

19 NOVEMBRE 2014

Il “Diritto al giudice” di cui all’art. 24  
Cost. come principio supremo e  
limite al diritto internazionale  
generalmente riconosciuto  
(Nota a Corte cost., sent. n. 238 del 22  
ottobre 2014)

di Renzo Dickmann  
Consigliere parlamentare della Camera dei deputati



# Il “Diritto al giudice” di cui all’art. 24 Cost. come principio supremo e limite al diritto internazionale generalmente riconosciuto

(Nota a Corte cost., sent. n. 238 del 22 ottobre 2014)\*

**di Renzo Dickmann**

Consigliere parlamentare della Camera dei deputati

1. La Corte costituzionale, con la sent. n. 238 del 2014<sup>1</sup>, ha ribadito con dovizia di argomenti un chiaro limite che il nostro ordinamento oppone al diritto internazionale generalmente riconosciuto, la cd. “consuetudine internazionale”, al quale l’art. 10, primo comma, Cost. consente di dispiegare effetti diretti nell’ordinamento italiano con il rango proprio di quella disposizione, cioè a livello di fonte costituzionale: si tratta dell’art. 24 Cost., che esprime il “diritto al giudice” e che ha il rilievo di principio supremo dell’ordinamento costituzionale italiano in

---

\* Articolo sottoposto a referaggio. Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l’Istituzione di appartenenza.

<sup>1</sup> Si segnalano i primi commenti di C. MELONI, *La Corte costituzionale annulla gli effetti della decisione della CIG in materia di immunità giurisdizionale dello Stato estero*, in *Diritto penale contemporaneo*, 24 ottobre 2014 (<http://www.giurcost.org/decisioni/index.html>); P. FARAGUNA, *Corte costituzionale contro Corte internazionale di giustizia: i controlimiti in azione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2 novembre 2014; P. DE SENA, *Spunti di riflessione sulla sentenza 238/2014 della Corte costituzionale*, 30 ottobre 2014, in *Società italiana di diritto internazionale-Blog* (<http://www.sidi-isil.org/sidiblog/?p=1108>); M. LONGOBARDO, *“Il non-essere non è e non può essere”: brevi note a margine della sentenza n. 238/2014 della Corte costituzionale rispetto all’adattamento dell’ordinamento italiano al diritto internazionale consuetudinario*, 10 novembre 2014, *ibidem* (<http://www.sidi-isil.org/sidiblog/?p=1124>); L. GRADONI, *Giudizi costituzionali del quinto tipo. Ancora sulla storica sentenza della Corte costituzionale italiana*, 10 novembre 2014, *ibidem* (<http://www.sidi-isil.org/sidiblog/?p=1135>); P. DE SENA, *Norme internazionali generali e principi costituzionali fondamentali, fra giudice costituzionale e giudice comune (ancora sulla sentenza 238/2014)*, 17 novembre 2014, *ibidem* (<http://www.sidi-isil.org/sidiblog/?p=1186>); A. RUGGERI, *La Corte aziona l’arma dei “controlimiti” e, facendo un uso alquanto singolare delle categorie processuali, sbarra le porte all’ingresso in ambito interno di norma internazionale consuetudinaria (a margine di Corte cost. n. 238 del 2014)*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), Studi, 2014.

connessione con il rilievo della dignità della persona umana, garantita al centro dell'ordine costituzionale dall'art. 2 Cost.

Si tratta di una delle sentenze più significative della recente giurisprudenza costituzionale in materia - per così dire - internazionale, sia per la funzione ricostruttiva della pregressa giurisprudenza della Corte sia perché valorizza oltremisura il suddetto diritto al giudice con portata generale, tale da influire sui possibili sviluppi della giurisprudenza in tema di limiti al diritto internazionale consuetudinario e pattizio, nonché al diritto europeo e di organizzazioni internazionali cui l'Italia aderisce, al fine di precluderne effetti incostituzionali nell'ordinamento italiano.

Nella presente nota si cercherà di analizzare tale pronuncia, offrendone una lettura che consenta di apprezzarne e, per quanto possibile, raccordarne i contenuti con la pregressa giurisprudenza della stessa Corte, riproducendone all'occorrenza stralci significativi e ricorrendo a schematizzazioni dei principali argomenti usati dalla Corte.

**2.** La vicenda si occasiona dal ricorso di un cittadino deportato e dei familiari di altre due persone decedute che chiedono la condanna della Germania al risarcimento dei danni patiti dal primo ricorrente e dai due deceduti nel corso della seconda guerra mondiale, in quanto catturati in Italia dalle forze militari del Terzo Reich, deportati e sottoposti a drammatiche vessazioni e torture in territorio tedesco.

Il giudice adito dai ricorrenti, il Tribunale di Firenze, ha eccepito tre questioni di legittimità costituzionale<sup>2</sup>:

1) della norma prodotta nel nostro ordinamento mediante il recepimento, ai sensi dell'art. 10, primo comma, Cost., della consuetudine internazionale accertata dalla Corte internazionale di giustizia (CIG) nella sentenza del 3 febbraio 2012 (per una sintesi del contenuto della quale si rinvia al successivo §3), nella parte in cui nega la giurisdizione, nelle azioni risarcitorie per danni da crimini di guerra commessi nell'esercizio di poteri sovrani (*iure imperii*) dalla Germania del Terzo Reich, almeno in parte, nello Stato del giudice adito;

2) dell'art. 1 della legge 17 agosto 1957, n. 848 (Esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945), nella parte in cui, recependo l'art. 94 dello Statuto dell'ONU, vincola il giudice nazionale ad adeguarsi alla pronuncia della CIG quando essa stabilisce l'obbligo del giudice italiano di negare la propria giurisdizione nella cognizione della

---

<sup>2</sup> Corte cost., n. 238 del 2014, punto 1 in fatto.



causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità, commessi *iure imperii* dal Terzo Reich, almeno in parte, in Italia;

3) dell'art. 3 della legge 14 gennaio 2013 n. 5 (Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, firmata a New York il 2 dicembre 2004, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno), nella parte in cui obbliga il giudice nazionale ad adeguarsi alla pronuncia della CIG anche quando essa stabilisce l'obbligo del giudice italiano di negare la propria giurisdizione nella cognizione della causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità, commessi *iure imperii* dal Terzo Reich nel territorio italiano.

Le richiamate norme sono censurate per violazione degli artt. 2 e 24 Cost., in quanto, impedendo l'accertamento giurisdizionale e la valutazione della pretesa di risarcimento dei danni derivanti dalle gravi violazioni dei diritti fondamentali subite dalle vittime dei crimini di guerra e contro l'umanità, commessi da altro Stato, anche se *iure imperii*, contrasterebbero con il principio di insopprimibile garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti, consacrato nell'art. 24 Cost., che è un principio supremo dell'ordinamento costituzionale italiano, si lega a quello di cui all'art. 2 Cost., che consacra il rilievo assoluto della dignità della persona e, quindi, costituisce un limite all'ingresso sia delle norme internazionali generalmente riconosciute, *ex art. 10*, primo comma, Cost., sia delle norme contenute in trattati istitutivi di organizzazioni internazionali aventi gli scopi indicati dall'art. 11 Cost. o derivanti da tali organizzazioni e oggetto di leggi di adattamento.

Il giudice di merito osserva al riguardo che la CIG con la sentenza del 3 febbraio 2012:

a) ha affermato la perdurante vigenza della norma consuetudinaria internazionale che sancisce l'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati per tutti indistintamente gli atti ritenuti *iure imperii*, quindi non rilevando alcuna eccezione per quegli atti *iure imperii* che consistano in trattamenti inumani compiuti in Italia e in Germania nei confronti di cittadini italiani nel periodo 1943-1945 dalle truppe del Terzo Reich, i quali sono crimini di guerra o contro l'umanità lesivi di diritti fondamentali della persona;

b) ha negato l'esistenza di un conflitto tra norme internazionali sostanziali di *jus cogens* a tutela dei diritti umani e norme internazionali processuali sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione di altri Stati, in quanto operanti su piani diversi;

c) in tal modo la consuetudine internazionale come interpretata dalla CIG per l'effetto preclude agli individui interessati qualsiasi possibilità di tutela dei propri diritti, che nel caso di specie erano stati negati nell'ordinamento interno tedesco.



