

Stato estero – Immunità dalla giurisdizione – Art. 10 Cost. – Collocazione di obbligazioni sul mercato internazionale – Provvedimento di moratoria adottato dallo Stato estero.

E' principio del diritto internazionale consuetudinario, al quale l'ordinamento italiano si conforma in virtù dell'art. 10 Cost., l'esenzione degli Stati esteri dalla giurisdizione civile. Essa concerne gli atti jure imperii, cioè quegli atti attraverso i quali si esplica l'esercizio delle funzioni pubbliche statali, vietando apprezzamenti, indagini o statuizioni che possano incidere o interferire sugli atti o comportamenti dello Stato estero che siano espressione dei suoi poteri sovrani.

Mentre gli atti di emissione e di collocazione di obbligazioni dello Stato sul mercato internazionale hanno natura innegabilmente privatistica, non hanno analoga natura paritetica i successivi provvedimenti di moratoria adottati dal Governo, soprattutto allorché perseguano finalità, eminentemente pubbliche, di governo della finanza in funzione della tutela di bisogni primari di sopravvivenza economica della popolazione in un contesto storico di grave emergenza nazionale, data la preminenza assoluta degli interessi della collettività organizzata a Stato che si intendono tutelare con i provvedimenti in questione.

CASSAZIONE (sez. un. civ.), 27 maggio 2005 n. 6532 - Pres. CARBONE, rel. MORELLI; p.m. APICE (concl. conf.) – Borri c. Repubblica argentina.

RITENUTO I N FATTO

1. L'avvocato Luca Borri - che, nel giugno 2001, per il (dichiarato) complessivo importo di euro 183.000,00, aveva acquistato da B.N.L. e Monte Paschi Siena, che già li detenevano nel loro portafoglio, titoli obbligazionari (denominati global bonds) con scadenza aprile 2008 e tasso di interesse annuo dell' 8,125% [come emessi, nel 1998, dalla Repubblica Argentina nello Stato di New York, quotati in Lussemburgo e poi rivenduti sul "mercato secondario"] - chiedeva ed otteneva, nel successivo luglio 2002, decreti ingiuntivi, con i quali il Giudice di Pace di Firenze intimava al Governo Argentino di pagare al ricorrente, per ciascun decreto, la somma di euro 500,00 (quale frazione del suo maggior credito di euro 183.000,00). E ciò in applicazione del principio (sub art. 1186 c.c.) della "decadenza dal beneficio del termine", applicabile quando il debitore versi in conclamato stato di insolvenza; come nel caso, appunto, della Argentina che - in conseguenza della grave crisi economica che aveva colpito quel paese dall'inizio del 2002 - si era vista costretta a dichiarare, con legge n. 25 del 2002, la "emergenza pubblica in materia sociale, economica e finanziaria".

2. La parte ingiunta si opponeva ai provvedimenti monitori.

Stigmatizzava, in premessa, le iniziative giudiziarie del Borri volte a "soddisfare i propri pretesi diritti in modo unilaterale ed a scapito della paritetica posizione di altre centinaia di migliaia di partecipanti al medesimo prestito obbligazionario. I quali nella quasi totalità, avevano "prescelto, invece, la via dell'azione collettiva sotto il profilo dell'intervento politico e diplomatico", in vista di "una soluzione globale che soddisfi in modo paritario le ragioni di tutti gli obbligazionisti nella misura che risulterà possibile".

- Articolava, quindi, numerosi motivi di opposizione, in rito e nel merito: pregiudizialmente ai quali eccepiva, per altro, il difetto di giurisdizione del giudice italiano. E ciò sotto il triplice profilo:

a) della propria "immunità" da tale giurisdizione, per il principio "par In parem non habet iurisdictionem", venendo nella specie propriamente in considerazione i provvedimenti statuali - 1. n. 25/02 cit., d.M. n. 73/02: 1. n. 25/03 - con i quali, per ragioni di interesse pubblico, era stato disposto il differimento di pagamenti delle obbligazioni pubbliche;

b) dell'esistenza di una clausola (art. 22) del regolamento del prestito obbligazionario in questione, attributiva della giurisdizione ai giudici dello Stato di New York o della Repubblica Argentina per qualsiasi controversia inerente a quei titoli ("L'Argentina si sottoporrà irrevocabilmente alla giurisdizione di qualsiasi delle suddette Corti, con riferimento a qualsiasi delle suddette azioni legali e rinuncerà irrevocabilmente a proporre qualsiasi eccezione relativa al difetto di competenza di dette Corti ...");

c) della inesistenza anche di alcun criterio di collegamento, dell'odierna controversia, alla giurisdizione del giudice italiano, ex lege di d.i.p. n. 218 del 1995 [1].

3. Nel giudizio così instaurato, il Borri ha proposto, quindi, regolamento preventivo per far dichiarare la giurisdizione, invece, del giudice italiano. E ciò in ragione:

a) della natura privatistica, e non iure imperi, della attività svolta dalla Argentina attraverso la collocazione sul mercato di titoli del debito pubblico e della "irrilevanza del d.M. 73/02 e della l. n. 25/03 citt. ai fini del riconoscimento dell'autorità giudiziaria italiana";

b) della "irrilevanza dell'art. 22 del cd. Accordo quadro";

c) della esistenza della giurisdizione nazionale in virtù del combinato disposto dell'art. 3, co. 2, l. 218/1995 e 5, co. 2 n. 1, l. n. 804/1971, di ratifica della Convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968 (per cui, in materia contrattuale, il convenuto può essere citato in uno degli Stati contraenti in relazione al luogo ove l'obbligazione dedotta in giudizio è stata o deve essere eseguita).

