INTRODUCTORY NOTE TO JUDGMENT NO. 238 – 2014 (IT. CONST. CT.)

BY ALESSANDRO CHECHI*

[October 22, 2014]
+Cite as 54 ILM 471 (2015)+

Introduction

On October 22, 2014, the Italian Constitutional Court rendered a decision on the constitutional legitimacy of certain domestic norms that required Italy's compliance with the rule on state immunity sanctioned by the International Court of Justice (ICJ) with the Judgment *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece Intervening)*.[1] The Constitutional Court declared that the international customary obligations on state immunity from jurisdiction can be applied automatically within the Italian legal order only as long as they are in conformity with the fundamental rights contained in the Constitution.[2]

Background

In 2012, Furio Simoncioni, Duilio Bergamini, and the heirs of Luigi Capissi instituted three distinct civil proceedings against Germany at the Tribunal of Florence. They sought pecuniary compensation for crimes committed in Italy by the Nazi regime following the armistice of September 8, 1943 between Italy and the Allied Powers. Simoncioni, Bergamini, and Capissi were captured in Italy and deported to Germany, where they were subjected to forced labor in three different concentration camps. While Simoncioni and Bergamini were freed by Allied forces at the end of the war, Capissi was killed in the Kahla-Thuringa concentration camp and buried in a mass grave.

Germany asserted that the jurisdiction of the Florence Tribunal was precluded by the ICJ's Judgment in *Jurisdictional Immunities*. With this judgment, the ICJ affirmed that there was no exception to the principle that states enjoy immunity from suit before other states' courts for acts *jure imperii*—public acts by a state. Consequently, the ICJ found that the Italian courts' exercise of jurisdiction over Germany was contrary to the law of state immunity.[3]

Distancing itself from the courts that promptly implemented the ICJ judgment since its delivery,[4] the Florence Tribunal raised three questions of constitutionality before the Constitutional Court with reference to Article 2 (on the recognition and protection of inviolable human rights) and Article 24 (on the rights of access to a court and to an effective remedy) of the Italian Constitution. With the first question of constitutionality, the Tribunal challenged the domestic norm providing for the automatic transposition into the Italian legal system of the customary rule ascertained by the ICJ in its 2012 judgment according to which immunity must be granted to states for acts *jure imperii* amounting to war crimes and crimes against humanity committed, at least in part, on the forum state's territory. The second and third questions of constitutionality concerned two domestic sources that required Italian courts to comply with the Judgment *Jurisdictional Immunities*: Article 1 of Law No. 848 of August 17, 1957,[5] and Article 3 of Law No. 5 of January 14, 2013.[6]

The Constitutional Court's Judgment

The Court addressed separately the three questions of constitutionality.

With respect to the domestic norm transposing into the Italian legal system the customary rule on state immunity, the Constitutional Court held that the question of constitutionality was ill-founded.[7] At the outset, the Court affirmed that the ICJ's interpretation of the customary rule on state immunity for acts *jure imperii* was "particularly qualified" and that, as such, it could not be subject to review by domestic courts. However, the Court held that it had the power to review the compatibility of that rule with the fundamental principles contained in the Italian Constitution.[8] The Court considered that the right of access to justice is one of such fundamental principles and that, in the field of state immunity, it could be restricted or derogated from if outweighed by a competing public interest. However, it emphasised that the maintenance of peaceful inter-state relations could not be regarded as a public interest that could excuse an absolute sacrifice of the rights of access to justice and to an effective remedy that victims of international crimes enjoy under Articles 2 and 24 of the Constitution. Stated differently, in the Court's view, the principle of jurisdictional immunity could not be invoked to shield acts that carried the stigma of crimes against humanity and war crimes for which no means of redress were available because they bore no relation to the typical exercise of governmental powers.[9] Accordingly, the Court conceded

* Alessandro Chechi (JD University of Siena, LLM University College London, PhD European University Institute) is a post-doctoral researcher at the faculty of law of the University of Geneva.

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

that the contrast between Articles 2 and 24 of the Constitution and the customary rule on state immunity defined by the ICJ with the judgment *Jurisdictional Immunities* seemed manifest.

At this juncture, however, the Court recalled that the penetration of customary international law norms within the Italian legal order is not allowed insofar as such norms conflict with fundamental principles and the inalienable individual rights enshrined in the Constitution (the "counter-limits" doctrine).[10] This is the reasoning that led the Court to affirm that the customary rule that compelled domestic courts to decline jurisdiction in all cases in which damages were sought for international crimes was never incorporated into the Italian legal order and thus produced no legal effects whatsoever in that order. This means that, technically, there was no actual conflict between the rules at stake and that, consequently, the constitutional challenge brought by the Florence Tribunal was ill-founded.[11]

As regards the second question of constitutionality, the Court recalled that with Article 1 of Law 848/1957, Italy committed to comply with the obligation contained in Article 94 of the UN Charter. This famously provides that "[e]ach Member of the United Nations undertakes to comply with the decision of the International Court of Justice in any case to which it is a party." The Court held that Article 1 of Law 848/1957 was unconstitutional insofar as it compelled Italian judges to comply with the ICJ's ruling in *Jurisdictional Immunities* and hence to sacrifice the basic principles of Italian constitutional law at stake.[12]

A similar reasoning was developed by the Constitutional Court with respect to the third question of constitutionality. It held that Article 3 of Law 5/2013 was unconstitutional because it enjoined Italian courts to comply with the 2012 ICJ judgment and hence to sacrifice the victims' rights regarding access to justice and to an effective remedy.[13]

Comment

The Constitutional Court's decision may be criticized as one jeopardizing the coherence of international law. This contention relates to the fact that the Court held that the international customary obligations on state immunity from jurisdiction can be applied automatically within the Italian legal order on condition that they are in conformity with the fundamental rights contained in the Constitution.

On the other hand, this pronouncement could be regarded as a brave assertion that the fundamental rights enshrined in the Italian Constitution should not be sacrificed to the principle of sovereign immunity when the exercise of governmental powers has amounted to international crimes. The Court aimed to avoid stating that an unlawful exercise of governmental power is shielded from judicial scrutiny.

Moreover, it could be argued that the Constitutional Court sought to pursue a more ambitious goal than to secure reparation for the plaintiffs in the cases pending before the referring tribunal. Indeed, the Court boldly affirmed that its review of the compatibility of the principle of state immunity with the Constitution may bring about a further reduction of the relative theory of state immunity and hence a desirable evolution of international law. Arguably, the Court referred to the *Kadi* judgment to strengthen its reasoning with a view to achieving such a desirable objective.[14]

Be that as it may, it remains to be seen whether the Constitutional Court's judgment will be the pattern followed in other jurisdictions,[15] or whether it will prompt another round of (judicial, diplomatic, and doctrinal) debates on the definition and the limits of the law of state immunity, just as the one ignited in 2004 by the *Ferrini* decision.[16] More importantly, it is too early to say whether the judgment under examination will trigger Italy's responsibility for violation of international customary law or Article 94 of the UN Charter. Indeed, this judgment alone is not sufficient. What is necessary is that an Italian court asserts jurisdiction in a civil case against Germany in breach of the ICJ judgment *Jurisdictional Immunities*.

ENDNOTES

1 Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece Intervening), Judgment, 2012 I.C.J. Rep. 99 (Feb. 3). This case was brought by Germany against Italy as a reaction to several rulings (starting with Ferrini v. Federal Republic of Germany, Cass., sez. un., 11 marzo 2004, n. 5044, 87 RIVISTA DI DIRITTO INTERNAZIONALE [RDI] 2004 (It.), [hereinafter Ferrini]) whereby Italian courts held that Germany could not rely on state immunity as a

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

bar to actions for damages in respect of violations of human rights and humanitarian law committed by German armed forces on Italian territory during the Second World War.

2 Simoncioni and Others v. Germany and Presidency of the Council of Ministers, Corte. Const., 22 ottobre 2014, n. 238 (It.),http://www.diritticomparati.it/2014/10/sentenza-n-238-anno-2014-repubblica-italiana-in-nome-del-popolo-italiano-la-corte-costituzionale-composta-dai-signori.html, [hereinafter Judgment No. 238].

3 The ICJ found that Italy had violated the international custom on state immunity vis-à-vis Germany because Italian courts: (i) exercised jurisdiction in tort proceedings against Germany; (ii) adopted measures of constraint against Villa Vigoni (a German property situated in North of Italy used for non-commercial purposes); and (iii) declared enforceable in Italy the judgments adopted by Greek courts against Germany for the war crimes committed by the Nazi regime in Greece during the Second World War.

4 *See e.g.*, 4 Manfredi v. Repubblica federale di Germania, Trib. Firenze, 28 marzo 2012, 95 RDI 583 (2012); Repubblica federale di Germania v. De Guglielmo, App. Torino, 3 maggio 2012; Criminal Proceedings Against Albers, Cass., sez. un. pen., 9 agosto 2012, n. 32139, 95 RDI 1196 (2012), ILDC 1921 (in Ital.).

5 L. n. 848/1957 (It.) (authorizing the implementation within the Italian legal order of the UN Charter).

6 L. n. 5/2013 (It.) (on the ratification of the United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property, Dec. 2, 2004, 44 I.L.M. 801 (not yet in force)). This act contains two provisions to give application to the ICJ Judgment *Jurisdictional Immunities*: Article 3(1) compels Italian judges to decline jurisdiction in any cases where the ICJ has excluded the possibility of subjecting specific conduct of a foreign State to civil jurisdiction; Article 3(2) provides that a final judgment could be challenged when it clashed with the ICJ judgment, even when that domestic decision preceded the relevant ruling of the ICJ.

7 Judgment No. 238, *supra* note 2, ¶¶ 3, 6.

8 *Id.* ¶ 3.1.

9 *Id.* ¶ 3.4.

10 *Id.* ¶ 3.2. On the "counter-limits" doctrine see Fulvio Maria Palombino, *Italy's Compliance with ICJ Decisions vs. Constitutional Guarantees: Does the "Counter-Limits" Doctrine Matter?*, 22 IT. Y.B. INT'L L. 185, 187–200 (2012).

11 Judgment No. 238, *supra* note 2, ¶. 3.5.

12 *Id.* ¶¶ 4, 4.1.

13 *Id.* ¶ 5.

14 Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities, Joined cases C-402/05 P and C-415/05 P; [2008] ECR I-06351. The Court depicted *Kadi* as an authoritative example of non-compliance with international law aimed at upholding the principle of effective judicial protection.

15 In this respect it is worth mentioning two decisions almost contemporaneous to the Constitutional Court's judgment: Jones and others v. United Kingdom, 2014 Eur. Ct. H.R., http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-140005; Kazemi Estate v. Islamic Republic of Iran, 2014 S.C.C. 62 (Can.). These two courts dealt with the alleged clash between the right of access to a court and the principle of sovereign immunity and concluded that the ICJ Judgment in *Jurisdictional Immunities* still represented good law.

16 Ferrini, *supra* note 1.

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

JUDGMENT NO. 238 – 2014 (IT. CONST. CT.)*
[October 22, 2014]

+Cite as 54 ILM 474 (2015)+

JUDGMENT NO. 238 - YEAR 2014

ITALIAN REPUBLIC
IN THE NAME OF THE ITALIAN PEOPLE

THE CONSTITUTIONAL COURT

Composed of:

President Giuseppe TESAURO; Judges: Sabino CASSESE, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

Delivered the following

JUDGMENT

in the cases concerning the constitutionality of Article 1 of Law No. 848 of 17 August 1957 (Execution of the Statute of the United Nations, signed in San Francisco on 26 June 1945) and of Article 1 (*recte*: Article 3) of Law No. 5 of 14 January 2013 (Accession by the Italian Republic to the United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and their Property, signed in New York on 2 December 2004, as well as provisions for the amendment of the domestic legal order), brought by the Tribunal of Florence through Orders Nos. 84, 85 and 113 of 21 January 2014, and published in the Official Gazette of the Italian Republic Nos. 23 and 29, First Special Series, Year 2014.

Having regard to the appearance of S.F., A.M. and others, and B.D., as well as the intervention of the President of the Council of Ministers; having heard in the public hearing of 23 September 2014 the Judge-Rapporteur Giuseppe Tesauro; having heard Mr Joachim Lau, attorney for S.F., for A.M. and others, and for B.D., and Ms Diana Racucci, state attorney for the President of the Council of Ministers.

Conclusions in Point of Fact

1. By means of three identical orders adopted on 21 January 2014 (Orders Nos. 84, 85, and 113/2014), the Tribunal of Florence raised the question of constitutionality:

1) of the "norm created in our legal order by the incorporation, by virtue of Article 10, para. 1 of the Constitution", of the international custom, as found by the International Court of Justice (ICJ) in its Judgment of 3 February 2012, insofar as it denies the jurisdiction [of civil courts] in the actions for damages for war crimes committed *jure imperii* by the Third Reich, at least in part in the State of the Court seized;

2) of Article 1 of Law No. 848 of 17 August 1957 (Execution of the United Nations Charter, signed in San Francisco on 16 June 1945), insofar as, through the incorporation of Article 94 of the U.N. Charter, it obliges the national judge to comply with the Judgment of the ICJ, which established the duty of Italian courts to deny their jurisdiction in the examination of actions for damages for crimes against humanity, committed *jure imperii* by the Third Reich, at least in part in Italian territory;

3) of Article 1 (*recte*: Article 3) of Law No. 5 of 14 January 2013 (Accession by the Italian Republic to the United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and their Property, signed in New York on 2 December 2004, as well as provisions for the amendment of the domestic legal order), insofar as it obliges the national judge to comply with the Judgment of the ICJ, even when it established the duty of Italian courts to deny their jurisdiction in the examination of actions for damages for crimes against humanity, committed *jure imperii* by the Third Reich in Italian territory, in relation to Articles 2 and 24 of the Constitution.

These norms are questioned in relation to Articles 2 and 24 of the Constitution. They are said to conflict with the principle of absolute guarantee of judicial protection, enshrined in Article 24 of the Constitution, as they preclude

* This text was reproduced and reformatted from the text available at the Italian Constitutional Court website (visited May 12, 2015), http://www.dirittocomparati.it/2014/10/sentenza-n-238-anno-2014-repubblica-italiana-in-nome-del-popolo-italiano-la-corte-costituzionale-composta-dai-signori.html.

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

the judicial examination of the case and compensation for damages for the gross violations of human rights suffered by the victims of war crimes and crimes against humanity, committed in the territory of the Italian State (which has the duty to ensure judicial protection) by another State in the exercise of its sovereign powers (*jure imperii*). The principle of absolute guarantee of judicial protection is a supreme principle of the Italian constitutional order and, as such, constitutes a limit to the introduction [in the domestic legal order] of generally recognized norms of international law (under Article 10, para. 1 of the Constitution), as well as of norms contained in treaties establishing international organizations furthering the ends envisaged by Article 11 of the Constitution, or deriving from such organizations.

