
GUIDA ALLA LETTURA DEL N. 1: ANNI 2012-2013

Ornella Ferrajolo *

1. Il primo numero de *L'Italia e l'applicazione del diritto internazionale. Rassegna dell'Istituto di Studi Giuridici Internazionali del Consiglio Nazionale delle Ricerche* propone la lettura ragionata di un'ampia selezione di documentazione, riguardante circa 200 casi legislativi, giurisprudenziali o attinenti a procedure di controllo internazionale sull'applicazione di trattati, che emergono dalla prassi di diritto internazionale dell'Italia relativa agli anni 2012 e 2013¹.

Nella documentazione selezionata, i casi giurisprudenziali sono di gran lunga prevalenti, circostanza scontata, se si pone mente al numero degli organi giudicanti le cui pronunce sono state prese in esame e, segnatamente, all'attenzione che è stata dedicata alle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale. I casi delle altre due tipologie sono meno numerosi, ma pur sempre indicativi di una prassi cospicua, nel breve arco di due anni. Ciò conferma, se occorre, la diffusa incidenza sulla prassi nazionale degli obblighi derivanti dal diritto internazionale.

Tra le ventuno grandi voci in cui la documentazione è classificata sistematicamente in base alla materia disciplinata², alcune propongono una casistica molto più ampia di altre. Prevedibilmente, esse

* Primo ricercatore di Diritto internazionale, ISGI-CNR.

¹ Sulla classificazione della documentazione per Materie e in base agli Indici per categoria, per trattato e cronologico, v. [Presentazione](#).

² Esse sono: Apolidi, Armamenti, Beni culturali, Controversie internazionali, Cooperazione allo sviluppo, Cooperazione giudiziaria, Crimini internazionali di individui, Diritti umani, Diritto del mare, Diritto internazionale privato, Diritto internazionale umanitario, Fonti del diritto internazionale, Migrazione, Organizzazioni internazionali, Pace e sicurezza, Protezione dell'ambiente, Rapporti tra diritto internazionale e diritto dell'Unione europea, Rapporti tra diritto internazionale e diritto interno, Relazioni diplomatiche e consolari, Straniero, Trattamento degli Stati esteri e dei loro organi. Per l'articolazione interna di ogni voce, si rinvia all'elenco delle [Materie](#).

corrispondono a settori specialistici del diritto internazionale in cui la cooperazione tra Stati è particolarmente estesa o più consolidata. Nell'impossibilità di dare conto di tutti i contenuti della *Rassegna*, troppo ampi e articolati per essere richiamati analiticamente, è soprattutto a tali grandi aree tematiche che si farà riferimento di seguito, per dare qualche indicazione relativa all'organizzazione dei materiali e per segnalare alcuni casi di maggiore interesse, rinviando i lettori, per il resto, alla consultazione della documentazione rilevante.

2. Il settore specialistico che viene maggiormente in rilievo nel primo numero della *Rassegna* è senza dubbio quello relativo alla protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, ambito nel quale una prassi ampia e articolata conferma la continua interazione fra trattati e Costituzione italiana (v. la voce "Diritti umani" e quelle, autonome ma collegate, "Crimini internazionali di individui" e "Diritto internazionale umanitario").

Nella casistica in materia sono soprattutto da segnalare, per la legislazione, i provvedimenti contenenti l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine d'esecuzione di alcuni importanti trattati multilaterali: il Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura (l. n. 195/2012) e le Convenzioni del Consiglio d'Europa di Lanzarote e di Istanbul (l. n. 172/201 e l. n. 77/2013), nonché le disposizioni lungamente attese, ma in parte deludenti con cui si è messo mano all'attuazione in Italia dello Statuto della Corte penale internazionale (l. n. 237/2012). Quanto alla giurisprudenza, la maggior parte dei casi attiene all'applicazione interna della Convenzione europea sui diritti umani (CEDU). Frequente è però anche il riferimento ad altri trattati: i due Patti del 1966; la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (UE), spesso richiamata con riferimento al valore giuridicamente vincolante assunto con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona; la Carta sociale europea (su cui si vedano i due Rapporti nazionali presentati dall'Italia al competente Comitato di controllo) e, tra gli strumenti a tutela di persone vulnerabili, soprattutto le Convenzioni delle Nazioni Unite sullo *status* di rifugiato, sui diritti del fanciullo e sulle persone con disabilità.