La Germania, costituitasi nel giudizio di merito, aveva peraltro eccepito il difetto di giurisdizione del giudice italiano sulla base della sentenza CIG del 3 febbraio 2012, nella parte in cui afferma che “il diritto consuetudinario internazionale continua a prevedere che ad uno Stato sia riconosciuta l’immunità in procedimenti per illeciti presumibilmente commessi sul territorio di un altro Stato dalle proprie forze armate ed altri organismi statali nel corso di un conflitto armato”, anche allorché lo si accusi di gravi violazioni delle leggi internazionali sui diritti umani.

La questione di costituzionalità è stata sollevata dal giudice di merito tenendo presente la giurisprudenza della Consulta<sup>3</sup>, che ha affermato – in origine con riferimento alla CEDU - che in caso di conflitto tra norma nazionale e norma convenzionale il giudice nazionale, se non ritiene possibile che il conflitto sia risolvibile in via interpretativa, e in conformità alle indicazioni interpretative provenienti agli organi a ciò legittimati nell’ordinamento dove la norma convenzionale è stata posta (nella specie dalla Corte di Strasburgo), deve sollevare la questione di costituzionalità con riferimento all’art. 117, primo comma, Cost. in caso di norma convenzionale o all’art. 10, primo comma, Cost., in caso di norma consuetudinaria internazionale o norma convenzionale ricognitiva di una norma consuetudinaria.

**3.** La CIG nella sentenza del 3 febbraio 2012<sup>4</sup> aveva ritenuto di non dover valutare l’interferenza tra la tutela del diritto fondamentale della persona umana ed il principio di sovranità dello Stato chiamato a rispondere del fatto illecito, escludendo l’esistenza di un conflitto tra norme di *jus cogens* materiali e norme (come l’immunità in contestazione) di rilievo processuale, ritenendole “operanti su piani differenti”. La CIG, anche se aveva riconosciuto che nella specie si era determinata una lesione concreta e definitiva della tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali violati, ha ritenuto che la conseguente violazione delle previsioni dello *jus cogens*, che hanno valore

<sup>3</sup> Corte cost., 26 novembre 2009, n. 311, punto 6 in diritto.

<sup>4</sup> Il testo della sentenza è reperibile in <http://www.icj-cij.org/docket/files/143/16883.pdf>. Il ricorso è reperibile in <http://www.icj-cij.org/docket/files/143/14923.pdf>. Si può leggere una sintesi dei contenuti nel comunicato stampa della CIG reperibile in <http://www.icj-cij.org/docket/files/143/16897.pdf>. Si segnalano anche la dichiarazione congiunta dei giudici Keith e Greenwood (<http://www.icj-cij.org/docket/files/143/16029.pdf>), la dichiarazione del giudice *ad hoc* Gaja (<http://www.icj-cij.org/docket/files/143/16560.pdf>), la *dissenting opinion* (<http://www.icj-cij.org/docket/files/143/16031.pdf>) e la *separate opinion* (<http://www.icj-cij.org/docket/files/143/16558.pdf>) del giudice Cançado Trindade, che evidenziano la non univocità di vedute nell’ambito della stessa CIG in ordine alla causa in esame. Si vedano i commenti di M.L. PADELLETTI, *L’esecuzione della sentenza della Corte internazionale di giustizia sulle immunità dello Stato dalla giurisdizione: una strada in salita?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, 444 ss.; A. CIAMPI, *L’Italia attua la sentenza della Corte internazionale di giustizia nel caso Germania c. Italia*, *ibidem*, 2013, 146-149; L. VENTRELLA, L. ZOPPO, *La Corte internazionale di giustizia si pronuncia sul principio della immunità degli Stati dalla giurisdizione*, in *Rass. Avv. Stato*, 2/2012, 45 ss.



imperativo inderogabile in quanto tutelano i diritti fondamentali dell'uomo contro i crimini di guerra e contro l'umanità, non contrasta con le norme internazionali di natura procedurale sull'immunità statale. Ha pertanto espressamente solo rinviato per la soluzione della questione ad eventuali nuovi negoziati diplomatici da svolgere secondo le regole del diritto internazionale<sup>5</sup>.

Argomenti qualificanti della pronuncia della CIG sono i seguenti:

a) il diritto consuetudinario internazionale non priva uno Stato dell'immunità giurisdizionale per il solo fatto che quello Stato sia accusato di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario o del diritto internazionale dei conflitti armati<sup>6</sup>;

b) non c'è conflitto tra le regole di *jus cogens* che fanno parte del diritto internazionale umanitario e dei conflitti armati (*jus in bello*), cioè quelle regole che recano divieti sostanziali di condotte illecite, proibendo anche in guerra assassini, deportazioni e lavori forzati, e il diritto internazionale consuetudinario che accorda l'immunità alla Germania, quindi non si può sostenere che questo secondo diritto consuetudinario debba cedere di fronte al primo; infatti il diritto consuetudinario che accorda l'immunità alla Germania opera solo sul piano processuale, risolvendo solo la questione se le corti di uno Stato possano o meno esercitare la propria giurisdizione verso un altro Stato, non anche risponde alla domanda se una condotta statale sia o meno legittima sul piano sostanziale (punti 94-95 della sentenza del 3 febbraio 2012); oltretutto secondo la CIG non sono riscontrabili casi in cui legislazioni e corti nazionali abbiano limitato l'immunità di uno Stato in caso di denuncia di violazioni dello *jus cogens*<sup>7</sup>;

c) secondo la Corte l'immunità processuale di uno Stato secondo il diritto internazionale non dipende dal fatto che esistano rimedi alternativi ed effettivi di tutela risarcitoria, non esistendo tracce di una simile lettura del diritto internazionale da parte delle legislazioni e delle corti nazionali<sup>8</sup>.

La sentenza della CIG è stata resa per risolvere una controversia tra Germania ed Italia originata da talune sentenze di condanna pronunciate dai giudici italiani negli anni 2004-2011, con le quali lo stato tedesco veniva condannato al risarcimento dei danni nei confronti delle vittime di crimini di guerra commessi dal Terzo Reich in territorio italiano nel corso della seconda guerra mondiale, in particolare negli anni 1943-45.

---

<sup>5</sup> Punto 104 della sentenza CIG del 3 febbraio 2012.

<sup>6</sup> Punto 91 della sentenza CIG del 3 febbraio 2012.

<sup>7</sup> Punto 96 della sentenza CIG del 3 febbraio 2012.

<sup>8</sup> Punto 101 della sentenza CIG del 3 febbraio 2012.

I tribunali italiani avevano altresì ritenuto che fossero eseguibili in Italia anche alcune sentenze di condanna pronunciate da giudici greci, relative ad analoghi crimini commessi sul territorio greco negli stessi anni.

La CIG, che aveva autorizzato sul punto la Grecia ad intervenire nel procedimento tra Germania ed Italia come Stato non parte, limitatamente alla parte di contenzioso che la riguardava, con la sentenza del 3 febbraio 2012 in questione a larga maggioranza (12 voti a 3) ha ritenuto che l'Italia avesse violato l'obbligo di rispettare le immunità di cui la Germania gode secondo il diritto internazionale, permettendone la citazione in giudizio in cause civili basate su violazioni del diritto internazionale umanitario e dei conflitti armati commesse dal regime nazista tra il 1943 e il 1945

La Corte aveva anche ritenuto in particolare che l'immunità della Germania fosse stata violata anche dall'ipoteca giudiziale iscritta nei confronti di una proprietà immobiliare tedesca in Italia (Villa Vigoni), adottato a garanzia del pagamento dei risarcimenti alle vittime, e dall'aver dichiarato eseguibili in Italia le sentenze di condanna al risarcimento dei danni emesse in Grecia e relative a crimini ivi commessi.

Infine, la CIG aveva richiamato l'Italia ad adottare gli adeguati provvedimenti legislativi o le altre misure necessarie ad annullare l'efficacia delle decisioni delle corti italiane in violazione dell'immunità della Germania.

