

Marković e altri c. Italia, sentenza della Grand Chamber della Corte europea dei Diritti Umani, 14 dicembre 2006

Paolo De Stefani*

* Ricercatore di Diritto internazionale presso il Dipartimento di Studi Internazionali dell'Università di Padova; Docente di Diritto internazionale penale nella Facoltà di Scienze politiche della stessa Università.

¹ Il ricorso del 29 aprile 1999 riguardava 10 Paesi: Belgio, Canada, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti; le sentenze che rigettano il ricorso per carenza di giurisdizione sono intervenute solo rispetto ai primi otto (per Spagna e Stati Uniti si è provveduto con ordinanza del 2 giugno 1999 a cancellare la causa dal ruolo per manifesta mancanza di giurisdizione): *Case Concerning the Legality of the Use of Force (Serbia and Montenegro v. Belgium, Canada, France, Germany, Italy, The Netherlands, Portugal, United Kingdom)*, Judgements of 15 December 2004, General List nn. 105-111 e 113.

² *Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign Against the Federal Republic of Yugoslavia*, UN Doc. PR/P.I.S./510-E (2000), on-line all'indirizzo www.un.org/icty/pres-sreal/nato061300.htm. L'attacco del 23 aprile 1999 è trattato specificamente ai par. 71-79. Per una ricostruzione alternativa della vicenda vedi, tra gli altri, il rapporto di Amnesty International, *NATO/Federal Republic of Yugoslavia. «Collateral Damage» or Unlawful Killings? Violations of the Laws of War by NATO During Operation Allied Force*, AI Index EUR 70/018/2000, 6 giugno 2000, online all'indirizzo <http://web.amnesty.org/library/index/ENGEUR700182000>.

Davanti alla Corte europea dei Diritti Umani si è consumato, il 14 dicembre 2006, forse l'ultimo atto della lunga e articolata vicenda giudiziaria scaturita dal bombardamento da parte della NATO della Radiotelevisione serba, avvenuto nella notte tra il 22 e il 23 aprile 1999, nel corso della vasta campagna aerea che ha interessato tra il 23 marzo e l'8 giugno 1999 gran parte del territorio dell'attuale Serbia.

L'azione militare contro la sede belgradese dell'emittente serba aveva causato la morte di sedici persone, tutti civili, per lo più tecnici e impiegati dell'ente radiotelevisivo. La vicenda è stata portata all'attenzione delle Corti internazionali in varie occasioni. In primo luogo, è richiamata nell'ambito dell'azione iniziata il 29 aprile 1999 dall'allora Repubblica Federale di Jugoslavia contro i Paesi membri della NATO davanti alla Corte internazionale di giustizia, caso conclusosi nel 2004 con l'accertamento della carenza di giurisdizione della Corte, dovuta al fatto che all'epoca la Repubblica Federale di Jugoslavia era sospesa dallo status di membro delle Nazioni Unite e quindi non aveva accesso alla giurisdizione contenziosa della Corte¹.

In secondo luogo, il bombardamento della stazione radiotelevisiva di Belgrado è stato preso in esame nell'elaborazione del rapporto al Procuratore del Tribunale internazionale per l'ex Jugoslavia sui presunti crimini commessi dalla NATO durante la campagna aerea condotta contro la Repubblica Federale di Jugoslavia (poi Serbia e Montenegro, attualmente Serbia) del 1999². Il documento, come noto, consigliava al Procuratore di non intraprendere alcuna azione investigativa relativamente all'ipotesi di crimini di guerra e contro l'umanità commessi dalle truppe NATO in connessione con tale campagna militare.

Inoltre, i parenti di alcuni deceduti nel corso dell'attacco alla Radiotelevisione serba e altre vittime dirette dello stesso bombardamento avevano già proposto, senza successo, un ricorso

per violazione della Convenzione europea sui diritti umani (in particolare dell'art. 2, diritto alla vita) davanti alla Corte di Strasburgo: il caso *Banković, Stojanović, Stoimenovski, Joksimović e Suković c. Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Spagna, Turchia, Ungheria* (Ricorso n. 52207/99) è stato introdotto il 20 ottobre 1999 e si è concluso con una decisione di inammissibilità adottata dalla Grand Chamber il 12 dicembre 2001.

³ L'atto di citazione è del 31 maggio 2000. Il 3 novembre 2000 aderiscono al procedimento altri sei cittadini serbi: Draga Jankovic (moglie di uno dei civili uccisi); Mirjana e Slavica Stefanovic (in nome di Slavina, di cui erano rispettivamente madre e sorella); Milena, Obrad e Dejan Dragojevic (rispettivamente madre, padre e fratello di un'altra vittima dell'attacco aereo).

⁴ Il ricorso è del 16 ottobre 2000 ed è presentato dal solo Governo italiano. Il Comando Sud della NATO si dichiara estraneo alla giurisdizione italiana e non interviene ulteriormente nel procedimento. Sulla legittimità di un ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione (artt. 41 e 37 del codice di procedura civile) per decidere una questione che attiene non alla competenza di questo o quel giudice, ma, in sostanza, all'esistenza o meno del diritto affermato dall'attore, sono leciti vari dubbi. Lo stesso Avvocato dello Stato chiede alla Corte di dichiarare il ricorso inammissibile e di permettere che la questione di giurisdizione venga trattata, insieme al merito, davanti al Tribunale civile di Roma (vedi *Marković c. Italia*, par. 17). Fortemente critici sulla legittimità della procedura seguita nel proporre regolamento preventivo di giurisdizione sono: M. Frulli, *When Are States Liable Towards Individuals For Serious Violations of Humanitarian Law? The Marković Case*, in «Journal of International Criminal Justice», n. 2, 2003, pp. 406 ss., in particolare nota 10; D. Gallo, *La Cassazione liberalizza i crimini di guerra*, in «Il Ponte», n. 8-9, 2002 (anche in «Persona e Danno», on-line all'indirizzo www.personaedanno.it/site/sez_browse1.php?campo1=29&campo2=9&browse_id=4917&arch_level=2).

Non paghi di questa discreta serie di smacchi giudiziari, alcuni cittadini serbi si erano costituiti in giudizio presso il Tribunale di Roma – non una giurisdizione internazionale, quindi, ma un tribunale interno – promuovendo un'ulteriore azione legale. Il ricorso non riguardava la responsabilità internazionale dell'Italia (come era stato nell'azione promossa dal Governo di Belgrado davanti alla Corte internazionale di giustizia), né l'accertamento di una responsabilità penale (come sarebbe stato il caso dinnanzi al tribunale internazionale penale per l'ex Jugoslavia, se un'indagine si fosse effettivamente aperta); e non si riferiva nemmeno alla violazione di un diritto umano fondamentale di natura sostanziale (quale, ad esempio, l'art. 2, invocato in *Banković*) riconosciuto dalla Convenzione europea del 1950. La signora Ambretta Rappelli, residente in Roma e Procuratrice Speciale di Dusan e Zoran Marković (rispettivamente padre e fratello di Dejan Marković, ucciso nell'attacco NATO del 23 aprile 1999) e di Vladimir e Dusica Jontić (padre e madre di Slobodan Jontić, altra vittima dello stesso attacco) conveniva infatti in giudizio davanti alla giustizia civile italiana la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero della Difesa e il Comando NATO delle Forze Armate dell'Europa meridionale, in base all'art. 2043 del codice civile (responsabilità per illecito extracontrattuale), per ottenere il risarcimento dei danni materiali e morali derivanti dal presunto illecito commesso dal Governo italiano (e dalla NATO), costituito appunto dall'attacco alla sede radiotelevisiva³. Il Governo italiano reagisce cercando di sottrarre al Tribunale di Roma la trattazione nel merito della causa: viene infatti sollevato un ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, con il quale le Sezioni Unite della Cassazione sono chiamate a decidere sul carattere giustiziabile o meno della controversia – ovvero sull'esistenza di un diritto individuale valido di fronte a un'azione dello Stato come quella di partecipare al bombardamento NATO su Belgrado⁴.

Dunque nel corso del 2000 si instaura davanti alla giurisdizione italiana un procedimento che offre ipoteticamente la possibilità alle vittime dell'attacco NATO di vedere trattate le loro istanze davanti a un giudice. E in effetti, durante la discussione sul caso *Banković e altri* davanti alla Corte di Strasburgo, proprio il Co-agente Rappresentante il Governo italiano aveva avanzato, tra i motivi di inammissibilità del ricorso, il mancato esaurimento dei ricorsi interni, sull'assunto che le singole operazioni belliche condotte durante la campagna militare sulla Serbia e il Kosovo (a differenza della decisione di partecipare all'azione militare, scelta squisitamente politica e come tale sottratta al vaglio giudiziario) ben potevano essere esaminate da un giudice italiano, come provato appunto dall'allora pendente caso *Marković*⁵.

La Corte di cassazione però, con ordinanza adottata l'8 febbraio 2002, depositata il 5 giugno 2002, dichiarava la carenza assoluta di giurisdizione del giudice italiano a conoscere della causa⁶. Secondo i giudici «[l]a 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 [...] funzione che per sua natura è tale da non potersi configurare, in rapporto a essa, una situazione di interesse protetto a che gli atti in cui si manifesta assumano o non assumano un determinato contenuto [...]. Rispetto ad atti di questo tipo nessun giudice ha potere di sindacato circa il modo in cui la funzione è stata esercitata [...]. Decidendo sulla questione di giurisdizione [...] si deve statuire che conoscere della controversia non spetta al giudice ordinario né ad alcun altro giudice»⁷.