Accanto alla protezione di diritti umani consolidati, a cui afferisce la maggior parte della documentazione (v. le numerose sotto-voci, che si è cercato di rendere il più possibile analitiche, secondo il contenuto degli atti e documenti), la prassi nazionale appare attenta anche all'emergere di "nuovi" diritti individuali: emblematica, al riguardo, la giurisprudenza nazionale in tema di procreazione medicalmente assistita (ulteriore

articolazione della sotto-voce “rispetto della vita privata e familiare”), a seguito della sentenza della Corte europea dei diritti umani nel caso *Costa e Pavan*. Analogamente, il dibattito sulle libertà fondamentali si estende ad aspetti finora poco considerati (v., ad esempio, la Risposta dell'Italia al Questionario del Consiglio consultivo dei procuratori europei che, in tema di informazione riguardante i procedimenti penali, segnala la difficoltà di conciliare libertà di espressione e tutela della *privacy*). Anche in relazione al principio di non discriminazione, la casistica evidenzia fenomeni di preoccupante attualità: principalmente la discriminazione e la violenza nei confronti delle donne o, più sporadicamente, fondate sull'orientamento sessuale (v., al riguardo, la sotto-voce “parità di genere”, in cui sono confluiti i casi – spesso riproposti anche in altre voci di classificazione – attinenti al reato di *stalking*, al femminicidio, nonché alla pratica delle mutilazioni genitali femminili o alla persecuzione nei confronti di persone omosessuali, venute giustamente in rilievo anche nella giurisprudenza relativa al riconoscimento in Italia dello *status* di rifugiato). Non manca, peraltro, documentazione su temi più tradizionali: si veda il caso del trattamento di Rom e Sinti in base a una normativa nazionale (il c.d. “pacchetto sicurezza” del 2008, poi ampiamente rimaneggiato) che è stata censurata, con qualche ritardo, dai Comitati di controllo della Convenzione contro la discriminazione razziale e del Patto sui diritti economici, sociali e culturali, nonché dalla Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI).

Significativa è altresì la prassi riferibile alle convenzioni contro la tortura e all'art. 3 della CEDU (v. la sotto-voce “divieto di tortura”, con la sua specificazione “trattamento di detenuti e internati”). Essa pone in ulteriore evidenza le conseguenze dell'assenza, nel diritto penale italiano, del delitto di tortura e di trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti. Si vedano, al riguardo le puntuali osservazioni del Comitato della Convenzione europea per la prevenzione della tortura (CPT) a seguito della sua visita in Italia nel 2012 e, ancor più, la giurisprudenza nazionale, in cui spiccano la sentenza della Terza Corte d'assise di Roma sul “caso Cucchi”, il diniego degli arresti domiciliari da parte della magistratura di sorveglianza nel “caso Aldrovandi” e, con chiaro riferimento alla necessità di un intervento legislativo, specialmente Cass. n. 37088/2013 sul “caso Bolzaneto”. Per altro verso, sono da segnalare le considerevoli ricadute interne, normative e giurisprudenziali, della sentenza-pilota della Corte europea dei diritti umani nel caso *Torreggiani*, ricordando che già in precedenza le condizioni della detenzione carceraria in Italia erano state oggetto di osservazioni critiche da parte di organismi internazionali (v. ancora il Rapporto del CPT già

menzionato). Il divieto di tortura è venuto altresì in rilievo nel procedimento penale per la *extraordinary rendition* di Abu Omar, caso molto discusso di contrasto al terrorismo internazionale, che ha avuto – come si sa – sviluppo temporale assai ampio e in relazione al quale sono riunite in questo numero della *Rassegna* tutte le pronunce cronologicamente rilevanti (Cass. n. 46340/2012; App. Milano, III sez. pen., 1° febbraio 2013; App. Milano, IV sez. pen., 12 febbraio 2013; ord. C. cost. n. 244/2013).

