

**IL DIRITTO INTERNAZIONALE
COME STRUMENTO DI RISOLUZIONE
DELLE CONTROVERSIE**
Casi scelti

a cura di
Elisa Baroncini

particolare, ha escluso che a tale risultato si possa pervenire per il tramite dell'applicazione analogica – al procedimento di prevenzione – dell'art. 441, comma 3, cod. proc. pen., il quale prevede che il giudizio abbreviato – normalmente trattato in camera di consiglio – si svolga in udienza pubblica quando ne fanno richiesta tutti gli imputati. Il rimettente ha rilevato, infatti, che difettano le condizioni legittimanti tale operazione ermeneutica, sia perché il ricorso all'analogia presuppone il riconoscimento di un vuoto normativo, qui non ravvisabile in presenza di una specifica disposizione contraria (il citato art. 127, comma 6, cod. proc. pen.); sia a fronte delle marcate differenze strutturali e funzionali dei procedimenti in questione (giudizio abbreviato e procedimento di prevenzione). [...]

10. Gli artt. 4 della legge n. 1423 del 1956 e 2-ter della legge n. 575 del 1965 devono essere, pertanto, dichiarati costituzionalmente illegittimi per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione si svolga, davanti al tribunale e alla corte d'appello, nelle forme dell'udienza pubblica. In conformità alle indicazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo, resta fermo il potere del giudice di disporre che si proceda in tutto o in parte senza la presenza del pubblico in rapporto a particolarità del caso concreto, che facciano emergere esigenze di tutela di valori contrapposti, nei limiti in cui, a norma dell'art. 472 cod. proc. pen., è legittimato lo svolgimento del dibattimento penale a porte chiuse.

Corte costituzionale, sentenza del 22 ottobre 2010, n. 299*

Immigrazione – Potestà legislativa delle Regioni – Attività regionali per l'attuazione di accordi internazionali – Politica estera e rapporti internazionali – Ratifica degli accordi internazionali – Art. 80 Cost. – Art. 117, c. 2, Cost.

Il giudizio in esame ruota attorno a una questione di competenza legislativa tra lo Stato e la Regione Puglia in materia di immigrazione, fenomeno di indubbio interesse per una regione costiera, che, per posizione geografica, costituisce un approdo naturale per gli immigrati.

A fronte della significativa presenza di immigrati sul territorio regionale, il legislatore regionale pugliese ha approvato la l.r. n. 32/09, tesa a promuoverne l'inclusione e l'integrazione sociale.¹ La legge esordisce affermando che, con riguardo

* Nota introduttiva e massimazione di Luca Paladini.

¹ Legge della Regione Puglia, 4 dicembre 2009, n. 32 "Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia".

agli immigrati, la Regione concorre alla tutela dei diritti inviolabili della persona riconosciuti nella Costituzione, nelle convenzioni internazionali in vigore e nei principi di diritto internazionale consuetudinario (art. 1) e che, nell'ambito delle proprie competenze, essa concorre all'attuazione dei principi espressi dagli artt. 2, 3 e 10 Cost., dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 e da alcuni trattati internazionali (art. 2).² Sul piano degli interventi, la legge regionale riorganizza alcune azioni già intraprese e ne avvia di nuove, riunendole in un sistema integrato di servizi volti alla protezione, all'inclusione sociale, all'assistenza socio-sanitaria, all'alfabetizzazione e all'inserimento lavorativo degli immigrati extracomunitari.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso giudizio di legittimità costituzionale in via principale su diverse disposizioni della legge regionale, lamentando lo sconfinamento in alcune delle competenze legislative che l'art. 117, c. 2, Cost. riserva allo Stato. Con riguardo ai profili internazionalistici, così è per l'art. 1, c. 2, lett. h), che prevede l'attuazione, a livello regionale, dei principi espressi anche nella "Convenzione internazionale per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie", approvata il 18 dicembre 1990 dall'Assemblea Generale ONU ed entrata in vigore il 1 luglio 2003. Da qui la censura dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui la norma regionale viola la competenza esclusiva statale in materia di politica estera e rapporti internazionali, in quanto si propone di attuare un trattato non ancora ratificato dall'Italia. È inoltre dedotta l'illegittimità dell'art. 2, c. 1, che prevedendo l'applicazione della legge regionale anche a favore dei cittadini "neocomunitari", qualora risulti a loro più favorevole, sconfinava nella competenza statale dei rapporti con l'Unione europea.