Il 6 dicembre 2002 viene depositato presso la Corte europea dei Diritti Umani il ricorso dei Marković (padre e figlio) e degli altri cittadini serbi che si erano costituiti davanti al Tribunale di Roma. Il ricorso riguarda l'intera gamma delle questioni già sollevate innanzi al giudice italiano, e quindi la violazione degli artt. 2, 6, 10, 13 e 17 della Convenzione europea. La prima sezione della Corte, a cui il caso è assegnato, dichiara tuttavia la inammissibilità del ricorso per quanto concerne l'art. 17 (abuso di diritto) e anche in riferimento agli artt. 2, 10 e 13, nella misura in cui non sono compresi nell'ipotesi di violazione dell'art. 6.1 (diritto a un equo processo per la determinazione dei

⁵ Vedi sul punto e sul complesso del caso Markovic davanti alla giustizia italiana M. Frulli, *When Are States Liable Towards Individuals*, cit.

⁶ Cass. Civ., Sez. Unite., Ordinanza 5 giugno 2002, n. 8157, Pres. Marvulli, Rel. Vittoria, P.G. Martone, Pres. Cons. Min. e Min Difesa c. *Marković*.

⁷ L'ordinanza è pubblicata in «Rivista di diritto internazionale», n. 85, 2002, pp. 682 ss., con nota di N. Ronzitti, *Azioni belliche e risarcimento del danno*.

diritti e doveri di carattere civile). Una camera della stessa sezione esamina il caso il 28 aprile 2005 e decide di declinare la propria competenza a favore della Grand Chamber, davanti alla quale l'udienza pubblica di discussione ha luogo il 14 dicembre 2005. La trattazione della causa avviene con il concorso, oltre che delle parti (i rappresentanti dei ricorrenti e lo Stato italiano), anche di rappresentanti del Governo britannico e della Serbia e Montenegro, rispettivamente a sostegno delle posizioni dello Stato e dei ricorrenti. La sentenza che accerta la non violazione dell'art. 6 viene emessa e immediatamente pubblicata il 14 dicembre 2006.

La sentenza della Corte europea dei Diritti Umani, nella parte dedicata all'ammissibilità del ricorso, smentisce la posizione assunta dalla Cassazione italiana, statuendo che la questione di giurisdizione (se cioè il caso di presunta violazione dell'art. 6 della Convenzione europea rientra nella giurisdizione della Corte) non può essere trattata preliminarmente e separatamente dal merito.

Viene respinta in primo luogo la causa di inammissibilità fondata sul non esaurimento dei ricorsi interni: la teorica possibilità di riprendere il procedimento contro la NATO – interrotto dai ricorrenti dopo che il quartier generale dell'organizzazione aveva eccepito la propria assoluta immunità davanti alla giustizia italiana, viene ritenuta una base insufficiente per poter affermare l'effettiva disponibilità di una via di ricorso interno non ancora esperita. In effetti, osserva la Corte, «il Governo convenuto non ha fornito alcun concreto esempio di una azione civile portata con successo contro la NATO»⁸.

L'Italia eccepisce inoltre l'incompetenza *ratione loci* del caso. I fatti che dovrebbero sostanziare la domanda civile di risarcimento si sono svolti infatti in territorio serbo. Anche la scelta della NATO di condurre quel particolare attacco non può dirsi essere stata operata in Italia né essere stata determinata dalla volontà dello Stato italiano. Lo Stato italiano inoltre osserva, sostenuto dal Governo del Regno Unito, che nel caso *Banković* la Corte ha già ritenuto estranee alla giurisdizione (territoriale) della Corte le questioni legate alla presunta violazione di disposizioni della Convenzione a protezione di diritti «sostanziali», quale in particolare l'art. 2 sul diritto alla vita. Ne deriverebbe che la Corte non ha alcuna competenza per occuparsi della previsione da parte dello Stato di rimedi giurisdizionali per ipotesi

⁸ *Marković e al. c. Italia*, § 35.

di violazione a cui la Convenzione stessa non si applica *ratione loci* (§ 46).

La Corte conferma la giurisprudenza *Banković* sul carattere prevalentemente territoriale del criterio di giurisdizione della Corte definito all'art. 1 della Convenzione (richiamando il concetto di *espace juridique européen*), respingendo quindi come inammissibili i motivi di ricorso fondati sugli artt. 2 e 10. Essa tuttavia osserva che la questione sollevata dal ricorso in base all'art. 6 non concerne la contrarietà alla Convenzione dei fatti avvenuti in Serbia al momento del bombardamento della stazione radio-televisiva, bensì la correttezza del modo in cui è stato trattato il procedimento instaurato in Italia e chiuso con la decisione della Cassazione. La giurisdizione della Corte europea non dipende, in questo caso, né da considerazioni relative al territorio in cui si sono svolti i fatti a cui la richiesta di risarcimento si riferisce, né da considerazioni riguardanti le parti del procedimento per responsabilità extracontrattuale (il fatto cioè che i ricorrenti siano cittadini serbi, ossia di uno Stato che all'epoca non era parte della Convenzione europea): «[s]e dei procedimenti civili sono iniziati davanti alle corti interne, lo stato è tenuto in forza dell'art. 1 della Convenzione a garantire in tali procedimenti il rispetto dei diritti protetti dall'art. 6. [In questi casi], lasciando impregiudicato l'esito di tali procedimenti, sussiste evidentemente un "collegamento con la giurisdizione" ai sensi dell'art. 1»⁹.

A questo punto la questione fondamentale in tema di ammissibilità diventa quella dell'applicabilità degli artt. 6 e 13 (giusto processo e accesso alla giustizia) a comportamenti dello Stato che abbiano natura politica, ovvero quella dell'ammissibilità *ratione materiae* del ricorso, che è effettivamente il punto decisivo dell'ordinanza impugnata del 2002: la sottrazione dell'atto politico allo scrutinio del potere giudiziario; un tema che vede inestricabilmente connessa la questione di ammissibilità (la portata dell'art. 1 della Convenzione europea) con quella di merito (il rispetto degli artt. 6 e 13). Coerentemente, la Corte decide di riconoscere ammissibile il ricorso e di esaminare contestualmente merito e ammissibilità del caso, vale a dire il punto della presunta violazione dell'art. 6 (e dell'art. 13) in relazione all'art. 1 (cfr. § 64). In questo senso si può dire che la Corte di Strasburgo ha esaminato l'istanza dei ricorrenti in modo senz'altro più avanzato e serio di quanto non abbiano fatto le

⁹ *Ibidem*, § 54. La Corte ricorda anche che, come già accennato, nel corso del procedimento *Banković* proprio il Rappresentante italiano aveva menzionato la pendenza del caso *Marković* come elemento a sostegno dell'inammissibilità del ricorso di *Banković* davanti alla Corte europea per mancato esaurimento dei ricorsi interni, lasciando quindi intendere che, all'epoca, il Governo italiano non aveva nulla da eccepire alla proposizione di una causa di risarcimento davanti ai propri giudici per i fatti del 23 aprile 1999 (cfr. *ibidem*, § 52).

Sezioni Unite della Cassazione, che ne hanno radicalmente escluso la rilevanza giuridica *in limine* e con un breve giro di frase.

Gli argomenti portati dai ricorrenti a favore del loro diritto a vedere il caso esaminato nel merito da un tribunale italiano possono essere così riassunti.

In primo luogo, oggetto della controversia proposta al Tribunale di Roma non era certo la responsabilità dello Stato italiano per presunti crimini di guerra o contro l'umanità commessi in occasione dell'operazione militare su Belgrado, bensì il diritto dei parenti delle vittime a un risarcimento civile ex art. 2043 del codice civile italiano. Tale domanda poteva ben essere presentata e trattata indipendentemente da una causa penale. A fondamento della domanda militavano ragioni in diritto che non potevano essere trascurate. In particolare, considerato che l'art. 2043 fonda la richiesta di risarcimento sulla Commissione di un fatto illecito, non si può escludere che il giudice di Roma potesse qualificare come tale, ai soli fini del risarcimento richiesto, il bombardamento della stazione radiotelevisiva; altrettanto meritevole di trattazione era la prospettiva secondo cui l'azione bellica poteva essere attribuita anche – sia pure *pro quota* – allo Stato italiano in quanto membro della NATO e Paese nel cui territorio si trovava la base militare dalla quale erano decollati i velivoli partecipanti al bombardamento; allo stesso modo, è per lo meno plausibile sul piano giuridico avanzare l'ipotesi che la norma di Diritto internazionale sul dovere degli Stati di riparare alle violazioni del diritto bellico non escluderebbe in modo assoluto la possibilità di risarcire anche i singoli oltre che gli Stati, poiché in questo senso si esprimono autorevoli voci della dottrina internazionalistica che hanno esaminato la portata degli artt. 91 del Primo Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra e 3 del Regolamento allegato alla IV Convenzione dell'Aja del 1907¹⁰.