4. Già prima della citata sentenza della CIG la Corte di cassazione aveva affermato che l'immunità dalla giurisdizione civile degli Stati riconosciuta dal diritto internazionale non ha carattere assoluto, ma trova un limite nelle norme di diritto internazionale cogenti (*jus cogens*), cioè trova un limite quando lo Stato che operi nell'esercizio della sua sovranità tenga condotte che integrino crimini contro l'umanità<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Corte cass. SS.UU. Civ., sent. n. 5044 del 11 novembre 2004, in *Giur. it.*, 2005, 250 ss., con commenti di A. GIANELLI, *Crimini internazionali ed immunità degli Stati dalla giurisdizione nella sentenza Ferrini*, in *Riv. dir. int.*, 2004, 643 ss; R. BARATTA, *L'esercizio della giurisdizione civile sullo Stato straniero autore di un crimine di guerra*, in *Giust. civ.*, 2004, I, 1200 ss.; P. DE SENA, *Immunità degli Stati della giurisdizione e violazioni di diritti dell'uomo: la sentenza della Cassazione italiana nel caso Ferrini*, in *Giur.it.*, 2005, 2, 250 ss.; Si vedano anche le ordd. in sede di regolamento di giurisdizione delle SS.UU. Civ., 29 maggio 2008, nn. 14200-14212, con commento di F. DE VITTOR, *Immunità degli Stati dalla giurisdizione e risarcimento del danno per violazione dei diritti fondamentali: il caso Mantelli*, in *Dir. um. e dir. int.*, 2008, 632 ss. Tale giurisprudenza è stata confermata dalla Corte cass. in un caso affine nella sent. Sez. I pen. n. 1072 del 13 gennaio 2009, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 2009, 685 ss., con commenti di G. SERRANO, *Immunità degli Stati stranieri e crimini internazionali nella recente giurisprudenza della Corte di Cassazione*, *ibidem*, 605 ss.; M. FRULLI, *La 'derogabilità' della norma sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione in caso di crimini internazionali: la decisione della Corte di Cassazione sulla strage di Civitella della Chiana*, in *Dir. um. e dir. int.*, 2009, 442 ss.

Si segnala anche la sentenza della Cassazione che riconosceva efficace in Italia una sentenza greca del 2000 che condannava la Germania al pagamento delle spese processuali relative al giudizio intentato dalle vittime del massacro di Distomo, perpetrato dalle forze armate del Reich in Grecia nel 1944<sup>10</sup>.

Ma dopo la predetta sentenza dalla CIG la Corte di cassazione, mutando orientamento sulla base di quanto affermato dalla CIG, ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice italiano rilevando che “la tesi inaugurata dalla Cass. n. 5044 del 2004 è rimasta isolata e non è stata convalidata dalla comunità internazionale di cui la CIG è massima espressione, sicché il principio (...) non può essere portato ad ulteriori applicazioni”<sup>11</sup>.

5. Sulla base della legge 14 gennaio 2013, n. 5, l'Italia ha aderito alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, fatta a New York il 2 dicembre 2004.

La Convenzione si compone di un preambolo e 33 articoli, raggruppati in sei parti, di cui si offre una sintesi sulla base della relazione illustrativa del disegno di legge presentato per autorizzare l'Italia ad aderirvi<sup>12</sup>.

La parte prima (articoli 1-4) determina il campo d'applicazione della Convenzione e fornisce una serie di definizioni. Sono fissate alcune salvaguardie dei privilegi e immunità conferiti in virtù del diritto internazionale alle missioni diplomatiche, ai consolati, alle rappresentanze presso le organizzazioni internazionali, ai capi di Stato, agli aeromobili o oggetti spaziali appartenenti a ogni singolo Stato. Infine è sancita la non retroattività della Convenzione, che non si applica ad

---

<sup>10</sup> Corte cass., SS.UU. Civ., sent. n. 14199 del 29 maggio 2008, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 2009, 425 ss., con commenti di P. FRANZINA, *Norme sull'efficacia delle decisioni straniere e immunità degli Stati dalla giurisdizione civile, in caso di violazioni gravi dei diritti dell'uomo*, in *Dir. um. e dir. int.*, 2008, 638 ss.; O. LOPES PEGNA, *Riconoscimento automatico delle sentenze straniere e immunità degli Stati dalla giurisdizione civile*, in *Riv. dir. int.*, 2009, 796 ss.

<sup>11</sup> Corte cass., I Sez. pen., 30 maggio 2012, n. 32139, con commento di F. FONTANELLI, *State Immunity for International Crimes: the Cassazione's Solitary Breakaway Has Come to an End (judgment 32139/2012)*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it) (11 ottobre 2012); ord. Corte cass., SS.UU. Civ., 21 febbraio 2013, n. 4284, con commento di V. CARBONE, *Diritti inviolabili della persona e principio della sovrana uguaglianza degli Stati*, in *Corr. Giur.* 2013, 574 ss.). In senso conforme si veda anche Corte cass., SS.UU. Civ., n. 1136 del 21 gennaio 2014, con commento di M.G. RANCAN, *Immunità dello stato estero per crimini internazionali e diritto di accesso al giudice: la parola alla Corte costituzionale*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it) (11 febbraio 2014).

<sup>12</sup> La legge è stata approvata sulla base del d.d.l. n. 5434, XVI, presentato alla Camera l'11 settembre 2012 per iniziativa del Governo. Sull'argomento si veda il contributo di E. SCISO, *L'Italia aderisce alla Convenzione di New York sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni*, in *Riv. dir. int.*, 2013, 543 ss. Si veda anche il *dossier* del Servizio Studi della Camera n. 437 del 25 novembre 2012.



alcuna questione sollevata in procedimenti promossi prima della sua entrata in vigore tra gli Stati interessati.

La parte seconda (articoli 5-9) comprende principi di carattere generale, quali le modalità di attuazione dell'immunità, che viene conseguita da uno Stato che si astiene dall'esercitare la sua giurisdizione contro un altro Stato, vigilando sul rispetto di tale decisione da parte dei propri tribunali. È poi stabilito che uno Stato non può invocare l'immunità giurisdizionale qualora abbia dato esplicito consenso all'esercizio della giurisdizione di un particolare tribunale nei riguardi di una certa materia o causa, sia mediante accordo internazionale sia mediante contratto scritto o dichiarazione o comunicazione scritta inoltrata nell'ambito di un determinato procedimento al tribunale interessato. Sono poi stabiliti gli effetti della partecipazione di uno Stato a un procedimento giudiziario: in particolare, uno Stato non può invocare l'immunità giurisdizionale se ha attivato esso stesso il procedimento ovvero vi sia intervenuto o abbia assunto in esso una qualsiasi posizione sul merito delle questioni in giudizio. Rispetto a questa norma generale sono definite una serie di eccezioni.

La parte terza (articoli 10-17) prevede che gli Stati non possono invocare l'immunità: *a*) in caso di transazioni commerciali con persone fisiche o giuridiche straniere (salvo diverso accordo tra le parti), o di transazioni commerciali dirette tra Stati; *b*) (salvo diverse intese tra gli Stati interessati e con le eccezioni ivi previste) in un procedimento concernente un contratto di lavoro tra uno Stato e una persona fisica impiegata interamente o in parte sul territorio dell'altro Stato; *c*) (salvo diverse intese tra gli Stati interessati e con le eccezioni ivi previste) in un procedimento che riguardi una riparazione pecuniaria per il decesso o la lesione dell'integrità fisica di una persona ovvero in caso di danni o perdita di un bene materiale, imputabili ad atti oppure ad omissioni attribuibili allo Stato, verificatesi del tutto o in parte sul territorio dello Stato di appartenenza dei tribunali e in presenza dell'autore.

In generale, poi, e sempre che gli Stati interessati non abbiano diversamente concordato, uno Stato non può invocare l'immunità giurisdizionale in ordine a diritti e obblighi relativi ad un bene immobiliare situato su territorio dello Stato del foro, così come relativamente a beni mobiliari o immobiliari derivati da una successione o da una donazione, e nemmeno a diritti o interessi dello Stato nell'amministrazione dei beni di un fallimento, derivanti dalla cessazione di una società o inclusi in un *trust*.