Il ricorso governativo appare comunque incentrato – come osservano anche i giudici costituzionali – sulla scelta lessicale operata dal legislatore pugliese, che, nel riferirsi agli immigrati presenti (o presenti a qualunque titolo) sul territorio, sembrerebbe disciplinare interventi a favore degli immigrati irregolari, i quali – come afferma il Governo – "non solo non avrebbero titolo a soggiornare ma, una volta sul territorio nazionale, dovrebbero essere perseguiti penalmente" (diritto, 2.2). Da ciò l'ulteriore e collegata censura secondo cui la legge contestata precluderebbe all'in-

² Si tratta della Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati, della Convenzione di New York del 1989 sui diritti del fanciullo, della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale del 1992 (adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (UE) del 7 dicembre 2000 e dalle direttive europee in materia di riconoscimento dei diritti dei cittadini soggiornanti, della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori del 1996 (adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa) e della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie del 1990.

staurazione di “interventi volti al riconoscimento o all'estensione di diritti in favore dell'immigrato irregolare o in attesa di regolarizzazione” (ibidem).

La difesa regionale ha sostenuto che il richiamo ai “principi contenuti” nella Convenzione del 1990 riguardasse principi già recepiti dall'ordinamento italiano, sia perché aventi natura consuetudinaria e quindi oggetto di adattamento automatico ex art. 10 Cost., sia in quanto coincidenti con altri obblighi internazionali previsti da trattati di cui l'Italia è parte, in particolare “la Convenzione OIL” (sic)³ e il protocollo addizionale della Convenzione di Palermo del 2000 contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico dei migranti. In definitiva, l'obbligo di fornire assistenza ai migranti sarebbe conforme all'art. 117, primo comma, Cost., che impone alle Regioni di esercitare la potestà legislativa nel rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, come nel caso in esame. Quanto alla previsione relativa ai nuovi cittadini dell'Unione, la parte resistente ha sostenuto che la norma ha inteso equipararli agli immigrati ai fini dell'applicazione della legge regionale, sempre che ciò risulti per loro più vantaggioso rispetto al trattamento cui hanno diritto in base al diritto dell'Unione europea. In generale, la Regione ha evidenziato la necessità che lo scrutinio di legittimità avvenisse tenendo conto che la legge censurata si prefigge di agevolare la realizzazione di diritti già affermati dalla Costituzione e dalle leggi statali e che gli interventi previsti, di cui possono beneficiare anche gli immigrati, riguardano delle competenze regionali.

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 1, c. 2, lett. b), della l.r. n. 32/09, poiché prevede l'attuazione di un trattato non ancora ratificato, che peraltro regola materie che eccedono le competenze regionali. I giudici ribadiscono che le attività regionali tese all'attuazione e all'esecuzione di accordi internazionali debbono avvenire nel quadro normativo delimitato dall'art. 117, c. 5, Cost.⁴ e dalla legge n. 131 del 5 giugno 2003 (in particolare l'art. 6, co. 1),⁵ e non possono realiz-

³ Dovrebbe trattarsi della Convenzione n. 143 dell'Organizzazione internazionale del lavoro “concerning Migrations in Abusive Conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers”, entrata in vigore il 9 dicembre 1978 e ratificata dall'Italia nel 1981.

⁴ “Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza”.

⁵ Art. 6, c. 1, legge 5 giugno 2003, n. 131, recante “Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”: “Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, provvedono direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali ratificati, dandone preventiva comunicazione al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consi-

zarsi direttamente (a) quando sia necessaria una legge di ratifica ex art. 80 Cost.⁶ e (b) nel caso di accordi non riconducibili a quelli stipulati in forma semplificata e che intervengano in materia regionale. Nemmeno è possibile, a parere del Giudice delle leggi, collegare il riferimento ai principi della Convenzione internazionale per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie del 1990, contenuto all'art. 1, c. 2, lett. b) della legge impugnata, all'attuazione delle sole norme di diritto internazionale consuetudinario, in quanto il richiamo è così "generico e sostanzialmente indefinito" (diritto, 5.1) da non consentire di interpretare restrittivamente la norma.