1.1 The referring judge indicates that he was seized: with regard to the first case, by Mr F.S., in order to obtain compensation from the Federal Republic of Germany for damages suffered during World War II. F.S. was abducted by German military forces in Italian territory and deported to Mauthausen on 8 June 1944. He was only set free on 25 June 1945, after untold sufferings; with regard to the second case, by the legitimate heirs of Mr L.C., in order to obtain compensation from the Federal Republic of Germany for damages suffered by L.C. during World War II. L.C. was abducted in Italian territory by German military forces on 8 September 1943 and deported to Germany to slave labor. He was killed in one of the concentration camps of Kahla (Thuringia) in Germany and, according to the International Red Cross, was buried in a mass grave together with six thousand prisoners reduced to slavery; with regard to the third case, by Mr D.B., in order to obtain compensation from the Federal Republic of Germany for damages suffered during World War II. D.B. was abducted by German military forces in Italian territory on 9 September 1943. [He was taken prisoner] in Verona (where he had been hospitalized) and deported to slave labor. He was segregated in the Zeitz concentration camp, a subcamp of Buchenwald, and was then transferred to the Hartmannsdorf Stammlager IVF concentration camp, and then again to Granschutz, where he was eventually set free by Allied forces at the end of the war.

The referring judge recalls that the Federal Republic of Germany filed appearances in the cases and raised the lack of jurisdiction of Italian judicial authorities. [The Federal Republic of Germany] requested that the judge apply the Judgment of the ICJ of 3 February 2012 and therefore did not accept to proceed to examine the merits of the case. Hence, the referring judge raised the aforementioned question of constitutionality of the norms that required the Tribunal to deny its jurisdiction.

1.2. – The Tribunal of Florence notes that the subject-matter of the cases is the examination of whether the [Italian] legal order (which conforms to generally recognized norms of international law) requires that the courts of the State in which the international crime has been committed deny the examination of actions for damages even in cases of war crimes and crimes against humanity, in breach of fundamental rights, perpetrated in [Italian] territory by a foreign State, although in the exercise of sovereign powers.

The referring judge points out that the nature of the acts forming the subject-matter of the claims, amounting to international crimes, and their potential to breach fundamental rights are uncontested. He also recalls that, before the ICJ rendered its Judgment, the Court of Cassation had affirmed the non-absolute character of the immunity of foreign States from civil jurisdiction recognized by international law. [The Court of Cassation had indeed] held that immunity can be limited even when the State exercises its sovereign powers, insofar as the acts complained of constitute crimes against humanity, which are considered international crimes (Judgments No. 5044/2004 and No. 14202/2008).

The referring judge notes, however, that the Court of Cassation changed its jurisprudence after the Judgment of the ICJ of 3 February 2012. In that Judgment, the ICJ held that "customary international law continues to require that a State be accorded immunity in proceedings for torts allegedly committed on the territory of another State by its armed forces and other organs of State in the course of conducting an armed conflict", even if [the foreign State] is accused of serious violations of international human rights law. The Court of Cassation aligned itself with the ruling of the ICJ and held that Italian courts lacked jurisdiction, since "the doctrines put forward by the Court of Cassation in Judgment No. 5044/2004 have remained isolated and have not been upheld by the international community, of which the ICJ is the highest manifestation. Therefore the principle (. . .) can no longer be applied" (Judgments No. 32139/2012 and No. 4284/2013).

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

In line with this orientation, [the Legislator] passed Law No. 5 of 14 January 2013 (Accession by the Italian Republic to the United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and their Property, signed in New York on 2 December 2004, as well as provisions for the amendment of the domestic legal order), which explicitly excludes (in Article 3) the jurisdiction of Italian courts for war crimes committed by the Third Reich, including in instances of ongoing proceedings.

The Tribunal of Florence points out that the ICJ maintained that it was not necessary to examine the interference between fundamental human rights and the principle of sovereignty of the State accused of an unlawful act. The ICJ held that there was no conflict between substantive *jus cogens* norms and norms considered to have a formal or procedural character (such as the norms of immunity), since they operate at different levels. Hence, the referring judge submits that, while on the one hand Italian courts cannot interpret the imperative and non-derogable character of *jus cogens*, since the International Court of Justice has exclusive and absolute competence over the matter, on the other hand Italian courts cannot be denied the competence to assess whether the indiscriminate grant of immunity to States – to the detriment of the victims [of gross human rights violations] – complies with the Italian Constitution, as well as with complementary sources thereof (including supranational sources). In other words, [Italian courts have competence to assess] whether or not the receptiveness [of the Italian legal order] to external legal orders (as enshrined in Articles 10, 11, and 117 of the Constitution) is to some extent limited, with the consequence of affecting, in the case at issue, the preliminary question raised by the Federal Republic of Germany. According to the referring judge, it can be doubted that the immunity of States (European Union States in particular) still allows, by effect of international customs existing prior to the entry into force of the Constitution and of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, for the indiscriminate denial of judicial protection of fundamental rights violated by war crimes and crimes against humanity, in breach of inviolable human rights.

The ICJ itself acknowledged that this situation results in the concrete and irreversible violation of judicial protection of the rights infringed, and nevertheless it considered that the violation of substantive *jus cogens* norms (fundamental human rights infringed by a widespread practice of war crimes and crimes against humanity) does not conflict with the norms of international law of state immunity of procedural nature. In light of this, the Tribunal of Florence questions that, as far as domestic law is concerned, the principle of sovereign equality of States (in particular, its corollary in matters of immunity) can justify the sacrifice of judicial protection of fundamental rights, in cases where judicial protection is invoked against a State – different from the State of the Court seized – which committed an international crime, albeit in the exercise of sovereign powers.

[The referring judge acknowledges] that, following the ruling of the ICJ, which does not leave any discretion on the matter, domestic courts do not have competence to establish whether or not the criminal acts committed by the Third Reich in occupied Italian territory can be considered *jure imperii* under international law. Nevertheless, the referring judge submits that the absolute character of international immunity cannot entail that the individuals affected are denied any possibility of judicial examination and remedy, both of which, in the case at issue, are also denied by the German legal order.

The Tribunal of Florence recalls that, since an early Judgment (No. 48/1979), the Constitutional Court has upheld that, in case of conflict between generally recognized norms of international law (incorporated in the Italian legal order by virtue of Article 10, para. 1 of the Constitution) and fundamental principles of the Italian legal order, the latter shall prevail. In a later decision (Judgment No. 73/2001), this Court – as the referring judge recalls – reaffirmed the principle that "the tendency of the Italian legal order to be open to generally recognized norms of international law and international treaties is limited by the necessity to preserve its identity; thus, first of all, by the values enshrined in the Constitution".

Therefore, [the referring judge contends that] the fundamental principles of constitutional order and inalienable human rights constitute a limit to the introduction of generally recognized norms of international law (to which the Italian legal order conforms under Article 10, para. 1 of the Constitution), as well as of norms contained in treaties establishing international organizations furthering the ends envisaged by Article 11 of the Constitution, or deriving from such organizations.

Considering that the principle in Article 24 of the Constitution is one of the supreme principles of the Italian constitutional order, since it is "instrinsically connected to the principle of democracy itself and to the duty to ensure

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

a judge and a judgment to anyone, anytime and in any dispute" (Judgment No. 18/1982), the referring judge questions the constitutionality of the customary norm [of immunity]. [According to the referring judge], the norm of customary international law at issue (as defined by the ICJ) cannot prevail over the supreme principle of absolute guarantee of judicial protection, when fundamental rights were violated as a result of a crime against humanity, committed in the State of the Court seized, even if that crime was committed by another State in the exercise of sovereign powers.

In short, according to the referring judge, Italian courts cannot follow the ruling of the ICJ and therefore deny their jurisdiction. Italian courts cannot leave the protection of individuals to the dynamics of the relationships between the political organs of the States involved, since these organs have not been able to come up with a solution for decades. If judicial adjudication and compensation for the perverse actions perpetrated by the Third Reich were denied, the right to an effective remedy would be irretrievably sacrificed.

Moreover, the referring judge clarifies that he had to raise the question of constitutionality as a result of the ruling of the Constitutional Court in Judgment No. 311/2009. [In that Judgment, this Court held] that when international law conflicts with the Constitution, "the referral to the international norm does not operate, and thus the international norm does not constitute a parameter under Article 117, para. 1 of the Constitution." Therefore, since "there can be no effect on the lawfulness of the external norm itself, this results (. . .) in the unconstitutionality (. . .) of the law of adaptation (Judgments Nos. 348 and 349/2007)".

In light of the above, the Tribunal of Florence refers the question of constitutionality to this Court. The Tribunal considers that the question of constitutionality of the domestic norm (created by virtue of Article 10, para. 1 of the Constitution, in conformity with the international custom, the formation of which took place before the entry into force of the Italian Constitution) which, in case of actions for damages for war crimes, denies the jurisdiction of the State where the unlawful acts had, at least in part, detrimental effects, is not manifestly ill-founded.

The referring judge further notes that Article 94 of the United Nations Charter – which provides that "each Member of the United Nations undertakes to comply with the decision of the ICJ in any case to which it is a party" – has been incorporated into the domestic legal order through of a law of ratification – sub-constitutional in nature – but by virtue of a constitutional norm (i.e., Article 11 of the Constitution). Hence, it has binding effects in the domestic legal order only to the extent that it is compatible with the Constitution. Accordingly, the referring judge submits that the question of constitutionality also concerns Law No. 848/1957, insofar as it incorporates the United Nations Charter, in particular Article 94, and thus obliges all state organs to comply with the judgments of the ICJ, including the Judgment of 3 February 2012.

For the same reasons, the referring judge also questions Article 3 of Law No. 5/2013, which regulates the duty of the national judge to comply with the ruling of the ICJ that denied the jurisdiction of Italian courts in the examination of action for damages for crimes considered *jure imperii*, committed by the Third Reich in Italian territory.

Lastly, the Tribunal of Florence clarifies that the constitutionality of each questioned provision bears independent relevance in the main judgment, as any of these norms, even taken individually, can exclude the exercise of its jurisdiction.

2. The President of the Council of Ministers, represented and defended by the *Avvocatura Generale dello Stato* [the Office of the State attorney, hereafter "*Avvocatura*"], intervened in the cases. The President requested that the question of constitutionality be declared inadmissible and/or ill-founded.

Firstly, the *Avvocatura* contends that the question raised is inadmissible, because it entails a constitutional review of the customary norm of immunity, the formation of which took place before the adoption of the Constitution. [According to the *Avvocatura*], this norm cannot be subject to constitutional review in light of consistent jurisprudence of the Constitutional Court, which is said to have stated that constitutional review of customary international norms is only allowed in the case of norms formed after the Constitution entered into force (in alleged support of this argument, Judgments Nos. 48/1979, 471/1992, 15/1996, and 262/2009 are recalled).

The President of the Council of Ministers further contends that the issue of jurisdiction logically needs to be addressed preliminary to the examination of the merits of the case. The establishment of jurisdiction of the territorial

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

State merely on the basis of a claim filed for compensation for damages, caused by acts in breach of substantive *jus cogens* norms, results in an "unacceptable reversal of the relationship of logical priority between distinct procedural and substantial judicial assessments".

In the merits, the *Avvocatura* calls attention on the fact that the Constitutional Court (allegedly) affirmed that Article 10, para. 1 of the Constitution incorporates generally recognized norms of international law and thus grants them the status of constitutional law. This Court is said to have resolved the alleged conflict between immunity and the right of judicial protection, protected by Article 24 of the Constitution, by applying the principle of *lex specialis*, i.e. by recognizing that the limitation to the principle provided by Article 24 of the Constitution can be justified in light of the prevailing interests implied in the need to accord immunity from territorial jurisdiction to foreign States. Given the reasonableness of the scope of the right of defence in view of the need to respect the immunity of the foreign State, the questions of constitutionality of the impugned provisions are said to be ill-founded. [The *Avvocatura* further contends that] the duty to respect the immunity of the foreign State is confirmed by other (impugned) provisions, in particular by Article 94 of the UN Charter (incorporated into the Italian legal order by Law No. 848/1957), which obliges each Member State to comply with the decisions of the ICJ, as well as by Article 3 of Law No. 5/2013, which complements [Article 94 of the UN Charter] itself.

The duty of Italy to conform to customary international law, as well as to the decisions of the ICJ (as established in the aforementioned Article 94 of the UN Charter) is said [by the *Avvocatura*] to be confirmed by Article 11 of the Constitution as well, since this Article obliges Italy to respect customary international law, the content of which is defined by the ICJ in the judgments Italy has to comply with under the UN Charter.

3. – The claimants in the main proceedings filed appearances in all three cases (Orders Nos. 84, 85, and 113/2014) and have requested that the Constitutional Court accept the questions raised by the Tribunal of Florence.

3.1. – Firstly, the defense of the claimants in the main proceedings recalls that the actions for damages were only filed after sixty-seven years because of the moratorium the Federal Republic of Germany and the Allies had agreed upon. Italy was bound to respect the moratorium as well, by virtue of Article 18 of the Peace Treaty. The defense further notes that, since the end of the moratorium, requests for compensation have been rejected by the Federal Republic of Germany, which has also denied any other form of redress for the crimes committed by the Third Reich and its government.

With specific regard to the questions raised by the Tribunal of Florence, the defense of the claimants in the main proceedings makes a number of preliminary observations.

The defense recalls that on 26 June 1945, in San Francisco, in response to serious human rights violations, the States of the international community undertook to respect human rights and fundamental freedoms, without distinction as to race, sex, language, or religion (Article 1, para. 3 and Article 55 (c) of the UN Charter). Among these rights was the right of access to justice (Article 14 of the International Covenant for Civil and Political Rights of 19 December 1966), which later became a cornerstone of the international system of protection of human rights (UN General Assembly Resolution No. 60/147 on "Basic principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law"). Therefore, the conflict between human rights protection and the principle of non-interference in internal affairs (to which the issue of jurisdictional immunity of States is connected) cannot be resolved to the detriment of fundamental rights.

Hence, the defense contends that Law No. 5/2013 is unconstitutional not only because it is in violation of Article 24 of the Constitution, but also because it conflicts with international law, which protects fundamental rights, including the right of access to a court with jurisdiction over the matter.

Therefore, the defense of the claimants requests that the Constitutional Court accept the questions of constitutionality raised by the Tribunal of Florence, also in order to avoid that the ICJ be accused of exceeding its competence.