- L'intimata ha replicato con controricorso.

- Il P.G. presso questa Corte, nelle sue conclusioni scritte, ha chiesto respingersi il ricorso con declaratoria del difetto di giurisdizione del giudice italiano.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Nel presente giudizio - che, in relazione alla nota vicenda dei bonds argentini, non vede coinvolto alcun soggetto (istituto intermediario/autorità di vigilanza) di nazionalità italiana, ma solo ed esclusivamente la Repubblica Argentina - il quesito pregiudiziale sulla giurisdizione si pone, quindi, in relazione, in primo luogo, al profilo (potenzialmente di ogni altro assorbente) della sussistenza, o meno, della immunità giurisdizionale di quello Stato in relazione al rapporto dedotto in causa.

2. La questione va risolta in applicazione del principio di diritto consuetudinario internazionale, recepito dall'ordinamento italiano in virtù di richiamo dell'art. 10 Costituzione: principio, cd. della "immunità ristretta o relativa".

In virtù del quale l'esenzione degli Stati stranieri dalla giurisdizione civile è limitata agli atti iure imperii (a quegli atti, cioè, attraverso i quali si esplica l'esercizio delle funzioni pubbliche statali) e non si estende, invece, agli atti iure gestionis o iure privatorum (ossia agli atti aventi carattere privatistico, che lo Stato straniero ponga in essere, indipendentemente dal suo potere sovrano, alla stregua di un privato cittadino (cfr., ex plurimis, Sez. un. nn. 2329/1989; 919/1999; 531/2000; 17087/2003).

- Il che equivale a dire che, al fine dell'esenzione dalla giurisdizione del giudice nazionale, è richiesto che l'esame e l'indagine sulla fondatezza della domanda, a questa proposta, comporti apprezzamenti, indagini o statuizioni che possano incidere o interferire sugli atti o comportamenti dello Stato estero (o di un ente pubblico attraverso il quale detto Stato operi per perseguire anche in via indiretta le sue finalità istituzionali), che siano espressione dei suoi poteri sovrani.

- Con l'ulteriore limite (di recente, per altro, evidenziato, in ragione del valore di principio fondamentale dell'ordinamento internazionale assunto dall'obbligo di rispetto dei diritti inviolabili della persona umana) per cui si conviene che anche l'esercizio della sovranità non resti coperto dalla immunità quando si risolve in comportamenti dello Stato estero lesivi, appunto, di quei valori universali di rispetto della dignità umana che trascendono gli interessi delle singole comunità statuali (cfr., sul punto, Sez. un. n. 5044/2004, in fattispecie di domanda risarcitoria di danni connessi a crimini di guerra imputabili allo Stato estero convenuto in giudizio da cittadino italiano innanzi al giudice nazionale) .

3. Nel caso in esame, il carattere "relativo" della immunità dalla giurisdizione civile dello Stato straniero, per il profilo della sua inestensibilità agli atti "iure gestionis", viene, appunto, invocato dal ricorrente, a fondamento della propria istanza di affermazione della giurisdizione italiana nei confronti della Repubblica Argentina, in relazione al giudizio a quo.

E ciò sul rilievo che "l'attività svolta da quello Stato, attraverso la collocazione sul mercato borsistico internazionale di titoli del Debito Pubblico che dovevano essere onorati senza ritardo alle rispettive scadenze, costituisca "attività economica di mero diritto privato, equiparabile a quella svolta da un qualunque altro soggetto debitore che emetta obbligazioni a fronte di prestiti e finanziamenti ricevuti dagli investitori, che non consente, come tale, allo Stato straniero di sottrarsi alla potestà dello Stato ospitante, non potendosi quella stessa attività configurarsi come manifestazione di un potere sovrano, ostativo all'esercizio di un sindacato giurisdizionale".

4. Questa prospettazione difensiva, pur muovendo da esatte premesse, non può essere, però, condivisa nella sua conclusione.

- Ciò perché, mentre natura innegabilmente privatistica hanno gli atti di emissione e di collocazione sul mercato internazionale delle obbligazioni di che trattasi, non analoga natura paritetica hanno i successivi provvedimenti di moratoria, adottati dal Governo argentino, ai quali, del resto, lo stesso ricorrente sostanzialmente pretende di ricollegare la perdita del beneficio del termine ex art. 1186 c.c. ed il conseguente inadempimento di quello Stato.