3. Un'area tematica concettualmente autonoma, ma caratterizzata da evidenti connessioni con la classificazione “Diritti umani” (specie per quanto attiene alle due sotto-voci di quest'ultima dedicate alla “non discriminazione” e ai “rifugiati e richiedenti asilo”), si rinviene nella voce “Migrazione”. In quest'ambito, l'applicazione del diritto internazionale in Italia è contrassegnata, come è noto, da diverse criticità. Nel biennio 2012-2013 è stata al centro dell'attenzione, sul piano internazionale, la pratica del respingimento delle imbarcazioni di migranti intercettate in acque internazionali attuata dalle autorità italiane nel 2009 e 2010, anche a danno di persone che avrebbero avuto titolo allo *status* di rifugiato o ad altre forme di protezione internazionale, peraltro previste nella legislazione nazionale. Detta pratica è stata ritenuta contraria al principio di *non-refoulement* (art. 4 del Protocollo n. 4 alla CEDU) dalla Corte europea dei diritti umani, nella sentenza *Hirsi Jamaa* del 2012. Non è questo, tuttavia, l'unico organo internazionale di controllo che si sia espresso in tal senso: si vedano, in argomento, il Rapporto dell'ECRI pubblicato nello stesso anno; le ripetute Raccomandazioni indirizzate all'Italia dall'Alto Commissariato ONU per i rifugiati; e ancora il Rapporto del Relatore speciale sui diritti dei migranti del Consiglio dei diritti umani dell'ONU, del quale sembra utile segnalare le raccomandazioni rivolte non soltanto all'Italia, ma anche alle istituzioni dell'UE, affinché il controllo e la gestione delle frontiere tengano debitamente conto dei diritti dei migranti.

Non meno notevole è la casistica riguardante le condizioni della detenzione amministrativa dei migranti irregolari nei centri di identificazione ed espulsione (CIE) e nei centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA), oggetto di ripetute censure sia da parte di organi internazionali, sia della magistratura nazionale. Del primo aspetto testimonia il Rapporto del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, a seguito della sua visita in Italia nel luglio 2012 (e v. anche il relativo Commento del governo italiano); per il secondo, è degna di nota, tra le altre, la sentenza del Tribunale di Crotone n. 1410/2012, che ha

dichiarato non punibili per il reato di danneggiamento continuato i migranti irregolari autori di una prolungata protesta all'interno di un CIE, applicando l'esimente della difesa legittima (art. 52 c.p.) da una "ingiusta offesa" dei loro diritti fondamentali.

L'articolazione interna della voce "Migrazioni" comprende, in conclusione, una casistica ampia, spesso interessante e utile all'approfondimento di un fenomeno giuridico che, per molti aspetti, è ancora poco compreso e inadeguatamente disciplinato al livello nazionale: si vedano, ancora, le sotto-voci relative alla regolarizzazione e all'espulsione di migranti irregolari, alle condizioni per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno, al ricongiungimento familiare, alla protezione di minori non accompagnati, allo *status* dei migranti regolari (quest'ultima con casi talora riferibili anche alla voce "Straniero" e dunque riproposti nella *Rassegna* per entrambe le classificazioni rilevanti).

4. Un terzo ambito a cui corrisponde una ricca prassi nazionale riguarda l'uso del territorio e delle risorse naturali, in relazione al quale la maggior parte della documentazione del primo numero della *Rassegna* è confluita nella voce "Protezione dell'ambiente" che, non a caso, presenta una delle sotto-articolazioni più ampie (v., però, anche "Diritto del mare" e "Beni culturali").

In materia è da segnalare, nella giurisprudenza, il sempre risorgente conflitto di competenze tra Stato e Regioni anche, ma non soltanto, in relazione all'applicazione della Convenzione di Ramsar sulle zone umide d'importanza internazionale (C. cost. n. 308/2013) e, sul tema dolente della gestione dei rifiuti, la decisione della Corte europea dei diritti umani nel caso *Di Sarno*. Non ha invece assunto particolare rilievo internazionalistico la vicenda processuale relativa all'inquinamento causato dagli stabilimenti industriali dell'Ilva, con danni all'ambiente e alla salute umana (v. la sent. n. 85/2013 della Corte costituzionale, che ha deciso sulle questioni di legittimità di alcune disposizioni della l. n. 231/2012 sollevate dalla magistratura di Taranto). Per la legislazione, meritano invece di essere menzionate l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine d'esecuzione della Convenzione di New York sulle utilizzazioni dei corsi d'acqua internazionali per scopi diversi dalla navigazione, non ancora in vigore sul piano internazionale (l. n. 165/2012) e di un certo numero di Protocolli addizionali alla Convenzione per la protezione delle Alpi (l. n. 50 e n. 196, entrambe del 2012), mentre per l'ambiente marino viene in rilievo il d.m. dello stesso anno che, adottato poco dopo il naufragio della "Concordia" all'Isola del Giglio, ha introdotto limitazioni