The defense further contends that, according to current international law, Italian courts have jurisdiction. Therefore, the questioned provisions conflict with Articles 10 and 117 of the Constitution as well, insofar as they exclude the jurisdiction of Italian courts in cases of actions for damages for crimes against humanity committed by German

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

military forces during World War II. As far as [the questioned provisions] affect the right of private parties to bring cases before a court of law in order to protect their rights under civil and administrative law, they conflict with customary and conventional international law.

In light of the above, the defense of the actors in the main proceedings requests that the Constitutional Court declare the unconstitutionality of Law No. 5/2013 for contravening Articles 24, 11, and 117 of the Constitution, and thus recognize the jurisdiction of Italian courts (thereby also excluding any indirect effects of the Judgment of the ICJ of 3 February 2012).

[*omissis*]

4. – At the public hearing, the parties to the proceedings and the President of the Council of Ministers requested that the Court uphold the submissions laid down in their written pleadings.

Conclusions in Point of Law

1. The Tribunal of Florence questions the constitutionality of certain provisions that require that the Tribunal deny its jurisdiction (as argued by the defendant) with regard to three proceedings brought against the Federal Republic of Germany (FRG). [These proceedings were initiated] by three Italian citizens in order to obtain compensation for damages suffered during World War II, when they were captured by German military forces and deported to Germany to slave labor in concentration camps.

More specifically, the Tribunal of Florence questions the constitutionality of:

1) the norm "created in our legal order by the incorporation, by virtue of Article 10, para. 1 of the Constitution", of the international custom of immunity of States from the civil jurisdiction of other States, as interpreted by the International Court of Justice (ICJ) in its Judgment *Germany v. Italy* of 3 February 2012, insofar as it considers war crimes and crimes against humanity, in breach of inviolable human rights, committed in Italy and Germany against Italian citizens in the period 1943 to 1945 by Third Reich troops, to be acts *jure imperii* and thus excluded from the jurisdiction of civil courts;

2) Article 1 of the Law of Adaptation to the Charter of the United Nations (Law No. 848 of 17 August 1957 on the "Execution of the Statute of the United Nations, signed in San Francisco on 16 June 1945"), insofar as it obliges the national judge to comply with the Judgment of the ICJ, even when it established the duty of Italian courts to deny their jurisdiction in the examination of action for damages for crimes against humanity, committed *jure imperii* by the Third Reich in Italian territory;

3) Article 1 (*recte*: Article 3) of Law No. 5 of 14 January 2013 (Accession by the Italian Republic to the United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and their Property, signed in New York on 2 December 2004, as well as provisions for the amendment of the domestic legal order), which obliges the national judge to comply with the judgment of the ICJ and thus to deny their jurisdiction in future cases concerning acts committed *jure imperii* by a foreign State, even when those acts costitute gross violations of international humanitarian law and of fundamental rights, such as the war crimes and crimes against humanity committed in Italy and in Germany against Italian citizens in the period 1943 to 1945 by Third Reich troops, [and which also obliged the national judge] to allow the revision (*revocazione*) of final judgments that did not recognize the immunity.

The aforementioned norms are questioned in relation to Articles 2 and 24 of the Constitution. They are said to conflict with the principle of the absolute guarantee of judicial protection, enshrined in Article 24 Constitution, since they preclude the judicial examination of the action for damages for the gross violations of human rights suffered by the victims of war crimes and crimes against humanity, committed by another State, albeit in the exercise of sovereign powers (*jure imperii*). The principle of absolute guarantee of judicial protection is a supreme principle of the Italian constitutional order and, as such, constitutes a limit to the introduction [in the domestic legal order] of generally recognized norms of international law under Article 10, para. 1 of the Constitution, as well as of norms contained in treaties establishing international organizations furthering the ends envisaged by Article 11 of the Constitution (or deriving from such organizations) and subject of laws of adaptation.

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

The referring judge notes that the ICJ upheld, in its Judgment of 3 February 2012, the ongoing existence of the customary international norm that establishes the immunity of States from the civil jurisdiction of other States, for all acts indiscriminately considered *jure imperii*. The ICJ thus excluded the formation of an exception with regard to acts *jure imperii* that can be considered war crimes or crimes against humanity, in breach of fundamental human rights– as expressly recognized in the case at issue with regard to the episodes of deportation, slave labor, and massacres, committed in Italy and in Germany against Italian citizens in the period from 1943 to 1945 by Third Reich troops. The ICJ also denied the existence of a conflict between substantive *jus cogens* norms (international human rights law) and procedural norms (immunity of States from the jurisdiction of other States), as they operate at different levels. Nevertheless, the Florentine judge, albeit recognizing that the ICJ has "absolute and exclusive competence" as to the interpretation of international law, questions the constitutionality of the domestic norm corresponding to the customary international norm – which is limited by the fundamental principles and constitutionally guaranteed inviolable rights, including the right to judicial protection of inviolable rights – as well as of the relevant incorporation provisions. The referring judge points out that it cannot be ignored that "if international immunity is given an absolute character, as upheld by the ICJ, the individuals affected are denied any possibility of judicial examination and remedy, both of which, in the case at issue, are also denied by the German legal order" (Referring Orders No. 84/2014, page 7; No. 85/2014, page 7; No. 113/2014, page 7).

Accordingly, [the referring judge] raises analogous concerns over the constitutionality of the provisions contained both in the Law of Adaptation to the United Nations Charter (Article 1 of the Law No. 848/1957), and in the Law of Accession to the New York Convention (Article 3 of the Law No. 5 of 2013), insofar as they require, similarly to the aforementioned customary international norm, that the judge deny their jurisdiction in compliance with the Judgment of the ICJ.

Lastly, the Tribunal of Florence clarifies that the constitutionality of each questioned provision bears independent relevance in the main judgment, as any of these norms, even taken individually, can exclude the exercise of its jurisdiction.

Moreover, the referring judge limits the questions raised to the issue of the jurisdiction to examine the claim for compensation for damages, and does not include the issue of enforcement action.

As the claims and the arguments are identical in all three cases, they shall be discussed and decided jointly.

2. – Preliminarly, this Court shall assess the objections to admissibility of the questions of constitutionality raised by the Tribunal of Florence.

2.1. – With the first objection, the *Avvocatura* submits that the immunity from jurisdiction at issue here is subject to a generally recognized norm of customary international law the formation of which took place before the entry into force of the Italian Constitution, and therefore cannot be subject to constitutional review. This Court is said to have stated, in its Judgment No. 48 of 1979 (see para 2. of the Conclusions in Point of Fact) that constitutional review of customary international norms is only allowed in the case of norms formed after the Constitution entered into force.

The objection is ill-founded.

As a matter of fact, on the occasion mentioned by the *Avvocatura*, this Court examined precisely the constitutionality of the customary international norm of immunity of diplomatic agents, which expressly defined a "centuries-old custom of States in their reciprocal relations". [The Court also] stated that "The question as it was raised by the referring judge – concerning the execution order contained in Law No. 804/1967, in relation to Article 31, paras. 1 and 3 of the Vienna Convention – appears to be only formally correct because, in the relevant part, the conventional provision is merely declaratory of the norm of general international law described above. The [legal] basis for the question must thus be determined in relation to that latter norm, and the actual subject-matter of the proceedings before the Court concerns the compatibility between the domestic norm of adaptation to the international custom and the abovementioned constitutional principles" (para. 3. of the Conclusions in Point of Law).

Later in that Judgment, the Court added: "At any rate, it should be noted, more generally, with regard to the generally recognized norms of international law that came into existence after the entry into force of the Constitution, that

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

the mechanism of automatic incorporation envisaged by Article 10 of the Constitution cannot allow the violation of the fundamental principles of our constitutional order, as it operates in a constitutional system founded on popular sovereignty and on the rigidity of the Constitution" (para. 3. of the Conclusions in Point of Law).

Regardless of whether the interpretation of the Decision No. 48/1979 made by the *Avvocatura* is correct or not, this Court wishes to specifically confirm what it clearly noted in its Judgment No. 1 of 1956:

"The assumption that the new notion of „unconstitutionality" concerns only laws subsequent to the Constitution, and not laws prior to it, cannot be accepted. From a textual standpoint, both Article 134 of the Constitution and Article 1 of Constitutional Law No. 1 of 9 February 1948 address questions of constitutionality of laws, without any distinction. From a logical standpoint, it is undeniable that the relationship between ordinary laws and constitutional laws, as well as their respective status in the hierarchy of sources remain unchanged, irrespective of whether ordinary laws are subsequent or prior to constitutional laws".

Hence, it must be recognized today that the principle set out in Judgment No. 1/1956, according to which the control of constitutionality concerns both norms subsequent to the republican Constitution and those prior to it, also applies to generally recognized norms of international law automatically incorporated by Article, para. 1 of the Constitution, irrespective of whether they formed before or after the Constitution.

Likewise, the norm subject to the referral made by Article 10, para. 1 of the Constitution to customary international law, cannot be excluded from constitutional review only because Article 134 of the Constitution does not explicitly envisage this specific possibility. According to that provision, all laws, acts and norms that have the same legal effects as formal laws (ordinary or constitutional), but came into being through means other than the legislative process – including the aforementioned [customary international] norms – are subject to centralized constitutional review. The scrutiny of this Court is excluded only for acts that are hierarchically below the law, and do not enjoy the same legal force as the law.

In short, there is no reason, from a logical and systematic standpoint, to exclude the constitutional review of international customs, or to limit it to customs subsequent to the Constitution. The latter have the same legal force as customs previously formed, and both [types of customary law] are limited by the respect of the identifying elements of the constitutional order, i.e. the fundamental principles and inviolable human rights.

The first objection raised by the defense of the President of the Council of Ministers is therefore ill-founded.

2.2. The second objection is founded on the assumption that the lack of jurisdiction cannot be assessed on the basis of the scope of the international norm of state immunity for acts considered *jure imperii*, since otherwise this would result in an "unacceptable reversal of the relationship of logical priority between distinct procedural and substantial judicial assessments".

This objection is not well-founded either, simply because an objection concerning jurisdiction necessarily requires an examination of the arguments put forward in the claim, as formulated by the parties.

2.3. – Also, preliminarly, it has to be reaffirmed that the statements of the private party that aimed at broadening the subject-matter of the cases by invoking additional constitutional parameters, are inadmissible.

The subject-matter of an incidental constitutional review consists of the provisions and the parameters as indicated in the referring orders (Judgment No. 32/2014; but also Judgments No. 271/2011 and 56/2009). Therefore, the questions [of constitutionality] raised by the claimants in the main proceedings (who appeared in the cases before this Court) in relation to Article 117, para. 1 of the Constitution, as well as to the norms of international law invoked by means of Article 117 itself, cannot be taken into consideration.

2.4. – Lastly, it is appropriate to point out that, although the operative part of all three referring orders indicates Article 1 of Law No. 5/2013 as one of the questioned provisions, it is clear from the whole context of the three orders that the complaint does not concern Article 1, which contains the authorization to the accession to the United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property of 2 December 2004, but rather Article 3 of the same Law, insofar as it incorporated – with ordinary adaptation procedure – the ruling of the ICJ as laid down in its Judgment of 3 February 2012.

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

Therefore, Article 3 of Law No. 5/2013 – and not Article 1 – is subject to constitutional review. This is in line with consistent costitutional jurisprudence, according to which the subject-matter of the dispute must be identified – with regard to the questioned provision – keeping in mind the motivation of the orders and the context of the referral (*ex plurimis*, Judgment No. 258/2012 and No. 181/2011; Order of the Court No. 162/2011).

3. – In the merits, the question of constitutionality of the norm "created in our legal order by the incorporation, by virtue of Article 10, para. 1 of the Constitution" of the international custom of immunity of States from the civil jurisdiction of other States, is ill-founded under the terms set out below.

3.1. – First, it should be noted that the referring judge excluded from the subject-matter brought before this Court any assessment of the interpretation given by the ICJ on the norm of customary international law of immunity of States from the civil jurisdiction of other States. The Court, indeed, cannot exercise such a control. International custom is external to the Italian legal order, and its application by the government and/or the judge, as a result of the referral of Article 10, para. 1 of the Constitution, must respect the principle of conformity, i.e. must follow the interpretation given in its original legal order, that is the international legal order. In this case, the relevant norm has been interpreted by the ICJ, precisely with a view to defining the dispute between Germany and Italy on the jurisdiction of the Italian judge over acts attributable to the Federal Republic of Germany (FRG).

In its Judgment of 3 February 2012, the ICJ stated that, for the time being, there are insufficient elements in international practice to infer the existence of a derogation from the norm of immunity of States from the civil jurisdiction of other States for acts *jure imperii* in case of war crimes and crimes against humanity, in breach of fundamental human rights. [That such crimes were committed] was established by the ICJ and was also admitted by the FRG itself.

The same Court also expressly recognized (see Judgment, page 144, para. 104) that the lack of jurisdiction of the Italian judges entails the sacrifice of fundamental rights of the individuals who suffered from the consequences of crimes committed by the foreign State. This was confirmed by the defense of the FRG as well, which excluded the existence of other judicial remedies for the victims of the aforementioned crimes (Reply of the FRG, 5 October 2010, page 11, para. 34). The ICJ pointed out that the opening of new negotiations is the only means available to settle the dispute in international law.

It has to be recognized that, at the international law level, the interpretation by the ICJ of the customary law of immunity of States from the civil jurisdiction of other States for acts considered *jure imperii* is particularly qualified and does not allow further examination by national governments and/or judicial authorities, including this Court. This principle was clearly stated in Judgments Nos. 348 and 349/2007 in relation to the interpretation of the norms of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR) given by the Strasbourg Court.

As a matter of fact, the referring judge does not question the interpretation given by the ICJ of the international norm of immunity for acts considered *jure imperii*. The judge notes (with concern) that the scope of the norm has been so defined by the ICJ. Further, he recalls that it is uncontested that the acts attributed to the FRG are unlawful, and that they have been qualified by the FRG itself and the ICJ as war crimes and crimes against humanity, in breach of fundamental human rights – nevertheless, this issue belongs to the merits of the main claim and therefore falls outside the subject-matter brought before this Court.

That said, it is nevertheless clear that another issue has to be examined and resolved, namely the envisaged conflict between the norm of international law (a norm that is hierarchically equivalent to the Constitution through the referral of Article 10, para. 1 of the Constitution) incorporated and applied in the domestic legal order, as interpreted in the international legal order, and norms and principles of the Constitution, to the extent that their conflict cannot be resolved by means of interpretation.

This is the case of the qualifying essential principles of the state constitutional order, including the principles of protection of fundamental human rights. In those situations it is up to the national judge, and in particular exclusively to this Court, to exercise the constitutional review, in order to preserve the inviolability of fundamental principles of the domestic legal order, or at least to minimize their sacrifice.