4.1. Il riferimento va, in particolare, a:

la legge n. 25.561 del 6 gennaio 2002 (in Boletín Oficial del 7.1.2002 n. 19810) che ha dichiarato "l'emergenza pubblica in materia sociale, economica, finanziaria e cambiaria, in conformità a quanto disposto dall'art. 76 della Costituzione nazionale, delegando il Governo a procedere al riordinamento del sistema finanziario ...";

- la l. n. 25.565 in pari data (Bol. Off. n. 29863/02) che ha autorizzato il Ministro dell'Economia a compiere ogni atto necessario al fine di "adeguare i servizi del debito pubblico alle possibilità di pagamento del Governo nazionale ...";

- la Risoluzione n. 73 del 25 aprile 2002 (Bol. Off. n. 29888/02) che, al fine di "un ordinato processo di riprogrammazione di alcune obbligazioni e di rimborso del debito del Governo nazionale" ha disposto "il differimento, nella misura necessaria al funzionamento dello Stato nazionale, dei pagamenti dei servizi del debito pubblico del Governo nazionale fino al 31 dicembre 2002 ovvero sino a che si completi il rifinanziamento dello stesso, qualora ciò accada prima di questa data";

- le leggi n. 25.725 e n. 25.820 del 2003 (ivi nn. 30065 e 30291/03) di proroga della delega al Governo, rispettivamente, fino al 31 dicembre 2003 ed al 31 dicembre 2004;

- la legge, infine, n. 25.827 del 2003 (Boll. Off. n. 30302/03) con la quale il Parlamento ha ulteriormente disposto "il differimento dei pagamenti dei servizi del debito pubblico del Governo nazionale, contratto prima del 31 dicembre 2001 o in virtù di norme dettate prima di tale data, fino a che il Governo nazionale dichiari la conclusione del processo di ristrutturazione dello stesso".

4.2. Tali provvedimenti - incidenti sul momento funzionale, del rapporto obbligatorio tra le parti, con un effetto che sarebbe assurdo ritenere limitato ai soli interessi (come deduce parte ricorrente) e che invece, in relazione alla finalita' perseguita, deve considerarsi esteso anche alla sorte capitale - manifestano, evidentemente, la potesta' sovrana dello Stato.

E cio' sia per la loro natura di leggi di bilancio[quali la nostra Costituzione sottrae anche a referendum abrogativo], sia, soprattutto, per le gia' sottolineate finalita', eminentemente pubbliche, perseguite, di governo della finanza in funzione della tutela di bisogni primari di sopravvivenza economica della popolazione in un contesto storico di grave emergenza nazionale.

4.3. Ne' rileva in contrario il fatto che dette leggi incidano su diritti patrimoniali di cittadini stranieri, poiche' cio' non vale certamente a configurare quella deroga eccezionale alla immunita' che, come sopra detto, e' prospettabile solo in presenza di atti di esercizio della sovranita' che si presentino lesivi di "valori universali della dignita' umana". Valori, con i quali le leggi della Repubblica Argentina, su riferite, non si pongono evidentemente in conflitto, ma che tendono, anzi, a salvaguardare.

4.4. Su questa linea, con affermazione incidentale che leggesi nella sentenza n. 329 del 1992, la Corte costituzionale ha gia', del resto, mostrato a sua volta di ritenere che rientrino nella sfera dei poteri sovrani e di governo dello Stato i provvedimenti di moratoria del debito estero ed il piano, successivamente predisposto, di ripianamento delle obbligazioni contratte.

5. La preminenza assoluta degli interessi della collettivita' organizzata a Stato, che con i provvedimenti indicati si e' esteso tutelare, esclude, pertanto, la valutabilita' degli stessi sotto il profilo della eventuale violazione del regime giuridico di atti negoziali posti in essere " iure privatorum".

Il che, appunto, comporta il riconoscimento della immunita' dalla giurisdizione della Repubblica Argentina, in relazione alle pretese nei suoi confronti azionate dal Borri nel giudizio a quo.

Confermandosi, cosi', per tal profilo, il principio, gia' enunciato con la sentenza n. 331/1999 di questa Corte, per cui l'immunita' ricorre anche nel caso di pretese a contenuto patrimoniale, sempre che il riconoscimento delle stesse richieda apprezzamenti ed indagini sull'esercizio dei poteri pubblicistici dello Stato o ente straniero.

Il quesito sulla giurisdizione va, quindi, risolto con declaratoria del difetto di giurisdizione del giudice italiano nella presente controversia (il che, evidentemente, non esclude che per le sottostanti pretese esistano altre forme di tutela, anche giurisdizionali, compatibili con la immunita' dello Stato qui resistente:

v. art. 22 Accordo Quadro sopra cit.).

6. La natura della lite induce a compensare tra le parti le spese dell'intero giudizio.

Corte costituzionale: orbene, appunto tale diversità esclude — all'opposto di quanto i resistenti invece assumono — che possa da quelle sentenze derivare alcuna conseguenza sulla presente controversia.

Questa, come si è detto, va decisa in base al parametro della immunità giurisdizionale spettante agli Stati stranieri.

Orbene, anche ammesso che nei confronti degli Stati — diversamente dalle organizzazioni internazionali, nelle quali più radicale ed esclusiva è la funzionalizzazione dell'attività — sia possibile distinguere, al fine di ricomprendere soltanto l'uno e non anche l'altro (cfr. sentenza n. 4502 del 1977 citata) nell'area della esenzione giurisdizionale, fra il momento organizzativo in sé considerato e lo svolgimento delle vicende e dei rapporti attuativi dell'organizzazione, non v'è dubbio che ciò di cui il giudice italiano dovrebbe in questa causa conoscere è proprio il fatto organizzativo nella sua essenza, la contestazione cadendo sullo stesso esercizio del potere normativo attraverso il quale l'ente internazionale ha delineato la propria struttura ed il proprio ordinamento nel modo avvezzo il quale i sindacati sono insorti, siccome denegatorio della loro stessa soggettività in quell'ordinamento e comunque delle posizioni loro riconosciute dal diritto nazionale.