del transito di navi mercantili nel Santuario dei Cetacei e nella Laguna di Venezia, quali aree particolarmente vulnerabili.

Molto copiosa è poi, in questa materia, la documentazione riguardante le procedure di controllo internazionale sull'applicazione di trattati. Fra le convenzioni multilaterali troviamo, infatti, oltre a quella di Ramsar già citata (Rapporto nazionale dell'Italia del 2012): la Convenzione sulla lotta alla desertificazione (Rapporto dell'Italia al IV ciclo, 2010-2011); il Protocollo di Kyoto (Inventario nazionale dei gas-serra 1990-2010); la Convenzione di Espoo sulla procedura di VIA in contesto transfrontaliero (Rapporto dell'Italia del 2013, contenente anche cenni all'impatto ambientale della ferrovia internazionale Torino-Lione); il Protocollo di Madrid al Trattato Antartico, la cui mancata attuazione nell'ordinamento interno risalta dal caso dell'ispezione degli Stati Uniti e della Russia presso la Stazione "Mario Zucchelli" in Antartide; la Convenzione di Berna relativa alla conservazione della vita selvatica in Europa, con due Rapporti dell'Italia che, viceversa, rassicurano circa l'avvenuta adozione di misure nazionali per contrastare l'invasione di una specie esogena, a tutela della biodiversità regionale.

Modesta è, invece, la prassi attinente al diritto del mare e così pure al patrimonio culturale, quest'ultima però sufficiente a documentare sia lo stato sfavorevole di conservazione di importanti siti archeologici nazionali (v. la Missione di monitoraggio congiunta del Comitato del patrimonio mondiale dell'UNESCO e dell'ICOMOS nell'area di Pompei, Ercolano e Torre Annunziata), sia un conseguente intervento legislativo volto a fronteggiarlo (l. n. 112/2013).

5. A differenza dei settori specialistici appena richiamati, hanno trovato scarso o nullo riscontro nella prassi interna, come spesso avviene, certe voci di classificazione che, dal punto di vista del diritto internazionale generale, assumono notevole rilievo sistematico. Lo dimostra la modesta casistica riguardante le "Fonti del diritto internazionale", quella davvero minima relativa alle controversie tra Stati e, ancor più, la completa assenza, tra le materie del primo numero della *Rassegna*, di istituti e principi giuridici altrettanto fondamentali (non si è trovata, ad esempio, per il biennio considerato, documentazione riguardante la responsabilità per fatto illecito internazionale). Così pure, per quanto attiene ai soggetti del diritto internazionale sono venute in rilievo solo alcune prerogative della sovranità statale (oltre a quelle, già dette, relative alla gestione del territorio e del mare, v. le voci "Trattamento degli Stati esteri e dei loro

organi” e “Relazioni diplomatiche e consolari”), o delle organizzazioni internazionali (v. l’omonima voce, scarsamente articolata).

A tale tendenza fa però eccezione la voce “Rapporti tra diritto internazionale e diritto interno”, che viceversa evidenzia una prassi nazionale alquanto ampia e, per ovvie ragioni, di particolare interesse nel contesto scientifico qui considerato. Ancora una volta, i casi giurisprudenziali riguardano soprattutto l’applicazione interna delle disposizioni della CEDU, come interpretate dalla Corte europea dei diritti umani, con frequente richiamo e approfondimento dei principi affermati dalla Consulta nelle note sentenze n. 348 e n. 349 del 2007. Si veda, al riguardo, la giurisprudenza costituzionale, di Cassazione e di merito, spesso contemporaneamente rilevante per le due sotto-voci “vincoli internazionali alla potestà legislativa” e “applicazione interna delle sentenze della Corte europea dei diritti umani”, con l’avvertenza che nella prima sono state ricomprese, volutamente, solo le pronunce in cui la questione della legittimità di disposizioni contrarie all’art. 117, co. 1, Cost. e a norme internazionali interposte (della CEDU o di altri trattati) è esaminata con una certa ampiezza, e non quelle – più numerose e talora presenti nella *Rassegna* per altri aspetti rilevanti – in cui il rispetto degli obblighi internazionali è solo genericamente richiamato.