L'immunità giurisdizionale non può essere invocata nemmeno rispetto alla determinazione del diritto di uno Stato a brevetti, disegni industriali, ragioni sociali, marchi di fabbrica o diritti d'autore, e ogni altra forma di proprietà intellettuale o industriale che siano protetti



giuridicamente dallo Stato del foro (sempre che gli Stati interessati non abbiano diversamente convenuto).

Uno Stato non può altresì invocare l'immunità giurisdizionale in un procedimento concernente la sua partecipazione in una società o in un gruppo, se tale società o gruppo comprendono parti diverse da Stati oppure organizzazioni internazionali e sono costituiti conformemente alla legislazione dello Stato del foro, ovvero vi hanno la propria sede sociale oppure il principale luogo di attività: anche qui tuttavia vige l'eccezione di diversi accordi tra gli Stati interessati o tra le parti alla controversia.

Sempre che gli Stati interessati non abbiano diversamente convenuto, è preclusa ad uno Stato la possibilità di invocare l'immunità giurisdizionale nei confronti di navi di cui esso sia proprietario o esercente, qualora durante il fatto che ha dato luogo all'azione legale la nave non sia stata utilizzata a scopo di servizio pubblico, bensì commerciale.

Infine lo Stato che concordi con una persona fisica o giuridica straniera di sottoporre ad arbitrato alcuni aspetti contestati relativi a una transazione commerciale non può invocare l'immunità giurisdizionale in un procedimento che concerna la validità, l'interpretazione, l'applicazione o la procedura dell'arbitrato, nonché la conferma o l'annullamento del lodo arbitrale.

La parte quarta (articoli 18-21) riguarda l'immunità degli Stati nei confronti di eventuali misure esecutive scaturite da un procedimento innanzi ad un tribunale. È previsto che non si può procedere, prima della sentenza, ad alcuna misura di pignoramento o sequestro contro i beni di uno Stato, in relazione ad un procedimento davanti al tribunale di un altro Stato, a meno che lo Stato interessato non vi abbia esplicitamente consentito e non abbia riservato alcuni beni all'adempimento della richiesta oggetto della controversia. Dopo la sentenza non si può procedere ad alcuna azione esecutiva nei confronti dei beni di uno Stato, a seguito di un procedimento giudiziario che lo abbia coinvolto, se non alle condizioni prima richiamate e con la clausola aggiuntiva che lo Stato interessato abbia stabilito non essere i beni interessati specificamente utilizzati o destinati a scopi di servizio pubblico.

La parte quinta (articoli 22-24) riporta disposizioni varie, a partire dalle modalità di notifica degli atti di citazione e dall'eventualità di agire contro uno Stato in contumacia. Vengono poi fissati privilegi e immunità nel corso di un procedimento davanti a un tribunale.

Infine, la parte sesta (articoli 25-33) reca le disposizioni finali della Convenzione, a partire da una clausola di salvaguardia dei diritti e obblighi degli Stati Parti della Convenzione in esame nei confronti di accordi internazionali per essi vigenti su materie analoghe all'oggetto della Convenzione medesima. Inoltre è previsto che gli Stati Parte si impegnino a risolvere eventuali



controversie tra essi mediante negoziati, in difetto di successo dei quali si può ricorrere all'arbitrato internazionale e alla stessa CIG.

È inoltre stabilito che la Convenzione, che è rimasta aperta alla firma fino al 17 gennaio 2007, consentirà l'adesione di qualsiasi Stato. È altresì previsto che ogni Stato Parte possa denunciare la Convenzione in esame con notifica scritta al depositario, e con effetto un anno dopo la ricezione della notifica stessa, senza peraltro pregiudicare le questioni d'immunità giurisdizionale sollevate nei procedimenti promossi prima della data di effetto della denuncia.

Il testo della Convenzione non prevede espressamente la distinzione tra atti *iure imperii* e atti *iure gestionis*, ma la presuppone, in quanto i procedimenti per i quali uno Stato può essere legittimamente convenuto in giudizio civile corrispondono al compimento di atti statali tradizionalmente qualificati dal diritto internazionale consuetudinario come attività di rilievo privatistico (*iure gestionis*).

**6.** Come risulta dal precedente § 5, la Convenzione di New York del 2004 contempla un'ampia serie di casi di esenzione dalla giurisdizione civile.

La legge 14 gennaio 2013, n. 5, che ha consentito l'adesione italiana alla Convenzione, all'art. 3 contiene l'espressa esclusione della giurisdizione civile italiana per i crimini di guerra commessi dal Terzo Reich anche con riferimento ai procedimenti giurisdizionali in corso, al chiaro intento di paralizzarli, nei termini denunciati dal giudice rimettente.

Si tratta di una disposizione congegnata, anche se in termini generali, al precipuo scopo di obbligare i giudici nazionali a negare la propria giurisdizione nella controversia in esame, come risulta anche dalla relazione illustrativa del disegno di legge governativo, che esplicitamente riconduce l'adesione italiana alla Convenzione all'esigenza di consentire di dispiegare piena efficacia alla sent. CIG del 3 febbraio 2012<sup>13</sup>, nonché dagli stessi lavori parlamentari<sup>14</sup>.

Dispone in particolare tale art. 3 della legge n. 5 del 2013: “1. Ai fini di cui all'articolo 94, paragrafo 1, dello Statuto delle Nazioni Unite, [...] quando la CIG, con sentenza che ha definito un procedimento di cui è stato parte lo Stato italiano, ha escluso l'assoggettamento di specifiche condotte di altro Stato alla giurisdizione civile, il giudice davanti al quale pende controversia relativa alle stesse condotte rileva, d'ufficio e anche quando ha già emesso sentenza non definitiva passata in giudicato che ha riconosciuto la sussistenza della giurisdizione, il difetto di

---

<sup>13</sup> Vedi nota precedente. Si veda p. 10 della relazione illustrativa dell'AC 5434, XVI.

<sup>14</sup> III Commissione, Affari esteri e comunitari, della Camera dei deputati, seduta del 19 settembre 2012, spec. pp.64-65 del resoconto sommario, dove si illustra il d.d.l. governativo AC 5434, XVI.



giurisdizione in qualunque stato e grado del processo. 2. Le sentenze passate in giudicato in contrasto con la sentenza della CIG di cui al comma 1, anche se successivamente emessa, possono essere impugnate per revocazione, oltre che nei casi previsti dall'articolo 395 del codice di procedura civile, anche per difetto di giurisdizione civile e in tale caso non si applica l'articolo 396 del citato codice di procedura civile”.

7. Dopo aver passato in rassegna gli “antefatti”, si possono adesso apprezzare gli argomenti della sent. n. 238 del 2014 della Corte costituzionale, che si fondano essenzialmente sulla relativa giurisprudenza in materia di limiti costituzionali al diritto internazionale e sovranazionale, a preservazione dell'*identità costituzionale* dell'ordinamento nazionale<sup>15</sup>.

Ricorda la Consulta<sup>16</sup> che né il giudice rimettente né essa stessa possono scrutinare norme di diritto internazionale e quindi, nella specie, essa non può vagliare la norma consuetudinaria come interpretata dalla CIG nella sentenza del 3 febbraio 2012; tuttavia la Corte rileva che la CIG in tale sentenza ha operato una ricognizione confermativa della consuetudine in questione che, pur escludendo la giurisdizione civile dei giudici italiani, prende comunque atto che da tale esclusione deriva “un sacrificio dei diritti fondamentali dei soggetti che hanno subito le conseguenze dei crimini commessi dallo Stato straniero”, riconosciuto anche dalla Germania<sup>17</sup>, e prospetta come rimedio solo l'apertura di un “nuovo negoziato” per modificare il testo della Convenzione di New York del 2004<sup>18</sup>.

