

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE  
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. Nicola	MARVULLI	- Primo Presidente -
Dott. Alfio	FINOCCHIARO	- Presidente di sezione -
Dott. Paolo	VITTORIA	- Rel. Consigliere -
Dott. Ernesto	LUPO	- Consigliere -
Dott. Enrico	ALTIERI	- Consigliere -
Dott. Michele	VARRONE	- Consigliere -
Dott. Luigi Francesco	DI NANNI	- Consigliere -
Dott. Maria Gabriella	LUCCIOLI	- Consigliere -

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso proposto da:

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, in persona de Presidente pro -tempore, MINISTERO DELLA DIFESA, in persona del Ministro pro -tempore, domiciliati in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che li rappresenta a difende ope legis.

- ricorrenti -

contro

DUSAN MARKOVIC, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA DGLI SCIPIONI 268-A, presso lo studio dell'avvocato GIUSEPPE BOZZI, che lo rappresenta e difende, giusta delega in calce al controricorso;

- controricorrente -

nonché contro

COMANDO DELLE FORZE ALLEATE DELL'EUROPA MERIDIONALE (AFSOUTH) e AMBRETTA RAMPELLI, nella qualità di procuratrice speciale dei sigg.ri MUSICA JONTIC, MARKOVIC ZORAN, JONTIC VLADIMIR;

- intimati -

per regolamento preventivo di giurisdizione in relazione al giudizio pendente n. 30329-00 del Tribunale di ROMA;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio il 08-02-02 dal Consigliere Dott. Paolo VITTORIA;

lette le conclusioni scritte dal Sostituto Procuratore Generale Dott. Antonio MARTONE il quale chiede che le Sezioni unite della Corte di Cassazione, dichiarino inammissibile il regolamento con le conseguenze di legge.

La Corte

**FATTO**  
**Svolgimento del processo**

1. - Ambretta Rampelli, agendo in qualità di procuratrice speciale di Dusan Markovic, Dusica Jontic, Zoran Markovic e Vladimir Jontic, ha convenuto in giudizio davanti al tribunale di Roma la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero della difesa ed il Comando delle Forze Alleate dell'Europa Meridionale - Afsouth.

Ha proposto una domanda di condanna al risarcimento dei danni.

I fatti esposti nella citazione sono i seguenti.

L'edificio che ospitava gli studi della Radio Televisione Serba, nella notte del 23.4.1999, è stato deliberatamente colpito nel corso di una delle operazioni aeree condotte dalla Nato contro la Repubblica federale di Jugoslavia.

Una parte dell'edificio è crollata e nel crollo hanno trovato la morte Dejan Markovic e Slobodan Jontic, congiunti degli attori.

Queste le ragioni di diritto poste a base della domanda.

Essere stato scelto come bersaglio l'edificio della emittente televisiva costituisce un modo di conduzione delle ostilità non consentito dal I Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12.8.1949, perché diretto contro un obiettivo non militare e rivolto intenzionalmente a colpire civili; è poi vietato dall'art.

174 del Codice penale militare di guerra.

La responsabilità per le conseguenze che ne sono derivate deve essere riferita allo Stato italiano, sia perché come paese membro della Nato ha concorso alla determinazione di adottare l'indicato modo di condurre le ostilità, sia perché l'operazione bellica è stata compiuta a partire dal suo territorio e dunque trovano applicazione le norme dettate dall'art. VIII, paragrafo 5, della Convenzione di Londra del 19 giugno 1951, approvata con la L. 30 novembre 1955, n. 1335.

2. - I convenuti si sono costituiti in giudizio.

Le amministrazioni dello Stato hanno eccepito il difetto assoluto di giurisdizione, l'Afsouth il difetto di giurisdizione del giudice italiano.

3. - Le due amministrazioni, con ricorso notificato a tutte le altre parti, hanno poi chiesto che la questione di giurisdizione sia risolta dalle sezioni unite e sia dichiarato il difetto di giurisdizione dell'Autorità giudiziaria.

Hanno svolto queste considerazioni.

Lo Stato è assoggettato alla giurisdizione dei suoi giudici solo quando si presenta come "Stato - amministrazione", perché in questo caso il potere giudiziario può porsi rispetto ad esso in posizione di alterità e quindi di terzietà.

Questa posizione di alterità e terzietà del giudice non può configurarsi quando lo Stato è chiamato davanti al giudice nella sua unitaria soggettività di "Stato - comunità" ed è ciò che accade quando in suo confronto sono fatte valere pretese che rilevano da comportamenti tenuti come soggetto sovrano nel campo dei rapporti internazionali.

In questo caso i suoi atti possono essere sindacati solo da Corti internazionali alla cui competenza giurisdizionale lo Stato si sia assoggettato in relazione a specifiche materie.

La domanda è stata proposta in confronto del Ministero della difesa sul presupposto che ricorra la competenza giurisdizionale prevista dall'art. VIII n. 5 della Convenzione di Londra del 19.6.1951, ratificata con la L. 30 novembre 1955, n. 1335.

Ma nel caso ne manca il presupposto dato dal fatto che i danni siano stati causati nel territorio dello Stato di soggiorno.

4. - Gli attori, che hanno resistito e chiesto sia dichiarato che la giurisdizione sussiste, hanno svolto queste considerazioni.

Al primo argomento hanno contrapposto che deliberare e porre in atto un'operazione bellica è comportamento che si imputa allo Stato apparato e non allo Stato comunità e che, comunque, dalle convenzioni internazionali sul diritto umanitario bellico derivano limiti alla scelta dei modi in cui condurre un'azione di guerra, oltrepassati i quali lo Stato risponde dei danni provocati dal suo atto anche nei confronti dei singoli che li subiscono, ai quali si deve quindi riconoscere il diritto di adire lo Stato davanti ai suoi giudici.