Se, dunque, in discussione viene lo stesso potere dell'ente internazionale di strutturarsi, a mezzo della propria normazione, in un dato modo, l'assoluta estraneità rispetto all'ordinamento nazionale di quel potere, identificantesi con la soggettività pubblica dell'ente ed in essa risolvendosi, esclude che il giudice nazionale abbia la facoltà, esercitata invece dal Pretore, sia di indagare circa la congruenza e la necessità — rispetto alle finalità operative in ragione delle quali l'ente internazionale fruisce della immunità dalla giurisdizione — del risultato dell'esercizio del potere stesso quanto a norma in concreto posta e quanto a struttura con essa realizzata, sia di commisurare quella norma e quella struttura al c.d. ordine pubblico internazionale, che è misura della ricevitività nell'ordinamento nazionale di singoli atti ad esso altri-menti estranei, ma non anche della giurisdizione dell'ordinamento straniero nel suo stesso farsi, rispetto al quale gli altri ordinamenti non hanno diversa alternativa che il riconoscimento o il disconoscimento.

Nella specie invero, si ripete, i sindacati, agendo ex art. 28 dello statuto dei lavoratori contro il soggetto internazionale, assimilato ai fini considerati ad uno Stato straniero, sull'assunto che questo disconoscerebbe ad esse associazioni ricorrenti le situazioni soggettive configurate dalla norma nazionale, sottopongono al giudice pretese, che presuppongono una organizzazione dell'ente convenuto idonea a consentire l'effettiva applicazione di quelle situazioni e quindi una realtà strutturale affatto diversa da quella che l'ente medesimo, nell'esercizio del suo potere normativo, si è in concreto data, e così postulano una ingerenza dello Stato italiano, attraverso i suoi organi giurisdizionali, nell'organizzazione del soggetto internazionale convenuto, da queste Sezioni unite enunciata e già esclusa nei confronti anche delle mere organizzazioni internazionali diverse dallo Stato (cfr. sentenza n. 3368 del 7 luglio 1978, in tema proprio di ricorso ex art. 28 nei confronti della NATO, della cui motivazione, peraltro, reputasi qui non utilizzabile la concorrente argomentazione tratta, per analogia, dalla non esperibilità di detta azione nei confronti dello Stato italiano, attega la sottoposizione alla Corte costituzionale della relativa questione disposta con le citate ordinanze n. 6 del 1977 e n. 468 del 1976).

In definitiva, va dunque negata la giurisdizione del giudice italiano sulla causa. Ricorrono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese dell'intero giudizio, comprese quelle relative alle fasi del giudizio di merito. (*Omissis*)

Immunità dalla giurisdizione e dall'esecuzione - Agenti diplomatici - Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 - Norme internazionali consuetudinarie - Adattamento automatico - Questione di legittimità costituzionale.

L'art. 31, paragrafi 1 e 3, della Convenzione sulle relazioni diplomatiche, firmata a Vienna il 18 aprile 1961 — secondo cui l'agente diplomatico beneficia, per la sua attività privata, dell'immunità dalla giurisdizione civile e da misure di esecuzione dello Stato presso il quale è accreditato — è meramente ricognitiva di una più che secolare norma consuetudinaria internazionale dettata dall'esigenza di assicurare all'agente diplomatico la piena indipendenza nell'espletamento della sua missione (ne im-pediatur legato).

Pertanto la questione di legittimità costituzionale sollevata — come è formalmente esatto — in ordine alla legge di esecuzione della predetta Convenzione (legge 9 agosto 1967 n. 804) investe in realtà una norma consuetudinaria internazionale, alla quale il nostro ordinamento risultava adeguato già prima dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e risulta ora automaticamente adeguato in virtù dell'art. 10, 1° comma, Cost.

Le norme sull'immunità diplomatica dalla giurisdizione non sono incompatibili con gli articoli 2, 3, 1° comma, 10, 2° comma, 24, 1° comma, 102, 1° comma, Cost., dato il loro fine di assicurare l'indipendente espletamento della missione diplomatica, istituto imprescindibile del diritto internazionale, dotato anche di garanzia costituzionale, come risulta dall'art. 87, 8° comma, Cost.

Il meccanismo di adeguamento automatico previsto dall'art. 10, 1° comma, Cost. non consente che le norme di diritto internazionale general-mente riconosciute formatesi dopo l'entrata in vigore della Costituzione violino i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale.

CORTE COSTITUZIONALE, 18 giugno 1979 n. 48 - Pres. AMADEI - Rel. BUC-
CIARELLI DUCCI - Soc. Immobiliare Soblim c. Russel.

Ritenuto in fatto. — Nel corso di un giudizio di opposizione a decreto ingiun-tivo emesso a carico dell'addetto militare presso l'Ambasciata canadese in Roma, per canoni di locazione dell'appartamento abitato dal colonnello Russel, il Tribunale di Roma, chiamato a decidere sulla sussistenza della giurisdizione del giudice italiano (e quindi sulla validità del decreto opposto), eccitata da una parte, nonché sulla richiesta di concessione di provvisoria esecuzione con cauzione, formulata ex adverso, ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 9 agosto 1967 n. 804, nella parte in cui dà esecuzione all'art. 31 paragrafi 1° e 3° della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche, in riferimento agli arti-coli 2, 3, 1° comma, 10, 2° comma, 11, 24, 1° comma, e 102, 1° comma, Cost.

matico straniero, con conseguente impossibilità di disporre l'esecutività di un provvedimento processuale civile. Viene invocata la lesione dei medesimi principi costituzionali, già illustrata.