Con riguardo, invece, all'art. 2, c. 1, la Corte ha ritenuto la censura governativa non fondata. I giudici hanno ribadito, come già nella sent. n. 269/2010, che l'inclusione dei neocittadini dell'Unione tra i destinatari delle norme regionali non fa che assicurare "quelle prestazioni ad essi dovute nell'osservanza di obblighi comunitari e riguardanti settori di propria competenza, concorrente o residuale, riconducibili al settore sanitario, dell'istruzione, dell'accesso al lavoro ed all'edilizia abitativa e della formazione professionale" (diritto, 3.1). Pertanto, nel favorire l'integrazione dei nuovi cittadini dell'Unione, la norma partecipa all'attuazione delle disposizioni comunitarie in materia di cittadinanza europea, ed in particolare l'art. 18 TFUE.⁷

Quanto alle restanti censure, i giudici hanno ritenuto illegittimo anche l'art. 1, c. 3, lett. h), per il quale le politiche regionali mirano a garantire agli immigrati anche la tutela legale e l'effettività del diritto di difesa, per violazione della competenza esclusiva statale in materia di giustizia (art. 117, c. 2, lett. l), Cost.), mentre le rimanenti sono state dichiarate inammissibili, perché non suffragate da argomentazioni, oppure non fondate, in quanto l'attività legislativa regionale è avvenuta nel rispetto delle competenze attribuite.

Giova aggiungere che la Corte sottolinea – quasi ad apostrofare alcune delle argomentazioni governative – che lo straniero è "titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona" (in senso conforme: sent. n. 148/2008 e sent. n. 61/2011)⁸ e che esiste "un nucleo irriducibile del diritto alla

glio dei ministri ..., i quali, nei successivi trenta giorni dal relativo ricevimento, possono formulare criteri e osservazioni".

⁶ Come la Corte aveva già affermato nella sent. n. 379/2004, "... il riferimento all'attuazione degli accordi internazionali 'stipulati' dallo Stato e non anche 'ratificati' non potrebbe certo legittimare un'esecuzione da parte regionale prima della ratifica che fosse necessaria ai sensi dell'articolo 80 della Costituzione, anche perché in tal caso l'accordo internazionale è certamente privo di efficacia per l'ordinamento italiano" (diritto, 3).

⁷ Art. 18 TFUE: "Nel campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità".

⁸ Nella sent. n. 61/2011, riguardante l'impugnazione, da parte del Presidente del Consiglio

salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto". Diritto il quale, perciò, dev'essere riconosciuto "anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso" (diritto, 2.2.1).

La Corte costituzionale:

2.2. In via preliminare, la sintesi del primo gruppo di censure rende palese che il ricorrente, dopo avere trascritto, in parte, le disposizioni regionali con esse impugnate, ne ha dedotto l'illegittimità costituzionale esclusivamente in quanto, a suo avviso, esse sarebbero applicabili (soprattutto in virtù della formula lessicale dei citati artt. 1, commi 1 e 3, lettere a ed h e 2, comma 1) «anche ai cittadini stranieri privi di regolare permesso di soggiorno», i quali «non solo non avrebbero titolo a soggiornare, ma, una volta sul territorio nazionale, dovrebbero essere perseguiti penalmente». Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, dette norme violerebbero i parametri evocati, poiché «incidono sulla disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli immigrati» e prevedono «interventi volti al riconoscimento o all'estensione di diritti in favore dell'immigrato irregolare o in attesa di regolarizzazione». Pertanto, benché tali norme regolino molteplici e non omogenei interventi – quali, tra gli altri, quelli diretti a «garantire l'accoglienza e l'inclusione sociale» degli immigrati e la loro «partecipazione alla vita pubblica locale (art. 1, comma 3, lettere c ed e) – riconducibili a differenti ambiti materiali, le uniche specifiche censure proposte riguardano dette disposizioni esclusivamente nella parte in cui sarebbero riferibili agli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno, nonché l'art. 1, comma 3, lettera h), e ciò in virtù dell'ampio riferimento al parametro dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.; conseguentemente, è soltanto entro questi termini e limiti che esse possono qui costituire oggetto di scrutinio.