L'intervento in via preliminare della Cassazione ha impedito che un giudice italiano potesse esprimersi su tali questioni, togliendo quindi ai ricorrenti il diritto a veder trattato nel merito o comunque in modo approfondito davanti a un'istanza giurisdizionale la controversia riguardante i loro diritti in sede civile. Quanto alla motivazione addotta dalla Cassazione per bloccare sul nascere la causa civile, i ricorrenti – sostenuti dal Rappresentante della Serbia e Montenegro intervenuto nel procedi-

¹⁰ Sul punto vedi M. Frulli, *When Are States Liable Towards Individuals*, cit.; R. Pisillo-Mazzechi, *International Obligations to Provide for Reparation Claims?*, in A. Ranzhofer, C. Tomuschat (eds.), *State Responsibility and the Individual Reparation in Instances of Grave Violations of Human Rights*, The Hague-Boston-London, Nijhoff, 1999, pp. 149 ss.; Id., *Reparation Claims by Individuals for State Breaches of Humanitarian Law and Human Rights: An Overview*, in «Journal of International Criminal Justice», vol. 1, 2003, pp. 339 ss.; F. Karlshoven, *State Responsibility for Warlike Acts of the Armed Forces. From Article 3 of Hague Convention IV of 1907 to Article 91 of Additional Protocol I of 1977 and Beyond*, in «International and Comparative Law Quarterly», vol. 40, 1999, pp. 827 ss. L'art. 91 del Primo Protocollo (che riproduce quasi esattamente l'art. 3 del Regolamento del 1907), parla in effetti, nella versione inglese, di *compensation* (la versione francese ha *indemnité*; quella italiana parla di «pagamento di una indennità»), termine scelto apposta in quanto distinto da quelli – tipici delle relazioni politico-diplomatiche – di «riparazioni» o «danni di guerra» e tale da non escludere di considerare come beneficiari non soli Stati, ma anche individui (vedi in questo senso il Commentario del Comitato Internazionale della Croce Rossa al Primo Protocollo, art. 91, §§ 3656-3657, on-line all'indirizzo www.icrc.org/ihl.nsf/convpres).

mento – osservano che se anche la dottrina dell'atto di governo può in simili casi avere rilievo, essa si limiterebbe a impedire la possibilità per un giudice di censurare la scelta politica consistente nella decisione di partecipare a un conflitto armato, l'unica ad avere un preminente valore politico; non potrebbe viceversa coprire ogni singola scelta operativa riguardante l'individuazione di un determinato obiettivo, il ricorso a un particolare metodo di guerra ecc. Una simile estensione della portata della dottrina dell'atto di governo equivarrebbe a riconoscere una totale immunità dello Stato rispetto a qualunque domanda di risarcimento. Questo esito è stato peraltro escluso dalla stessa Corte di cassazione italiana nella celebre pronuncia sul caso *Ferrini* (Cassazione, Sezioni Unite Civili, sentenza 6 novembre 2003-11 marzo 2004, n. 5044), successiva all'ordinanza *Marković*. In *Ferrini* la Cassazione afferma la giurisdizione del giudice italiano nonostante l'indiscutibile esistenza, nel Diritto internazionale, della regola dell'immunità degli Stati presso giudici stranieri per condotte riconducibili alla loro attività di governo (*iure imperii*). Tale norma infatti deve cedere, secondo la Cassazione, di fronte all'esigenza, fissata da norme internazionali di rango superiore (*ius cogens*), che proteggono la dignità della persona umana e istituiscono dei crimini internazionali. Ne consegue che

[i]l riconoscimento dell'immunità dalla giurisdizione in favore degli Stati che si siano resi responsabili di [crimini internazionali] si pone in palese contrasto con i dati normativi appena ricordati, poiché detto riconoscimento, lungi dal favorire, ostacola la tutela di valori, la cui protezione è da considerare invece, alla stregua di tali norme e principi, essenziale per l'intera Comunità internazionale, tanto da giustificare, nelle ipotesi più gravi, anche forme di reazione obbligatorie. E non può esservi dubbio che l'antinomia debba essere risolta dando prevalenza alle norme di rango più elevato¹¹.

Lo Stato convenuto ribadisce che nessuna norma dell'ordinamento italiano attribuisce ai ricorrenti un diritto al risarcimento per danni causati da atti di guerra vietati, al di fuori dei casi di illecito penale – dei quali rispondono a titolo personale i membri delle forze armate. Le stesse disposizioni di Diritto internazionale bellico non prevedono se non obblighi di riparazione validi in rapporti interstatuali, non a vantaggio di individui. Si

¹¹ Sentenza *Ferrini*, cit., § 9.1.

osserva, tra l'altro, che se così non fosse, la stessa disponibilità dei governi a impegnarsi in missioni militari internazionali sotto il comando delle Nazioni Unite (di *peacekeeping* o *peacebuilding*) ne sarebbe molto indebolita.

L'art. 6 quindi non è applicabile. Dal momento però che la Corte europea ritiene che esso possa trovare applicazione, lo Stato italiano difende l'operato della Cassazione osservando che rientra comunque nel margine nazionale di apprezzamento di uno Stato qualificare come «atto politico» «una ristretta categoria di atti che affermano la “autorità dello stato” al massimo livello. [Tali sono] gli atti “politici”, che riguardano lo stato nella sua unità e in relazione ai quali anche l'ordine giudiziario non può essere considerato come “terzo”» (§ 80).

Se così fosse, prosegue il Rappresentante dello Stato italiano, si attribuirebbe al potere giudiziario «per definizione privo di legittimazione democratica» (§ 81), il compito di sostituirsi all'esecutivo nelle funzioni politiche di governo. L'ordine giudiziario, per contro, «non può essere coinvolto, nemmeno *ex post facto*, nel compito di decidere della politica della nazione» (*ibidem*). Il diritto stabilito dall'art. 6 è stato dunque ragionevolmente e proporzionalmente ristretto nella sua portata dall'interpretazione seguita dalla Cassazione.

La Corte articola il proprio ragionamento nel modo seguente. In primo luogo, il diritto di accesso a una corte per la trattazione di una controversia riguardante dei diritti non equivale, naturalmente, a un presunto diritto a vedere accolta la propria istanza: la dimensione procedurale e quella sostanziale non sono in alcun modo collegabili e l'art. 6 tutela solo la prima. Gli ordinamenti possono prevedere svariate forme di limitazioni procedurali: regole sulla prescrizione della domanda giudiziaria, limitazioni della portata della responsabilità civile di minori o persone inferme di mente ecc. Vi possono essere anche delle limitazioni sostanziali al diritto di accesso al giudice: la Corte richiama il caso *Z. c. Regno Unito*¹², in cui aveva riconosciuto legittima la scelta dei giudici inglesi (emersa peraltro dopo un complesso iter giudiziario di accertamento delle norme di *common law* applicabili) di sottrarre a ricorsi per responsabilità civile i servizi sociali che non erano intervenuti in modo adeguato nei confronti di una famiglia abusante. In simili casi, considerazioni «politiche» e di opportunità possono offrire giustificazioni adeguate¹³. Una violazione dell'art. 6 sarebbe ipotizzabile solo in

¹² *Z. e altri c. Regno Unito*, 10 maggio 2001.

¹³ Il punto è particolarmente approfondito nell'Opinione concorrente dei Giudici Bratza e Rozakis.

casi di completa immunità da responsabilità civile accordata a un'intera categoria di persone (cfr. *Al Fayed c. Regno Unito*, 21 settembre 1994, Serie A n. 294-B).

In secondo luogo, la Corte quindi osserva che il sistema giudiziario italiano ha effettivamente consentito ai Marković di presentare un'istanza davanti al giudice civile. Il giudice italiano ha quindi avuto modo di conoscere il caso, anche se ha rigettato la domanda senza esaminarla nel merito. In ragione del carattere sussidiario della sua giurisdizione, è generalmente preclusa alla Corte europea la possibilità di sovvertire l'interpretazione della normativa nazionale e del Diritto internazionale vigente nello Stato fornita dal giudice italiano. Il fatto che tale interpretazione sia, negli anni, mutata nel senso di attribuire, con il senno di poi, alla domanda dei Marković una plausibilità che in una prima fase non era stata rilevata, non conta per la Corte europea.

Venendo al fondamento dato (sia pure in modo sommario) dalla Cassazione all'accertamento di difetto di giurisdizione, la Corte non vi riscontra gravi e manifesti errori interpretativi: l'esclusiva applicazione dell'art. 91 del Primo Protocollo alle Convenzioni di Ginevra (relativo alle riparazioni per violazioni del diritto bellico) alle relazioni interstatali è opinione, come abbiamo visto, tradizionale e ben consolidata, solo di recente messa in discussione in sede dottrina e giudiziaria, anche grazie al contributo (e ciò non può che essere fonte di sconcerto e amarezza per il ricorrente) della Cassazione italiana¹⁴. L'interpretazione della legge data dal giudice nazionale non può essere ribaltata dalla Corte europea se non in presenza di argomenti particolarmente forti, che nel caso di specie non sono ravvisati.