È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con atto di deduzioni depositato il 18 marzo 1978, chiedendo dichiararsi l'infondatezza della questione proposta.

Osserva la difesa dello Stato che le disposizioni impugnate, esecutive delle immunità previste dall'art. 31, paragrafi 1° e 3°, della Convenzione di Vienna, vanno considerate come introdotte nell'ordinamento interno ex art. 10 Cost., perché espressione di un principio di diritto internazionale generalmente riconosciuto. Sotto altro profilo la particolare immunità considerata in tale Convenzione non contraddice l'invocato principio di eguaglianza, perché questo va valutato contemporaneamente con altre esigenze parimenti tutelate, quali l'opportunità di agevolare le relazioni diplomatiche tra gli Stati, mentre il diritto di difesa non potrebbe esser violato una volta che viene espressamente salvaguardata la possibilità di adire i tribunali dello Stato accreditante.

L'Avvocatura dello Stato rileva, tuttavia, che al problema va esaminato inquadrando in una più generale visione, che tenga conto e dell'ampia portata della Convenzione di Vienna e della condotta costantemente tenuta dallo Stato italiano nei confronti degli altri Stati con cui intrattiene relazioni diplomatiche, particolarmente in questo settore dell'immunità (parziale) dalla giurisdizione civile. È evidente, infatti, che l'eventuale pronuncia di illegittimità della norma denunciata creerebbe gravi problemi nelle relazioni con gli altri Stati anche per effetto del principio di reciprocità, con eventuali responsabilità di diritto internazionale.

Inoltre l'Avvocatura contesta che il diplomatico goda dell'immunità come privato individuo e che dalla giurisprudenza della Cassazione citata nell'ordinanza di rimessione possano trarsi conseguenze pertinenti il caso di specie, con argomentazioni a fortiori. In primo luogo si richiama al complesso di norme concernenti le immunità diplomatiche da cui risulta che esse sono state concesse *ne impediatur legatio*: trattasi, com'è noto, di istituti volti ad impedire comportamenti che possano interferire nel libero svolgimento delle funzioni proprie dell'agente diplomatico. In secondo luogo si rileva che la invocata sentenza della Cassazione ha fatto applicazione dei principi concernenti l'immunità giurisdizionale degli Stati in quanto soggetti di diritto nella sfera territoriale di altro Stato, riferendosi ad una tradizionale discriminazione tra atti posti ad essere *iure gestions* o *iure imperii*. Di qui l'estraneità della materia decisa da quella sentenza rispetto al tema delle immunità che gli Stati reciprocamente si riconoscono a favore degli agenti diplomatici, persone fisiche la cui opera è considerata essenziale per lo svolgimento di determinate funzioni statali di potere estero. Ed è noto che a fondamento di tali immunità vi è il principio consuetudinario secolare di inviolabilità dell'agente diplomatico.

Argomenti, questi, che si oppongono, a maggior ragione, alla denunciata immunità « dalle misure di esecuzione ».

Si è costituito in giudizio il colonnello Ronald Russel, addetto militare canadese, rappresentato e difeso dall'avvocato Dante Guerrieri, con atto di deduzioni depositato il 21 marzo 1978, chiedendo dichiararsi l'infondatezza delle questioni sollevate.

La difesa della parte civile premette che le immunità diplomatiche costituiscono un istituto consuetudinario pluriscolare dell'ordinamento internazionale, in relazione al quale la Convenzione di Vienna appare dettata dall'esigenza di una maggiore chiarezza di delimitazione, per evitare malintesi.

La Commissione per il diritto internazionale dell'O.N.U. formulò un progetto che costituì il documento di lavoro per la conferenza dei plenipotenziari, convocata a

adempimento di un contratto di locazione nei confronti dell'agente personale di adese — che l'art. 31 par. 1° della citata Convenzione di Vienna, resa esecutiva in Italia mediante l'ordine di esecuzione di cui alla legge citata, prevedendo l'esenzione dalla giurisdizione civile dello Stato accreditario (con alcune eccezioni che nella specie non rilevano), contrasterebbe immanzituito con gli articoli 11 e 102 Cost. Secondo il giudice *a quo* tale immunità non rientrerebbe tra le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute cui si adegua l'ordinamento interno in virtù dell'art. 10 Cost., come emergerebbe dalla circostanza che è occorsa una apposta convenzione internazionale per disciplinare la materia.

L'immunità denunciata non avrebbe quindi tale supporto costituzionale, essendo l'ordinamento interno adeguato ad essa in virtù della citata legge ordinaria.

Nell'ordinanza di rimessione si afferma in particolare che l'immunità diplomatica, così come tradizionalmente giustificata, non è diretta ad assicurare benefici personali bensì non costituirebbe altro che una proiezione dell'immunità dello Stato cui appartiene il diplomatico, e non dovrebbe quindi concernere i rapporti giuridici privati dell'agente diplomatico. Pertanto la norma di adeguamento denunciata violerebbe il principio generale che attribuisce la funzione giurisdizionale alla magistratura (art. 102 Cost.), mentre la deroga disposta con la citata legge ordinaria n. 804 del 1967 non si potrebbe giustificare ex art. 11 Cost. Infatti l'ordine di esecuzione nel diritto interno di un trattato internazionale, attuato con legge ordinaria, potrebbe consentire la censura limitazione di sovranità solo se il trattato ritenesse tra quelli stipulati al fine specifico e diretto di « assicurare la pace e la giustizia tra le nazioni », il che è contestato dal giudice *a quo*, rappresentando altresì che altrimenti, attraverso la legge ordinaria di esecuzione di trattati internazionali, sarebbe assai facile modificare la portata delle norme costituzionali.