2.2.1. Identificato l'ambito del sindacato al quale vanno sottoposte le disposizioni impugnate, va ricordato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, deve essere riconosciuta la possibilità di interventi legislativi delle Regioni con riguardo al fenomeno

dei ministri, della legge della Regione Campania 8 febbraio 2010, n. 6 "Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania", di contenuto analogo a quello della legge regionale pugliese, la Corte conferma la propria posizione sugli interventi regionali in tema di immigrazione. Affermano i giudici che deve essere riconosciuta la possibilità di tali interventi legislativi, purché riguardino materie attribuite alla competenza concorrente e residuale delle Regioni, come, ad esempio, il diritto allo studio o all'assistenza sociale. Ciò, in quanto l'intervento pubblico concernente gli stranieri non può limitarsi al controllo dell'ingresso e del soggiorno sul territorio nazionale, che è di competenza statale, ma deve necessariamente considerare altri ambiti, poiché – viene nuovamente sottolineato – "lo straniero è titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona" (diritto, punti 2.1 e 5.1).

dell'immigrazione, per come previsto dall'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998, fermo restando che «tale potestà legislativa non può riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, ma altri ambiti, come il diritto allo studio o all'assistenza sociale, attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle Regioni» (sentenza n. 134 del 2010). L'intervento pubblico concernente gli stranieri non può, infatti, limitarsi al controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stessi sul territorio nazionale, ma deve necessariamente considerare altri ambiti – dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione – che coinvolgono molteplici competenze normative, alcune attribuite allo Stato, altre alle Regioni (sentenze n. 156 del 2006, n. 300 del 2005).

Lo straniero è «titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona» (sentenza n. 148 del 2008). Inoltre, esiste «un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto». Quest'ultimo diritto deve perciò essere riconosciuto «anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso» (sentenza n. 252 del 2001). Il legislatore statale, con il d.lgs. n. 286 del 1998, ha recepito tale impostazione, statuendo, in relazione all'assistenza sanitaria, soprattutto all'art. 35, comma 3, che «ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono assicurate, nei presidi pubblici ed accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva», assicurando altresì la tutela sociale della gravidanza e della maternità, a parità di trattamento con le cittadine italiane, la tutela della salute del minore, le vaccinazioni, gli interventi di profilassi internazionale, la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive ed eventualmente bonifica dei relativi focolai. L'art. 43, commi da 2 ad 8, del d.P.R. n. 394 del 1999, disciplina, in dettaglio, le modalità di erogazione delle prestazioni previste dal citato art. 35, comma 3, disponendo, al comma 8, che «le regioni individuano le modalità più opportune per garantire che le cure essenziali e continuative previste dall'articolo 35, comma 3, del testo unico, possono essere erogate nell'ambito delle strutture della medicina del territorio o nei presidi sanitari, pubblici e privati accreditati, strutturati in forma poliambulatoriale od ospedaliera, eventualmente in collaborazione con organismi di volontariato aventi esperienza specifica». Questa Corte, nello scrutinare le norme di una legge regionale che pure facevano riferimento alla tutela di diritti fondamentali degli immigrati, eventualmente non in regola con il permesso di soggiorno, ha, quindi, escluso che esse rechino vulnus alle competenze legislative dello Stato, poiché, «in attuazione dei principi fondamentali posti dal legislatore statale in tema di tutela della salute», esse provvedono «ad assicurare anche agli stranieri irregolari le fondamentali prestazioni sanitarie ed assistenziali atte a garantire il diritto all'assistenza sanitaria, nell'esercizio della propria

competenza legislativa, nel pieno rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale in tema di ingresso e soggiorno in Italia dello straniero, anche con riguardo allo straniero dimorante privo di un valido titolo di ingresso» (sentenza n. 269 del 2010).