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

And this is precisely the subject-matter brought before this Court by the Tribunal of Florence when it raised the questions of constitutionality cited above. The Tribunal asked to review the compatibility of the international norm of immunity of States from the civil jurisdiction of other States, as interpreted by the ICJ, with a fundamental principle of our constitutional order, namely the right to a judge (Article 24), in conjunction with the principle of protection of fundamental human rights (Article 2). It is indeed possible to review the [constitutional] compatibility even when both norms – as in the case at issue – have constitutional status, since balancing is one of "the ordinary tasks that this Court is asked to undertake in all cases within its competence" (Judgment No. 236/2011).

3.2 – As was upheld several times by this Court, there is no doubt that the fundamental principles of the constitutional order and inalienable human rights constitute a "limit to the introduction (. . .) of generally recognized norms of international law, to which the Italian legal order conforms under Article 10, para. 1 of the Constitution" (Judgment No. 48/1979 and No. 73/2011) and serve as "counter-limits" [*controlimiti*] to the entry of European Union law (*ex plurimis*: Judgments No. 183/1973, No. 170/1984, No. 232/1989, No. 168/1991, No. 284/2007), as well as limits to the entry of the Law of Execution of the Lateran Pacts and the Concordat (Judgments No. 18/1982, No. 32, No. 31 and No. 30/1971). In other words, they stand for the qualifying fundamental elements of the constitutional order. As such, they fall outside the scope of constitutional review (Articles 138 and 139 Constitution, as was held in Judgment No. 1146/1988).

In a centralized constitutional review system, it is clear that this assessment of compatibility pertains to the Constitutional Court alone, and not to any other judge, even with regard to customary international law. The truth is, indeed, that the competence of this Court is determined by the incompatibility of a norm with constitutional law – this obviously includes a fundamental principle of the State"s constitutional order or a principle that guarantees inviolable human rights. The examination of this contrast is a task of the constitutional judge alone. In this centralized constitutional review system, any different solution goes against the exclusive competence given by the Constitution to this Court, which stated in its very first case that "The declaration of unconstitutionality of a law can be made only by the Constitutional Court according to Article 136 of the Constitution itself" (Judgment No. 1/1956).

Moreover this Court has reaffirmed, even recently, that it has exclusive competence over the review of compatibility with the fundamental principles of the constitutional order and principles of human rights protection (Judgment No. 284/2007). Further, precisely with regard to the right of access to justice (Article 24 Constitution), this Court stated that the respect of fundamental human rights, as well as the implementation of non-derogable principles are safeguarded by the guaranteeing function assigned to the Constitutional Court (Judgment No. 120/2014).

3.3 – The customary international norm of immunity of States from the civil jurisdiction of other States was originally absolute, since it included all state behaviors. More recently, namely in the first half of the last century, this norm undertook a progressive evolution by virtue of national jurisprudence, in the majority of States, up until the identification of *acta jure gestionis* (an easily understandable expression) as the relevant limit. And it is well known that this limit to the application of the norm of immunity was progressively established mainly thanks to Italian judges (*ex multis*, Tribunal of Florence, 8 June 1906, Rivista di Diritto Internazionale 1907, 379; Court of Cassation, 13 March 1926, *idem* 1926, 250; Court of Appeal of Naples, 16 July 1926, *idem* 1927, 104; Court of Appeal of Milan, 23 January 1932, *idem* 1932, 549; Court of Cassation, 18 January 1933, *idem* 1933, 241) and to Belgian judges (*ex multis*, Court of Cassation, 11 June 1903, Journal de Droit International Privé 1904, 136; Court of Appeal of Brussels, 24 June 1920, Pasicrisie Belge 1922, II, 122; Court of Appeal of Brussels, 24 May 1933, Journal de Droit International 1933, 1034) – the so- called "Italian-Belgian theory."

In short, national judges limited the scope of the customary international norm, as immunity from civil jurisdiction of other States was granted only for acts considered *jure imperii*. The purpose was mainly to exclude the benefit of immunity at least when the State acted as a private individual, as that situation appeared to be an unfair restriction of the rights of private contracting parties.

This process of progressive definition of the content of the international norm has long been established in the international community (Judgment No. 329/1992). It is of significant importance that the evolution as described above originated in the national jurisprudence, as national courts normally have the power to determine their competence, and leave to international organs the recognition of the practice for the purposes of identifying customary law and its evolution.

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

Since such a reduction of immunity for the purposes of protection of rights took place, as far as the Italian legal order is concerned, thanks to the control exercised by ordinary judges in an institutional system characterized by a flexible Constitution (in which the recognition of rights was supported by limited guarantees only), the exercise of the same control in the republican constitutional order (founded on the protection of rights and the consequent limitation of powers, as guaranteed by a rigid Constitution) falls inevitably to this Court. It falls exclusively to this Court to ensure the respect of the Constitution and particularly of its fundamental principles, and thus to review the compatibility of the international norm of immunity of States from the civil jurisdiction of other States with those principles. The result is a further reduction of the scope of this norm, with effects in the domestic legal order only. At the same time, however, this may also contribute to a desirable – and desired by many – evolution of international law itself.

3.4 – Furthermore, such a control is essential in light of Article 10, para. 1 of the Constitution, which requires that this Court ascertain whether the customary international norm of immunity from the jurisdiction of foreign States, as interpreted in the international legal order, can be incorporated into the constitutional order, as it does not conflict with fundamental principles and inviolable rights. [On the contrary], if there were a conflict, "the referral to the international norm [would] not operate" (Judgment No. 311/2009). Accordingly, the incorporation, and thus the application, of the international norm would inevitably be precluded, insofar as it conflicts with inviolable principles and rights.

This is exactly what has happened in the present case.

This Court has repeatedly observed that the fundamental principles of the constitutional order include the right to appear and to be defended before a court of law in order to protect one's rights guaranteed by Article 24, i.e. the right to a judge. This is especially true when the right at issue is invoked to protect fundamental human rights.

In the present case, the referring judge aptly indicated Articles 2 and 24 of the Constitution as inseparably tied together in the review of constitutionality required of this Court. The first [Article 2] is the substantive provision, in the fundamental principles of the Constitutional Charter, that safeguards the inviolability of fundamental human rights, including – this is crucial in the present case – human dignity. The second [Article 24] is a safeguard of human dignity as well, as it protects the right of access to justice for individuals in order to invoke their inviolable right[s].

Although they belong to different fields, the substantial and the procedural, the two provisions share a common relevance in matters of constitutional compatibility of the norm of immunity of States from the civil jurisdiction of other States. It would indeed be difficult to identify how much is left of a right if it cannot be invoked before a judge in order to obtain effective protection.

As early as in Judgment No. 98/1965 concerning European Community law, this Court held that the right to effective judicial protection "is one of the inviolable human rights protected by Article 2 Constitution. This is also clear from the consideration given to this principle in Article 6 of the ECHR" (Para. 2 of the Conclusions in Point of Law). More recently, this Court unequivocally defined the right to judicial protection as "one of the supreme principles of our constitutional order, instrinsically connected to the principle of democracy itself and to the duty to ensure a judge and a judgment to anyone, anytime and in any dispute" (Judgment No. 18/1982, as well as No. 82/1996).

With an eye to the effectiveness of judicial protection of fundamental rights, this Court also noted that "the recognition of rights goes hand in hand with the recognition of the power to invoke them before a judge in judicial proceedings. Therefore, "the recourse to a legal remedy in defense of one's right is a right in itself, protected by Articles 24 and 113 of the Constitution. [This right is] inviolable in character and distinctive of a democratic State based on the rule of law. (Judgment No. 26/1999, as well as No. 120/2014, No. 386/2004, No. 29/2003). Further, there is little doubt that the right to a judge and to an effective judicial protection of inviolable rights is one of the greatest principles of legal culture in democratic systems of our times.

Nonetheless, precisely with regard to cases of immunity from jurisdiction of States envisaged by international law, this Court has recognized that, in cases involving foreign States, the fundamental right to judicial protection can be further limited, beyond the limitations provided by Article 10 of the Constitution. However, this limit has to be justified by reasons of public interest potentially prevailing over the principle of Article 24 Constitution, one of the "supreme principles" of the constitutional order (Judgment No. 18/1982). Moreover, the provision that establishes

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

the limit has to guarantee a rigorous assessment of the [public] interest in light of the concrete case (Judgment No. 329/1992).

In the present case, the customary international norm of immunity of foreign States, defined in its scope by the ICJ, entails the absolute sacrifice of the right to judicial protection, insofar as it denies the jurisdiction of [domestic] courts to adjudicate the action for damages put forward by victims of crimes against humanity and gross volations of fundamental human rights. This has been acknowledged by the ICJ itself, which referred the solution to this issue, on the international plane, to the opening of new negotiations, diplomatic means being considered the only appropriate method (para. 102, Judgment of 3 February 2012).

Moreover, in the constitutional order, a prevailing public interest that may justify the sacrifice of the right to judicial protection of fundamental rights (Articles 2 and 24 Constitution), impaired as they were by serious crimes, cannot be identified.

Immunity from jurisdiction of other States can be considered tenable from a legal standpoint, and even more so from a logical standpoint, and thus can justify on the constitutional plane the sacrifice of the principle of judicial protection of inviolable rights guaranteed by the Constitution, only when it is connected – substantially and not just formally – to the sovereign functions of the foreign State, i.e. with the exercise of its governmental powers.

Respect for fundamental principles and inviolable human rights, identifying elements of the constitutional order, is the limit that indicates (also with a view to achieving the goal of maintaining good international relations, inspired by the principles of peace and justice, for whose realization Italy agrees to limitations of sovereignty by virtue of Article 11 of the Constitution) the receptiveness of the Italian legal order to the international and supranational order (Articles 10 and 11 of the Constitution), as this Court has repeatedly upheld (with regard to Article 11 of the Constitution, Judgment No. 284/2007, No. 168/1991, No. 232/1989, No. 170/1984, No. 183/1973; with regard to Article 10, para. 1 of the Constitution, Judgment No. 73/2001, No. 15/1996, No. 48/1979; also, Judgment No. 349/2007). This in itself rules out that acts such as deportation, slave labor, and massacres, recognized to be crimes against humanity, can justify the absolute sacrifice in the domestic legal order of the judicial protection of inviolable rights of the victims of those crimes.

The immunity of the foreign State from the jurisdiction of the Italian judge granted by Articles 2 and 24 Constitution protects the [sovereign] function [of State]. It does not protect behaviors that do not represent the typical exercise of governmental powers, but are explicitly considered and qualified unlawful, since they are in breach of inviolable rights, as was recognized, in the present case, by the ICJ itself, and – before that Court – by the FRG (see above, para. 3.1). These rights are deprived of an effective remedy, as acknowledged in the ICJ Judgment. The ICJ stated that it was not unaware "that the immunity from jurisdiction of Germany in accordance with international law may preclude judicial redress for the Italian nationals concerned" (para. 104), thus hoping for the re-opening of negotiations.

Therefore, in an institutional context characterized by the centrality of human rights, emphasized by the receptiveness of the constitutional order to external sources (Judgment No. 349/347), the denial of judicial protection of fundamental rights of the victims of the crimes at issue (now dating back in time), determines the completely disproportionate sacrifice of two supreme principles of the Constitution. They are indeed sacrificed in order to pursue the goal of not interfering with the exercise of the governmental powers of the State even when, as in the present case, state actions can be considered war crimes and crimes against humanity, in breach of inviolable human rights, and as such are excluded from the lawful exercise of governmental powers.

Lastly, it has to be noted that the right to a judge established by the Italian Constitution, as in all democratic systems, requires effective judicial protection for individual rights (on the effectiveness of judicial protection of rights under Article 24 Constitution see, *inter alia*, the recent Judgments No. 182/2014 and No. 119/2013; see also Judgment No. 281/2010 and No. 77/2007).

This Court had in the past recognized, as mentioned above, that the judicial control system in the Community legal order appeared to satisfy the requirements of judicial protection equivalent to those set out by Article 24 Constitution (Judgment No. 98/1965). However, this Court evaluated in a different manner the practice of the EU Court of Justice of delaying the beneficial effects of a judgment in the preliminary ruling also for the parties that had invoked the

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

later recognized rights. As a result, the function of the reference for a preliminary ruling was indeed frustrated and the effectiveness of the requested judicial protection was strongly reduced, in violation – for the purposes of the review of this Court – of the requirements of the right to a judge established by the Italian Constitution (Judgment No. 232/1989, which led the EU Court of Justice to change its jurisprudence on that matter).

It is equally important [to recall the ruling of] the EU Court of Justice concerning the action for annullment of a Council regulation that provided for the freezing of assets of individuals included in a list of alleged terrorists drawn up by a body of the United Nations Security Council (the Sanctions Committee). First, the EU Court of Justice rejected the argument of the Court of First Instance that essentially held that the Community judicature lacked jurisdiction. [On the contrary, the EU Court of Justice] held that [the Community judicature] must ensure the review of the lawfulness of all Union acts, including review of [Union measures] designed to give effect to resolutions of the United Nations Security Council. The Court then held that the obligations imposed by an international agreement cannot prejudice the principle that all Union acts must respect fundamental rights.

As a result, the Community regulation was annulled, insofar as it violated the principle of effective judicial protection, since the United Nations system lacks an adequate mechanism of review of the respect of fundamental rights (EU Court of Justice, Judgment of 3 September 2008, cases C-402 P and 415/05 P, paras. 316 ff., 320 ff.)

3.5. – In the present case, the impossibility of effective judicial protection of fundamental rights, acknowledged by the ICJ and confirmed before that Court by the FRG, makes apparent the contrast between international law, as defined by the ICJ, and Articles 2 and 24 of the Constitution.

This contrast, insofar as the international law of immunity of States from the civil jurisdiction of other States includes acts considered *jure imperii* that violated international law and fundamental human rights, obliges this Court to declare that, to the extent that international law extends immunity to actions for damages caused by such serious violations, the referral of Article 10, para. 1 of the Constitution does not operate.

Consequently, insofar as the law of immunity from jurisdiction of States conflicts with the aforementioned fundamental principles [of the Constitution], it has not entered the Italian legal order and, therefore, does not have any effect therein.

The question posed by the referring judge with regard to the norm "created in our legal order by the incorporation, by virtue of Article 10, para. 1 of the Constitution", of the customary international law of immunity of States from the civil jurisdiction of other States is, therefore, ill-founded. International law, to which our legal order conforms under Article 10, para. 1 of the Constitution, does not include the norm of immunity of States from civil jurisdiction in case of actions for damages for war crimes and crimes against humanity, in breach of inviolable human rights. These rights are therefore not deprived of the necessary effective judicial protection.