In realtà – e la Corte europea lo rileva con fin troppa indulgenza – la decisione della Cassazione estende la regola della impossibilità per un giudice nazionale di accertare la responsabilità civile dello Stato (si badi bene: del proprio Stato, non di quello estero, come sarà affermato nella giurisprudenza *Ferrini*) per violazione di una norma di Diritto internazionale anche al di là dell'ambito delle regole sullo *ius in bello*, parlandone a proposito delle violazioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (è richiamato l'art. 2 in connessione con l'art. 15.2). La Cassazione infatti si esprime in questi termini (par. 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

¹⁴ La Cassazione menziona anche l'art. VIII, par. 5, della Convenzione di Londra del 19 giugno 1951 sullo status delle forze armate dei Paesi appartenenti alla NATO, che espressamente attribuisce allo Stato ospitante la competenza a trattare le azioni per danni causati a soggetti terzi, diversi dalle parti contraenti, da membri delle forze NATO nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali sul territorio dello stesso Stato ospitante. Le considerazioni svolte dall'Italia rispetto alle norme citate nel testo si estendono anche a tale disposizione; in più, risulta agevole osservare che il danno prodotto dai bombardamenti non si è prodotto nello Stato ospitante (l'Italia), ma in Serbia, il che rende inoperante la norma sulla competenza citata.

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 [unica eccezione essendo quella introdotta espressamente dalla legge marzo 2001, n. 89, cosiddetta «legge Pinto», limitatamente ai casi di indennizzo per durata eccessiva del procedimento].

Sembra insomma che secondo la Cassazione un giudice italiano non possa conoscere di una domanda di risarcimento legata a presunte violazioni dell'art. 2 della Convenzione europea nemmeno quando autore dell'atto sia lo stesso Stato italiano (come in effetti era prospettato dai ricorrenti), e questo per due ordini di motivi: perché si tratta di un obbligo internazionale sottoposto alla supervisione di uno specifico organo giudiziario internazionale (appunto la Corte di Strasburgo, con un salto all'indietro alla giurisprudenza precedente al caso *Polo Castro* del 1988¹⁵) e perché, in quanto commesse in una situazione di guerra ovvero, secondo l'art. 15, «altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione», sarebbero *ipso facto* manifestazione di una funzione di tipo politico.

Insomma, se dobbiamo prendere sul serio il tenore di questo passaggio della decisione della Cassazione, non solo le violazioni del diritto umanitario (compresi i crimini di guerra), ma anche le uccisioni compiute da agenti dello Stato in occasione di situazioni di emergenza nazionale (non necessariamente coincidenti con un conflitto armato) che potrebbero configurare violazioni dell'art. 2, non sarebbero sindacabili da alcuna istanza giudiziaria nazionale ai fini di accordare alle vittime un risarcimento, perché giustificate dalla «ragione di Stato».

La Corte europea, come accennato, non commenta nel detta-

¹⁵ Sentenza Cassazione Penale, 23 novembre 1988.

glio tali argomentazioni, ma non può fare a meno di smentire la Corte italiana almeno circa il carattere esclusivo della competenza dell'organo di Strasburgo. In base all'art. 1 della Convenzione, infatti, «la responsabilità primaria nel dare riconoscimento e attuazione ai diritti e libertà garantiti dalla Convenzione grava sulle autorità nazionali. Il meccanismo giurisdizionale della Corte europea è quindi sussidiario rispetto a quelli nazionali di salvaguardia dei diritti umani» (§ 109). Vero è che, nel caso specifico, l'art. 2 della Convenzione non è applicabile (in forza della dottrina *Banković*) e quindi le considerazioni errate della Cassazione sono prive di effetto pratico. È un peccato però che da queste inesattezze della decisione non si traggano conclusioni più pesanti circa la portata complessiva del provvedimento.

La Corte si chiede infine se la decisione del Giudice di Cassazione non corrisponda a un'immunità *de facto* accordata agli autori di un'intera classe di atti, escludendo tuttavia la circostanza: la Cassazione non ha fatto che evidenziare un limite sostanziale alla possibilità di agire in campo civile, limite invero non esplicitato in alcuna legge, ma che la Cassazione riconduce alla nozione di «funzione politica».

La Corte europea conclude quindi, con una maggioranza di dieci giudici contro sette, che non sussiste violazione dell'art. 6 da parte dello Stato italiano.

La decisione della Corte europea presenta vari aspetti poco convincenti. Per esempio, in tema di accesso alla giustizia: garantito in teoria, ma smentito in pratica, dal momento che, attraverso l'istituto del regolamento preventivo di giurisdizione, la Cassazione ha potuto porre brutalmente fine alla causa intentata in Italia dai ricorrenti senza che il giudice adito abbia nemmeno potuto iniziarne l'esame. Oppure in tema di immunità: lo Stato esclude che la Cassazione abbia introdotto di fatto un'immunità per tutti i soggetti coinvolti nelle scelte politiche e operative legate all'attacco su Belgrado (ed estendibile in via teorica a qualunque altro coinvolgimento in fatti di tipo bellico o avvicinati a tale tipologia), ma in verità la conseguenza della decisione della nostra Suprema Corte si avvicina molto al riconoscimento di una forma innominata di immunità. La sentenza di Strasburgo peraltro ha alla base un ragionamento molto semplice¹⁶. Il giudice italiano ha ritenuto, nel 2001, che, in forza del principio dell'atto di Stato, nessun giudice poteva essere investi-

¹⁶ Vedi l'Opinione concorrente del Giudice Costa.

to delle conseguenze civili della scelta di partecipare al conflitto armato in Serbia e dei vari atti rilevanti dal punto di vista della responsabilità civile di organi dello Stato connessi a tale scelta – ivi compresa la condotta delle ostilità che ha portato al bombardamento della Radiotelevisione serba e alla morte o al ferimento dei parenti dei ricorrenti. Ciò dà luogo a una limitazione del diritto di accesso alla giustizia (art. 6.1), ma la Corte europea ritiene che l'argomento che la giustifica – sottrarre l'esercizio della funzione politica allo scrutinio del giudice – non sia né irrazionale né produttivo di esiti sproporzionati. In tale quadro, la decisione del giudice nazionale non può essere censurata dalla Corte europea. Tanto più se poi è lo stesso giudice nazionale a ravvedersi, a distanza di qualche anno, e ad adottare una linea di interpretazione delle norme interne e internazionali che viceversa ammette la risarcibilità di danni cagionati in analoghe circostanze belliche e anche se attribuibili a uno Stato straniero (è appunto la giurisprudenza *Ferrini*).

Anche in questo suo nucleo essenziale, tuttavia, la sentenza della Corte europea è profondamente discutibile. Si possono identificare, anche sulla scorta dell'Opinione dissenziente del Giudice Zagrebelsky, condivisa dagli altri sei giudici di minoranza, almeno due linee di critica.

In primo luogo, la Corte non ha reso un buon servizio alla causa dello «stato di diritto», avallando l'impostazione della Cassazione secondo cui gli atti di Stato sono al di fuori di qualunque possibilità di scrutinio da parte dei giudici nazionali, pur in presenza di elementi di rilevanza giuridica che possono dare luogo a una controversia su diritti, non solo quando norme specifiche dell'ordinamento interno o internazionale riconoscono forme di immunità o cause di improcedibilità, ma anche quando gli stessi giudici ritengono che gli atti in questione sono espressione di una non meglio precisata «funzione politica». Il carattere autoevidente di tale nozione è tutt'altro che scontato. In effetti, la Cassazione non fornisce alcuna nozione di «atto politico», sottratto *in toto* al sindacato dei giudici e non si capisce da quale atto normativo dovrebbe essere dedotto: non certo dalle norme sui diritti umani o dai principi democratici della Costituzione. Lo Stato convenuto ne parla come di un'espressione del principio di divisione dei poteri: tale principio politico superiore quindi – componente integrante dello stato di diritto (*rule of law*) – giustificerebbe l'esistenza di spazi di assoluta insindaca-

bilità (anche *ex post*) dell'azione di governo, in cui la sovranità «democratica» del governante non trova limiti nemmeno nei diritti umani individuali. Sembra insomma evocata la famigerata nozione di «stato di eccezione». E oltretutto, a chi spetta identificare i limiti di tali aree non presidiate dalla garanzia giurisdizionale in cui si dispiegherebbe allo stato puro l'autorità politica dello Stato democratico? Paradossalmente, all'ordine giudiziario stesso, «per definizione privo di legittimazione democratica» e alleato forzato dell'esecutivo. Insomma, i valori della *rule of law* e il principio della divisione dei poteri non appaiono più funzionali a garantire in ogni circostanza la responsabilità dei governanti per possibili violazioni degli inalienabili diritti umani delle persone, ma sono utilizzate per giustificare l'autolimitazione del potere giudiziario di fronte alla volontà imperativa dello Stato-comunità.

Da questo punto di vista, l'affermazione preoccupata dei giudici dissidenti, secondo cui «la Corte avrebbe accolto una soluzione che porta un *vulnus* alle fondamenta stesse della Convenzione» è condivisibile.