In sostanza la Corte evidenzia come la CIG si sia limitata alla ricostruzione della portata della consuetudine internazionale in contestazione senza operare alcuna valutazione di bilanciamento tra quella consuetudine, rilevante sul piano processuale, e i contenuti dell'altra consuetudine, rilevante sul piano sostanziale, per la quale sono condannati e perseguiti i crimini di guerra e contro l'umanità degli Stati in ogni sede in quanto costituiscono violazioni dello *jus in bello*.

Inoltre, dalla lettura della sentenza della CIG emerge un punto critico assai rilevante: la CIG per operare la predetta ricognizione ha attribuito rilievo solo alla giurisprudenza di merito scrutinata<sup>19</sup>, non anche alla legislazione dei Paesi che non ammettono l'immunità giurisdizionale civile degli Stati<sup>20</sup>.

---

<sup>15</sup> Corte cost., n. 238 del 2014, punto 3.2 in diritto.

<sup>16</sup> Corte cost., n. 238 del 2014, punto 3.1 in diritto.

<sup>17</sup> Punto 52 della sentenza CIG del 3 febbraio 2012.

<sup>18</sup> Punto 104 della sentenza CIG del 3 febbraio 2012.

<sup>19</sup> Punti 71-79 della sentenza CIG del 3 febbraio 2012.

<sup>20</sup> Punto 70 della sentenza CIG del 3 febbraio 2012.



Se si guarda la questione da un punto di vista “strutturale”, del diritto internazionale come sistema di norme, si potrebbe sostenere che la CIG non abbia agito come “corte costituzionale”: non ha cioè fatto valere i parametri “costituzionali” del diritto internazionale, riconducibili alla “coscienza giuridica universale come fonte materiale ultima del diritto internazionale”<sup>21</sup>, essenzialmente coincidenti con il *jus gentium*, dove si fonda il *jus in bello*<sup>22</sup>, che a sua volta trova il proprio architrave nella Dichiarazione Universale dei diritti dell’Uomo del 1948, che in particolare all’art. 1 prevede che tutti gli esseri umani nascono liberi e uguali in dignità e diritti.

Va sul punto rimarcato che proprio l’evoluzione del diritto internazionale umanitario e dei conflitti armati ha segnato il riconoscimento alle persone fisiche di soggettività giuridica internazionale in quanto riconosciute titolari di diritti, non più solo in quanto oggetto di diritto.

A parere personale si coglie nella pronuncia della CIG un’autolimitazione della propria competenza, in quanto non ha ritenuto di sancire come temperamento ad un approccio squisitamente ricostruttivo, il rilievo della persona umana ai fini della conformazione della consuetudine internazionale in termini tali da escludere il prodursi di effetti, pur rilevati, “antipersonalisti”: in sintesi, come è stato rilevato<sup>23</sup>, la CIG nel caso di specie non ha fatto prevalere la *raison d’humanité* sulla *raison d’état*.

La CIG non ha nemmeno riconosciuto alcun fondamento nello *jus cogens* del diritto al giudice dei singoli soggetti che siano lesi nei loro diritti primari da Stati sovrani, nonostante sia lo *jus in bello* sia il diritto internazionale generale, specie di fonte ONU, connettano tale diritto alla dignità della

---

<sup>21</sup> Si veda la *dissenting opinion* del giudice Cançado Trindade a margine della sent. CIG del 3 febbraio 2012, cit. in nota 4, spec. § 129.

<sup>22</sup> La base giuridica consuetudinaria del diritto internazionale a garanzia dei diritti della persona umana, prima della Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo, si rinviene nei principi del diritto internazionale umanitario e dei conflitti armati (*jus in bello*). In estrema sintesi, a partire dal XIX secolo si è sviluppato un importante *corpus* normativo composto da norme consuetudinarie e pattizie. La norma consuetudinaria più importante è la cd. “clausola Martens” (oppure “de Martens”), consistente nel seguente principio: “(..) i civili e i combattenti rimangono sotto la protezione e l’imperio dei principi del diritto delle genti quali risultano dalle consuetudini stabilite, dai principi di umanità e dai precetti della pubblica coscienza”. Tale clausola fu enunciata nel 1899 da Fyodor Martens, diplomatico russo e importante giurista di diritto internazionale, nell’ambito dei negoziati per la stipula della I Convenzione dell’Aja del 1899 (era componente della delegazione russa che partecipò ai negoziati sia della I sia della II Convenzione del 1907), come norma di diritto consuetudinario; è poi stata incorporata nell’art. 1, paragrafo 2, del Primo Protocollo aggiuntivo del 1977. I trattati più importanti del diritto internazionale umanitario e dei conflitti armati sono le due citate convenzioni dell’Aja del 1899 e del 1907 relative alla condotta delle ostilità e al diritto di neutralità, le quattro convenzioni di Ginevra del 1949 relative alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali (feriti e malati delle forze armate in campagna, feriti, malati e naufraghi delle forze armate sul mare, prigionieri di guerra, popolazione civile caduta nelle mani del nemico) ed i due protocolli alle quattro convenzioni di Ginevra del 1977, il primo relativo ai conflitti armati internazionali, il secondo ai conflitti armati non internazionali.

<sup>23</sup> Si veda la *dissenting opinion* del giudice Cançado Trindade, cit., §§ 136-139. Per rif. al *jus in bello* e alla “clausola Martens” si veda §§ 126 ss.



persona. Sul punto la CIG non ha in particolare ritenuto rilevante l'art. 2.3 della Convenzione ONU sui diritti civili e politici, fatta a New York il 16 dicembre 1966, e ratificata dall'Italia ai sensi della legge 25 ottobre 1977, n. 881, che impegna ciascuno Stato Parte ad assicurare ai singoli un effettivo diritto al giudice.

I giudici italiani e greci, con l'opposizione dello Stato tedesco, hanno invece ritenuto possibile e necessario superare tale lettura, che anche la Consulta con la pronuncia in esame ha contestato, dando un originale impulso ad una giurisprudenza che, se diffusa a livello delle corti, specie quelle costituzionali e supreme, possa consentire in futuro il superamento di tale anacronistica<sup>24</sup> eccezione processuale sul piano consuetudinario internazionale, nei termini apprezzati dalla Corte e illustrati al successivo § 9.

La Corte costituzionale per parte sua ha risolto la questione escludendo l'ammissione all'efficacia nell'ordinamento interno della norma consuetudinaria internazionale come interpretata dalla CIG - norma consuetudinaria che pure "ha rango equivalente a quello costituzionale, in virtù del rinvio di cui all'art. 10, primo comma, Cost." - accertando il conflitto prospettato dal giudice rimettente rispetto a "norme e principi della Costituzione che con essa presentino elementi di contrasto tali da non essere superabili con gli strumenti ermeneutici"<sup>25</sup>.

**8.** Sulla base di quanto in ultimo affermato nella sentenza n. 73 del 2001<sup>26</sup>, che fa il punto sulla propria giurisprudenza in materia di ammissione all'efficacia di norme internazionali nel nostro ordinamento, la Corte evidenzia<sup>27</sup> che, nella dimensione dei rapporti internazionali tra Paesi sovrani, l'Italia consente, sì, a limitazioni di sovranità, ma con il limite del "rispetto dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili dell'uomo, elementi *identificativi* dell'ordinamento costituzionale"<sup>28</sup>. Sul punto la Corte rinvia<sup>29</sup> a tutta la propria consolidata pregressa giurisprudenza in materia di limiti all'operatività del diritto internazionale *ex* artt. 10, primo comma, e 11 Cost..

---

<sup>24</sup> In tal senso si veda l'opinione individuale del Giudice Bennouna a margine della sentenza della CIG del 3 febbraio 2012 (<http://www.icj-cij.org/docket/files/143/16889.pdf>), che tende ad evidenziare una sostanziale indissociabilità tra poteri sovrani degli Stati e responsabilità nel contesto mondiale globalizzato dove la persona umana si colloca al centro del sistema giuridico internazionale (spec. § 18).

<sup>25</sup> Corte cost., n. 238 del 2014, punto 3.1 in diritto.

<sup>26</sup> Corte cost., 22 marzo 2001, n. 73, punto 3.1 in diritto.