4. – Different conclusions can be drawn with regard to the question of constitutionality of Article 1 of the Law of Adaptation to the United Nations Charter (Law No. 848 of 17 August 1957). That provision is said to be in breach of Articles 2 and 24 of the Constitution, insofar as it gives execution to the United Nations Charter, and in particular Article 94, which provides that "each Member of the United Nations undertakes to comply with the decision of the ICJ in any case to which it is a party", and therefore requires that the domestic legal order conform to the Judgment of the ICJ even when it established (as in the present case) the duty of Italian courts to deny their jurisdiction in case of acts of the [foreign] State that constituted serious violations of international humanitarian law and of fundamental rights, as is the case of war crimes and crimes against humanity.

4.1 – The question is well-founded under the terms set out below.

Article 1 of Law No. 848/1957 gave "full execution" to the United Nations Charter, signed in San Francisco on 26 June 1945, whose goal was to maintain international peace and security. The ICJ was established (Article 7) as the United Nations Organization"s principal judicial organ (Article 92), whose decisions are binding on each Member State in any case to which it is a party (Article 94). This binding force produces effects in the domestic legal order through the Special Law of Adaptation (authorization to ratification and execution order). It constitutes one of the cases of limitation of sovereignty the Italian State agreed to in order to favour those international organizations, such as the UN, that aim to ensure peace and justice among the Nations (Article 11 of the Constitution),

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

always within the limits, however, of respect for the fundamental principles and inviolable rights protected by the Constitution (Judgment No. 73/2001). Hence, the obligation to comply with the decisions of the ICJ, imposed by the incorporation of Article 94 of the United Nations Charter, cannot include the Judgment by which the ICJ obliged the Italian State to deny its jurisdiction in the examination of actions for damages for war crimes and crimes against humanity, in breach of fundamental human rights, committed *jure imperii* by the Third Reich in Italian territory.

In any case, the conflict between the Law of Adaptation to the United Nations Charter and Articles 2 and 24 of the Constitution arises exclusively and specifically with regard to the Judgment of the ICJ that interpreted the general international law of immunity from the jurisdiction of foreign States as to include cases of acts considered *jure imperii* and classified as war crimes and crimes against humanity, in breach of inviolable human rights. As has been repeatedly recalled, judicial protection of fundamental rights is one of the "supreme principles of the constitutional order". Accordingly, the questioned provision (Article 1 of the Law of Adaptation) cannot be opposed to this principle, insofar as it binds the Italian State, and thus Italian courts, to comply with the Judgment of the ICJ of 3 February 2012, which obliges Italian courts to deny their jurisdiction in the examination of actions for damages for crimes against humanity, in blatant breach of the right to judicial protection of fundamental rights.

In any other case, it is certainly clear that the undertaking of the Italian State to respect all of the international obligations imposed by the accession to the United Nations Charter, including the duty to comply with the judgments of the ICJ, remains unchanged.

The impediment to the incorporation of the conventional norm [Article 94 of the United Nations Charter] to our legal order – albeit exclusively for the purposes of the present case – has no effects on the lawfulness of the external norm itself, and therefore results in the declaration of unconstitutionality of the special law of adaptation, insofar as it contrasts with the abovementioned fundamental principles of the Constitution (Judgment No. 311/2009).

This is consistent with the constant practice of this Court, as significantly emerges from Judgment No. 18/1982, where this Court upheld, *inter alia*, "the unconstitutionality of Article 1 of the Law No. 810 of 27 May 1929 (Execution of the Treaty, of the Four Annexes, and of the Concordat, signed in Rome, between the Holy See and Italy, on 11 February 1929), so far as it concerns the execution of Article 34, para. 4, 5 and 6 of the Concordat, and of Article 17 of the Law No. 847 of 27 May 1929 (Provisions for the Implementation of the Concordat of 11 February 1929 between the Holy See and Italy, in Matters of Marriage), to the extent that these provisions state that the Court of Appeal can render enforceable under civil law the ecclesiastical dispensation for the unconsummated marriage, and order the indication in the civil status records, next to the marriage record" (in the same sense, *inter alia*, Judgment No. 223/1996, No. 128/1987, No. 210/1986, and No. 132/1985).

The remainder of the Law of Adaptation No. 848/1957 continues to be undisputably in full force and effect.

Hence, Article 1 of the Law of Adaptation No. 848/1957 has to be declared unconstitutional, so far as it concerns the execution of Article 94 of the United Nations Charter, exclusively to the extent that it obliges Italian courts to comply with the Judgment of the ICJ of 3 February 2012, which requires that Italian courts deny their jurisdiction in case of acts of a foreign State constituting war crimes and crimes against humanity, in breach of inviolable human rights.

5. – Lastly, the question of constitutionality of Article 3 of Law No. 5/2013 has to be examined. On the basis of arguments similar to those put forward in support of her other questions (see above, paras. 3 and ff.), the referring judge questions, with regard to Articles 2 and 24 of the Constitution, the constitutionality of the aforementioned Article [3 of the Law No. 5/2013], to the extent that it obliges the national judge to comply with the Judgment of the ICJ even when, as in the case at issue, it requires the national judge to deny their jurisdiction in the examination of the action for damages for crimes against humanity, committed by the Third Reich in Italian territory. [According to the referring judge], that provision conflicts with the principle of judicial protection of inviolable rights, enshrined in Articles 2 and 24 of the Constitution, insofar as it precludes judicial examination and compensation for damages for gross violations of human rights suffered by victims of war crimes and crimes against humanity, committed in the territory of the Italian State (which has the duty to ensure judicial protection) by another State, albeit in the exercise of sovereign powers.

5.1. – The question is well-founded.

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

The questioned provision falls within the scope of Law No. 5/2013, by which Italy authorized the accession and the full execution of the United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property, adopted in New York on 2 December 2004. That Convention, which shall enter into force thirty days after the date of deposit of the thirtieth instrument of ratification, aims to incorporate in a treaty the generally recognized principle of customary international law of jurisdictional immunity of States, and to define its scope through the identification of cases in which State immunity cannot be invoked (such as, e.g., commercial transactions, contracts of employment, and personal injuries and damage to property – Articles 10, 11, and 12 respectively), with a view to guaranteeing "legal certainty, particularly in dealings of States with natural or juridical persons" (so reads the Preamble). Hence, the Italian legislator incorporated through Law No. 5/2013 the aforementioned Convention into the domestic legal order and thus became bound to respect all its provisions. Article 1, as mentioned above, provided for the authorization to accession, whereas Article 2 provided for the execution order. Moreover, [the Legislator] included the questioned Article 3, which provides that "1. For the purposes of Article 94, para. 1, of the United Nations Charter, (. . .) when the ICJ, in a judgment settling a dispute in which Italy is a party, excluded the possibility of subjecting certain specific conducts of another State to civil jurisdiction, the judge before whom a dispute concerning the same conducts has been brought shall declare *ex officio* at any stage of the proceedings their lack of jurisdiction, even when they have already rendered an interlocutory judgment with final effect as to the existence of jurisdiction [*sentenza non definitiva passata in giudicato*] in which they upheld their jurisdiction. 2. The final judgments contrary to the judgment of the ICJ referred to in para. 1, even when the latter has been passed subsequently, can be impugned for revision [*revocazione*] for lack of civil jurisdiction, in addition to the grounds provided for by Article 395 of the Code of Civil Procedure. In such circumstances, Article 396 of the Code of Civil Procedure shall not apply".

This is essentially a provision of ordinary adaptation that executes the Judgment of the ICJ of 3 September 2012. In other words, this article specifically regulates the obligation of the Italian State to comply with all of the rulings by which the ICJ excluded certain conducts of a foreign State from civil jurisdiction. It requires that the judge declare *ex officio* at any stage of the proceeding their lack of jurisdiction, and also provides for an additional ground for the revision [*revocazione*] of final judgments when they conflict with the ruling of the ICJ.

The Parliamentary proceedings clearly show that this article was adopted (shortly after the judgment of the ICJ of 3 February 2012) in order to ensure explicitly and immediately respect [of that judgment] and to "avoid unfortunate situations such as those created by the dispute before the Court of The Hague" (Acts of the Chamber of Deputies No. 5434, Third Commission – Foreign Affairs, meeting of 19 September 2012).

And this without excluding the cases in which the ICJ, as in the Judgment of 3 February 2012, upheld the immunity of States from civil jurisdiction in cases of actions for damages for acts regarded as war crimes and crimes against humanity, in breach of inviolable human rights, even if they were committed by the armed forces of a [foreign] State on the territory of the State of the court seized.

As such, the impugned law also derogates from the what has been explicitly established in the United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and their Property. This is confirmed by the interpretative declaration deposited by the Italian government at the time of the accession, which explicitly excludes the application of the Convention and its limitations to the norm of immunity in case of damages or injuries caused by the activity of armed forces in the territory of the State of the court seized.

The duty of the Italian judge – established in the questioned Article 3 – to comply with the ruling of the ICJ of 3 February 2012 (which requires that Italian courts deny their jurisdiction in the examination of the action for damages for crimes against humanity, committed *jure imperii* by a foreign State in Italian territory, without any other form of judicial redress for the fundamental rights violated) contrasts – as has been extensively demonstrated above with regard to the other questions [of constitutionality] (see above, paras. 3. and 4.) – with the fundamental principle of judicial protection of fundamental rights guaranteed by Articles 2 and 24 of the Constitution. As observed above, the absolute sacrifice of the right of judicial protection of fundamental rights – one of the supreme principles of the Italian legal order, enshrined in the combination of Articles 2 and 24 of the republican Constitution – resulting from the immunity from Italian jurisdiction granted to the foreign State, cannot be justified and accepted insofar as immunity protects the unlawful exercise of governmental powers of the foreign State, as in the case of acts considered war crimes and crimes against humanity, in breach of inviolable human rights.

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

Therefore, Article 3 of Law No. 5/2013 has to be declared unconstitutional.

6. – The declaration of jurisdiction of the referring judge is without prejudice to the merits of the main proceedings, whose examination is a duty of the referring judge.

The claim for damages filed by the applicants is not included in the subject-matter brought before this Court, nor is any assessment of matters of facts or of law that may confirm or deny the validity of their claim.

FOR THESE REASONS

THE CONSTITUTIONAL COURT

1) declares the unconstitutionality of Article 3 of Law No. 5 of 14 January 2013 (Accession of the Italian Republic to the United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and their Property, signed in New York on 2 December 2004, as well as provisions for the amendment of the domestic legal order);

2) declares the unconstitutionality of Article 1 of Law No. 848 of 17 August 1957 (Execution of the United Nations Charter, signed in San Francisco on 26 June 1945), so far as it concerns the execution of Article 94 of the United Nations Charter, exclusively to the extent that it obliges the Italian judge to comply with the Judgment of the ICJ of 3 February 2012, which requires that Italian courts deny their jurisdiction in case of acts of a foreign State constituting war crimes and crimes against humanity, in breach of inviolable human rights;

3) declares ill-founded, under the terms set out in the reasoning, the question of constitutionality of the norm "created in our legal order by the incorporation, by virtue of Article 10, para. 1 of the Constitution", of the customary international law of immunity of States from the civil jurisdiction of other States, raised in relation to Articles 2 and 24 of the Constitution by the Tribunal through the Orders mentioned above.

So decided in Rome, at the seat of the Constitutional Court, *Palazzo della Consulta*, on 22 October 2014.

Giuseppe TESAURO, President and Drafter Gabriella

Gabriella Paola MELATTI, Director of the Registry

Paola MELATTI, Registrar

Deposited in the Registry on 22 October 2014.

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

SENTENZA N. 238 DELLA CORTE COSTITUZIONALE – 2014 (CORTE COST.)*
[October 22, 2014]
+Cite as 54 ILM 490 (2015)+

SENTENZA N. 238

ANNO 2014

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuseppe TESAURO; Giudici : Sabino CASSESE, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 17 agosto 1957, n. 848 (Esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945) e degli artt. 1 e 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), promossi dal Tribunale di Firenze con tre ordinanze del 21 gennaio 2014 rispettivamente iscritte ai nn. 84, 85 e 113 del registro ordinanze 2014, e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 23 e 29, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti gli atti di costituzione di S.F., di A.M. ed altri e di B.D., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 23 settembre 2014 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

uditi l'avvocato Joachim Lau per S.F., per A.M. ed altri e per B.D. e l'avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con tre distinte ordinanze di identico tenore, adottate il 21 gennaio 2014 (reg. ord. n. 84, n. 85 e n. 113 del 2014), il Tribunale di Firenze ha sollevato questione di legittimità costituzionale: 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, nella parte in cui nega la giurisdizione, nelle azioni risarcitorie per danni da crimini di guerra commessi, almeno in parte nello Stato del giudice adito, iure imperii dal Terzo Reich; 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, obbliga il giudice nazionale ad adeguarsi alla pronuncia della CIG quando essa ha stabilito 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, almeno in parte nel territorio italiano; 3) dell'art. 1 (recte: 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 ha stabilito 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, in riferimento agli artt. 2 e 24 della Costituzione.

* This text was reproduced and reformatted from the text available at the Italian Constitutional Court website (visited May 12, 2015), http://www.dirittocomparati.it/2014/10/sentenza-n-238-anno-2014-repubblica-italiana-in-nome-del-popolo-italiano-la-corte-costituzionale-composta-dai-signori.html.

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

Le richiamate norme vengono censurate in riferimento agli artt. 2 e 24 Cost., in quanto, impedendo l'accertamento giurisdizionale e l'eventuale condanna delle gravi violazioni dei diritti fondamentali subìte dalle vittime dei crimini di guerra e contro l'umanità, perpetrati sul territorio dello Stato italiano, investito dall'obbligo di tutela giurisdizionale, ma commessi da altro Stato, anche se nell'esercizio dei poteri sovrani (iure imperii), contrasterebbero con il principio di insopprimibile garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti, consacrato nell'art. 24 Cost., il quale è principio supremo dell'ordinamento costituzionale italiano ed in quanto tale costituisce limite all'ingresso sia delle norme internazionali generalmente riconosciute, ex art. 10, primo comma, Cost., che delle norme contenute in Trattati istitutivi di organizzazioni internazionali aventi gli scopi indicati dall'art. 11 Cost. o derivanti da tali organizzazioni. 1.1. – Il giudice rimettente premette di essere stato adito: in riferimento al primo giudizio, dal signor F. S. per ottenere la condanna della Repubblica federale tedesca al risarcimento dei danni dal medesimo patiti nel corso della seconda guerra mondiale per essere stato catturato nel territorio italiano da forze militari tedesche e deportato a Mauthausen in dato 8 giugno 1944, dove fu liberato solo il 25 giugno 1945, dopo innumerevoli sofferenze; in riferimento al secondo giudizio, dai legittimi eredi del signor L. C. per ottenere la condanna della Repubblica federale tedesca al risarcimento dei danni dal medesimo patiti nel corso della seconda guerra mondiale per essere stato catturato nel territorio italiano da forze militari tedesche l'8 settembre 1943, deportato in Germania per essere adibito al lavoro forzato, ucciso in uno dei lager di Kahla-Thuringa in Germania e, secondo la Croce rossa internazionale, sepolto in una fossa comune con seimila prigionieri, ridotti in schiavitù; in relazione al terzo giudizio, dal sig. D. B., per ottenere la condanna della Repubblica federale tedesca al risarcimento dei danni dal medesimo patiti nel corso della seconda guerra mondiale per essere stato catturato nel territorio italiano da forze militari tedesche il 9 settembre 1943 a Verona, nell'ospedale dove era ricoverato, dal quale fu deportato in Germania per essere adibito al lavoro forzato, segregato nel campo di concentramento di Zeitz, uno dei sottolager di Buchenwald, prima di essere trasferito nel campo di Hartmannsdorf Stammlager IVF e poi ancora a Granschutz dove veniva liberato dagli alleati alla fine della guerra.