2.2.2. Nel quadro di tali principi, la questione concernente il citato art. 1, comma 3, lettera h), è fondata. La norma stabilisce, infatti, che le politiche della Regione sono finalizzate, tra l'altro, «a garantire la tutela legale, in particolare l'effettività del diritto di difesa, agli immigrati presenti a qualunque titolo sul territorio della regione». Siffatta disposizione contempla, dunque, un intervento che, in considerazione dell'univoco riferimento allo scopo di «garantire la tutela legale» e «l'effettività del diritto di difesa», concerne, all'evidenza, aspetti entrambi riconducibili all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., parametro evocato in modo ampio, ma congruamente, dal ricorrente. Peraltro, questa conclusione si impone anche in riferimento alla disciplina del diritto di difesa dei non abbienti, che le norme statali contemplano in riferimento al processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario e negli affari di volontaria giurisdizione, garantendolo anche allo straniero e all'apolide residente nello Stato (artt. 74 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia»). Pertanto, neppure in relazione a questo profilo la norma è riconducibile ad un ambito materiale di competenza regionale (in particolare, a quello dei servizi e dell'assistenza sociale), con conseguente illegittimità costituzionale della medesima.

2.2.3. Le questioni aventi ad oggetto il primo gruppo di censure e le altre norme indicate nel paragrafo 2 non sono fondate. L'art. 1 della legge della Regione Puglia n. 32 del 2009 (senza, peraltro, considerare la lettera h), del comma 3, sopra esaminata) è, infatti, la sola di dette disposizioni che, unitamente all'art. 10, comma 5 (esaminato di seguito), contiene un generico richiamo alla «tutela dei diritti dei cittadini immigrati presenti sul territorio regionale» (comma 1) e menziona esplicitamente gli stranieri «presenti a qualunque titolo sul territorio regionale» (comma 3, lettera a), quindi, è univocamente riferibile anche a quelli di essi non in regola con il permesso di soggiorno. Tuttavia, la prima norma fa a questi riferimento allo scopo di stabilire che le politiche della Regione, evidentemente nell'ambito delle proprie competenze, devono «garantire i diritti umani inviolabili» (art. 1, comma 3, lettera a), i quali, come sopra precisato, spettano anche agli stranieri non in regola con il permesso di soggiorno, sino a quando nei loro confronti non sia emesso ed eseguito un provvedimento di espulsione, senza che ciò valga a legittimarne la presenza nel territorio dello Stato, oppure ad incidere sull'eventuale esercizio dell'azione penale per il reato di cui all'art. 10-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998, qualora ne sussistano i presupposti.

La circostanza che i citati artt. 1, commi 1 e 3, lettera a), e 10, comma 5, sono le uniche disposizioni impugnate a fare univoco riferimento agli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno, permette, dunque, di escludere che la generica definizione di «immigrati» contenuta nelle altre norme impugnate le renda ad essi riferibili. Inoltre, la previsione contenuta nell'art. 2, comma 1, della legge regionale in esame, in virtù della quale i «destinatari» della medesima «sono di seguito indicati come immigra-

ti», contrariamente alla deduzione del ricorrente, neppure può dare adito a dubbi. La norma, nello stesso comma, nel periodo immediatamente precedente, esplicita, infatti, quali siano i soggetti cui è riferibile detta accezione e tra questi non sono compresi gli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno; i quali sono, invece, espressamente contemplati dalle disposizioni sopra richiamate. Pertanto, è chiara l'infondatezza della sola specifica censura proposta dal ricorrente in relazione a dette norme, concernente l'asserita applicabilità degli interventi dalle stesse previsti anche agli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno, oltre quanto eventualmente reso necessario per garantire la tutela dei diritti fondamentali. [...]

5. Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, infine, della illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettera h), della legge Regione Puglia n. 32 del 2009, il quale dispone che la «Regione concorre, nell'ambito delle proprie competenze, all'attuazione, in particolare, dei principi espressi», tra l'altro, «dalla Convenzione internazionale per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie, approvata il 18 dicembre 1990 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite ed entrata in vigore il 1° luglio 2003». A suo avviso, poiché detta Convenzione non è stata ancora ratificata dall'Italia, la norma impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., il quale attribuisce la materia «politica estera e rapporti internazionali» alla competenza esclusiva dello Stato.

