

ormai il principio della immunità ristretta: l'esenzione degli Stati stranieri, in particolare quella attribuita ai funzionari consolari, dalla giurisdizione civile dello Stato di residenza, è limitata agli atti attraverso i quali si esplica l'esercizio delle funzioni pubbliche statali». La Corte ha poi ammesso che «non è però così evidente che questa ipotizzata regola di principio debba applicarsi anche per i rapporti di lavoro costituiti nel territorio ospitante e per attività da svolgersi lì, tra cittadini dello Stato territoriale e Stato ospitato» (p. 689) considerando che «si deve pur tener presente che negli ultimi decenni si è andata sviluppando una tendenza a restringere ancora di più l'ambito della immunità, proprio escludendone la materia dei rapporti di lavoro tra Stato straniero e cittadini dello Stato ospitante». La Corte ha poi riconosciuto che «si rivela una crescente difficoltà, un crescente imbarazzo nel cercare di comporre in modo soddisfacente due contrastanti esigenze: a) assicurare il rispetto dello Stato straniero col riconoscimento della immunità nell'ambito del nocciolo essenziale delle funzioni (nel caso, funzioni consolari); b) assicurare ai cittadini lavoratori nel proprio territorio la tutela dei propri diritti, mediante anche l'accesso ai propri giudici, accesso che pare determinante per consentire loro di ottenere giustizia con mezzi alla loro portata» e ha ritenuto che «sia possibile l'auspicata composizione, in attesa di nuove convenzioni e di leggi inter-ne che vi diano piena ed intera esecuzione, andando più innanzi, rispetto alla linea giurisprudenziale fin qui seguita, nella direzione di una ulteriore restrizione dell'ambito della immunità».

Premettendo che «rimane fermo il criterio di escludere dalla immunità le controversie relative ai rapporti di lavoro ove il dipendente svolga attività decisamente ausiliarie, lontane dalla funzione consolare in senso stretto», la Corte ha affermato che «deve essere utilizzato anche un altro criterio, che pure era già implicitamente contenuto in quello fin qui seguito: il criterio della idoneità o no della decisione richiesta dal dipendente al giudice italiano ad interferire davvero, concretamente, nella funzione consolare» precisando che «se questa potenziale interferenza non sussiste, l'immunità va esclusa anche se si tratti di dipendente con funzioni assai elevate, di collaborazione in senso stretto rispetto alle funzioni consolari vere e proprie» e che «in questo quadro così generale si può in particolare affermare che questa potenziale ingerenza non c'è e quindi rimane esclusa l'immunità tutte le volte che le domande — e la decisione che le accogliesse — riguardino aspetti soltanto patrimoniali del rapporto di lavoro sul quale si fonda la controversia portata dinanzi al giudice italiano» (p. 690). Infatti, ad avviso della Corte «che il consolato sia dichiarato tenuto ad adempiere pagando di più quel dipendente rispetto a quanto esso voleva pagare o si riteneva obbligato a pagare è decisione che in nessun modo può turbare l'organizzazione interna della struttura dell'ufficio consolare che il consolo rimane libero di attuare così [come] egli ritiene, sovraneamente libero nelle sue funzioni» (p. 691). La Corte ha così dichiarato la giurisdizione del giudice italiano nel caso di specie.

200. Sentenza della Corte di cassazione italiana (S.U.) del 3 agosto 2000 n. 530 nel caso *Presidenza Consiglio ministri e al. c. Federazione italiana lavoratori trasporti e al.; Stati Uniti d'America c. Federazione italiana lavoratori trasporti e al.*

Archeo Inc. apud - Dignity del ex Bonas -
Con atto di citazione notificato il 13 luglio 1998 la Federazione Italiana Lavoratori

Trasporto della Provincia di Trento, ed altre persone, avevano convenuto in giudizio dinanzi al Tribunale di Trento gli Stati Uniti sostenendo che i voli di addestramento sui cieli della Provincia autonoma di Trento compiuti quotidianamente — a quote di appena 100 metri di altezza e al di sopra di centri abitati, zone turistiche, campagne, strade, impianti di trasporto su strada, a rotaia ed a fune — dagli aerei da combattimento della NATO avevano già causato numerosi incidenti, anche mortali, ed erano comunque idonei a porre in pericolo la vita, l'incolumità personale e la salute degli individui che prelevano la loro attività lavorativa nella Provincia di Trento. Ritenendo che l'interesse dell'uomo alla vita, alla salute e all'incolumità personale assurga al rango di un vero e proprio diritto della persona, inviolabile, indisponibile, imprescrittibile ed assoluto, gli attori avevano chiesto al giudice di condannare gli Stati Uniti a cessare del tutto i voli o quanto meno «a limitare il sorvolo del territorio della Provincia autonoma di Trento nei limiti che risulteranno in giudizio come necessari e sufficienti ad escludere ogni pericolo per la vita, l'integrità fisica e la salute degli attori e dei lavoratori addetti al settore dei trasporti in generale, ed agli impianti a fune in particolare». Gli Stati Uniti si erano costituiti in giudizio eccependo, in via pregiudiziale, il difetto di giurisdizione del giudice italiano. Nel giudizio erano poi intervenuti la Presidenza del Consiglio dei ministri dello Stato italiano ed il Ministero della difesa, i quali avevano proposto regolamento di giurisdizione alla Corte di cassazione per far dichiarare il difetto di giurisdizione del giudice italiano. Anche gli Stati Uniti avevano proposto, allo stesso scopo, regolamento preventivo di giurisdizione⁵.