In secondo luogo, la sentenza ha mancato di censurare, come sarebbe stato opportuno, le forme e gli argomenti con cui lo Stato, attraverso la Corte di cassazione, è intervenuto, con uno strumento a dir poco inusuale come quello del Regolamento preventivo di giurisdizione, e con la frettolosità argomentativa sopra sottolineata su un tema tanto significativo e pregnante. Nei fatti, la pronuncia della Cassazione, adducendo il carattere politico dell'iniziativa di intervenire militarmente in Serbia, ha escluso la sindacabilità non solo degli atti propriamente di governo legati a tale misura – che peraltro non erano certamente al centro delle rivendicazioni dei ricorrenti – ma anche di tutta la catena di atti esecutivi che dai primi hanno tratto origine. Atto politico viene infatti ritenuta essere non solo la scelta di entrare nel conflitto, ma anche quella relativa al bombardamento aereo come metodo di guerra e le ulteriori scelte relative allo specifico attacco condotto contro la sede della Radiotelevisione serba. Le violazioni per le quali non si dà possibilità di azione in sede civile sono infatti quelle degli artt. 35.2, 48, 49, 51, 52 e 57 del Primo Protocollo del 1977, norme che si riferiscono non necessariamente ad atti politici o di governo, ma alla realizzazione di specifici attacchi militari, che impegnano quindi la responsabilità lun-

go tutta la catena di comando, fino al livello operativo terminale. Escludere che da tali atti possa derivare responsabilità civile – una volta scartata, sulla scorta di quanto deciso a suo tempo dal Tribunale *ad hoc* per l'ex Jugoslavia, ogni possibilità di incriminazione penale – equivale in effetti a escludere in radice e per sempre ogni interferenza giudiziaria su quanto accaduto in ex Jugoslavia ai tempi del bombardamento NATO. Che ciò sia una legittima aspirazione (politica) dei governi NATO è comprensibile; che sia condivisa anche dalla Corte europea dei Diritti Umani è sconcertante.

Fermo restando che la funzione della Corte europea non è quella di riformare le statuizioni del giudice nazionale, una condanna dello Stato italiano avrebbe dato un segnale importante. Una questione come quella sollevata nel caso *Marković* avrebbe dovuto essere trattata nel nostro ordinamento in modo «fisiologico»: attraverso la dialettica tra le varie istanze di giudizio previste nel nostro ordinamento, in cui tutti i diversi interessi in questione avrebbero potuto essere adeguatamente soppesati, e non «abortita» con una pronuncia anodina e proterva. Per la giustizia di Strasburgo si è trattato insomma di un'occasione perduta.

Grand Chamber

Case of Marković and Others v. Italy

(Application no. 1398/03)

Judgment

Strasbourg, 14 December 2006

In the case of *Marković and Others v. Italy*,

The European Court of Human Rights, sitting as a Grand Chamber composed of:

Mr L. Wildhaber, President, Mr C.L. Rozakis, Mr J.-P. Costa, Sir Nicolas Bratza, Mr B.M. Zupančič, Mr L. Caflisch, Mr I. Cabral Barreto, Mr K. Jungwiert, Mr J. Hedigan, Ms M. Tsatsa-Nikolovska, Mr M. Ugrekhelidze, Mr A. Kovler, Mr V. Zagrebelsky, Mr E. Myjer, Mr David Thór Björgvinsson, Ms D. Jočienė, Mr J. Šikuta, judges, and Mr T.L. Early, Section Registrar,

Having deliberated in private on 14 December 2005, 9 January and 25 October 2006,
Delivers the following judgment, which was adopted on the lastmentioned date:
[...]

The law

I. Admissibility of the application

4. The Court's assessment

49. It will be recalled that in the case of *Banković and Others*, the Court stated: «As to the “ordinary meaning” of the relevant term in Article 1 of the Convention, the Court is satisfied that, from the standpoint of public international law, the jurisdictional competence of a State is primarily territorial. While international law does not exclude a State's exercise of jurisdiction extra-territorially, the suggested bases of such jurisdiction (including nationality, flag, diplomatic and consular relations, effect, protection, passive personality and universality) are, as a general rule, defined and limited by the sovereign territorial rights of the other relevant States».

50. It did not find any «jurisdictional link» for the purposes of Article 1 of the Convention between the victims of the act complained of and the respondent States and held that the action concerned did not engage the latter's responsibility under the Convention. In the light of that finding, it considered it unnecessary to examine the remaining issues of admissibility that had been raised by the parties.

51. As for the other complaints which the applicants in the present case have made in their application (see paragraph 4 above), the Court has declared them inadmissible on the grounds that the specific circumstances of the case, notably the fact that the applicants had sought a remedy in the Italian courts, did not warrant a departure from the *Banković* case-law.

52. However, as regards the complaint under Article 6, taken together with Article 1 of the Convention, the Court notes that in the *Banković* case the respondent Government stressed that it was possible for proceedings to be brought in the Italian domestic courts, thus implying that the existence of a jurisdictional link could not be excluded for future complaints made on a different basis. The applicants had in fact already begun proceedings in the domestic courts.

53. The Court does not share the view of the Italian and British Governments that the subsequent institution of proceedings at the national level does not give rise to any obligation on the part of the State towards the person bringing the proceedings. Everything depends on the rights which may be claimed under the law of the State concerned. If the domestic law recognises a right to bring an action and if the right claimed is one which *prima facie* possesses the characteristics required by Article 6 of the Convention, the Court sees no reason why such domestic proceedings should not be subjected to the same level of scrutiny as any other proceedings brought at the national level.

54. Even though the extra-territorial nature of the events alleged to have been at the origin of an action may have an effect on the applicability of Article 6 and the final outcome of the proceedings, it cannot under any circumstances affect the jurisdiction *ratione loci* and *ratione personae* of the State concerned. If civil proceedings are brought in the domestic courts, the State is required by Article 1 of the Convention to secure in those proceedings respect for the rights protected by Article 6.

The Court considers that once a person brings a civil action in the courts or tribunals of a State, there indisputably exists, without prejudice to the outcome of the proceedings, a «jurisdictional link» for the purposes of Article 1.

55. The Court notes that the applicants in the instant case brought an action in the Italian civil courts. Consequently, it finds that a «jurisdictional link» existed between them and the Italian State.

56. In these circumstances, the Governments' preliminary objections based on the lack of a jurisdictional link must be dismissed.

C. Whether Article 6 was applicable to the proceedings

1. The respondent Government's submissions

57. The respondent Government submitted that Articles 6 and 13 did not apply to political acts. Relying on the judgment in the case of *Z and Others v. the United Kingdom* (cited above), they submitted that the concept of political act could not be considered a «procedural bar» to the domestic courts' power to determine a substantive right, but a limitation on that right.

58. They submitted that there was no civil right in the present case that could be said, at least on arguable grounds, to be recognised under domestic law.

59. There were three reasons for this: firstly, no right to reparation for damage caused by an allegedly illegal act of war existed either under the rules of international law applicable in the instant case or under Italian domestic law; secondly, the impugned act was attributable to NATO, not the Italian State; thirdly and lastly, the right the applicants sought to assert was not recognised under domestic law because the political-acts doctrine precluded *in limine* any action against the State.

[...]

4. The Court's assessment

64. The Court considers that the objection that the application is incompatible *ratione materiae* with the provisions of the Convention is very closely linked to the substance of the applicants' complaint under Article 6 of the Convention. It therefore considers it appropriate to join this objection to the merits (see, among other authorities, *Airey v. Ireland* judgment of 9 October 1979, Series A no. 32, § 19; and *Ferrazzini v. Italy* [GC], no. 44759/98, § 18, ECHR 2001-VII).

65. The Court notes, further, that the application raises issues of fact and law which require an examination of the merits. It accordingly concludes that the application is not manifestly ill-founded. Having also established that no other obstacle to its admissibility exists, it declares the remainder of the application admissible (*Vo v. France* [GC], no. 53924/00, § 45, ECHR 2004-VIII). In accordance with its decision to apply Article 29 § 3 of the Convention (see paragraph 6 above), the Court will immediately consider the merits of the applicants' complaint (*Kleyn and Others v. the Netherlands* [GC], nos. 39343/98, 39651/98, 43147/98 and 46664/99, § 162, ECHR 2003-VI).

II. Alleged violation of Article 6 § 1 of the Convention, taken together with Article 1

[...]

A. The parties' submissions

1. The applicants' submissions

67. The applicants pointed out that, in his written submissions, Assistant Principal State Counsel at the Court of Cassation had stated that the issues that had been raised

concerned the merits of the case, not the question of jurisdiction. Further, under domestic law a civil action for compensation for damage caused by a criminal offence lay irrespective of whether the offence had been made out at a criminal trial or the offender convicted by a criminal court. Consequently, they argued that they had been fully entitled to seek reparation for the damage they had sustained without being required first to bring criminal proceedings to establish individual criminal liability, which was an entirely independent form of action.

[...]