Il rimettente ricorda che la Repubblica federale di Germania, costituitasi nei giudizi, eccepiva il difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria italiana e chiedeva al giudice di dare attuazione alla sentenza del 3 febbraio 2012 della CIG (CIG), non accettando il contraddittorio sul merito della vicenda. Pertanto, il giudice rimettente sollevava la predetta questione di legittimità costituzionale delle norme che gli imponevano di declinare la giurisdizione.

1.2. – Il Tribunale di Firenze osserva che la questione oggetto dei giudizi consiste nel valutare se l'ordinamento giuridico entro il quale il giudice italiano è chiamato a decidere le controversie, nel conformarsi alle norme dell'ordinamento giuridico internazionale generalmente riconosciute, imponga al giudice dello Stato dove il crimine internazionale è stato commesso di negare l'accesso al giudizio civile risarcitorio di accertamento e condanna, anche quando sul proprio territorio sia stato leso un diritto fondamentale, mediante un crimine di guerra e contro l'umanità, ancorché ad opera di uno Stato estero nell'esercizio di poteri sovrani.

Dopo aver precisato che non è in contestazione la natura di crimine internazionale dei fatti oggetto di causa e la loro potenzialità lesiva di diritti fondamentali, il rimettente ricorda che, prima della sentenza della CIG, la Corte di cassazione aveva affermato che l'immunità dalla giurisdizione civile degli Stati esteri riconosciuta dal diritto internazionale non ha carattere assoluto, ma può trovare un limite anche quando lo Stato operi nell'esercizio della sua sovranità, ove le condotte integrino crimini contro l'umanità, tali da configurare un crimine internazionale (sentenze n. 5044 del 2004 e n. 14202 del 2008).

Il giudice rimettente rileva, tuttavia, che, a seguito della pronuncia emessa dalla CIG in data 3 febbraio 2012, secondo la quale «il diritto consuetudinario internazionale continu(a) 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 allorquando lo si accusi di gravi violazioni delle leggi internazionali sui diritti umani, la Corte di cassazione, mutando orientamento sulla scia della predetta decisione internazionale, 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 » (sentenze n. 32139 del 2012 e n. 4284 del 2013).

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

A conferma di tale orientamento sarebbe, poi, sopraggiunta la 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) che all'art. 3 contiene l'espressa esclusione della giurisdizione italiana per i crimini di guerra commessi dal Terzo Reich anche per i procedimenti in corso.

Il Tribunale di Firenze precisa che la CIG ha 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 ius cogens materiali e norme (come l'immunità) ritenute formali o processuali in quanto operanti su piani differenti. Pertanto il rimettente rileva che, se, da una parte, al giudice italiano è sottratta l'interpretazione della valenza imperativa ed inderogabile dello ius cogens, ambito nel quale la Corte di giustizia ha una competenza assoluta ed esclusiva, non può negarsi la sua competenza a verificare se l'adozione indifferenziata di tale protezione in favore dei singoli Stati ed in danno dei singoli individui gravemente lesi sia conforme alla Costituzione italiana ed alle sue fonti integrative anche sovranazionali; se cioè l'apertura verso ordinamenti diversi, contenuta negli artt. 10, 11 e 117 Cost. sia priva o meno di filtri selettivi in grado di condizionare, nel caso in esame, la decisione della pregiudiziale sollevata dalla Repubblica federale di Germania.

Ad avviso del rimettente, è dubbio che l'immunità degli Stati, in specie fra quelli dell'Unione europea, possa ancora consentire, ancorché solo per effetto di consuetudini internazionali anteriori all'entrata in vigore della Costituzione e della Carta dei diritti dell'Unione europea, l'esclusione incondizionata della tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali violati da crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona.

Posto che è la stessa CIG a riconoscere che, nella specie, si determina una lesione concreta e definitiva della tutela giurisdizionale del diritto violato, e, tuttavia, ritiene che la violazione delle norme di natura materiale con valore imperativo inderogabile (dei diritti fondamentali dell'uomo anche se calpestati da una diffusa prassi di crimini di guerra e contro l'umanità) non contrasti con le norme internazionali di natura procedurale sull'immunità statale, il Tribunale di Firenze dubita che, nell'ambito del diritto interno, il principio di eguaglianza sovrana degli Stati, con riguardo al suo corollario in materia di immunità, possa giustificare il sacrificio della tutela giurisdizionale di un diritto fondamentale quando e se la tutela è richiesta verso uno Stato, diverso da quello di appartenenza del giudice adito, che abbia commesso un crimine internazionale ancorché nell'esercizio dei poteri sovrani.

Sebbene non sia più consentito alla giurisdizione interna verificare se il singolo atto criminoso compiuto dal Terzo Reich sul territorio italiano militarmente occupato sia o meno collocabile tra gli atti iure imperii dal punto di vista internazionale, a seguito della pronuncia della CIG, la quale non lascia più margini di valutazione sotto questo profilo, il rimettente ritiene che, però, non possa non considerarsi che il carattere assoluto dell'immunità internazionale preclude, per gli individui interessati, qualsiasi possibilità di veder accertati e tutelati i propri diritti, nella specie già negati nell'ordinamento interno tedesco.

Il Tribunale di Firenze ricorda che, sin da una risalente sentenza (n. 48 del 1979), la Corte costituzionale ha affermato che, 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.

Con una successiva decisione (sentenza n. 73 del 2001), questa medesima Corte – prosegue ancora il rimettente – ha ribadito il principio secondo il quale «l'orientamento di apertura dell'ordinamento italiano nei confronti sia delle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, sia delle norme internazionali convenzionali incontra i limiti necessari a garantirne l'identità e, quindi, innanzitutto i limiti derivanti dalla Costituzione». Pertanto, i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona costituirebbero 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 alle norme contenute in trattati istitutivi di organizzazioni internazionali aventi gli scopi indicati dall'art. 11 Cost. o derivanti da tali organizzazioni.

Considerato che il principio di cui all'art. 24 Cost. costituisce uno dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano, essendo «intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio» (sentenza n. 18 del 1982), il rimettente dubita della legittimità costituzionale della norma consuetudinaria. Infatti, il principio supremo di insopprimibile garanzia della tutela

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

giurisdizionale dei diritti sarebbe insuscettibile di cedere di fronte alla norma consuetudinaria di diritto internazionale che rileva nel caso concreto, così come esplicitata dalla CIG, ogniqualvolta a ledere il diritto fondamentale della persona umana sia un crimine contro l'umanità commesso nello Stato investito dall'obbligo di tutela giurisdizionale, ancorché commesso da altro Stato nell'esercizio dei poteri sovrani.

In definitiva, ad avviso del rimettente, il giudice italiano non potrebbe accogliere l'indicazione fornita dalla CIG e quindi negare l'accesso al processo rimettendo la protezione individuale alle dinamiche dei rapporti tra organi politici degli Stati che, per decenni, non sono riusciti a trovare la soluzione. Negare il processo civile di accertamento e condanna per le aberranti condotte del Terzo Reich implicherebbe sacrificare irrimediabilmente il diritto alla tutela dei diritti.

Il rimettente precisa, inoltre, che è una scelta obbligata quella di sollevare questione di legittimità costituzionale, tenuto conto di quanto già affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 311 del 2009 e cioè che il verificarsi dell'ipotesi in cui la norma internazionale risulti in contrasto con la Costituzione «esclude l'operatività del rinvio alla norma internazionale e, dunque, la sua idoneità ad integrare il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost.»: e, pertanto, «non potendosi evidentemente incidere sulla sua legittimità, comporta (. . .) l'illegittimità (. . .) della legge di adattamento (sentenze n. 348 e n. 349 del 2007)».

Per le ragioni esposte, il Tribunale di Firenze rimette la questione al vaglio di legittimità costituzionale, ritenendo non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma interna, prodotta, ex art. 10, primo comma, Cost., in conformità alla consuetudine internazionale formatasi prima della Costituzione, che nega nelle azioni risarcitorie per danni da crimini di guerra la giurisdizione dello Stato in cui l'illecito ha, almeno in parte, prodotto i suoi effetti lesivi.

Aggiunge il rimettente che l'art. 94 dello Statuto delle Nazioni Unite, che prescrive che «ciascun membro delle Nazioni Unite si impegna a conformarsi alla decisione della Corte internazionale di giustizia in ogni controversia di cui esso sia parte», essendo trasposto nell'ordinamento interno in forza della legge di ratifica avente valore subcostituzionale anche se in forza di norma di rango costituzionale (l'art. 11 Cost.), obbliga l'ordinamento interno solo se e nella parte in cui è compatibile con la Costituzione. Pertanto, il dubbio di legittimità costituzionale deve coinvolgere – ad avviso del rimettente – anche la legge n. 848 del 1957, nella parte in cui, recependo la Carta ONU ed in particolare l'art. 94 dello Statuto, vincola tutti gli organi dello Stato ad adeguarsi alle sentenze della CIG, ivi compresa quella qui conferente del 3 febbraio 2012.

Sulla base dei medesimi argomenti il rimettente censura, altresì, l'art. 3 della legge n. 5 del 2013, in ragione del fatto che in esso è stato ulteriormente disciplinato l'obbligo del giudice nazionale di adeguarsi alla pronuncia della CIG che ha negato la giurisdizione del giudice italiano nella causa di risarcimento del danno per i crimini ritenuti iure imperii commessi dal Terzo Reich nel territorio italiano.

Infine, il Tribunale di Firenze precisa che le norme censurate sono tutte norme la cui legittimità costituzionale rileva autonomamente nel giudizio principale, in quanto aventi ad oggetto precetti che, anche singolarmente presi, sarebbero idonei ad escludere il proprio potere giurisdizionale.

2. – Nei giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale chiede che la questione di legittimità costituzionale sollevata sia dichiarata inammissibile e/o infondata.

La difesa statale sostiene, in primo luogo, l'inammissibilità della questione sollevata, in quanto volta a sottoporre al sindacato di legittimità costituzionale la norma consuetudinaria sull'immunità che sarebbe riconducibile ad una fase anteriore all'adozione della Costituzione e non sarebbe, pertanto, sottoponibile al giudizio promosso dal giudice a quo, secondo l'orientamento a suo dire consolidato della Corte costituzionale, la quale avrebbe affermato che solo le consuetudini internazionali venute ad esistenza dopo l'entrata in vigore della Costituzione possono essere oggetto del giudizio di legittimità costituzionale (a tale proposito, a pretesa conferma, sono richiamate le sentenze nn. 48 del 1979, 471 del 1992, 15 del 1996, 262 del 2009).

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene, inoltre, che il vaglio circa la sussistenza della giurisdizione assuma un carattere logicamente pregiudiziale rispetto al sindacato di merito, cosicché sostenere che la semplice domanda

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

di risarcimento per danni recati da atti contrari a norme materiali inderogabili sia idonea a fondare la giurisdizione dello Stato territoriale paleserebbe un inammissibile rovesciamento dei rapporti di logica precedenza tra le due distinte valutazioni in rito ed in merito.

Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato, anzitutto, richiama all'attenzione la circostanza che la Corte costituzionale avrebbe affermato che l'art. 10, primo comma, Cost. rinvia alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, attribuendo ad esse un valore di norme costituzionali ed avrebbe risolto l'apparente contrasto tra immunità e diritto alla tutela giurisdizionale ex art. 24 Cost. alla luce del principio di specialità, riconoscendo che la compressione del principio espresso dall'art. 24 Cost. può giustificarsi in virtù dei preminenti interessi sottesi all'esigenza di garantire l'immunità degli Stati stranieri dalla giurisdizione territoriale. La ragionevolezza insita nella conformazione del diritto di difesa a fronte delle esigenze connesse al rispetto dell'immunità dello Stato estero dimostrerebbe, pertanto, l'infondatezza delle censure di illegittimità costituzionale rivolte alle disposizioni impugnate.

L'obbligo di rispettare l'immunità dello Stato estero troverebbe il suo fondamento anche in altre disposizioni (oggetto di impugnativa) ed in specie nell'art. 94 dello Statuto dell'ONU, recepito in Italia con la legge n. 848 del 1957, il quale impone a ciascuno Stato membro di conformarsi alle decisioni della CIG, e nell'art. 3 della legge n. 5 del 2013, che ne costituisce esatta integrazione. Il dovere per l'Italia di conformarsi alle consuetudini internazionali nonché alle decisioni della CIG, come statuito dal citato art. 94 dello Statuto dell'ONU, troverebbe il proprio fondamento anche nell'art. 11 Cost. il quale imporrebbe all'Italia di rispettare le norme consuetudinarie di diritto internazionale come individuate dalla CIG, alle cui decisioni l'Italia è tenuta a conformarsi ai sensi dello Statuto dell'ONU.

3. – Si sono costituiti, in tutti e tre i giudizi, (reg. ord. n. 84, n. 85 e n. 113 del 2014), gli attori dei processi principali, chiedendo che la Corte costituzionale accolga le questioni sollevate dal Tribunale di Firenze.

3.1. – La difesa degli attori del processo principale premette che la circostanza che la richiesta del risarcimento dei danni è stata effettuata solo dopo sessantasette anni è dovuta alla moratoria che la Repubblica federale tedesca aveva concordato con gli alleati, vincitori della seconda guerra mondiale, e che anche l'Italia aveva dovuto rispettare in base all'art. 18 del Trattato di pace. Precisa, altresì, che, dopo la fine della moratoria, le richieste di risarcimento erano state rigettate dalla Repubblica federale tedesca ed era stato negato qualsiasi altro rimedio per i crimini commessi dal Terzo Reich e dal suo governo.

Con specifico riferimento alle questioni sollevate dal Tribunale di Firenze, la difesa degli attori del processo principale svolge alcune considerazioni preliminari.