5.1. La questione è fondata. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'attività delle Regioni volta all'attuazione ed all'esecuzione di accordi internazionali deve muoversi all'interno del quadro normativo contrassegnato dall'art. 117, quinto comma, Cost., e dalle norme della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» (sentenza n. 12 del 2006; siffatto parametro è stato implicitamente, ma chiaramente evocato dal ricorrente). I «rapporti internazionali» e la «politica estera» (art. 117, secondo comma, lettera a, Cost.) sono, poi, rispettivamente, «riferibili a singole relazioni, dotate di elementi di estraneità rispetto al nostro ordinamento» ed alla «attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità ed al suo indirizzo» (sentenze n. 258 e n. 131 del 2008; n. 211 del 2006). Inoltre, le Regioni, nelle materie di propria competenza, «provvedono direttamente all'attuazione ed all'esecuzione degli accordi internazionali», nel rispetto delle norme di procedura stabilite dall'art. 3 della legge n. 131 del 2003. Questa Corte ha anche già affermato che le Regioni non possono dare esecuzione ad accordi internazionali indipendentemente dalla legge di ratifica, quando sia «necessaria ai sensi dell'art. 80 della Costituzione (anche perché in tal caso l'accordo internazionale è certamente privo di efficacia per l'ordinamento italiano)» e nel caso in cui non siano riconducibili a quelli stipulati in forma semplificata e che intervengano in materia regionale (sentenza n. 379 del 2004), riguardando invece, come nella specie, molteplici profili eccedenti le competenze delle Regioni. Ed è questo quanto stabilisce la norma in esame, la quale, in violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, prevede di dare esecuzione alla citata Convenzione, benché non sia stata ancora ratificata [dalla Repubblica italiana]. La lettera

della disposizione impugnata e l'ampio – generico e sostanzialmente indefinito – riferimento all'attuazione dei principi espressi dalla Convenzione, «alla luce del generale canone ermeneutico del “legislatore non ridondante”» (sentenza n. 226 del 2010), rendono, infine, palese che, contrariamente alla deduzione della Regione, neppure è possibile offrirne un'interpretazione restrittiva, ritenendo che essa renderebbe applicabili esclusivamente le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute (art. 10, primo comma, Cost.), con conseguente illegittimità costituzionale della medesima.

Corte Costituzionale, sentenza del 22 ottobre 2014, n. 238*

Immunità giurisdizionali dello Stato straniero – Diritto al giudice e tutela giurisdizionale effettiva (artt. 2 e 24 Cost.) – Controlimiti – Art. 10 Cost. e adattamento al diritto consuetudinario – Art. 94 della Carta ONU

Nell'ambito di tre procedimenti civili di risarcimento dei danni instaurati dalle vittime, e loro eredi, di crimini di guerra e contro l'umanità commessi dall'esercito tedesco durante la seconda guerra mondiale in parte in Italia e in parte all'estero, il Tribunale di Firenze sollevava con altrettante ordinanze questione di legittimità costituzionale relativamente (a) alla “norma interna corrispondente alla norma di diritto internazionale generale sull'immunità degli Stati stranieri dalla giurisdizione degli altri Stati, come interpretata dalla Corte Internazionale di Giustizia (CIG)” con sentenza del 2012 resa nel caso Germania c. Italia, (b) all'art. 1 L. n. 848/1957, recante ordine di esecuzione della Carta ONU, e (c) all'art. 3 L. n. 5/2013 della legge di adesione dell'Italia alla Convenzione ONU del 2004 sulle immunità giurisdizionali degli Stati, nella misura in cui essi, richiamando l'art. 94 della Carta ONU, impongono al giudice italiano di declinare la propria giurisdizione in applicazione della norma accertata dalla CIG nella citata sentenza del 2012.

Il giudice rimettente riteneva nella fattispecie esistente un conflitto fra la norma consuetudinaria sull'immunità giurisdizionale degli Stati esteri e il diritto di ciascuno ad agire in giudizio per la tutela dei propri diritti (diritto al giudice), protetto dall'art. 24 Cost., in combinato con l'art. 2 Cost. che afferma il principio di tutela dei diritti fondamentali della persona umana.

In primo luogo, la Corte costituzionale, con sentenza interpretativa di rigetto, afferma il contrasto fra i principi fondamentali di cui agli artt. 2 e 24 Cost. e la

* Nota introduttiva e massimazione di Andrea Insolia.