70. In the applicants' submission, that proposition denied the primacy of the Convention, a primacy that was also recognised in domestic law through Article 117 of the Constitution, which provided: «Legislative power is exercised by the State and the regions in compliance with the Constitution and the links arising out of the organisation of the Community and other international obligations». Furthermore, the bombing of the RTS headquarters could not be classified in domestic law as an act of government capable of precluding judicial review. Under Italian law, an act of government excluded the jurisdiction of the administrative courts, and only of the administrative courts, as they alone took acts of government directly into consideration in their decisions or had power to quash them. Although Article 31 of Royal Decree no. 1054 of 26 June 1924 had introduced into the system a limitation on judicial review, it did not affect personal rights, such as the right to compensation for damage, which could be asserted in the ordinary courts. In any event, even if the jurisdictional limitation could still be said to exist in the Italian system after the entry into force of the Constitution, it could only cover the act of government by which Italian participation in the military operations in the former FRY had been decided on, not each isolated act or military operation such as the operation at the origin of the instant case. In reality, a bombing mission of that kind could not be characterised as an act of government that escaped the scrutiny of the courts. In a similar case, the jurisdiction of the Italian courts to try a case concerning criminal acts committed by Italian soldiers during the international military mission to Somalia was held not to have been ousted. Thus, in the applicants' submission, neither

the domestic law nor the Convention justified the exclusion of a right of access to the courts to assert a right to compensation for damage caused by the acts of a public authority, even when those acts stemmed from a political decision. It was necessary to distinguish between the merits of the claim before the courts and the issue of jurisdiction. As to the general issue of the effects of the Convention in domestic law, the applicants were at pains to point out the gravity of some of the statements which the Court of Cassation had made in its judgment denying the Italian courts all jurisdiction. They noted that the judgment was contrary to the Court of Cassation's own decisions in earlier cases (see, *inter alia*, the judgments of *Polo Castro* (1988), *Mediano* (1993), *Galeotti* (1998)) and could, if confirmed, have serious implications extending beyond their own case, in view of the full Court of Cassation's role as the highest judicial authority. They added, however, that the Court of Cassation had later abandoned the line it had taken in the *Markovic* case, thus further highlighting the injustice they had suffered.

2. The respondent Government's submissions

71. The respondent Government said that Article 6 was not applicable. The first reason for this was that the right claimed by the applicants was not one that could validly be said to be recognised in domestic law.

72. They noted that the applicants had relied on Article 2043 of the Civil Code, Articles 6 and 185 of the Criminal Code and Article 174 of the Wartime Military Criminal Code. As regards Article 2043, the State's liability in tort could only be engaged by intentional or negligent acts for which the State was accountable under various provisions of domestic law. However, the provisions that had been relied upon did not afford any right to reparation for losses caused by an allegedly illegal act of war.

[...]

74. All of the provisions on which the applicants had relied concerned the commission of an individual offence whereas their complaint in the proceedings referred to damage caused by NATO air forces which could not be said to have engaged the individual criminal liability of members of the Italian Armed Forces. The respondent Government noted in passing that the case-law cited by the applicants was totally irrelevant

as it concerned either cases relating to the individual liability of a member of the armed forces or cases in which the State's civil liability had not been established.

75. Nor was any legal basis for the right to reparation claimed by the applicants to be found in the rules applicable to international customary law. In the domestic courts, the applicants had referred to Articles 35, 48, 51 and 91 of Protocol No. I Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949. These provisions restricted the right of parties to a conflict to choose the methods or means by which they would carry on the war by making it illegal for operations to be directed against non-military objectives. The intention was to create rights and obligations solely at the inter-State level and not to confer rights on individuals, even in cases involving an obligation to make reparation. The provisions did not afford any personal right to obtain reparation for damage sustained in war in the courts of the State responsible, or impose on the States Parties an obligation to change their domestic law to provide such a right.

76. Although perhaps desirable, no right to reparation for damage resulting from an allegedly illegal act of war currently existed under Italian law and Italy was not bound by any international obligation to introduce such a right into its domestic legal system. Reaching the opposite conclusion would entail interpreting Article 6 in such a way as to create a substantive right for which there was no basis in the law of the country concerned. Article 6 did not, however, create rights. Further, finding that Article 6 of the Convention afforded a right of access to a court to bring an action against the State for unlawful acts even in cases where the breach of the civil right resulted from acts of international policy, including peacemaking and peacekeeping operations, would undermine the efforts being made to encourage governments to cooperate in international operations of that kind.

[...]

78. Lastly, the dispute was not of a type that could be brought before the courts. The Court of Cassation had found that the fundamental issue underlying the applicants' complaint was whether the impugned act was illegal and engaged the responsibility of the Italian State. In deciding that it was a «political act» that escaped the scrutiny of the courts, the

Court of Cassation had not set a limit on the right of access to a court but had defined the scope of the substantive right claimed by the applicants. In the respondent Government's submission, the political-act doctrine did not create a procedural bar that removed or restricted the right to refer complaints to the courts, it precluded an action against the State *in limine*.

79. As to the merits of the complaint, and in the event of the Court finding Article 6 of the Convention applicable despite the above arguments, the respondent Government submitted that there had been no violation of that provision and that the restriction on the applicants' right of access to a court was both consistent with the rule of law and the principle of the separation of powers, and proportionate to the legitimate aim pursued.

80. In their view, the national courts' lack of jurisdiction had not resulted in an infringement of the right of access to a court guaranteed by Article 6 of the Convention. The right was not unlimited: it could be regulated by the State and the State enjoyed a margin of appreciation in respect thereof. In Italy, neither the State, nor the Government, nor the public authorities enjoyed any general form of immunity from jurisdiction. The Court of Cassation's ruling in the present case that the Italian courts had no jurisdiction did not constitute a restriction applicable to claims for compensation for loss from the State *per se*. It referred only to a very narrow category of act asserting «State authority» at the highest level. These were «political» acts, which concerned the State as a unit in relation to which the judiciary could not be regarded as a «third party». Legislation was a typical example of an «act of government» that could cause damage to individuals. Yet the Court had already stated that the Convention did not go so far as to require the States to provide machinery for challenging legislation.

81. Other acts asserted «State authority» at the highest level: these were acts of international policy and, through them, acts of war. The rule that acts implementing a State's fundamental political decisions were legitimately excluded from the realm of judicial competence stemmed from the principle of the separation of powers and the need to avoid involving the judiciary – which by definition had no democratic legitimacy –

in the task of identifying the objectives that served the general interest or of choosing the means used to achieve such objectives. In sum, the judiciary could not be involved, even after the event, in the task of deciding national policy.

82. In the respondent Government's submission, there was thus a legitimate purpose to the limitation imposed on access to the courts when the impugned act had a political objective. As to the rule requiring proportionality between the means used and the aim pursued, the respondent Government pointed out that the exemption from jurisdiction did not violate the very essence of the individual's right of access to a court because it did not prevent access to a whole range of civil actions or confer immunity on large groups of people, but applied only to a limited and very strictly defined category of civil actions against the State. Nor was there any doubt that the aim pursued by the political-act doctrine could be achieved only by ousting the jurisdiction of the courts. For all these reasons, there had been no violation of Article 6 of the Convention.

[...]

C. The Court's assessment

1. General principles

92. The right of access to a court at issue in the present case is derived from Article 6 and was established in the *Golder v. the United Kingdom* judgment (21 February 1975, Series A no. 18, pp. 13-18, §§ 28-36), in which the Court established, by reference to the principles of the rule of law and the avoidance of arbitrary power underlying much of the Convention, that the right of access to a court was an inherent aspect of the safeguards enshrined in Article 6. Thus, Article 6 § 1 secures to everyone the right to have a claim relating to his civil rights and obligations brought before a court.

93. The Court refers to its constant case-law to the effect that «Article 6 § 1 extends only to “contestations” (disputes) over (civil) “rights and obligations” which can be said, at least on arguable grounds, to be recognised under domestic law; it does not itself guarantee any particular content for (civil) “rights and obligations” in the substantive law of the Contracting States» (see *James and Others v. the United Kingdom*, judgment of 21 February 1986, Series A no. 98, pp. 46-47, § 81; *Lithgow and Others v. the United Kingdom*, judgment of 8 July

1986, Series A no. 102, p. 70, § 192; and *The Holy Monasteries v. Greece*, judgment of 9 December 1994, Series A no. 301-A, pp. 36-37, § 80). The Court may not create by way of interpretation of Article 6 § 1 a substantive right which has no legal basis in the State concerned (*Roche v. the United Kingdom* [GC], no. 32555/96, §§ 116-117, ECHR 2005X). It will however apply to disputes of a «genuine and serious nature» concerning the actual existence of the right as well as to the scope or manner in which it is exercised (see *Bentham v. the Netherlands*, judgment of 23 October 1985, Series A no. 97, pp. 14-15, § 32; and *Z and Others*, cited above, § 87).

94. The distinction between substantive limitations and procedural bars determines the applicability and, as the case may be, the scope of the guarantees under Article 6. The fact that the particular circumstances of, and complaints made in, a case may render it unnecessary to draw the distinction between substantive limitations and procedural bars (see, among other authorities, *A. v. the United Kingdom*, no. 35373/97, § 65, ECHR 2002-X) does not affect the scope of Article 6 of the Convention which can, in principle, have no application to substantive limitations on the right existing under domestic law.

95. In assessing therefore whether there is a civil «right» and in determining the substantive or procedural characterisation to be given to the impugned restriction, the starting point must be the provisions of the relevant domestic law and their interpretation by the domestic courts (*Masson and Van Zon v. the Netherlands*, judgment of 28 September 1995, Series A no. 327-A, p. 19, § 49). Where, moreover, the superior national courts have analysed in a comprehensive and convincing manner the precise nature of the impugned restriction, on the basis of the relevant Convention case-law and principles drawn therefrom, this Court would need strong reasons to differ from the conclusion reached by those courts by substituting its own views for those of the national courts on a question of interpretation of domestic law (*Z and Others*, judgment cited above, § 101) and by finding, contrary to their view, that there was arguably a right recognised by domestic law.