Nella sua sentenza del 3 agosto 2000 n. 530, la Corte di cassazione ha premesso che «il precetto dell'immunità dalla giurisdizione civile dello Stato estero è sancito da una norma consuetudinaria internazionale, attualmente in vigore nell'ordinamento italiano in virtù della norma di adeguamento automatico di cui all'art. 10, 1° comma, della Carta costituzionale» e che «come è unanimemente riconosciuto, esso precetto comporta, non già l'insussistenza di qualsiasi tutela giudiziaria nei confronti dello Stato estero, sebbene soltanto, ed unicamente, la preclusione a che i giudici di uno Stato diverso da quello convenuto (quand'anche quelli nazionali dell'attore e competenti secondo le convenzioni internazionali sulla materia oggetto del giudizio) conoscano di una domanda proposta nei confronti dello Stato estero convenuto: da ciò, appunto, l'usuale definizione della regola col broccardo *par in parem non habet jurisdictionem*», con la conseguenza che «nell'ambito del nostro ordinamento positivo, l'applicazione del principio determina il difetto della giurisdizione del giudice italiano in ordine ai giudizi civili proposti nei confronti di uno Stato estero, e non l'improponibilità nel merito della relativa domanda». Ritenendo che nel caso di specie «la questione sull'immunità dalla giurisdizione civile degli Stati Uniti d'America deve essere risolta sulla base del criterio della c.d. immunità ristretta, per il quale l'immunità può essere riconosciuta limitatamente alla attività degli Stati esteri che costituisca estrinsecazione immediata e diretta del loro *jure imperii*» (p. 1158), la Corte di cassazione ha affermato che «l'attività di addestramento alla guerra delle proprie forze armate in funzione difensiva realizza un fine pubblico essenziale ed indefetibile dello Stato: la difesa della propria sovranità e della propria integrità territoriale anche con la forza» ovvero

⁵ In *RDJ*, 2000, pp. 1156-1161.

«un'attività indefettibilmente ed ontologicamente *jure imperii*». La Corte ha poi ribadito la propria giurisprudenza precedente secondo la quale «l'attività militare in senso stretto svolta in Italia dagli organi della NATO (alla quale, come è contestato ed è opportuno sottolineare, devono ricondursi i voli per cui è controversia) è attuata ai fini della tutela della sovranità degli Stati aderenti al Patto; attiene alla sfera del diritto pubblico; si qualifica come *jure imperii*; e determina il difetto della giurisdizione del giudice italiano rispetto ai giudizi che la investano in modo diretto ed immediato» (p. 1159), precisando che dovesse escludersi «sul piano dialettico, che la caratteristica della pericolosità per l'uomo di un'attività possa assumere valore e portata discriminante in ordine alla sua riconducibilità alla sfera del diritto pubblico, ed alla sua idoneità alla realizzazione dei fini istituzionali dello Stato». Inoltre, ha aggiunto la Corte, «ai fini dell'applicazione della regola dell'immunità ristretta, rileva esclusivamente la natura oggettiva dell'attività, del rapporto e della funzione dello Stato estero dedotta in giudizio, ossia l'essere stata posta in essere nell'esercizio ed in attuazione di poteri sovrani, e non assumono valore alcuno i suoi effetti ed i soggetti che ne sono destinatari», con la conseguenza che «la regola dell'immunità dalla giurisdizione civile nei confronti dello Stato estero non trova alcuna limitazione in ordine all'attività d'addestramento alla guerra, neppure in connessione ed in presenza di suoi effetti e conseguenze atti a ledere o a porre in pericolo l'incolumità degli individui» disciplina questa «che, lungi dall'essere disattesa, trova puntuale conferma ed applicazione nelle convenzioni tra gli Stati aventi ad oggetto la predisposizione di strumenti diretti alla comune difesa militare».

