

Bonura, trattando della revisione delle partecipazioni, ha ripercorso le fasi dell'evoluzione culminata nell'elaborazione degli artt. 20 e 24 del T.U., al precipuo scopo di mettere in luce che esso non mira semplicemente a ridurre il numero delle partecipate, bensì a ridisegnarne i confini di operatività. Ciò avviene mediante la valorizzazione, salvo deroghe, del vincolo funzionale o contrattuale con l'amministrazione socia, che le rende «società di scopo» costituite per ottenere l'apporto di un privato nella realizzazione di una certa operazione. Dall'analisi della rispondenza ai criteri di cui all'art. 4 si dovrebbe, quindi, giungere alla dismissione delle partecipazioni detenute in società che, sì, esercitano attività ammissibili, ma in un regime di mercato (ipotesi di società a controllo pubblico che, ad esempio, non detengono affidamenti diretti e hanno acquisito contratti solo tramite gara).

Chiappa, nel ricordare che l'Autorità *antitrust* ha sempre improntato la propria azione al principio di neutralità concorrenziale, ha valutato positivamente il processo di riforma che ha condotto all'emanazione del T.U., che sancisce l'obbligo della p.a. interessata di inviare all'Autorità l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisto della partecipazione, diretta o indiretta, con conseguente possibile attivazione dei poteri di cui all'art. 21 *bis* della legge n. 287/1990. È stato, altresì, precisato che l'azione dell'AGCM ha riguardo ai piani di revisione straordinaria e di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche.

L'articolato intervento di Barisano, relativo al ruolo della Corte dei conti nel T.U., ha posto in evidenza che il legislatore individua misure di intervento che assumono sempre la forma del generico controllo successivo: in sede di costituzione di società o acquisto di partecipazioni; in presenza di crisi di impresa e di «soccorso finanziario»; in fase di adozione dei piani di revisione, periodica e straordinaria, delle partecipazioni.

Clarich, premesso che il T.U. configura una «disciplina pubblicistica dello Stato azionista» (espressione riferibile pure agli enti territoriali e locali), ha illustrato come le sfide di attuazione della riforma siano connesse all'efficacia degli strumenti di reazione previsti dal sistema per l'ipotesi di mancata ottemperanza degli obblighi imposti al destinatario del precetto. In tale prospettiva, assumono specifico rilievo i controlli attribuiti dall'art. 15 alla struttura ivi individuata e i controlli assegnati dal T.U. all'AGCM, alla Corte dei conti e all'ANAC, in virtù del rinvio operato dall'art. 22 al d.lg. n. 33/2013. Infine, il relatore ha enfatizzato la previsione di sanzioni amministrative e la correlazione diretta che, in più occasioni, il T.U. delinea tra invalidazione di atti amministrativi e conseguenze rilevanti sul piano civilistico.

GIUSEPPE ANDREA PRIMERANO

UN CONVEGNO SULLA IMMUNITÀ DEGLI STATI DALLA GIURISDIZIONE

Con la sentenza n. 238/2014 la Corte costituzionale ha «sbarrato le porte» all'ingresso nell'ordinamento italiano della norma consuetudinaria sull'immu-

nità degli Stati stranieri dalla giurisdizione civile di un altro Stato, in base alla quale, stando all'interpretazione datane dalla Corte internazionale di giustizia nel 2012, il diniego di esercizio della giurisdizione trova applicazione anche per atti che consistano in crimini di guerra e contro l'umanità.

La pronuncia ha prestato il fianco alle critiche di alcuni studiosi che hanno evidenziato un uso disinvolto delle categorie processuali da parte dei giudici costituzionali, ma soprattutto un'enfasi eccessiva in ordine alla preminenza del diritto nazionale sul diritto internazionale. In particolar modo, c'è chi ha identificato nell'argomentazione della Corte una specifica forma di «protezionismo giuridico» riconducibile all'applicazione del rigido paradigma dualista teorizzato nell'Ottocento da Heinrich Triepel, secondo il quale diritto internazionale e diritto nazionale corrispondono a due cerchi concentrici che possono al massimo toccarsi, ma mai intersecarsi.

La questione risolta dalla Corte costituzionale originava da tre controverse radicate dinanzi al Tribunale di Firenze, al quale si erano rivolti alcuni cittadini italiani per ottenere la condanna della Repubblica federale tedesca a risarcire i danni patiti personalmente ovvero in qualità di legittimi eredi da diversi soggetti deportati in Germania e poi adibiti al lavoro forzato in campo di concentramento durante il secondo conflitto mondiale. Nel rovesciare sostanzialmente il giudicato dell'Aja, la Corte costituzionale ha affermato la prevalenza del loro diritto individuale a ottenere tutela giurisdizionale *ex art. 24 Cost.* rispetto al principio dell'immunità statale, riaprendo così l'annosa vicenda dei risarcimenti di alcune categorie di vittime italiane del nazional-socialismo, tra le quali figurano in particolare i c.d. internati militari italiani (i.m.i.), i deportati nei campi di lavoro e le vittime delle stragi nazifasciste tra il 1943 e il 1945, tutte rimaste escluse dall'ambito di applicazione degli accordi riparativi del dopoguerra.

