

Alert

Commercial - Review

Covid-19: violazioni del Regolamento Sanitario Internazionale. Risarcimento danni e limiti della giurisdizione interna

Nel 2003, la SARS ha drammaticamente messo in luce le criticità in tema di gestione della salute pubblica legate alla globalizzazione: la crescente frequenza/velocità della circolazione di persone e merci ha infatti aumentato esponenzialmente il rischio di diffusione delle epidemie, da un lato, e le difficoltà per i singoli Stati nazionali di predisporre sistemi di contenimento efficaci, dall'altro.

Per questo motivo l'Organizzazione Mondiale della Sanità ("OMS"), al tempo, decise di accelerare l'attività di revisione del Regolamento Sanitario Internazionale ("RSI"), con l'obiettivo di sostituire al tradizionale sistema stato-centrico di gestione delle emergenze sanitarie un diverso modello di *governance* basato sulla cooperazione tra autorità nazionali ed internazionali ed ispirato ai principi di tempestività ed efficacia della risposta sanitaria. Il 23.5.2005 fu quindi approvato all'unanimità il nuovo RSI, tuttora in vigore.

Tra le disposizioni più importanti introdotte nel RSI dalla riforma del 2005, nell'ottica di favorire la collaborazione tra governi nazionali e OMS, vi è senza dubbio l'art. 6, che impone agli Stati membri:

- i. di notificare all'OMS il verificarsi di eventi, all'interno del proprio territorio, che possano assurgere ad emergenze sanitarie di rilevanza internazionale entro 24 ore dalla valutazione delle informazioni sulla salute pubblica, nonché di esplicitare tutte le misure adottate per contrastarne la diffusione;
- ii. dopo tale notificazione, di tenere costantemente e dettagliatamente informata l'OMS in merito a "*case definitions, laboratory results, source and type of the risk, number of cases and deaths, conditions affecting the spread of the disease and the health measures employed*".

È notizia di pochi giorni fa che il procuratore generale del Missouri abbia citato in giudizio, innanzi ad una corte statunitense, il governo ed altre istituzioni cinesi (tra cui ministeri ed amministrazioni locali), per aver violato il suddetto art. 6. In particolare, secondo la tesi attorea, l'omessa, tempestiva comunicazione all'OMS di dati fondamentali avrebbe impedito la valutazione della pericolosità del Covid-19 e l'approntamento delle necessarie misure di contenimento, favorendo così la diffusione della pandemia e gli enormi danni economici che essa ha portato con sé. Sempre negli Stati Uniti, sono seguite diverse *class action* con cui è stata richiesta la condanna di Pechino a risarcire i danni subiti, a vario titolo (contrazione del Coronavirus, perdita di persone care, pregiudizi economici dovuti all'adozione di misure di contenimento), dai soggetti aderenti. Anche in Italia si comincia a parlare di simili iniziative.

Non è intenzione di chi scrive entrare nel merito (e men che meno perorare) delle accuse, ma la vicenda offre degli interessanti spunti di riflessione.

Alert

Commercial - Review

Il RSI, pur avendo natura vincolante, vede la sua concreta efficacia compromessa da un limite atavico: l'OMS non dispone di poteri sanzionatori che le consentano di reprimere le violazioni degli obblighi regolamentari da parte dei paesi membri. La stessa possibilità, per gli Stati aderenti, di avviare una procedura arbitrale per la risoluzione delle vertenze in merito all'applicazione e/o all'interpretazione del RSI, ai sensi dell'art. 56, è subordinata all'assenso di tutte le parti coinvolte: non stupisce, allora, che essa non sia mai stata attivata, sebbene dal 2005 siano state diverse le infrazioni del Regolamento accertate o, quanto meno, insinuate.

Esclusa, *de facto*, la possibilità degli Stati di agire per il tramite di procedure riconosciute in seno allo stesso RSI, pare utile approfondire l'opportunità, per un soggetto italiano, di incardinare un procedimento civile sotto la propria giurisdizione nei confronti di uno Stato estero, come accaduto negli Stati Uniti d'America, per vedere accertata la violazione del Regolamento o, comunque, il concorso alla diffusione della pandemia e, per l'effetto, ottenere un risarcimento danni.

Ciò, a maggior ragione, tenendo conto degli enormi pregiudizi che stanno subendo tutti i settori nevralgici dell'economia italiana. Basti pensare, solo per fare qualche esempio, all'immobiliare, al *Made in Italy*, al turismo, allo spettacolo e allo sport.

Nel diritto internazionale consuetudinario, cui il nostro ordinamento si uniforma in modo automatico e costante per effetto dell'art. 10 della Costituzione, vige il principio dell'immunità giurisdizionale degli Stati.

Tale immunità, cui in un primo momento veniva attribuita portata assoluta, ha subito nel tempo un forte ridimensionamento ed oggi è circoscritta ai soli atti compiuti *iure imperii*, attraverso i quali si esplicano le funzioni pubbliche statali. Al contrario, non sono esenti dalla giurisdizione italiana gli atti compiuti da uno Stato estero *iure gestionis* o *iure privatorum*, vale a dire atti di natura strettamente privatistica che non richiedano alcun apprezzamento e/o indagine sull'esercizio delle potestà sovrane.

Per quanto l'interpretazione rivesta un ruolo centrale nella sussunzione della condotta di uno Stato all'interno dell'una o dell'altra categoria ed i confini dell'estensione della giurisdizione nazionale siano oggetto di dibattito tra le corti domestiche e quelle internazionali, il tentativo di far passare il mancato adempimento agli obblighi imposti da un Regolamento internazionale come un atto *iure gestionis* pare decisamente in salita. Peraltro, la Convenzione di New York del 2004 sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, ratificata dall'Italia con L. n. 5/2013, ha espressamente individuato le eccezioni al principio generale dell'immunità giurisdizionale degli Stati: nessuna di queste sembrerebbe potersi declinare al caso di specie. È vero che la Convenzione, non avendo ancora raggiunto il numero di ratifiche necessario alla sua entrata in vigore, non è allo stato vincolante, ma riflette l'evolversi del diritto consuetudinario e costituisce, pertanto, un fondamentale parametro ermeneutico.

Alert

Commercial - Review

A discapito dei facili entusiasmi, dunque, la possibilità di incardinare un giudizio “in casa propria” per vedere accertata la responsabilità, nella diffusione della pandemia, di uno Stato estero ed ottenerne la condanna al risarcimento dei danni subiti sembrerebbe ardua, seppure affascinante e certamente destinata ad ulteriori sviluppi.

Ferma, per i danneggiati, la possibilità di agire sotto la giurisdizione dello Stato convenuto, meritano ulteriore e separato approfondimento anche le possibili tutele riconosciute dal diritto internazionale.

29.04.2020

La presente Newsletter ha il solo scopo di fornire aggiornamenti e informazioni di carattere generale. Non costituisce pertanto un parere legale né può in alcun modo considerarsi come sostitutivo di una consulenza legale specifica.

Pietro Ilardi, Partner
E: p.ilardi@nmlex.it
T.: +39 06 695181

Lorenzo De Angeli, Associate
E: l.deangeli@nmlex.it
T.: +39 06 695181

Per chiarimenti o informazioni potete contattare gli autori oppure il Vostro Professionista di riferimento all'interno dello Studio

www.nunziantemagrone.it