<sup>27</sup> Corte cost., n. 238 del 2014, punto 3.4 in diritto.

<sup>28</sup> Corte cost., 29 dicembre 1988, n. 1146, punto 2.1 in diritto.

<sup>29</sup> Corte cost., n. 238 del 2014, punto 3.2 in diritto.



In particolare, secondo tale giurisprudenza<sup>30</sup>:

- a) i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona costituiscono limite tanto all'ingresso delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l'ordinamento giuridico italiano si conforma in virtù dell'art. 10, primo comma, Cost., quanto delle norme contenute in trattati istitutivi di organizzazioni internazionali aventi gli scopi indicati dall'art. 11 Cost. o derivanti da tali organizzazioni (Trattati istitutivi e atti normativi dell'Unione europea e norme di esecuzione dei Patti lateranensi e del Concordato);
- b) è di esclusiva competenza della Corte la verifica di compatibilità con i principi fondamentali dell'assetto costituzionale e di tutela dei diritti umani.
- c) i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona operano come limiti nei termini di cui *sub a)*, in quanto rappresentano l'*identità costituzionale* dell'ordinamento giuridico italiano;
- d) nel contrasto fra norme internazionali immesse nell'ordinamento italiano mediante l'art. 10, primo comma, Cost. e principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano, devono essere questi ultimi a prevalere;
- e) anche le norme bilaterali con le quali Stato italiano e Chiesa cattolica regolano i reciproci rapporti incontrano quali limiti al loro ingresso i principi supremi dell'ordinamento costituzionale dello Stato;
- f) le norme di diritto internazionale pattizio prive di un particolare fondamento costituzionale assumono nell'ordinamento nazionale il valore conferito loro dalla forza dell'atto che vi dà esecuzione; quando tale esecuzione è disposta con legge il predetto limite costituzionale vale nella sua interezza, come per ogni altra legge; sottoponendo a controllo di costituzionalità la legge di esecuzione del trattato, è possibile valutare la conformità a Costituzione di quest'ultimo e pronunciare eventualmente la dichiarazione di incostituzionalità della legge di esecuzione, qualora essa immetta, e nella parte in cui immette, nell'ordinamento norme incompatibili con la Costituzione;

---

<sup>30</sup> Sul punto la Corte richiama con riguardo all'art. 11 Cost. (per il diritto europeo) le sentt. 13 luglio 2007, n. 284, punto 3 in diritto; 18 aprile 1991, n. 168, punto 4 in diritto; 21 aprile 1989, n. 232, punto 3.1 in diritto; 8 giugno 1984, n. 170, punto 7 in diritto; 27 dicembre 1973, n. 183, punto 9 in diritto; per le norme di esecuzione dei Patti lateranensi e del Concordato richiama le sentt. 2 febbraio 1982, n. 18, punti 4-6 in diritto; 1 marzo 1971, nn. 30 e 31). La Corte richiama inoltre con riguardo all'art. 10, primo comma, Cost., le sentt. n. 73 del 2001, cit.; 29 gennaio 1996, n. 15, punto 2 in diritto; e 18 giugno 1979, n. 48, punto 3 in diritto; si veda anche la sent. 24 ottobre 2007, n. 349, punto 6 in diritto, e la n. 348 in pari data, punto 4.7 in diritto.

g) l'impedimento all'ingresso nell'ordinamento italiano della norma convenzionale si traduce – non potendosi incidere sulla legittimità di una norma esterna – nella dichiarazione di illegittimità della legge di adattamento speciale limitatamente a quanto contrasta con i predetti parametri costituzionali<sup>31</sup>.

In ultimo, alla luce dei criteri evidenziati la Corte nella sentenza in esame ha affermato di aver voluto affrontare la questione del contrasto tra l'illustrata norma consuetudinaria internazionale, come interpretata dalla CIG, e il diritto al giudice *ex art. 24 Cost.*, in raccordo con l'*art. 2 Cost.*, anche alla luce della regola del bilanciamento<sup>32</sup>, che però secondo alcune prime riflessioni della dottrina non risulta compiutamente applicata, quanto meno per i profili delle relazioni giuridiche con gli altri Stati nel quadro del diritto internazionale<sup>33</sup>.

9. Tra gli argomenti in diritto la Corte ricorda<sup>34</sup> sul piano del diritto internazionale la dinamica che ha portato al ridimensionamento della portata della norma internazionale consuetudinaria sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile, sottolineando che tale ridimensionamento si deve soprattutto a pronunce di giudici di merito di vari Stati nei primi anni del '900.

Tale giurisprudenza ha consentito che si riducesse la portata della predetta norma consuetudinaria, “nel senso che essa attribuisce l'immunità dalla giurisdizione civile degli altri Stati solo per gli atti ritenuti *iure imperii* (...) principalmente allo scopo di escludere la concessione del beneficio dell'immunità almeno quando lo Stato agisce come privato, ipotesi che appariva una iniqua limitazione dei diritti dei contraenti privati”. È venuta pertanto definitivamente meno l'immunità per gli atti *iure gestionis*, nei termini riconosciuti dalla citata Convenzione di New York del 2004.

Secondo la Corte è naturale che spetti ai giudici nazionali di merito “la valutazione del rispettivo titolo di competenza, lasciando agli organi internazionali la ricognizione della prassi ai fini della rilevazione delle norme consuetudinarie e della loro evoluzione”.

Questo processo di progressiva definizione del contenuto della norma internazionale si è ormai da tempo affermato nella Comunità internazionale<sup>35</sup>, che guarda alle giurisdizioni nazionali come

---

<sup>31</sup> Corte cost., 26 novembre 2009, n. 311, punto 6 in diritto.

<sup>32</sup> Corte cost., n. 238 del 2014, punto 3.4 in diritto.

<sup>33</sup> P. DE SENA, *Spunti di riflessione*, cit., § 3, non rileva una compiuta valutazione “bilanciata” tra il principio del rispetto della potestà di governo di uno stato straniero e il diritto di accesso al giudice.

<sup>34</sup> Corte cost., n. 238 del 2014, punto 3.3 in diritto.

<sup>35</sup> Corte cost., 15 luglio 1992, n. 329, punti 4-6 in diritto.



le sedi in cui si vivifica e si riscontra il diritto consuetudinario internazionale, come peraltro confermato dalla CIG.

La Consulta rileva cioè come il diritto giurisprudenziale nazionale condizioni l'evoluzione del diritto internazionale, che non si alimenta solo di negoziati tra Stati sovrani ma deve svolgersi in direzioni non antitetiche con il “senso di giustizia” che a quelle giurisdizioni spetta assicurare rispetto alle domande di tutela concreta ad esse rivolte dai singoli soggetti giuridici.

La Consulta sottolinea<sup>36</sup> inoltre il fatto che la giurisprudenza di merito da essa ricordata si sia evoluta prima dell'avvento della Costituzione repubblicana, cioè sotto il vigore di una “*Costituzione flessibile*, nella quale il riconoscimento dei diritti non era assistito che da ridotte garanzie”. Invece nell'ordinamento costituzionale repubblicano vigente “fondato sulla tutela dei diritti e sulla connessa limitazione del potere ad essa funzionale e garantito da una *Costituzione rigida*” non più i giudici comuni ma solo la Corte deve “in via esclusiva” assicurare il rispetto della Costituzione e soprattutto dei suoi principi fondamentali.

Con la Costituzione repubblicana spetta dunque solo ad essa compiere “la necessaria valutazione della compatibilità della norma internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati” con i predetti principi fondamentali e diritti inviolabili, in quanto l'eventuale contrasto si produce a livello costituzionale, cioè “esclude l'operatività del rinvio alla norma internazionale<sup>37</sup> direttamente sul piano costituzionale, con la conseguenza inevitabile che la norma internazionale, per la parte confliggente con i principi ed i diritti inviolabili, non entra nell'ordinamento italiano e non può essere quindi applicata”.