Al secondo argomento hanno contrapposto che potersi o no considerare il fatto avvenuto sul territorio italiano attiene non alla giurisdizione, ma alla responsabilità.

5. - Il pubblico ministero ha concluso per iscritto, chiedendo sia dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario.

Ha osservato che non è in questione la giurisdizione, ma l'esistenza di norme o principi che consentano di affermare la responsabilità fatta valere con la domanda.

Le parti hanno depositato una memoria.

## **DIRITTO** **Motivi della decisione**

1. - Il regolamento di giurisdizione è ammissibile.

È questione di giurisdizione, la cui soluzione può essere chiesta alle sezioni unite con l'istanza di regolamento, anche quella su cui si deve statuire che ogni giudice difetta di giurisdizione (art. 382, secondo comma, cod. proc. civ.) - Sez. Un. 9 gennaio 1978 n. 53.

2. - La domanda riferisce allo Stato italiano una responsabilità che è fatta dipendere da un atto di guerra, in particolare da una modalità di conduzione delle ostilità belliche rappresentata dalla guerra aerea.

La scelta di una modalità di conduzione delle ostilità rientra tra gli atti di Governo.

Sono questi atti che costituiscono manifestazione di una funzione politica, della quale è nella Costituzione la previsione della sua attribuzione ad un organo costituzionale: funzione che per sua natura è tale da non potersi configurare, in rapporto ad essa, una situazione di interesse protetto a che gli atti in cui si manifesta assumano o non assumano un determinato contenuto - Sez. Un. 12 luglio 1968 n. 2452; 17 ottobre 1980 n. 5583; 8 gennaio 1993 n. 124.

Rispetto ad atti di questo tipo nessun giudice ha potere di sindacato circa il modo in cui la funzione è stata esercitata.

3. - Le norme del Protocollo di Ginevra del 1977 (artt. 35.2, 48, 49, 51, 52 e 57) e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (artt.

2 e 15.2), che disciplinano la condotta delle ostilità, hanno bensì come oggetto la protezione dei civili in caso di attacchi, ma in quanto norme di diritto internazionale regolano rapporti tra Stati.

Gli stessi trattati strutturano i procedimenti per accertare le violazioni, prevedono le sanzioni in caso di responsabilità (art. 91 del Protocollo; art. 41 della Convenzione), indicano le Corti internazionali competenti ad affermarla.

Le leggi che vi hanno dato applicazione nello Stato italiano non contengono per contro norme espresse che consentano alle persone offese di chiedere allo Stato riparazione dei danni loro derivati dalla violazione delle norme internazionali.

Che disposizioni con questo contenuto siano implicitamente risultate introdotte nell'ordinamento per effetto della esecuzione data alle norme di diritto internazionale è principio che trova poi ostacolo in quello contrario, di cui si è fatto cenno, per cui alle funzioni di tipo politico non si contrappongono situazioni soggettive protette.

Del resto, per assicurare nell'ambito dell'ordinamento interno una riparazione per il pregiudizio risentito in conseguenza della violazione di norme della Convenzione sui diritti dell'uomo, con riguardo all'art. 6 ed a proposito del mancato rispetto del termine di ragionevole durata del processo, si è provveduto con apposita legge (la L. 24 marzo 2001, n. 89).

4. - La possibilità di assoggettare a sindacato la determinazione del Governo circa la condotta delle ostilità nell'ambito delle operazioni aeree della Nato contro la Repubblica federale di Jugoslavia non può d'altra parte essere tratta dalla Convenzione di Londra del 1951.

La circostanza che gli aerei impiegati nel bombardamento della stazione radio televisiva di Belgrado possano avere utilizzato basi ubicate sul territorio italiano costituisce un momento della più complessa operazione di cui si chiede di valutare la liceità e dunque non rileva ai fini della applicazione della norma dettata dal paragrafo 5 dell'art. VIII della Convenzione, che presuppone al contrario la commissione di un atto al riguardo del quale la valutazione di illiceità possa essere compiuta.

5. - Decidendo sulla questione di giurisdizione, di cui la Presidenza del Consiglio dei ministri ed il Ministero della difesa hanno chiesto la soluzione in relazione alla domanda proposta dagli attori nei loro confronti, si deve statuire che conoscere della controversia non spetta al giudice ordinario né ad alcun altro giudice.

5.1. - Nessuna pronuncia sulla giurisdizione deve essere resa in relazione alla domanda che gli attori hanno proposto, con la stessa citazione, in confronto del Comando delle Forze Alleate dell'Europa Meridionale, ed in relazione alla quale lo stesso Comando davanti al giudice di merito ha sollevato eccezione di difetto di giurisdizione del giudice italiano.

Il Comando non ha dal canto suo presentato istanza di regolamento nè ha preso parte a questa fase del giudizio chiedendo una statuizione sulla giurisdizione nei suoi confronti.

Si tratta di domanda contro diverso convenuto e la circostanza che sia stata proposta con la medesima citazione non toglie che si sia in presenza di causa diversa, sebbene riunita in

un unico processo, sicché non può esercitarsi a suo riguardo, in questa sede, il potere di rilievo e decisione di ufficio sulle questioni di giurisdizione.

6. - Le spese di questa fase e dell'intero giudizio, tra i ricorrenti e gli attori, debbono essere dichiarate compensate in considerazione della natura degli argomenti trattati.

**P.Q.M.**

La Corte dichiara il difetto di giurisdizione; compensa le spese dell'intero giudizio.

Così deciso il giorno 8 febbraio 2002, in Roma, nella camera di consiglio delle sezioni unite civili della Corte di cassazione.