Per quanto riguarda, poi, le decisioni di altre corti internazionali, non potevano mancare di manifestarsi, nel biennio in esame, le conseguenze della sentenza della Corte internazionale di giustizia del 2012 nel caso delle *Immunità giurisdizionali dello Stato (Germania c. Italia)*. Dalla documentazione pertinente emergono, anzitutto, la consapevolezza del legislatore nazionale e delle autorità giudiziarie italiane circa la necessità di conformarsi a tale decisione, come impone ai Membri delle Nazioni Unite l’art. 94 della Carta (App. Torino, 3 maggio 2012; l. n. 5/2013); in secondo luogo, l’inevitabile *revirement* della giurisprudenza di Cassazione circa la sussistenza della giurisdizione civile nei confronti della Germania, nei procedimenti per il risarcimento di danni subiti da italiani in conseguenza di crimini commessi nel corso della seconda guerra mondiale (sent. n. 32139/2012 e ord. n. 4284/2013); infine, le prime manifestazioni di perplessità circa la compatibilità con la nostra Costituzione delle norme consuetudinarie sulle immunità degli Stati, come interpretate nella citata sentenza internazionale (v. ancora Cass. n. 32139, che anticipa la tematica poi estesamente esaminata dal Tribunale di Firenze nell’ordinanza del gennaio 2014, con cui ha rimesso la questione all’esame della Corte costituzionale). Per l’applicazione interna delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza i casi riguardano invece, quasi esclusivamente, i provvedimenti con i quali il Parlamento

ha autorizzato la prosecuzione della partecipazione dell'Italia a numerose missioni di pace. Raro infine il riferimento al rapporto tra diritto interno e diritto internazionale generale (v. il caso delle “Tigri Tamil” deciso dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Napoli), a conferma della non frequente rilevanza, nella prassi interna, di fonti di diritto internazionale diverse dai trattati.

6. Anche per altre voci di classificazione la casistica è poco estesa, ma non per questo meno interessante. Si veda, ad esempio, “Cooperazione giudiziaria”, in materia civile e penale – quest’ultima anche con riferimento al crimine transnazionale organizzato e al contrasto della corruzione e illegalità nella pubblica amministrazione, in applicazione delle pertinenti convenzioni internazionali –, oppure la documentazione riguardante procedure di controllo sull’applicazione di trattati relativi al divieto o alla limitazione dell’impiego di certe armi convenzionali nella voce “Armamenti”, settore in cui, storicamente, tali meccanismi internazionali di verifica si sono inizialmente sviluppati.

Talora, l’esiguità della prassi appare scontata in ragione della marginalità, in senso quantitativo, del fenomeno giuridico considerato (v., ad esempio, “Apolidi”). In altre materie si manifesta invece l’incidenza prevalente e più immediata del diritto dell’UE – la cui considerazione fuoriesce dalle finalità della *Rassegna* – rispetto alla minore presa del diritto internazionale. Ciò spiega, tra l’altro, la non elevata quantità di documentazione rilevante per la voce “Diritto internazionale privato”, con settori in parte “comunitarizzati”, e la connessione di tale voce con quella dedicata ai rapporti tra diritto dell’UE e diritto internazionale.

Nel predisporre la *Rassegna*, si era consapevoli, del resto, che la rilevanza scientifica dei materiali di studio è talora inversamente proporzionale alla quantità. Si pensi, in tal senso, al carattere di novità legislativa o giurisprudenziale proprio di certi atti e documenti, che di proposito si è voluto evidenziare, anche mediante classificazioni insolite e perfino opinabili dal punto di vista sistematico. Ne sia esempio – di nuovo in relazione alla condizione dei migranti – l’inedita sotto-voce “*status* di residenza delle donne vittime di violenza”, a cui afferisce, non sorprendentemente, un unico caso di prassi.