'ultimo viene dichiarato improponibile. Il comma 3) contiene, infine, una norma transitoria che dà al decreto efficacia retroattiva, sospendendo l'efficacia dei titoli esecutivi perfezionatisi prima della sua entrata in vigore (*i.e.* 30 aprile 2010). La disposizione transitoria esprime chiaramente il fine del decreto, che è quello di evitare che i procedimenti esecutivi in atto contro la Germania, in particolare quello relativo a Villa Vigoni e ai crediti delle ferrovie tedesche nei confronti di Trenitalia, possano proseguire mentre pende il contenzioso internazionale dinanzi la CIG. E del resto se non ci fosse stato tale contenzioso, sarebbe stato impossibile giustificare i requisiti di necessità e di urgenza che la nostra Costituzione prevede per l'emanazione di un decreto legge e che in ogni caso appaiono dubbi. A quanto si apprende da notizie di stampa, la difesa delle vittime delle stragi naziste ha già chiesto, in un giudizio di Cassazione, la remissione della questione alla Consulta.

Il DL, ora all'esame del Senato per la conversione, è stato approvato con modifiche alla Camera il 25 maggio 2010. Ma molti sono i rilievi che il DL può suscitare, sia sul piano formale che sul piano sostanziale.

* Assegnista di ricerca presso la Luiss Guido Carli; avvocato presso lo studio Hogan Lovells.

Iniziando dal piano formale, il riferimento al r.d.l. del 30 agosto 1925, n. 1622, che richiedeva la previa autorizzazione del Ministro di Grazia e Giustizia per eseguire i beni di uno Stato straniero, a condizione che tale Stato disponesse di analoga procedura (condizione di reciprocità), è decisamente fuorviante. Si tratta, infatti, di un provvedimento inesistente, composto di un unico articolo dichiarato in parte nullo, e di fatto abrogato nella parte restante, dalla Corte Costituzionale. Più nello specifico, con sentenza del 1963, la Consulta ha dichiarato la nullità del comma 4 nella parte in cui non prevedeva la possibilità di ricorrere contro il decreto ministeriale che dichiarava la reciprocità o negava l'autorizzazione. Con sentenza del 1992, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'autorizzazione ministeriale, bocciando l'intero impianto della norma, inclusa quindi, la condizione della reciprocità. Non si capisce, infatti, come possa dirsi ancora in piedi la parte del r.d. sulla reciprocità, quando tale condizione era strettamente connessa al rilascio di un'autorizzazione ministeriale che oramai non c'è più. Ciò è confermato inoltre dal c.d. decreto *taglialeggi*, che ha abrogato tutti gli atti normativi precedenti al 1970, tranne quelli espressamente "salvati". Ebbene, il d. lgs. dell'1 dicembre 2009, n. 179, individua, tra gli atti "da salvare", la legge di conversione del regio decreto (L. 1263/1926, che converte anche numerosi altri provvedimenti di urgenza) ma non anche il regio decreto. La relazione ministeriale al *taglialeggi* spiega che, quando si è voluto salvare un provvedimento di urgenza, si è provveduto a indicare sia il decreto legge sia la legge di conversione. Ne consegue che il richiamo alla L. 1263/1926 è servito a salvare gli altri regi decreti legge che la legge ha convertito, ma non anche il r.d.l. del 30 agosto 1925, n. 1622. Di ciò si è avveduta anche la commissione Giustizia della Camera, che ha stralciato dal DL il riferimento al regio decreto.