Un secondo vizio d'illegittimità costituzionale è prospettato dal Tribunale di Roma sotto il profilo che la denunciata immunità dei diplomatici stranieri dalla giurisdizione civile, lede il diritto di ogni cittadino (o anche degli altri stranieri) ad agire in giudizio per la tutela dei loro diritti o interessi (art. 24, 1° comma, Cost.), che rientra tra « i diritti inviolabili dell'uomo » garantiti dall'art. 2 della Carta. Né una violazione dell'art. 24 Cost. potrebbe essere esclusa dalla remota possibilità di agire davanti ai tribunali dello Stato accreditante, per l'estrema difficoltà di esercizio del diritto di azione, che resterebbe sostanzialmente vanificato.

Una terza censura è formulata assumendosi che, essendo concessa al diplomatico straniero l'immunità dalla giurisdizione civile come convenuto, ma la titolarità del diritto di agire in giudizio come attore, è violato il principio di eguaglianza in quanto esige che allo straniero non possa essere riconosciuta una posizione preminente rispetto al cittadino o ad altri stranieri privati individui (articoli 3 e 10, 2° comma, Cost.).

Il giudice *a quo* ha sollevato la questione sopra enunciata nel convincimento che l'immunità dalla giurisdizione civile sarebbe concessa, in siffatti casi, all'agente diplomatico non come titolare di una particolare potestà, bensì quale privato individuo, confortandosi in questa opinione sulla base delle argomentazioni contenute in una sentenza della Cassazione a sezioni unite, che affronta il diverso problema della distinzione dei casi in cui lo Stato straniero è soggetto, o meno, alla giurisdizione italiana, a seconda dei rapporti giuridici che costituiscono oggetto della controversia.

Infine il Tribunale di Roma sollecita le medesime censure nei confronti della norma interna di adeguamento all'art. 31, par. 3°, della citata Convenzione, nel punto in cui vieta di porre in essere « una misura di esecuzione » nei confronti del diplo-

2. Occorre innanzitutto individuare la fonte della norma impugnata, deducibile, secondo l'ordinanza di rimessione, dall'ordine di esecuzione di cui alla legge n. 804 del 1967, che avrebbe adeguato l'ordinamento italiano alle clausole della convenzione internazionale configuranti l'immunità dell'agente diplomatico dalla giurisdizione civile dello Stato ospitante, con talune limitazioni che, nella specie, non interessano.

La Corte ritiene che l'ordinamento italiano si è adeguato, ancor prima dell'entrata in vigore della Costituzione, alla norma di diritto internazionale, generalmente riconosciuta, che ha sancito l'obbligo degli Stati di riconoscere reciprocamente ai propri rappresentanti diplomatici l'immunità dalla giurisdizione civile, anche per gli atti posti in essere quali privati individui.

In proposito la concordata dottrina internazionalistica, numerosi atti di legislazione dei singoli ordinamenti statali, la giurisprudenza consolidata dei giudici interni e soprattutto la consuetudine più che secolare degli Stati nelle loro reciproche relazioni, dimostrano, senza possibilità di dubbio, la nascita di una norma generale avente per oggetto tale immunità, che è riconosciuta all'agente diplomatico per la sua attività privata e non in quanto agisca quale organo dello Stato straniero: in tale ipotesi, infatti, la sua attività sarebbe imputabile allo Stato stesso. La consuetudine è sorta non per attribuire un privilegio personale, ma al fine di assicurare in ogni caso che il diplomatico possa compiere il suo ufficio. Invero l'immunità dalla giurisdizione civile, sia pure con talune eccezioni, è apparsa necessaria proprio per garantire la piena indipendenza nell'espletamento della missione: *ne impediatur legatio*.

3. La prospettazione della questione, così come formulata dal giudice a quo, riferita all'ordine di esecuzione di cui alla legge n. 804 del 1967, in relazione all'art. 31, paragrafi 1° e 3°, della Convenzione di Vienna, appare solo formalmente esatta perché, sul punto che interessa, la disposizione pattizia è veramente ricognitiva della norma di diritto internazionale generale sopra descritta.

Il fondamento della questione va considerato, pertanto, con riferimento a questa ultima norma, ed il vero oggetto del giudizio, cui va rivolto l'esame della Corte, concerne la compatibilità, con gli invocati principi costituzionali, della norma interna di adeguamento alla consuetudine internazionale generale. Infatti, già da lungo tempo, ad essa si è conformato, come è pacifico secondo dottrina e giurisprudenza, l'ordinamento italiano, per effetto del principio di adeguamento automatico alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, ora espressamente previsto dall'art. 10, 1° comma, Cost.