Sulla scorta di tale giurisprudenza la Corte rileva nel caso di specie l'evocato contrasto tra la norma internazionale consuetudinaria in questione, come interpretata dalla CIG, e il principio fondamentale rappresentato dal diritto al giudice quale “diritto di agire e di resistere in giudizio a difesa dei propri diritti riconosciuto dall'art. 24 Cost.”, evidenziando “a maggior ragione” che nel caso rappresentato “il diritto in questione è fatto valere a tutela dei diritti fondamentali della persona”.

Secondo la Corte “il giudice rimettente ha non casualmente indicato congiuntamente gli artt. 2 e 24 Cost., inestricabilmente connessi nella valutazione di legittimità costituzionale chiesta a questa Corte. Il primo è la norma sostanziale posta, tra i principi fondamentali della Carta costituzionale, a presidio dell'inviolabilità dei diritti fondamentali della persona, tra i quali, nella specie

---

<sup>36</sup> Corte cost., n. 238 del 2014, punto 3.4 in diritto (da tale punto, che ospita il nucleo degli argomenti della sentenza in esame, sono tratte le citazioni che seguono nel testo tra virgolette, salvo diversa indicazione).

<sup>37</sup> In tal senso Corte cost., 26 novembre 2009, n. 311, punto 6 in diritto.



conferente a titolo primario, la *dignità*. Il secondo è anch'esso a presidio della dignità della persona, tutelando il suo diritto ad accedere alla giustizia per far valere il proprio diritto inviolabile”.

Cosicché, eccependo, come fa la CIG, la diversità dei piani, sostanziale e processuale, sui quali si muovono le ragioni della tutela dei singoli lesi e dei loro familiari che invocano il diritto al giudice nella sua consistenza di quello che, a parere personale, potrebbe denominarsi *diritto naturale internazionale* e le ragioni degli Stati che hanno alimentato la consuetudine internazionale in questione, non si riesce a garantire la “compatibilità costituzionale” della regola dell’immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati in quanto “sarebbe invero arduo individuare quanto resterebbe di un diritto se non potesse essere fatto valere dinanzi ad un giudice per avere effettiva tutela”.

Inoltre implicitamente la Corte sembra anche attribuire alla CIG la “colpa” di non aver operato la ricognizione dello stato dell’evoluzione della consuetudine in questione anche presso le giurisdizioni costituzionali<sup>38</sup>, che sono emblematiche acquisizioni proprie del costituzionalismo che a metà del XX secolo ha consentito di denunciare l’illegittimità storica dei regimi totalitari e degli atti violenti da questi commessi ai danni dei popoli e degli individui.

**10.** La Corte ha poi ribadito alcuni assunti della propria giurisprudenza in materia di diritto al giudice, *ex art. 24 Cost.*, con definizioni che pare utile passare in rassegna:

- a) il diritto alla tutela giurisdizionale “è tra quelli inviolabili dell’uomo, che la Costituzione garantisce all’art. 2, come si arguisce anche dalla considerazione che se ne è fatta nell’art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo”<sup>39</sup>;
- b) il diritto alla tutela giurisdizionale va ascritto “tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l’assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio”<sup>40</sup>;
- c) “al riconoscimento della titolarità di diritti non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere innanzi ad un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale”<sup>41</sup>, in quanto l’art. 24 Cost. prescrive l’effettività della tutela giurisdizionale dei diritti; pertanto l’azione

---

<sup>38</sup> Si veda la nota 19.

<sup>39</sup> Corte cost., 27 dicembre 1965, n. 98, punto 2 in diritto.

<sup>40</sup> Corte cost., 2 febbraio 1982, n. 18, punto 4 in diritto.

<sup>41</sup> Corte cost., 11 febbraio 1999, n. 26, punto 3.1 in diritto.

in giudizio per la difesa dei propri diritti è il contenuto di un diritto, protetto dagli artt. 24 e 113 Cost., da annoverarsi tra quelli inviolabili e caratterizzanti lo stato democratico di diritto<sup>42</sup>;

d) “il diritto al giudice ed a una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti inviolabili è sicuramente tra i grandi principi di civiltà giuridica in ogni sistema democratico del nostro tempo”. Se pertanto sul piano internazionale si possono configurare norme consuetudinarie, come quelle riconosciute dalla Convenzione di New York del 2004, che, contemplando ipotesi di immunità dalla giurisdizione degli Stati, impongono limiti ulteriori al diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale rispetto a quelli imposti dall’art. 10 Cost., tale limite secondo la Corte “deve essere giustificato da un interesse pubblico riconoscibile come potenzialmente preminente su un principio, quale quello dell’art. 24 Cost., annoverato tra i ‘principi supremi’ dell’ordinamento costituzionale (sentenza n. 18 del 1982<sup>43</sup>); inoltre la norma che stabilisce il limite deve garantire una rigorosa valutazione di tale interesse alla stregua delle esigenze del caso concreto (sentenza n. 329 del 1992<sup>44</sup>)”;

e) la norma consuetudinaria internazionale sull’immunità dalla giurisdizione civile degli Stati stranieri, come interpretata dalla CIG, determina “il sacrificio totale del diritto alla tutela giurisdizionale” dei diritti delle vittime del Terzo Reich, come peraltro riconosciuto dalla stessa CIG<sup>45</sup>;

f) non è rinvenibile nell’ordinamento costituzionale “un interesse pubblico tale da risultare preminente al punto da giustificare il sacrificio del diritto alla tutela giurisdizionale di diritti fondamentali (artt. 2 e 24 Cost.), lesi da condotte riconosciute quali crimini gravi”, nella specie escludendo che “la deportazione, i lavori forzati, gli eccidi, riconosciuti come crimini contro l’umanità, possano giustificare il sacrificio totale della tutela dei diritti inviolabili delle persone vittime di quei crimini, nell’ambito dell’ordinamento interno”;

g) l’immunità dalla giurisdizione degli altri Stati può avere senso sul piano logico prima ancora che su quello giuridico, cioè può giustificare sul piano costituzionale il sacrificio del principio della tutela giurisdizionale dei diritti inviolabili, garantito dalla Costituzione, solo se si collega nella sostanza e non solo nella forma “con la funzione sovrana dello Stato straniero e con l’esercizio tipico della sua potestà di governo”;

h) nel descritto contesto internazionale e costituzionale in cui è centrale e preminente il rilievo della persona umana “la circostanza che per la tutela dei diritti fondamentali delle vittime dei

<sup>42</sup> Corte cost. 9 maggio 2014, n. 120, punto 4 in diritto; 4 febbraio 2003, n. 29, punto 3 in diritto.

<sup>43</sup> Cfr. nota 30.

<sup>44</sup> Cfr. nota 35.

<sup>45</sup> Punto 104 della sentenza CIG del 3 febbraio 2012.



crimini di cui si tratta, ormai risalenti, sia preclusa la verifica giurisdizionale rende del tutto sproporzionato il sacrificio di due principi supremi consegnati nella Costituzione rispetto all'obiettivo di non incidere sull'esercizio della potestà di governo dello Stato, allorché quest'ultima si sia espressa, come nella specie, con comportamenti qualificabili e qualificati come crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, in quanto tali estranei all'esercizio legittimo della potestà di governo”.

**11.** La Corte enuncia quindi due casi affini a quello in esame, quali precedenti ai quali avvicinare la pronuncia in commento.

a) la Consulta, che aveva “riconosciuto che il sistema di controllo giurisdizionale previsto per l'ordinamento comunitario appariva rispondere ai caratteri di un sistema di tutela giurisdizionale equivalente a quello richiesto dall'art. 24 Cost.”<sup>46</sup>, successivamente “ha espresso una valutazione diversa di fronte alla prassi della stessa Corte di giustizia UE di differire gli effetti favorevoli di una sentenza su rinvio pregiudiziale anche per le parti che avevano fatto valere i diritti poi riconosciuti, così vanificando la funzione del rinvio pregiudiziale, riducendo vistosamente l'effettività della tutela giurisdizionale richiesta e pertanto non rispondendo in parte qua a quanto richiesto dal diritto al giudice sancito dalla Costituzione italiana”<sup>47</sup>.