Sempre sul piano formale non sembra adeguato il riferimento alle organizzazioni internazionali che presentino ricorso alla CIG. È noto che le organizzazioni internazionali non hanno *locus standi* dinanzi alla CIG in sede contenziosa. Ergo, il riferimento contenuto nel DL è, a mio avviso, espressione di un errore. È vero che potrebbe essere giustificato dalla possibilità per le organizzazioni internazionali di chiedere un parere vincolante alla CIG, ma si tratta di un'ipotesi rara per l'Italia. Gli accordi di sede conclusi tra l'Italia e le organizzazioni internazionali presenti nel nostro territorio prevedono solitamente l'arbitrato. E sebbene la procedura del parere vincolante sia prevista dall'accordo di sede concluso con l'Unido (*ex art. IX della Convenzione sui privilegi e immunità delle Nazioni Unite*, cui l'accordo rinvia - su tali aspetti v. RONZITTI, *La prescrizione rischia di mettere in forse l'accesso alla giustizia da parte dei cittadini*, in *GD*, 15 maggio 2010, n. 20, p. 29), ciò non sembra giustificare l'inserimento delle organizzazioni internazionali nel DL. Non ci sono infatti, allo stato attuale, procedimenti pendenti dinanzi alla CIG per presunte lesioni da parte dell'Italia del diritto all'immunità dell'Unido o di altre organizzazioni e il riferimento alle organizzazioni internazionali potrebbe valere solo *pro futuro*. Ciò comporta il venir meno di quei requisiti di necessità e urgenza imposti dalla Costituzione per l'adozione di un decreto legge e il DL 63/2010 sarebbe di conseguenza censurabile anche sotto tale aspetto. Si esprime, dunque, apprezzamento per l'intervento della Commissione Esteri della Camera che, in sede di conversione del decreto, anche a seguito di audizione informale del Prof. Ronzitti, tenutasi il 12 maggio 2010, ha stralciato il riferimento alle organizzazioni internazionali.

Ancora sul piano formale, il DL parla di improponibilità dei procedimenti esecutivi e cautelari, quando è noto che l'improponibilità riguarda l'azione, non il procedimento. Su questo aspetto, però, la Camera non è intervenuta.

Sul piano sostanziale, è evidente la compromissione del diritto alla tutela giurisdizionale per chiunque, sia esso persona fisica o persona giuridica, si trovi coinvolto in un contenzioso in Italia contro uno Stato estero. Dopo anni di processo, l'individuo ottiene una sentenza di condanna contro uno Stato straniero, lo Stato estero resta inadempiente; per soddisfare il proprio credito, l'individuo tenta un procedimento esecutivo e l'azione gli viene dichiarata improponibile, o il procedimento viene sospeso d'ufficio, nel momento in cui lo Stato convenuto presenta ricorso alla CIG. A quel punto occorre attendere ancora diversi anni perché la CIG si pronunci (il caso italo-tedesco, per esempio, è stato introdotto nel 2008 e a oggi c'è stato solo lo scambio di memorie scritte tra le parti).

Ed è solo dopo la pubblicazione della decisione della CIG che il riavvio delle procedure esecutive sarà possibile, iniziando a questo punto un nuovo e ulteriore *iter*. Sì, certo, ai fini delle sospensioni occorre che il ricorso che lo Stato estero presenta alla CIG sia strettamente connesso al caso e riguardi l'accertamento dell'immunità statale dalla giurisdizione italiana. Ma non è richiesta la sussistenza della giurisdizione della CIG. Ciò significa che lo Stato che voglia boicottare una procedura esecutiva ai suoi danni non ha alcuna difficoltà a farlo, poiché gli basta presentare un ricorso strumentale alla CIG, anche in evidente mancanza di un titolo idoneo a fondarne la giurisdizione. Nel fare ciò dovrà avere l'accortezza di evidenziare un nesso tra il ricorso e i casi pendenti davanti al giudice italiano ma è evidente che non si tratta di una cosa complicata. Inoltre, poiché il DL prevede che la sospensione del procedimento operi di diritto, e sia rilevabile *ex officio* (così come l'improponibilità), lo Stato che ricorre alla CIG non è neanche tenuto a costituirsi nel giudizio esecutivo o cautelare pendente davanti al giudice italiano, potendolo fare, se del caso, successivamente alla riassunzione del procedimento.

Ad essere fortemente compromesso è il diritto a una effettiva tutela giurisdizionale della persona, sia essa fisica o giuridica; è il diritto dei lavoratori dipendenti di ambasciate e consolati di Stati esteri che richiedono il pagamento di somme di denaro dovute per il lavoro svolto (liquidazione di fine rapporto, differenze retributive etc.); è il diritto delle vittime di atti di terrorismo internazionale il cui diritto di credito è stato accertato da sentenze straniere di cui si chiede l'esecuzione in Italia; è il diritto dei proprietari di immobili locati a Stati esteri per fini commerciali; è il diritto di tutti quelli che hanno un rapporto in essere con uno Stato estero e che giunge al suo momento patologico.