Rimane allora da considerare come possa armonizzarsi l'immunità in questione con le disposizioni costituzionali di raffronto. Ritiene la Corte che il denunciato contrasto sia soltanto apparente e risolvibile applicando il principio di specialità. Invero le deroghe alla giurisdizione derivanti dall'immunità diplomatica non sono incompatibili con le norme costituzionali invocate, in quanto necessarie a garantire l'espletamento della missione diplomatica, istituto imprescindibile del diritto internazionale, dotato anche di garanzia costituzionale, come risulta dall'art. 87 Cost., secondo cui il Presidente della Repubblica « accredita e riceve i rappresentanti diplomatici ».

Occorre comunque affermare, più in generale, per quanto attiene alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute che venissero ad esistere dopo l'entrata in vigore della Costituzione, che il meccanismo di adeguamento automatico previsto dall'art. 10 Cost. non potrà in alcun modo consentire la violazione dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, operando in un sistema costituzionale che ha i suoi cardini nella sovranità popolare e nella rigidità della Costituzione (art. 1, 2° comma, e titolo VI della Costituzione).

Vienna nel 1961, conclusasi con la firma della relativa Convenzione. Ad avviso dell'avvocato Guerrieri è pacifico che l'adeguamento del diritto italiano alle clausole della Convenzione di Vienna non ha avuto luogo in virtù del principio di adeguamento automatico previsto dall'art. 10 Cost., non operante nei confronti di norme pattizie, bensì in virtù dell'ordine di esecuzione contenuto nella citata legge 9 agosto 1967 n. 804. Tuttavia, onde valutare il valore delle norme così immesse, nell'ambito della gerarchia delle fonti, soccorrerebbe l'art. 11 della Cost., particolarmente per quelle, delle clausole pattizie, che avessero carattere di « novità » rispetto alle precedenti consuetudini generali in materia. Viene osservato, infatti, che la Commissione affari esteri della Camera, nella sua relazione, ha rilevato che « la codificazione non vuole essere una semplice ricognizione dichiarativa delle norme esistenti, ma vuole disciplinare... sul piano giuridico le nuove realtà manifestatesi nella vita diplomatica », risolvendo anche antiche questioni sulla portata delle singole immunità.

A sostegno dell'applicabilità dell'art. 11 Cost. alla Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 si afferma che non si tratta di un qualsiasi trattato internazionale, atteso che, come risulta dal relativo preambolo, vi era la persuasione che una convenzione internazionale sulle relazioni, prerogative ed immunità diplomatiche avrebbe contribuito a favorire le relazioni di amicizia tra i Paesi, quale che fosse la diversità dei loro regimi costituzionali o sociali. Lo scopo preminente della Convenzione — così individuato — di favorire la pace e la giustizia tra i popoli, consentirebbe il riferimento all'art. 11 Cost., con le possibili conseguenti limitazioni di sovranità, legittime anche se introdotte nell'ordinamento interno con una legge ordinaria.

Il principio del *ne impediatur legatio*, che è a fondamento delle denunciate immunità, costituisce norme speciali, giustificerebbe la deroga agli articoli 3 e 24 Cost., nonché l'esenzione dalle misure di esecuzione. Neppure si avrebbe violazione dell'art. 102 Cost., in quanto, ferma restando la regola secondo cui la funzione giurisdizionale va esercitata da magistrati ordinari, nei casi di immunità diplomatiche si verificherebbe una mera causa di improcedibilità dell'azione.

Considerato in diritto. — 1. Alla Corte è stata prospettata questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 9 agosto 1967 n. 804, nella parte in cui dà esecuzione all'art. 31, paragrafi 1° e 3°, della Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 — secondo cui l'agente diplomatico gode dell'immunità dalla giurisdizione civile dello Stato accreditario — per assertedo contrasto con gli articoli 2, 3, 1° comma, 10, 2°, comma, 11, 24, 1° comma e 102, 1° comma, Cost.

Gli invocati principi costituzionali sarebbero violati, ad avviso del giudice a quo, per i seguenti motivi: a) la carenza di giurisdizione civile contrasterebbe con l'art. 102 Cost., che attribuisce tale funzione ai giudici, né sarebbe invocabile l'art. 11 Cost., perché la ravvisata limitazione di sovranità potrebbe essere giustificata solo da un trattato internazionale diretto in modo specifico ad assicurare la pace e la giustizia tra le nazioni e non dalla Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche, avente altre finalità; b) l'immunità dalla giurisdizione civile escluderebbe la garanzia di diritti, inviolabili dell'uomo, tra cui v'è quello di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi, risultando eccessivamente onerosa l'azione di fronte ai giudici dello Stato accreditante (articoli 2 e 24 Cost.); c) la stessa immunità creerebbe una disparità di trattamento tra cittadini e stranieri o anche tra stranieri. Infatti, i diplomatici, pur restando titolari del diritto di azione, avrebbero il privilegio di non poter esser convenuti in giudizio, con conseguente violazione degli articoli 3, 1° comma, e 10, 2° comma, Cost.

A questo punto è ultronea ogni considerazione in ordine all'ambito di applicazione dell'art. 11 Cost. ed alla immunità del diplomatico dagli atti del processo esecutivo civile.

Per questi motivi la Corte costituzionale dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale concernente l'immunità diplomatica dalla giurisdizione civile dello Stato accreditatario (art. 2 della legge 9 agosto 1967 n. 804, nella parte in cui dà esecuzione all'art. 31, paragrafi 1° e 3°, della Convenzione di Vienna 18 aprile 1961), sollevata in riferimento agli articoli 2, 3, 1° comma, 10, 2° comma, 11, 24, 1° comma, 102, 1° comma, Cost., con l'ordinanza del Tribunale di Roma in epigrafe indicata.