Essa ricorda che, a partire dal 26 giugno 1945, a San Francisco, in risposta alle gravi violazioni dei diritti fondamentali dell'uomo, gli Stati della Comunità internazionale si obbligavano, con l'art. 1, comma 3, e con l'art. 55, lettera c), della Carta dell'ONU, a rispettare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, senza distinzioni di razza, sesso, lingua, religione. Fra tali diritti era annoverato anche quello di adire un giudice (art. 14 del Patto per i diritti civili e politici del 19 dicembre 1966), divenuto poi un cardine del sistema internazionale per l'osservanza dei diritti dell'uomo (Risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU n. 60/147 recante «Basic principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violation of International Human Rights Law and Serious violations of International Umanitarian Law»). Pertanto, il conflitto tra la tutela dei diritti dell'uomo ed il divieto di ingerenza negli affari interni (cui si collega l'immunità giurisdizionale degli Stati) non può essere risolto a danno dei diritti fondamentali.

La difesa, quindi, osserva che l'illegittimità costituzionale della legge n. 5 del 2013 non deriverebbe soltanto da una violazione dell'art. 24 Cost., ma dal contrasto con lo stesso diritto internazionale e con la sua pretesa di tutelare i diritti fondamentali, incluso il diritto di adire un giudice competente in materia.

La difesa degli attori chiede, quindi, che la Corte costituzionale accolga la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Firenze, anche al fine di evitare che la CIG venga denunciata per aver ecceduto dalla sua competenza.

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

Rileva, inoltre, che, alla luce del diritto internazionale vigente, esisterebbe la giurisdizione del giudice italiano e che, quindi, le norme censurate, nella parte in cui escludono la giurisdizione del giudice italiano per le azioni risarcitorie inerenti ai danni derivanti dai crimini contro l'umanità posti in essere dalle forze armate tedesche durante la seconda guerra mondiale , si porrebbero in contrasto anche con gli artt. 10 e 117 Cost. in quanto lederebbero il diritto della parte privata di adire il competente giudice per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi, in contrasto con il diritto internazionale consuetudinario e convenzionale.

Pertanto, la difesa degli attori dei processi principali chiede che la Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale della legge n. 5 del 2013 per contrasto con gli artt. 24, 11 e 117 Cost. ed ammetta la giurisdizione del giudice italiano, escludendo l'efficacia anche indiretta della sentenza della CIG del 3 febbraio 2012.

Conseguentemente, chiede che vengano valutati ulteriori profili di illegittimità costituzionale della normativa denunciata attinenti, fra l'altro: al divieto di retroattività di una legge procedurale e al divieto di retroattività del nuovo orientamento giurisprudenziale relativo ai diritti fondamentali affermatosi rispetto al precedente orientamento della Corte di cassazione; al divieto di disapplicare il diritto internazionale generalmente riconosciuto, in virtù del quale lo Stato convenuto può implicitamente o esplicitamente rinunciare alla sua immunità giurisdizionale, non gode di immunità per cause fondate su illeciti commessi mediante atti iure imperii se questi sono avvenuti nel territorio dello Stato ove il giudice adito ha sede e non gode di immunità in cause civili fondate su gravi violazioni dei diritti fondamentali; all'obbligo di rispettare, in base agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., l'art. 28, comma 2, della Convenzione europea per il rimedio pacifico delle controversie tra gli Stati europei del 29 aprile 1957, e l'art. 6 della CEDU; al divieto di disattendere gli artt. 24 e 111 Cost. e/o gli artt. 1, comma 3, e 55, lettera c), della Carta dell'ONU se una persona fisica è stata vittima di un crimine di guerra o di gravi crimini contro l'umanità; agli artt. 101 e 102 Cost., in quanto l'impugnato art. 3 della legge n. 5 del 2013 contiene un ordine del Parlamento o del Governo al giudice, in relazione a specifiche cause, di rinunciare alla propria competenza giurisdizionale senza poter valutare i fatti e il diritto applicabile e di annullare decisioni già definite.

4. – All'udienza pubblica, le parti costituite nel giudizio ed il Presidente del Consiglio dei ministri hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale di Firenze dubita della legittimità costituzionale di alcune norme che gli imporrebbero di declinare la giurisdizione, come eccepito dalla convenuta, in relazione a tre giudizi instaurati contro la Repubblica federale di ermania (RFG) per ottenere la condanna di quest'ultima al risarcimento dei danni patiti nel corso della seconda guerra mondiale da tre cittadini italiani, catturati nel territorio italiano da forze militari tedesche e deportati in Germania per essere adibiti al lavoro forzato nei campi di concentramento.

Più precisamente, il Tribunale di Firenze ha sollevato questione di legittimità costituzionale: 1) della norma «prodotta nel nostro ordinamento mediante il recepimento, ai sensi dell'art. 10, primo comma, Cost.», della norma consuetudinaria di diritto internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati, così come interpretata dalla Corte internazionale di giustizia (CIG) nella sentenza Germania c. Italia del 3 febbraio 2012, nella parte in cui comprende tra gli atti iure imperii sottratti alla giurisdizione di cognizione anche i crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, commessi in Italia e in Germania nei confronti di cittadini italiani nel periodo 1943–1945 dalle truppe del Terzo Reich; 2) dell'art. 1 della legge di adattamento alla Carta delle Nazioni Unite (legge 17 agosto 1957, n. 848, recante «Esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945»), nella parte in cui obbliga il giudice italiano ad adeguarsi alla pronuncia della CIG, pertanto, anche quando essa ha stabilito l'obbligo dello stesso di negare la propria giurisdizione nella causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità, commessi iure imperii dal Terzo Reich nel territorio italiano; 3) dell'art. 1 (recte 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), che ha imposto al giudice di adeguarsi alla sentenza della CIG e per ciò stesso di negare la propria giurisdizione in futuro per tutti gli atti iure imperii dello Stato straniero, anche quando tali atti consistano in violazioni gravi del diritto internazionale umanitario e dei diritti fondamentali, quali i crimini di guerra e contro l'umanità commessi in Italia e in Germania nei confronti di cittadini italiani nel

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

periodo 1943–1945 dalle truppe del Terzo Reich, nonché di ammettere la revocazione delle sentenze già passate in giudicato che non avessero riconosciuto l'immunità.

Le richiamate norme vengono censurate in riferimento agli 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 subìte dalle vittime dei crimini di guerra e contro l'umanità, commessi da altro Stato, anche se nell'esercizio di poteri sovrani (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 e, quindi, costituisce un limite all'ingresso sia delle norme internazionali generalmente riconosciute, ex art. 10, primo comma, Cost., che 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 rimettente muove dalla constatazione che la CIG, con la sentenza del 3 febbraio 2012, 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, escludendo che si sia formata, per consuetudine, un'eccezione relativa agli atti iure imperii qualificabili, come espressamente riconosciuto nella specie con riguardo agli episodi di deportazione, lavoro forzato, eccidi, compiuti in Italia e in Germania nei confronti di cittadini italiani nel periodo 1943–1945 dalle truppe del Terzo Reich, quali crimini di guerra o contro l'umanità lesivi di diritti fondamentali della persona; ed ha negato l'esistenza di un conflitto tra norme materiali cogenti (diritto internazionale a tutela dei diritti umani) e norme processuali (immunità degli Stati dalla giurisdizione di altri Stati), in quanto operanti su piani diversi.

Tuttavia, pur riconoscendo alla CIG una "competenza assoluta ed esclusiva" quanto all'interpretazione delle norme di diritto internazionale, il giudice di Firenze dubita della conformità alla Costituzione sia della norma interna corrispondente alla norma consuetudinaria internazionale, che incontra il limite dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili costituzionalmente garantiti, fra i quali vi è il diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti inviolabili, sia delle corrispondenti norme di recepimento. Il rimettente precisa, infatti, che non può non tenersi in debito conto che il «conferire all'immunità internazionale il carattere assoluto confermato dalla Corte di giustizia internazionale vuol dire precludere, per gli individui interessati, qualsiasi possibilità di veder accertati e tutelati i propri diritti, nel caso di specie già negati nell'ordinamento interno tedesco» (ordinanze di rimessione n. 84 del 2014, pag. 7; n. 85 del 2014, pag. 7, n. 113 del 2014, pag. 7). Conseguentemente, prospetta lo stesso dubbio di legittimità costituzionale nei confronti di quelle disposizioni contenute sia nella legge di adattamento alla Carta delle Nazioni Unite (art.1 della legge n. 848 del 1957), che nella legge di adesione alla Convenzione di New York (art. 3 della legge n. 5 del 2013), nella parte in cui gli impongono, al pari della richiamata norma consuetudinaria internazionale, di negare la propria giurisdizione in ottemperanza alla sentenza della CIG.

Infine, il Tribunale di Firenze precisa che quelle censurate sono tutte norme la cui legittimità costituzionale rileva autonomamente nel giudizio principale, in quanto aventi ad oggetto precetti che, anche singolarmente presi, sarebbero idonei ad escludere l'esercizio della sua giurisdizione.

Inoltre, lo stesso giudice rimettente limita le questioni sollevate alla giurisdizione relativa alla cognizione della pretesa risarcitoria, non anche alla esecuzione.

I tre giudizi, a ragione dell'identità di petitum e di argomentazione, vanno riuniti e definiti con decisione unica.

2. – In via preliminare, questa Corte deve valutare le eccezioni di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Firenze.

2.1. – Con la prima eccezione, l'Avvocatura generale dello Stato deduce che l'immunità dalla giurisdizione qui evocata è oggetto di una norma internazionale consuetudinaria generalmente riconosciuta formatasi in epoca precedente all'entrata in vigore della Costituzione italiana e per tale ragione sarebbe insuscettibile di verifica di costituzionalità. Questa Corte avrebbe affermato, nella sentenza n. 48 del 1979 (v. punto 2. del Ritenuto in fatto), che la verifica di compatibilità costituzionale delle norme consuetudinarie internazionali sarebbe consentita esclusivamente per le norme formatesi successivamente all'entrata in vigore della nostra Costituzione.

L'eccezione non è fondata.

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

Invero, nell'occasione evocata dall'Avvocatura, questa Corte valutò precisamente la legittimità costituzionale della norma consuetudinaria internazionale sulla immunità degli agenti diplomatici, dopo averla definita espressamente «consuetudine più che secolare degli Stati nelle loro reciproche relazioni» e affermando che «La prospettazione della questione così come formulata dal giudice a quo, riferita all'ordine di esecuzione di cui alla legge n. 804 del 1967, in relazione all'art. 31, paragrafi 1 e 3 della Convenzione di Vienna, appare solo formalmente esatta perché, sul punto che interessa, la disposizione pattizia è meramente ricognitiva della norma di diritto internazionale generale sopra descritta. Il fondamento della questione va considerato, pertanto, con riferimento a quest'ultima norma, ed il vero oggetto del giudizio, cui va rivolto l'esame della Corte, concerne la compatibilità con gli invocati principi costituzionali della norma interna di adeguamento alla consuetudine internazionale generale» (punto 3. del Considerato in diritto).

In un passaggio successivo, poi, questa Corte aggiunse: «Occorre comunque affermare, più in generale, per quanto attiene alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute che venissero ad esistenza dopo l'entrata in vigore della Costituzione, che il meccanismo di adeguamento automatico previsto dall'art. 10 Cost. non potrà in alcun modo consentire la violazione dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, operando in un sistema costituzionale che ha i suoi cardini nella sovranità popolare e nella rigidità della Costituzione» (punto 3. del Considerato in diritto).

Ora, indipendentemente dalla correttezza o meno della lettura operata dall'Avvocatura della decisione n. 48 del 1979, questa Corte intende confermare specificamente quanto rilevato con chiarezza nella sentenza n. 1 del 1956: «L'assunto che il nuovo istituto della "illegittimità costituzionale" si riferisca solo alle leggi posteriori alla Costituzione e non anche a quelle anteriori non può essere accolto, sia perché, dal lato testuale, tanto l'art. 134 della Costituzione quanto l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, parlano di questioni di legittimità costituzionale delle leggi, senza fare alcuna distinzione, sia perché, dal lato logico, è innegabile che il rapporto tra leggi ordinarie e leggi costituzionali e il grado che ad esse rispettivamente spetta nella gerarchia delle fonti non mutano affatto, siano le leggi ordinarie anteriori, siano posteriori a quelle costituzionali».

E qui oggi si riconosce, pertanto, che il principio affermato nella appena ricordata sentenza n. 1 del 1956, secondo il quale il controllo di legittimità costituzionale riguarda sia norme posteriori che norme anteriori alla Costituzione repubblicana, vale anche per le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute di cui al meccanismo di adattamento automatico dell'art. 10, primo comma, Cost. che si siano formate prima o dopo la Costituzione.

Neppure si può escludere dallo scrutinio di legittimità costituzionale la norma oggetto del rinvio operato all'art. 10, primo comma, Cost. ad una norma consuetudinaria internazionale solo perché l'art. 134 Cost. non contempla espressamente questa specifica ipotesi. Tale disposizione assoggetta al controllo accentrato di costituzionalità tutte le leggi, gli atti e le norme le quali, pur provviste della stessa efficacia delle leggi formali, ordinarie e costituzionali, siano venute ad esistenza per vie diverse dal procedimento legislativo, anche quelle da ultimo richiamate. Sono esclusi dallo scrutinio riservato a questa Corte soltanto gli atti che hanno un rango ed una forza inferiori rispetto alla legge. In definitiva, non sussistono, sul piano logico e sistematico, ragioni per le quali il controllo di legittimità costituzionale dovrebbe essere escluso per le consuetudini internazionali o limitato solo a quelle posteriori alla Costituzione, tenuto conto che a queste ultime è riconosciuta la medesima efficacia delle consuetudini formatesi in epoca precedente ed il medesimo limite del rispetto degli elementi identificativi dell'ordinamento costituzionale, vale a dire dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili della persona.

La prima eccezione della difesa del Presidente del Consiglio dei Ministri non è pertanto fondata.

2.2. – La seconda eccezione si fonda sull'assunto che il difetto di giurisdizione non potrebbe essere verificato in base alla portata della norma internazionale sull'immunità degli Stati per gli atti ritenuti iure imperii, in quanto altrimenti si determinerebbe un «inammissibile rovesciamento dei rapporti di logica precedenza tra le due distinte valutazioni in rito e in merito».

Anche questa eccezione non è fondata, per il semplice motivo che un'eccezione relativa alla giurisdizione richiede necessariamente una valutazione del petitum in base alla prospettazione della domanda, come formulata dalle parti.

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

2.3. – Ancora in via preliminare, occorre ribadire che sono inammissibili le deduzioni della parte privata dirette ad estendere il thema decidendum attraverso l'evocazione di ulteriori parametri costituzionali.