Ma la sentenza ha anche sollevato la questione di come sia possibile conciliare o meglio bilanciare l'immunità degli Stati con i diritti fondamentali dell'individuo, tra cui il diritto al giudice e, più in generale, ha riaperto i riflettori sul ruolo delle corti nella grammatica dei rapporti tra diritto internazionale e diritto costituzionale. Per provare a dare una risposta a questi e altri interrogativi, tra l'11 e il 13 maggio 2017 il *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* di Heidelberg, in collaborazione con l'Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione (IRPA) e con il contributo della *Fritz Thyssen Stiftung*, ha organizzato un simposio con alcuni tra i principali internazionalisti e costituzionalisti dei due Paesi presso l'associazione italo-tedesca Villa Vigoni, i cui immobili, di proprietà della Repubblica federale, sono stati oggetto di ipoteca giudiziale a garanzia dei risarcimenti richiesti proprio nei procedimenti di cui si è detto. Presenti erano anche alcuni operatori che hanno partecipato in diverse vesti, in particolare come giudici e avvocati di parte attrice o di parte convenuta, alle vicende giudiziarie in questione.

Il simposio, strutturato su quattro panel svoltisi secondo la *Chatham House Rule* e con una tavola rotonda finale aperta al pubblico, è stato un esperimento volto a coniugare il dibattito accademico con la diplomazia (*academic diplomacy*), al fine di elaborare soluzioni concrete per superare la perdurante contrapposizione tra Italia e Germania. Mentre i primi due panel

hanno cercato di vagliare le possibili reazioni alla sentenza da parte dei diversi poteri dello Stato nei rispettivi ordinamenti statali, nei due panel successivi si è riflettuto sull'impatto della sentenza nel diritto europeo e internazionale.

I relatori si sono interrogati se e attraverso quali vie la Germania debba pretendere il rispetto del giudicato della Corte internazionale di giustizia, quale sia la natura dell'obbligo di risarcire le vittime italiane da parte tedesca, se l'Italia possa comunque invocare l'immunità in eventuali procedimenti dinanzi a tribunali di Stati terzi nei quali se ne contesti la responsabilità civile e se la garanzia della tutela giurisdizionale di cui all'art. 24 Cost. determini anche la soccombenza del principio dell'immunità statale dall'esecuzione. Nella discussione sono emerse due linee di tendenza: da un lato, chi ha suggerito di continuare ad adire la via giurisdizionale, domandando alla Corte internazionale di giustizia di accertare se e in che misura, nel caso di specie, le vittime avessero già avuto accesso alla giustizia dinanzi a tribunali tedeschi oppure investendo L'Aja del compito di chiarire in quali termini la Germania debba ancora risarcire alcune categorie di vittime. Secondo altri l'apertura di una nuova vertenza giudiziaria, oltre a dilatare inutilmente i tempi, rischierebbe di incancrenire i rapporti diplomatici tra Italia e Germania. Ragione per la quale bisognerebbe, invece, privilegiare la via della riapertura del negoziato politico tra i due Stati. A tal proposito, si è registrata una convergenza di massima tra tutti i partecipanti sull'opportunità tanto politica, quanto morale di un'iniziativa bilaterale italo-tedesca, magari rilanciata dai due Presidenti della Repubblica, che, anche sull'esempio di un recente accordo stipulato tra la Repubblica federale e la Federazione russa per gli ex-prigionieri sovietici, miri alla creazione di un fondo comune finanziato da entrambi gli Stati attraverso il quale compensare, eventualmente in maniera simbolica, le vittime rimaste sinora senza indennizzo. Sulle sorti di un simile negoziato pesano, tuttavia, non soltanto incertezze politico-diplomatiche – mentre il Ministero degli affari esteri di Berlino ha inviato a Villa Vigoni il proprio capo ufficio del settore «diritto internazionale», la Farnesina ha preferito non comparire nemmeno nel seminario a porte chiuse – ma anche aspetti giuridici di non poco momento.

Al fine di assicurare una pacifica conclusione delle trattative, infatti, occorrerebbe che i tribunali italiani, presso i quali pendono ancora una trentina di controversie, sospendessero le condanne al risarcimento della Repubblica federale tedesca. A tal proposito, taluno ha allora ipotizzato l'emanazione di un decreto-legge che, a negoziato avviato, subordini alla sola ed eventuale rottura delle trattative tra i due Paesi l'esercizio della giurisdizione nei confronti della Germania. Qualora fosse investita della questione di legittimità costituzionale, la Corte potrebbe così cogliere l'occasione per specificare se e in quale misura il diritto individuale alla tutela giurisdizionale di cui all'art. 24 Cost. possa subire limitazioni in pendenza di un negoziato politico tra lo Stato italiano e uno Stato estero vertente su risarcimenti a vittime di crimini di guerra e contro l'umanità.

Ad oggi, la tutela giurisdizionale, che pure la Corte costituzionale con la sua sentenza n. 238/2014 avrebbe voluto assicurare alle vittime, rimane fittizia, visto che nessun tribunale italiano si è ancora spinto a negare l'immunità dello Stato tedesco anche dalla giurisdizione esecutiva. Al contrario, qualche giu-

dice di merito, stante la decisione della Germania di non costituirsi più in giudizio, ha persino cercato di favorire il negoziato politico tra i due Stati, segno che la via giurisdizionale, fin qui molto battuta da entrambi i Paesi, rischia di non essere più sufficiente per mettere la parola fine su un passato che, per dirla con Ernst Nolte, continua a non passare.

GIOVANNI BOGGERO