Estradizione - Pena di morte - Trattato italo-francese del 1870 - Convenzione europea del 1957 - Questione di legittimità costituzionale - Stranieri - Principio di eguaglianza.

La circostanza che al Trattato italo-francese « per la reciproca estradizione dei mafattori », firmato a Parigi il 12 maggio 1870, sia stata data esecuzione con decreto (r.d. 30 giugno 1870 n. 5726) anziché con legge non è d'ostacolo alla sottoponibilità delle norme racchiuse nello stesso Trattato al controllo di costituzionalità, essendo certo che i decreti di esecuzione di convenzioni sull'estradizione erano, nel vigore dello Statuto albertino, fonti equiparate alle leggi formali.

È da escludere che l'art. 11 della Convenzione europea di estradizione, firmata a Parigi il 13 dicembre 1957 (resa esecutiva in Italia con legge 30 gennaio 1963 n. 300), in virtù del quale l'estradizione può essere negata quando si tratti di reati puniti con la pena capitale dallo Stato richiedente e questo non offra allo Stato richiesto adeguate assicurazioni che la pena medesima non verrà eseguita, corrisponda ad una norma internazionale generalmente riconosciuta, diversi ribellando i comportamenti e le convinzioni degli Stati in materia.

La rilevanza della questione di costituzionalità di una norma contenuta in un trattato internazionale reso esecutivo nello Stato non è esclusa dal fatto che, con riguardo al testo di una convenzione destinata a sostituire il trattato considerato, l'Italia abbia comunicato di volere applicare immediatamente la norma diretta a modificare quella sottoposta al controllo di costituzionalità, posto che tale ultima norma non perde vigore in conseguenza di una simile comunicazione.

La circostanza che l'art. 10, 2° comma, Cost. preveda che la condizione giuridica dello straniero « è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali » non comporta che la legge ordinaria di esecuzione di uno di tali trattati si sottragga al controllo di costituzionalità. Non me di raffronto per siffatto controllo non sono i soli disposti costituzionali

che si riferiscono esplicitamente agli stranieri in genere.

Il r.d. 30 giugno 1870 n. 5726, con il quale è stata ordinata l'esecuzione in Italia del Trattato italo-francese di estradizione del 12 maggio 1870, nella parte in cui consente l'estradizione per i reati sanzionati con la pena capitale della morte nell'ordinamento dello Stato richiedente, è costituzionalmente illegittimo per contrasto con l'art. 27, 4° comma, e con l'art. 3, 1° comma, Cost.

Il testuale riferimento dell'art. 3, 1° comma, Cost. ai soli cittadini non esclude che l'eguaglianza davanti alla legge sia garantita anche agli stranieri, ove si tratti di assicurare la tutela dei diritti inviolabili (come la Corte costituzionale ha affermato ripetutamente), quali il diritto alla vita, specificamente protetto, in sede penale, dall'art. 27, 4° comma, Cost.

L'eguaglianza di trattamento si applica anche nei rapporti tra stranieri e stranieri, ancorché appartenenti a Stati diversi; sicché, considerata la riserva apposta dall'Italia alla Convenzione europea di estradizione — riserva per la quale l'Italia « in nessun caso accorderà l'estradizione per reati puniti con la pena capitale dalla legge della Parte richiedente » —, l'estradizione dello straniero appartenente ad uno Stato estraneo alla suddetta Convenzione accordata per reato punito con la pena di morte risulta contraria al principio di eguaglianza.

In mancanza di estradizione, ai delitti commessi dallo straniero all'estero si applica l'art. 10 cod. pen.

CORTE COSTITUZIONALE, 21 giugno 1979 n. 54 - Pres. AMADEI - Rel. PALADIN - Imp. Cullier; Ciamborriani; Vallon.⁽¹⁾

Ritenuto in fatto. — I. Chiamata a pronunciarsi sull'estradizione del cittadino francese Cullier Guy Georges, imputato di un reato commesso in Francia per cui l'ordinamento dello Stato richiedente prevede la pena capitale, la sezione istruttoria della Corte d'appello di Trieste — con ordinanza del 17 febbraio 1977 — ha sollevato questione di legittimità costituzionale del r.d. 30 giugno 1870 n. 5726. Secondo l'ordinanza di rinvio tale decreto, nella parte in cui rende esecutivi gli articoli 1, 2

(1) Quali esempi della « recentissima giurisprudenza della Corte di cassazione » — richiamata nella motivazione — favorevole alla concessione dell'estradizione, in base al Trattato italo-francese del 1870, per delitti che l'ordinamento dello Stato richiedente sanziona con la pena capitale, possono ricordarsi Cass. pen., 9 maggio 1977 n. 950, oltre p. 810 ss., e le altre due sentenze citate nella relativa nota redazionale.

Le sentenze della Corte costituzionale 23 novembre 1967 n. 120, 26 giugno 1969 n. 104 e 16 luglio 1970, n. 144, citate in motivazione, si leggono in Rivista, rispettivamente, 1968, p. 383 ss., 1969, p. 573 ss., con nota di A. Cassese (Sulla costituzionalità dell'obbligo di segnalare lo straniero all'autorità di pubblica sicurezza), e 1972, p. 279 ss.