96. Finally, in carrying out this assessment, it is necessary to look beyond the appearances and the language used and to concentrate on the realities of the situation (*Van Droogenbroeck*

v. Belgium, judgment of 24 June 1982, Series A no. 50, § 38). The Court must not be unduly influenced by, for example, the legislative techniques used (see *Fayed*, judgment cited above, § 67) or by the labels put on the relevant restriction in domestic law: the oft-used word «immunity» can mean an «immunity from liability» (in principle, a substantive limitation) or an «immunity from suit» (suggestive of a procedural limitation) (see *Roche*, judgment cited above, §§ 119-121).

97. Nevertheless, it would not be consistent with the rule of law in a democratic society or with the basic principle underlying Article 6 § 1 – namely that civil claims must be capable of being submitted to a judge for adjudication – if, for example, a State could, without restraint or control by the Convention enforcement bodies, remove from the jurisdiction of the courts a whole range of civil claims or confer immunities from civil liability on large groups or categories of persons (see *Fayed*, judgment cited above, pp. 49-50, § 65).

98. Article 6 § 1 may also be relied on by «anyone who considers that an interference with the exercise of one of his (civil) rights is unlawful and complains that he has not had the possibility of submitting that claim to a tribunal meeting the requirements of Article 6 § 1» (see *Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium*, judgment of 23 June 1981, Series A no. 43, p. 20, § 44). Where there is a serious and genuine dispute as to the lawfulness of such an interference, going either to the very existence or the scope of the asserted civil right, Article 6 § 1 entitles the individual «to have this question of domestic law determined by a tribunal» (*Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, judgment of 23 September 1982, Series A no. 52, p. 30, § 81; see also *Tre Traktörer AB v. Sweden*, judgment of 7 July 1989, Series A no. 159, p. 18, § 40).

99. The right is not absolute, however. It may be subject to legitimate restrictions such as statutory limitation periods, security for costs orders, regulations concerning minors and persons of unsound mind (see *Stubbings and Others v. the United Kingdom*, judgment of 22 October 1996, *Reports* 1996-IV, pp. 1502-1503, §§ 51-52; *Tolstoy Miloslavsky v. the United Kingdom*, judgment of 13 July 1995, Series A no. 316-B, pp. 80-81, §§ 62-67; and *Golder*, judgment cited above, p. 19, § 39). Where the individual's access is limited either by operation of law or in fact, the Court will examine whether the

limitation imposed impaired the essence of the right and, in particular, whether it pursued a legitimate aim and there was a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be achieved (*Ashingdane v. the United Kingdom*, judgment of 28 May 1985, Series A no. 93, pp. 24-25, § 57). If the restriction is compatible with these principles, no violation of Article 6 will arise (*Z and Others*, judgment cited above, §§ 92-93).

2. Application of these principles in the instant case

(a) Applicability of Article 6 of the Convention

100. In the instant case, the applicants brought an action in damages in tort against the State under Article 2043 of the Civil Code and also relied in their claim on Article 6 of the Criminal Code, Article 174 of the Wartime Military Criminal Code and on the provisions of Protocol No. I Additional to the Geneva Convention, 1977, and of the London Convention of 1951 (see paragraphs 22-25 and 30-31 above). They relied on various authorities although, as the respondent Government pointed out, none of them were exactly on all fours with the present case because they primarily concerned the individual liability of members of the armed forces. The respondent Government cited a decision concerning political acts. However, while it may have been of some relevance to the decision in the instant case, it was not sufficiently similar to qualify as a precedent. It was therefore on the facts of the applicants' own case that the domestic courts were called upon to decide for the first time whether such a situation came within Article 2043 of the Civil Code.

101. The Court therefore considers that there was from the start of the proceedings a genuine and serious dispute over the existence of the right to which the applicants claimed to be entitled under the civil law. The respondent Government's argument that there was no arguable (civil) right for the purposes of Article 6 because of the Court of Cassation's decision that, as an act of war, the impugned act was not amenable to judicial review, can be of relevance only to future allegations by other complainants. The Court of Cassation's judgment did not make the applicants' complaints retrospectively unarguable (*Z and Others*, judgment cited above, § 89). In these circumstances, the Court finds that the applicants had, on at least arguable grounds, a claim under domestic law.

102. Accordingly, Article 6 is applicable to the applicants' action against the State. The Court therefore dismisses the respondent Government's preliminary objection on this point. It must therefore examine whether the requirements of that provision were complied with in the relevant proceedings.

(b) Compliance with Article 6 of the Convention

103. In the present case, the applicants alleged that the Court of Cassation's ruling that the Italian courts had no jurisdiction had prevented them from gaining access to a court and securing a decision on the merits of their claim.

104. The applicants and the Government of Serbia and Montenegro considered that a right to reparation arose directly from the wording of the relevant Codes, whereas the other two Governments argued that such a right could not apply to acts of war, or to peacemaking or peacekeeping operations. The applicants submitted that their right to reparation derived from Article 2043 of the Civil Code, while also relying on Article 6 of the Criminal Code, Article 174 of the Wartime Military Criminal Code and Protocol No. I Additional to the Geneva Conventions of 1949.

105. First and foremost the Court would note that the applicants were not in practice prevented from bringing their complaints before the domestic courts.

106. The Court of Cassation considered the answer to be clear, which explains why it rejected this jurisdictional point in rather summary terms. It found as follows: the impugned act was an act of war; since such acts were a manifestation of political decisions, no court possessed the power to review the manner in which that political function was carried out; further, the legislation that gave effect to the instruments of international law on which the applicants relied did not expressly afford injured parties a right to claim reparation from the State for damage sustained as a result of a violation of the rules of international law.

107. The Court reiterates the fundamental principles established by its case-law on the interpretation and application of domestic law. While the Court's duty, according to Article 19 of the Convention, is to ensure the observance of the engagements undertaken by the Contracting Parties to the Convention, it is not its function to deal with errors of fact or law allegedly committed by a national court unless and in so

far as they may have infringed rights and freedoms protected by the Convention.

108. Moreover, it is primarily for the national authorities, notably the courts, to interpret and apply domestic law. This also applies where domestic law refers to rules of general international law or international agreements. The Court's role is confined to ascertaining whether the effects of such an interpretation are compatible with the Convention (see *Waite and Kennedy*, judgment cited above, § 54; *Streletz, Kessler and Krenz v. Germany* [GC], nos. 34044/96, 35532/97 and 44801/98, § 49, ECHR 2001-II; and *Prince Hans-Adam II of Liechtenstein v. Germany*, judgment cited above, §§ 43-50).

109. Although it is not its role to express any view on the applicability of the 1977 Protocol or the London Convention, the Court notes that the Court of Cassation's comments on the international conventions do not appear to contain any errors of interpretation. There are two reasons for this: firstly, the statement that the 1977 Protocol regulates relations between States is true; secondly, the applicants relied on paragraph 5 of Article VIII of the London Convention, which concerns acts «... causing damage *in the territory of the receiving State* to third parties...» (see paragraph 31 above), whereas the applicants' damage was sustained in Serbia, not Italy.

As to the assertion that it is the only body with power to find violations of the Convention, the Court reiterates that under Article 1, which provides: «The High Contracting Parties shall secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in Section I of this Convention», the primary responsibility for implementing and enforcing the rights and freedoms guaranteed by the Convention is laid on the national authorities. The machinery of application to the Court is thus subsidiary to national systems safeguarding human rights (*Cocchiarella v. Italy* [GC], no. 64886/01, § 38, ECHR 2006-...). Since, in the instant case, the complaint under Article 2 of the Convention has been declared inadmissible (see paragraph 4 above), the Court does not consider that the effects of the Court of Cassation's interpretation give rise to any problems of compatibility.

110. The Court further notes that by virtue of Articles 41 and 37 of the Code of Civil Procedure, the preliminary jurisdictional point taken by the ministries in this case would

have had to be raised at some point, even by the trial court of its own motion, in view of the involvement of a public authority (see paragraph 23 above). It did not, therefore, amount to a form of immunity which the State was at liberty to waive.

111. Consequently, it is not possible to conclude from the manner in which the domestic law was interpreted or the relevant international treaties were applied in domestic law that a «right» to reparation under the law of tort existed in such circumstances. Even if the applicants' assertion is correct that, as a result of changes in the case-law, it has been possible to claim such a right since 2004, this does not justify the conclusion that such a right existed before then.

112. The Court also notes that the Court of Cassation had already ruled in an earlier case that the Italian courts had no jurisdiction over the authorities for acts of a political nature and that such acts did not give rise to a cause of action against the State because they did not damage personal legal interests, which were the only interests capable of affording a right to compensation under the domestic case-law (see paragraph 26 above). Indeed, it was after the hearing before it that the Court of Cassation provided clarification as to what constituted an arguable claim in law. In determining the limits of its jurisdiction, the Court of Cassation marked out the bounds of the law of tort.