Ad esempio, nell'opinione della Corte, «in proposito è emblematica la Convenzione tra gli Stati partecipanti al Trattato del Nord Atlantico sullo statuto delle forze armate della NATO, stipulata a Londra il 19 giugno 1951 e resa esecutiva in Italia con legge 30 novembre 1955 n. 1335» nella quale «il regime fissato nei paragrafi VIII e IX della Convenzione esclude la giurisdizione dello Stato ospitante in ordine a tutte indistintamente le domande riguardanti attività di diritto pubblico aventi un nesso immediato con l'espletamento dei compiti propri degli organi del Patto atlantico, ed *in primis* l'attività di addestramento militare, e la riconosce solo per le domande proposte nei confronti dello Stato estero riguardanti sue attività *jure privatorum* dalle quali esuli ogni aspetto di sovranità». Affermando poi che «la legittimità della disciplina pattizia dettata dalle convenzioni NATO e da quelle omologhe è comunemente ricondotta proprio alla vigenza di una norma consuetudinaria internazionale di identica portata» (p. 1160) la Corte ha precisato che «né, in contrario, può valere la previsione di cui all'art. 8 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 10 dicembre 1948, nella parte in cui riconosce il diritto di ognuno di ricorrere davanti al competente giudice nazionale contro gli atti commessi in violazione dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione e dalle leggi» dal momento che «la stessa mira a disciplinare soltanto i rapporti tra l'individuo e lo Stato del quale quegli è cittadino (nel senso che ogni Stato deve riconoscere ai propri cittadini la tutela giudiziaria dei loro diritti fondamentali) e non anche a regolare la diversa questione della riserva della giurisdizione di ciascuno Stato in ordine alle attività poste in essere in estrinsecazione della propria sovranità, né ad escludere o limitare il principio dell'immunità giurisdizionale rispetto agli atti *jure imperii*» (pp. 1160-1161). Inoltre, ha proseguito la Corte, «la regola consuetudinaria così ricostruita preesisteva all'entrata in vigore della Costituzione italiana,

ed ha assunto valore cogente nel nostro ordinamento in virtù della clausola di adeguamento automatico alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute dettata dall'art. 10, 1° comma, Cost., e non (come assume la controrcorrente nell'ultimo rilievo) in forza di una norma avente efficacia di legge ordinaria; il che comporta che «quella regola è stata recepita nel nostro ordinamento nella sua interezza; e che rispetto ad essa, non si pone, né si può porre, la questione di compatibilità con il nostro sistema costituzionale». La Corte ha infatti ribadito il principio per cui «per le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute anteriori alla data d'entrata in vigore della Costituzione, la disposizione di cui al 1° comma dell'art. 10 della Carta costituzionale ne determina l'automatica ricezione piena e senza limiti; ed il problema della coerenza delle omologhe norme con i principi fondamentali della Costituzione (con la conseguenza, in caso negativo, della preclusione all'operatività del meccanismo dell'adeguamento automatico) si pone solo per le norme che siano venute ad esistenza dopo quella data». La Corte ha quindi concluso nel senso della «sussistenza dei presupposti per l'immunità degli Stati Uniti d'America dalla giurisdizione civile italiana rispetto alla domanda proposta nei suoi confronti nel giudizio pendente davanti al Tribunale di Trento; e la declaratoria del difetto di giurisdizione del giudice italiano» (p. 1161).

201. Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 21 novembre 2001 nel caso *Al-Adsani c. Regno Unito*.

Al-Adsani, un pilota kuwaitiano che aveva partecipato alla guerra del Golfo nel 1991 contro l'Iraq, dopo la liberazione del suo Stato era stato arrestato dalle autorità kuwaitiane ed aveva subito maltrattamenti in carcere. Recatosi in Inghilterra, il 29 agosto 1992, aveva convenuto in giudizio dinanzi ai giudici inglesi il Governo del Kuwait sostenendo di essere stato vittima di atti di tortura e chiedendo il risarcimento dei danni. Dopo diverse decisioni dei giudici inglesi, la Corte d'appello aveva infine riconosciuto al Kuwait l'immunità dalla giurisdizione civile e respinto la domanda. Anche una richiesta di appello alla Camera dei Lords era stata respinta. Al-Adsani adì allora la Corte europea dei diritti dell'uomo ritenendo che il riconoscimento dell'immunità giurisdizionale costituiva un diniego ingiustificato del suo diritto di accesso ad un tribunale ai sensi dell'art. 6, par. 1, della Convenzione europea sui diritti umani, che sancisce il diritto all'equo processo⁶.

Nella sua sentenza del 21 novembre 2001, la Corte europea ha anzitutto affermato che «il diritto di accesso a un tribunale non è peraltro assoluto, ma può essere soggetto a limitazioni, che devono ammettersi in via implicita in quanto il diritto di accesso per sua stessa natura richiede una disciplina da parte dello Stato» e che «a tale riguardo, gli Stati contraenti dispongono di un certo margine di apprezzamento, benché la decisione finale quanto al rispetto dei requisiti previsti dalla Convenzione spetti alla Corte» (§ 53). Ritenendo poi di dover «anzitutto esaminare se la limitazione perseguiva uno scopo legittimo», la Corte europea ha premesso che «l'immunità sovrana è un concetto di diritto internazionale, derivato dal principio *par in parem non habet imperium*, in virtù del quale

⁶ In *RDI*, 2002, pp. 404-419.