In tutta franchezza, le maglie del DL sono troppo larghe per giustificare una simile compromissione del diritto alla tutela giurisdizionale previsto dall'art. 24 Cost. (in tal senso v. Ronzitti, op., loc. cit.). Né, a mio avviso, si potrebbe giustificare tale evidente limitazione di un diritto fondamentale della persona alla luce di un bilanciamento tra valori costituzionali, quali quelli espressi nel riferimento che l'art. 80 Cost. fa all'arbitrato internazionale e il c.d. obbligo di cooperazione con la CIG desumibile, tra l'altro, dell'art. 11 Cost. (in tal senso SALERNO, *Esecuzione in Italia su beni di*

Stati stranieri: il decreto-legge 28 aprile 2010, n. 63, su www.sidi-isil.org). Da un lato mi sembra che in tal modo si carichi di eccessivo significato la norma dell'art. 80 Cost., che statuisce in materia di ratifica dei trattati internazionali imponendo la previa autorizzazione del Parlamento nel caso in cui il Trattato preveda un arbitrato. Dall'altro, è vero che l'Italia ha un obbligo di cooperare con la CIG e che tale obbligo trova, peraltro, fondamento nell'art. 11 Cost; ma a me non sembra che il DL 63/2010 vada in questa direzione. Al momento della presentazione del ricorso alla CIG contro l'Italia, che è il momento in cui il DL sospende l'efficacia dei titoli esecutivi e dei procedimenti esecutivi e cautelari pendenti, l'obbligo di cooperazione per lo Stato convenuto non è certo quello di comportarsi come se avesse già perso nel merito. Anche perché la CIG potrebbe, perfino, declinare la sua competenza. L'obbligo di cooperazione deve essere calibrato in base alle norme che regolano i procedimenti dinanzi la CIG e contenute nel suo Statuto, e la compromissione del diritto alla giustizia espressa dal DL sarebbe giustificabile se la sospensione fosse disposta in presenza di misure provvisorie di carattere cautelare. In pratica, se la CIG adottasse una misura cautelare che disponesse la sospensione dei giudizi nazionali connessi al suo contenzioso, allora si potrebbe ritenere che l'Italia abbia il dovere di provvedere in tal senso in virtù di un obbligo di cooperazione costituzionalmente garantito. Ma il fatto di agire in via preventiva, in un momento in cui non è neanche chiara la sussistenza della giurisdizione della CIG, più che espressione di una cooperazione con il giudicante, è espressione di un comportamento quanto meno di remissione rispetto alla controparte. Il che, francamente, è contrario alla esistenza stessa della controversia.

Tali considerazioni sono state raccolte nella proposta di emendamento Nireinstein, presentata alla Camera in sede di conversione del DL: *“(q)ualora la Corte internazionale di giustizia abbia adottato misure conservative ai sensi dell'articolo 41 del proprio Statuto nell'ambito di ricorsi presentati da uno Stato estero diretti ad accertare la propria immunità dalla giurisdizione italiana, è sospesa di diritto l'efficacia dei titoli esecutivi nei confronti dello Stato medesimo, formati in esito a procedimenti giurisdizionali oggettivamente connessi al ricorso presso la Corte”*. Purtroppo, però, l'emendamento non è passato e si è raggiunta una soluzione di compromesso, che prevede la sospensione dell'efficacia dei titoli esecutivi fino al 31 dicembre 2011.

Questa soluzione ha il pregio di limitare *ratione temporis* l'impatto del DL sui procedimenti pendenti in Italia, ma crea una evidente discrasia con la prescrizione, rimasta inalterata, secondo cui la sospensione della efficacia dei titoli esecutivi cessa con la pubblicazione della decisione della CIG. Cosa accadrà, dunque, se al 31 dicembre 2011 la CIG non si sarà ancora pronunciata? È probabile che il contenzioso italo-tedesco non termini prima di tale data e sicuramente non terminerebbe il procedimento che dovesse essere introdotto nei prossimi mesi da qualunque Stato estero che vi abbia interesse.

La soluzione Nireinstein non solo sarebbe stata più conveniente e conforme a diritto, ma avrebbe evitato anche una discrasia evidente tra due parti discordanti di una medesima disposizione.

Forse si poteva evitare di arrivare all'adozione del DL 63/2010 ed è da chiedersi se non sia il caso di cominciare a pensare seriamente all'ipotesi di ratificare la Convenzione di New York sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni del 2005, in modo da offrire ai giudici uno strumento guida ulteriore costituito da norme messe nero su bianco.