113. The Court does not accept the applicants' assertion that the impugned decision constituted an immunity, either *de facto* or in practice, because of its allegedly absolute or general nature. As the respondent Government rightly noted, the decision concerned only one aspect of the right to bring an action against the State, this being the right to claim damages for an act of government related to an act of war, and cannot be regarded as an arbitrary removal of the courts' jurisdiction to determine a whole range of civil claims (see *Fayed v. the United Kingdom*, judgment cited above, pp. 49-50, § 65). As was pointed out by the British Government and as the Court observed in paragraph 93 above, it is a principle of Convention case-law that Article 6 does not in itself guarantee any particular content for civil rights and obligations in national law. It is not enough to bring Article 6 § 1 into play that the non-existence of a cause of action

under domestic law may be described as having the same effect as an immunity, in the sense of not enabling the applicant to sue for a given category of harm (*Z and Others*, judgment cited above, § 98).

114. The Court considers that the Court of Cassation's ruling in the present case does not amount to recognition of an immunity but is merely indicative of the extent of the courts' powers of review of acts of foreign policy such as acts of war. It comes to the conclusion that the applicants' inability to sue the State was the result not of an immunity but of the principles governing the substantive right of action in domestic law. At the relevant time, the position under the domestic case-law was such as to exclude in this type of case any possibility of the State being held liable. There was, therefore, no limitation on access to a court of the kind in issue in the *Ashingdane* case (see the judgment cited above, § 57).

115. It follows that the applicants cannot argue that they were deprived of any right to a determination of the merits of their claims. Their claims were fairly examined in the light of the domestic legal principles applicable to the law of tort. Once the Court of Cassation had considered the relevant legal arguments that brought the applicability of Article 6 § 1 of the Convention into play, the applicants could no longer claim any entitlement under that provision to a hearing of the facts. Such a hearing would only have served to protract the domestic proceedings unnecessarily because, even assuming that the Court of Cassation's decision did not automatically bring the proceedings pending in the Rome District Court to an end, the District Court would only have had power to determine the nature of the impugned acts and, in the circumstances of the case, would have had no alternative but to dismiss the claim.

The Court agrees with the British Government that the present case bears similarities to the aforementioned case of *Z and Others*. As in *Z*, the applicants in the present case were afforded access to a court; however, it was limited in scope, as it did not enable them to secure a decision on the merits.

116. In the light of the foregoing, the Court finds that there has been no violation of Article 6 of the Convention.

For these reasons, the Court

1. *Joins to the merits*, unanimously, the respondent

Government's preliminary objection with respect to the applicability of Article 6 of the Convention;

2. *Declares*, unanimously, the remainder of the application admissible;

3. *Holds*, unanimously, that Article 6 of the Convention is applicable in the instant case and, consequently, *dismisses* the respondent Government's preliminary objection;

4. *Holds*, by ten votes to seven, that there has been no violation of Article 6 of the Convention.

Done in English and in French, and delivered at a public hearing in the Human Rights Building, Strasbourg, on 14 December 2006.

**Dissenting opinion of judge Zagrebelsky
joined by judges Zupančič, Jungwiert,
Tsatsa-Nikolovska, Ugrekhelidze, Kovler
and David Thór Björgvinsson**

(Translation)

This case, which is solely concerned with the right to a court under Article 6 of the Convention, raises a question of paramount importance under the Convention, namely the position of the individual when set face to face with authority. This is authority in its most formidable form: authority based on «reason of State». It was by pure chance that the question arose in a case against Italy. It could just as easily have been another State. The question is thus of interest to all.

In his address to the Parliamentary Assembly on 19 August 1949 presenting the proposal to institute the European Court of Human Rights, P.H. Teitgen said: «Three things still threaten our freedom. The first threat is the eternal reason of State. Behind the State, whatever its form, were it even democratic, there ever lurks as a permanent temptation, this reason of State. [...] Even in our democratic countries we must be on guard against this temptation of succumbing to reason of State»¹. Is there any reason to suppose that this warning addressed to the 14 Member States of which the Assembly of the Council of Europe was composed at the time is of any less

¹ Collected edition of the *Travaux Préparatoires*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1975, vol. I, p. 41.

relevance to our present-day Europe of 46 nations?

I regret that the conclusion adopted by the majority should have added the Court's authoritative backing to the strong plea that is made, even today, in favour of «reason of State». «Reason of State» has little time for law, still less for the «rule of law», which one can scarcely conceive of without there being a possibility of having access to the courts (see *Golder v. the United Kingdom*, judgment of 21 February 1975, Series A no. 18, p. 17, § 34; and, to the same effect with respect to the Italian legal system, the Constitutional Court's judgment no. 26 of 1999).

The Court of Cassation stated in the present case: «... protected individual interests are no bar to carrying out functions of a political nature». Political functions and individual rights cannot, therefore, coexist, as no rights can be asserted in relation to political acts. That is a rather bald statement, one that is incompatible with the Convention and at least dubious under domestic law, as reflected in the relevant provisions of the Constitution (see paragraph 20 of the judgment), in the fact that the scope of Article 31 of Decree no. 1024 of 1924 is limited to the sole administrative court with powers of review (*Consiglio di Stato*) and in the lack of any example among the decisions of the Court of Cassation cited by the Government of a situation comparable to that which obtained in the present case (see paragraph 100 of the judgment). Indeed, the Court itself said that the applicants had, at least on arguable grounds, a claim under domestic law, which is why Article 6 was adjudged to be applicable (see paragraph 101 of the judgment).

I also note that the Court of Cassation did not specify – although it is true that the distinction is somewhat artificial in concrete cases – whether it considered there to be «immunity from liability» or «immunity from suit» (see paragraph 96 of the judgment).

In common with the respondent Government and the British Government, the majority (see paragraph 115 of the judgment) referred to the case of *Z and Others v. the United Kingdom* ([GC], no. 29392/95, § 93, ECHR 2001-V), in which the Court concluded that even though the facts and merits of the case had not been examined, the degree of access to the court given to the applicants was sufficient to satisfy the requirements of Article 6. The applicants had sought to persuade the courts

to expand the scope of the right to compensation beyond what had previously been accepted. The parties' arguments were heard at each of the various levels of jurisdiction through which the case passed and were exhaustively addressed in the final judgment. However, the position in the present case was quite the opposite. Although the applicants were given access to the Italian courts, it was only to be told that neither the civil courts, nor any other Italian court, had jurisdiction to hear their case. The Court of Cassation thereby restricted for all practical purposes the scope of the general law of reparation contained in Article 2043 of the Civil Code. Furthermore, unlike the domestic courts in *Z and Others*, it did not balance the competing interests at stake and made no attempt to explain why in the specific circumstances of the applicants' case the fact that the impugned act was of a political nature should defeat their civil action.

It is easy to see how the discretionary – sometimes wholly discretionary – nature of political or governmental acts may lead to the exclusion of all right to contest them. From this perspective, the exclusion may be justified by the nature of the function performed by the government and the need to protect freedom of political decision. It is not only fields such as foreign affairs, national defence and general security that are concerned by the exclusion. However, in order to be compatible with the principle of the rule of law and the right of access to the courts inherent therein, the scope of the exclusion clearly cannot extend beyond the bounds laid down in the legal rules that regulate and circumscribe the exercise of the relevant governmental attributions (act of government). The aforesaid legitimate aim cannot go beyond the scope of the discretion which the government authority is entitled to exercise within the limitations imposed by law. In the present case, the applicants argued in the domestic courts that the Italian authorities' actions had contravened the rules of national law and international customary law on armed conflict. In so doing, they raised the question of the limits that should be placed on the notion of a «reason of State» free from all judicial scrutiny. It is a matter of great concern that neither the Court of Cassation nor the Court provided any definition of what might qualify as an «act of government» or «political act» (which are not identical concepts) or of what the

limitations on such acts might be. Any act by a public authority will, directly or indirectly, be the result of a political decision, whether it is general or specific in content. However, to my mind, because it is too vague and too general a concept, the «function of a political nature» formula precludes any «implied limitation» on the right of access to a court. In paragraph 113 of the judgment, the Court seeks to limit the scope of the principle it has accepted by noting that the Court of Cassation's decision: «concerned only one aspect of the right to bring an action against the State, this being the right to claim damages for an act of government related to an act of war». However, the Court of Cassation's decision, which in the Court's view, satisfied the requirements of the Convention, was merely based on the political nature of the impugned act (see paragraph 106 of the judgment). Nor is it clear how or why a distinction may be drawn between political acts of war and other forms of political act for the purposes of deciding whether access should be given to a court.

In reaching its conclusion, the Court of Cassation chose to disregard the nature of the court proceedings instituted by the applicants: these proceedings did not directly concern Italy's participation in the armed conflict as a member of NATO and their purpose was not to have an act of government set aside. Their aim was simply to obtain compensation for the remote consequences of the political act concerned, consequences that were purely potential and unrelated to the purpose of the acts. Despite the general nature of the right set out in Article 2043 of the Italian Civil Code, the Court of Cassation ultimately refused to accept that any Italian court had jurisdiction to hear the applicants' claims under domestic law, solely because the decision to participate in the aforementioned military operations was political in nature. The Court of Cassation thus went beyond any legitimate aim the political-act doctrine may be recognised as furthering and far beyond the bounds of proportionality.

I can understand why the States should seek to protect themselves against the threat of legal actions such as that in the present case. However, I regret that the majority of the Court should have accepted a solution which strikes a blow at the very foundation of the Convention.