2) la Corte di giustizia UE, “in riferimento all'impugnazione di un regolamento del Consiglio che disponeva il congelamento dei beni delle persone inserite in un elenco di presunti terroristi predisposto da un organo del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (comitato delle sanzioni), ha respinto la tesi del Tribunale di primo grado che aveva sostanzialmente stabilito il difetto di giurisdizione del giudice comunitario, affermandone il dovere di garantire il controllo di legittimità di tutti gli atti dell'Unione, anche di quelli che attuano risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite”; la stessa Corte di giustizia UE ha poi affermato “che gli obblighi derivanti da un accordo internazionale non possono violare il principio del rispetto dei diritti fondamentali che deve caratterizzare tutti gli atti dell'Unione. L'esito è stato l'annullamento del regolamento comunitario, per quanto di ragione, per la violazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva e la mancanza, nel sistema delle Nazioni Unite, di un adeguato meccanismo di controllo del rispetto dei diritti fondamentali”<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Corte cost., 27 dicembre 1965, n. 98, punti 2-4 in diritto

<sup>47</sup> Corte cost., 21 aprile 1989, n. 232, punti 4-5 in diritto.

<sup>48</sup> Corte di giustizia UE, sent. 3 settembre 2008, in cause riunite C-402 P e 415/05P, Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione CE, spec. punti 316 ss. e 320 ss.

12. All'esito del percorso argomentativo sopra illustrato la Corte:

a) ha dichiarato che, in quanto la “norma internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati comprende anche atti ritenuti *iure imperii* in violazione del diritto internazionale e dei diritti fondamentali della persona (...) rispetto a quella norma, limitatamente alla parte in cui estende l'immunità alle azioni di danni provocati da atti corrispondenti a violazioni così gravi, *non opera il rinvio* di cui al primo comma dell'art. 10 Cost. Ne consegue che la parte della norma sull'immunità dalla giurisdizione degli Stati che confligge con i predetti principi fondamentali non è entrata nell'ordinamento italiano e non vi spiega, quindi, alcun effetto”, e quindi non se ne può dichiarare l'incostituzionalità, rendendo infondata<sup>49</sup> la prima questione di costituzionalità sollevata dal giudice rimettente<sup>50</sup>;

b) ha dichiarato fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti dell'art. 1 della legge di adattamento alla Carta delle Nazioni Unite (legge 17 agosto 1957, n. 848), per violazione degli artt. 2 e 24 Cost., poiché, dando esecuzione alla Carta delle Nazioni Unite, consente il pieno dispiegarsi degli effetti all'art. 94 della medesima Carta (“Ciascun membro delle Nazioni Unite si impegna a conformarsi alla decisione della CIG in ogni controversia di cui esso sia parte”), in quanto “impone espressamente all'ordinamento interno di adeguarsi incondizionatamente anche alla pronuncia della CIG in contestazione, che ha stabilito l'obbligo del giudice italiano di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti di uno Stato che consistono in violazioni gravi del diritto internazionale umanitario e dei diritti fondamentali quali i crimini di guerra e contro l'umanità” Precisa ad ogni modo la Corte che “è del tutto ovvio che rimane inalterato l'impegno dello Stato italiano al rispetto di tutti gli obblighi internazionali derivanti dall'adesione alla Carta delle Nazioni Unite, ivi compreso il vincolo ad uniformarsi alle decisioni della CIG” come discendente in generale dalla Carta stessa<sup>51</sup>.

c) ha dichiarato fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge n. 5 del 2013<sup>52</sup>, che oltretutto, come rileva la Corte dall'esame dei lavori parlamentari, risulta con evidenza introdotto a breve distanza dalla sentenza del 3 febbraio 2012 della CIG “al fine di garantirne

---

<sup>49</sup> Secondo A. RUGGERI, *La Corte aziona l'arma dei “controlimiti”*, cit., pp. 2-3, si sarebbe dovuto parlare di inammissibilità in quanto la norma *de qua*, privata di effetti *ex tunc*, non sarebbe mai entrata nel nostro ordinamento. Sulla stesa linea L. GRADONI, *Giudizi costituzionali del quinto tipo*, cit.

<sup>50</sup> Corte cost., n. 238 del 2014, punto 3.5 in diritto.

<sup>51</sup> Corte cost., n. 238 del 2014, punto 4.1 in diritto.

<sup>52</sup> Corte cost., n. 238 del 2014, punto 5.1 in diritto.

espressamente ed immediatamente il rispetto ed ‘evitare situazioni incresciose come quelle createsi con il contenzioso dinanzi alla Corte dell’Aja”<sup>53</sup>.

**13.** La presente nota non esaurisce le possibili riflessioni sugli argomenti passati in rassegna, precludendo piuttosto ad ulteriori possibili considerazioni.

A tal fine si osserva come la pronuncia in esame della Consulta induca a ponderare il fatto che ordinamenti giuridici diversi – internazionale, europeo, nazionali (e italiano) – si possano ritenere connessi quando si adotti come prospettiva “costituzionale” la centralità della persona umana, che pertanto deve rilevare come principio generale di diritto ai fini del diritto internazionale, assieme ai suoi derivati quali il diritto di ogni persona all’accesso effettivo alla giustizia, davanti a tutti i soggetti del diritto internazionale, *in primis* gli Stati e le organizzazioni internazionali, nonché ai relativi organi, come la stessa CIG.

Per altro verso senza tale prospettiva la pronuncia della Consulta potrebbe sembrare in contraddizione con il principio di diritto internazionale di cui all’art. 27 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, del 23 maggio 1969, per il quale uno Stato non può invocare il proprio ordinamento interno al fine di giustificare un illecito internazionale<sup>54</sup>, come potrebbe essere definita, per gli effetti, la stessa pronuncia della Corte costituzionale italiana rispetto al diritto internazionale pattizio che legittima la giurisdizione della CIG.

Ma questa lettura, a parere personale, incontra una possibile obiezione sul piano, per così dire, della storicità necessaria di ogni valutazione giuridica, prescindendo dalla quale il diritto non può essere adeguatamente connesso alla ragione ultima di ogni sistema giuridico: la regolazione di relazioni tra soggetti storici, in quanto portatori di diritti e doveri contestualizzabili.

Di particolare rilievo, in questa prospettiva, sono quelle valutazioni giuridiche che hanno portata e funzione costituzionale.

La CIG, anche se chiamata a decidere sulla base di competenze di attribuzione assegnatale dall’art. 38 del relativo Statuto<sup>55</sup>, non ha ritenuto di praticare la strada di assumere un ruolo

---

<sup>53</sup> Si veda la nota 14 (spec. p. 64 del resoconto sommario *ivi cit.*).

<sup>54</sup> Sul punto P. DE SENA, *Spunti di riflessione*, cit., § 4, rileva come questo principio dovrebbe ritenersi temperato in presenza di una violazione necessitata dal dovere di dare attuazione a principi supremi concernenti la tutela dei diritti fondamentali, come la stessa sent. Kadi, cit. nel testo, dimostra.

<sup>55</sup> “Art. 38 - 1. La Corte, la cui funzione è di decidere in base al diritto internazionale le controversie che le sono sottoposte, applica: a) le convenzioni internazionali sia generali che particolari, che stabiliscono norme espressamente riconosciute dagli Stati in lite; b) la consuetudine internazionale, come prova di una pratica generale accettata come diritto; c) *i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili*; d) con riserva delle disposizioni dell’art. 59, le decisioni giudiziarie e la dottrina degli autori più qualificati delle varie nazioni come mezzi sussidiari per la determinazione delle norme giuridiche. 2. Questa disposizione



“costituzionale”, che pure pare implicato nel proprio ruolo, nei termini consentiti dalla lett. c) di tale disposizione, in una sua lettura storicizzata nei termini evidenziati nel testo specie al § 7.

In questa prospettiva, nonostante la lentezza evolutiva del diritto internazionale, si confida che specie lo *jus in bello* si possa giovare della sentenza della Corte costituzionale italiana, in attesa che altre Corti supreme o costituzionali ritengano di fornire il proprio contributo.

---

non pregiudica il potere della Corte di decidere una controversia *ex aequo et bono* qualora le parti siano d'accordo”.