L'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione (sentenza n. 32 del 2014; ma anche sentenze n. 271 del 2011 e n. 56 del 2009). Pertanto, non possono essere prese in considerazione le censure svolte dalle parti dei giudizi principali, costituitesi nei giudizi davanti a questa Corte, sollevate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. ed alle norme del diritto internazionale invocate per il suo tramite.

2.4. – Occorre, infine, rilevare che, benché nel dispositivo di tutte e tre le ordinanze di rimessione, fra le norme censurate, sia indicato l'art. 1 della legge n. 5 del 2013, dall'intero contesto delle tre ordinanze si desume con chiarezza come le doglianze riguardino non già il predetto art. 1, che contiene l'autorizzazione all'adesione alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, del 2 dicembre 2004, ma l'art. 3 della medesima legge nella parte in cui ha recepito – con procedimento di adattamento ordinario – quanto deciso dalla CIG con la sentenza del 3 febbraio 2012.

Pertanto, in linea con una costante giurisprudenza costituzionale, secondo la quale il thema decidendum, con riguardo alle norme censurate, va identificato tenendo conto della motivazione delle ordinanze o comunque dell'intero contesto del provvedimento di rimessione (ex plurimis, sentenze n. 258 del 2012 e n. 181 del 2011; ordinanza n. 162 del 2011), è l'art. 3 della legge n. 5 del 2013, e non già l'art. 1, l'oggetto del sindacato di legittimità costituzionale.

3 – Nel merito, la questione di legittimità costituzionale della norma "prodotta nel nostro ordinamento mediante il recepimento, ai sensi dell'art. 10, primo comma, Cost.", della norma consuetudinaria di diritto internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati, non è fondata nei termini di seguito precisati.

3.1. – É anzitutto da prendere atto che dal thema decidendum sottoposto a questa Corte è stata esclusa dal giudice rimettente ogni valutazione sulla interpretazione da parte della CIG della norma internazionale consuetudinaria relativa all'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati.

D'altra parte, la Corte non potrebbe procedere ad un tale scrutinio. Si tratta, infatti, di una norma di diritto internazionale, dunque esterna all'ordinamento giuridico italiano, la cui applicazione da parte dell'amministrazione e/o del giudice, in virtù del rinvio operato nella specie dall'art. 10, primo comma, Cost., deve essere effettuata in base al principio di conformità, e cioè nell'osservanza dell'interpretazione che ne è data nell'ordinamento di origine, che è l'ordinamento internazionale. In questa occasione, la norma che interessa è stata interpretata dalla CIG, precisamente in vista della definizione della controversia tra Germania ed Italia, avente ad oggetto la giurisdizione del giudice italiano su atti imputabili alla RFG.

Con la sentenza del 3 febbraio 2012, la CIG ha affermato che, allo stato, non si rinvengono sufficienti elementi nella prassi internazionale per dedurre l'esistenza di una deroga alla norma sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati per atti ritenuti iure imperii relativa alle ipotesi, che ha ritenuto sussistenti nella specie, e come ammesso dalla stessa RFG, di crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona. La medesima Corte ha anche espressamente riconosciuto (sentenza, pag. 144, punto 104) – e risulta confermato dalla difesa della RFG, che ha escluso l'esistenza di altri rimedi giurisdizionali a tutela delle vittime dei predetti crimini (replica RFG, 5 ottobre 2010, pag. 11, punto 34) – che il difetto di giurisdizione dei giudici italiani comporta un sacrificio dei diritti fondamentali dei soggetti che hanno subito le conseguenze dei crimini commessi dallo Stato straniero ed ha individuato, sul piano del diritto internazionale, nell'apertura di un nuovo negoziato il solo strumento per definire la questione.

Ora, deve riconoscersi che, sul piano del diritto internazionale, l'interpretazione da parte della CIG della norma consuetudinaria sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati per atti ritenuti iure imperii è un'interpretazione particolarmente qualificata, che non consente un sindacato da parte di amministrazioni e/o giudici nazionali, ivi compresa questa Corte. Lo stesso principio è stato con chiarezza affermato già nelle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 con riguardo all'interpretazione delle norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) resa dalla Corte di Strasburgo.

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

E infatti il giudice rimettente non entra nel merito dell'interpretazione resa dalla CIG della norma internazionale sull'immunità per atti ritenuti iure imperii. Egli prende atto, sia pure con preoccupazione, che quella è la portata attuale della norma consuetudinaria internazionale in quanto così definita dalla CIG. Riferisce, altresì, che neppure è contestato che gli atti attribuiti alla RFG siano atti illeciti, qualificati dalla stessa RFG e dalla CIG crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, questione che comunque rientra nella valutazione di merito della pretesa principale ed è dunque estranea al thema decidendum affidato a questa Corte.

Ciò premesso, è tuttavia evidente che resta da verificare e risolvere il prospettato conflitto tra la norma internazionale da immettere ed applicare nell'ordinamento interno, così come interpretata nell'ordinamento internazionale, norma che ha rango equivalente a quello costituzionale, in virtù del rinvio di cui all'art. 10, primo comma, Cost., e norme e principi della Costituzione che con essa presentino elementi di contrasto tali da non essere superabili con gli strumenti ermeneutici.

É ciò che si verifica con i principi qualificanti e irrinunciabili dell'assetto costituzionale dello Stato e, quindi, con i principi che sovraintendono alla tutela dei diritti fondamentali della persona. In tali ipotesi spetta al giudice nazionale, ed in particolare esclusivamente a questa Corte, una verifica di compatibilità costituzionale, nel caso concreto, che garantisca l'intangibilità di principi fondamentali dell'ordinamento interno ovvero ne riduca al minimo il sacrificio.

Ed è precisamente questo il thema decidendum che ha sottoposto a questa Corte il Tribunale di Firenze nel sollevare le questioni di legittimità costituzionale precisate in epigrafe: di verificare la compatibilità della norma internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati, così come interpretata dalla CIG, con un principio fondamentale del nostro ordinamento costituzionale quale il diritto al giudice (art. 24), congiuntamente al principio posto a tutela di diritti fondamentali della persona (art. 2). D'altra parte, la possibilità della verifica di compatibilità resta intatta comunque, anche tra norme – come nella specie – entrambe di rango costituzionale, il bilanciamento rientrando tra «le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza» (sentenza n. 236 del 2011).

3.2. – Non v'è dubbio, infatti, ed è stato confermato a più riprese da questa Corte, che i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona costituiscano un «limite all'ingresso [. . .] delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l'ordinamento giuridico italiano si conforma secondo l'art. 10, primo comma della Costituzione» (sentenze n. 48 del 1979 e n. 73 del 2001) ed operino quali "controlimiti" all'ingresso delle norme dell'Unione europea (ex plurimis: sentenze n. 183 del 1973, n.170 del 1984, n. 232 del 1989, n. 168 del 1991, n. 284 del 2007), oltre che come limiti all'ingresso delle norme di esecuzione dei Patti Lateranensi e del Concordato (sentenze n. 18 del 1982, n. 32, n. 31 e n. 30 del 1971). Essi rappresentano, in altri termini, gli elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale, per ciò stesso sottratti anche alla revisione costituzionale (artt. 138 e 139 Cost.: così nella sentenza n. 1146 del 1988).

In un sistema accentrato di controllo di costituzionalità, è pacifico che questa verifica di compatibilità spetta alla sola Corte costituzionale, con esclusione di qualsiasi altro giudice, anche in riferimento alle norme consuetudinarie internazionali. Vero è, infatti, che la competenza di questa Corte è determinata dal contrasto di una norma con una norma costituzionale e, ovviamente, con un principio fondamentale dell'assetto costituzionale dello Stato ovvero con un principio posto a tutela di un diritto inviolabile della persona, contrasto la cui valutazione non può competere ad altro giudice che al giudice costituzionale. Ogni soluzione diversa si scontra – nel sistema accentrato di controllo – con la competenza riservata dalla Costituzione a questa Corte, restando scolpito nella sua giurisprudenza, fin dal primo passo, che «La dichiarazione di illegittimità costituzionale di una legge non può essere fatta che dalla Corte costituzionale in conformità dell'art. 136 della stessa Costituzione» (sentenza n. 1 del 1956). Anche di recente, poi, questa Corte ha ribadito che la verifica di compatibilità con i principi fondamentali dell'assetto costituzionale e di tutela dei diritti umani è di sua esclusiva competenza (sentenza n. 284 del 2007); ed ancora, precisamente con riguardo al diritto di accesso alla giustizia (art. 24 Cost.), che il rispetto dei diritti fondamentali, così come l'attuazione di principi inderogabili, è assicurato dalla funzione di garanzia assegnata alla Corte costituzionale (sentenza n. 120 del 2014).

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

3.3. – La norma internazionale consuetudinaria sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati, in origine assoluta in quanto comprensiva di tutti i comportamenti degli Stati, in tempi meno remoti, ossia nella prima parte del secolo scorso, è stata oggetto di un'evoluzione progressiva dovuta alla giurisprudenza nazionale della maggior parte degli Stati, fino alla individuazione di un limite negli acta iure gestionis, formula di immediata comprensione. Ed è notorio che è stato merito principalmente della giurisprudenza italiana (ex multis, Tribunale di Firenze, 8 giugno 1906, Riv. Dir. Int. 1907, 379; Cass. 13 marzo 1926, idem 1926, 250; Corte d'appello di Napoli, 16 luglio 1926, idem 1927,104; Corte d'appello di Milano, 23 gennaio 1932, idem 1932, 549; Cassazione 18 gennaio 1933, idem 1933, 241) e di quella belga (ex multis, Cass. 11 giugno 1903, Journ dr. Int. Privé 1904, 136; App. Bruxelles 24 giugno 1920, Pasicrisie belge 1922, II, 122; App. Bruxelles, 24 maggio 1933, Journ. dr. Int. 1933, 1034) la progressiva affermazione del limite appena ricordato all'applicazione della norma sull'immunità (c.d. tesi italo- belga). In definitiva, si è ridotta, ad opera delle giurisdizioni nazionali, la portata della norma del diritto consuetudinario internazionale, nel senso che essa attribuisce l'immunità dalla giurisdizione civile degli altri Stati solo per gli atti ritenuti iure imperii. E ciò 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.

Questo processo di progressiva definizione del contenuto della norma internazionale si è ormai da tempo affermato nella Comunità internazionale (sentenza n. 329 del 1992): e va valutata al giusto la circostanza certo significativa che l'evoluzione nel senso precisato sia stata provocata dalla giurisprudenza dei giudici nazionali, ai quali è naturale spetti 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.

Se un simile effetto di ridimensionamento dell'immunità in una prospettiva di tutela dei diritti si è delineato, anche per quanto attiene all'ordinamento italiano, ad opera del controllo dei giudici comuni, in un contesto istituzionale contraddistinto da una Costituzione flessibile, nella quale il riconoscimento dei diritti non era assistito che da ridotte garanzie, è ineludibile affermare che nell'ordinamento costituzionale repubblicano, fondato sulla tutela dei diritti e sulla connessa limitazione del potere ad essa funzionale e garantito da una Costituzione rigida, lo stesso controllo compete a questa Corte. Ad essa spetta in via esclusiva il compito di assicurare il rispetto della Costituzione ed a maggior ragione dei suoi principi fondamentali e quindi la necessaria valutazione della compatibilità della norma internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati con i predetti principi, con l'effetto di produrre un ulteriore ridimensionamento della portata della predetta norma, limitato al diritto interno ma tale da concorrere, altresì, ad un'auspicabile e da più parti auspicata evoluzione dello stesso diritto internazionale.

3.4. – Una simile verifica si rivela, peraltro, indispensabile alla luce dell'art. 10, primo comma, Cost., il quale impone a questa Corte di accertare se la norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta sull'immunità dalla giurisdizione degli Stati stranieri, come interpretata nell'ordinamento internazionale, possa entrare nell'ordinamento costituzionale, in quanto non contrastante con principi fondamentali e diritti inviolabili. Il verificarsi di tale ultima ipotesi, infatti, «esclude l'operatività del rinvio alla norma internazionale» (sentenza n. 311 del 2009), 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.

E ciò è proprio quanto è accaduto nella specie.

Ripetutamente questa Corte ha osservato che fra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale vi è il diritto di agire e di resistere in giudizio a difesa dei propri diritti riconosciuto dall'art. 24 Cost., in breve il diritto al giudice. A maggior ragione, poi, ciò vale quando il diritto in questione è fatto valere a tutela dei diritti fondamentali della persona.

Nella specie, 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 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.

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

La diversità di piano, sostanziale e processuale, non consente di scinderne la comune rilevanza rispetto alla compatibilità costituzionale della regola dell'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati. Sarebbe invero arduo individuare quanto resterebbe di un diritto se non potesse essere fatto valere dinanzi ad un giudice per avere effettiva tutela.

Fin dalla sentenza n. 98 del 1965 in materia comunitaria, questa Corte affermò che 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» (punto 2. del Considerato in diritto). In una meno remota occasione, questa Corte non ha esitato ad ascrivere il diritto alla tutela giurisdizionale . . .) è essa stessa il contenuto di un diritto, protetto dagli articoli 24 e 113 della Costituzione e da annoverarsi tra quelli inviolabili e caratterizzanti lo stato democratico di diritto» (sentenza n. 26 del 1999, nonché n. 120 del 2014, n. 386 del 2004 e n. 29 del 2003). Né è contestabile che 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.

Tuttavia, proprio con riguardo ad ipotesi di immunità dalla giurisdizione degli Stati introdotte dalla normativa internazionale, questa Corte ha riconosciuto che nei rapporti con gli Stati stranieri il diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale possa subire un limite ulteriore rispetto a quelli imposti dall'art. 10 Cost. Ma il limite 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); 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).

Nella specie, la norma consuetudinaria internazionale sull'immunità dalla giurisdizione degli Stati stranieri, con la portata definita dalla CIG, nella parte in cui esclude la giurisdizione del giudice a conoscere delle richieste di risarcimento dei danni delle vittime di crimini contro l'umanità e di gravi violazioni dei diritti fondamentali della persona, determina il sacrificio totale del diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti delle suddette vittime: il che è peraltro riconosciuto dalla stessa CIG, che rinvia la soluzione della questione, sul piano internazionale, ad eventuali nuovi negoziati, individuando nella sede diplomatica l'unica sede utile (punto 104 della sentenza del 3 febbraio 2012). Né si ravvisa, nell'ambito dell'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.

L'immunità dalla giurisdizione degli altri Stati, se ha un senso, logico prima ancora che giuridico, comunque tale da giustificare, sul piano costituzionale, il sacrificio del principio della tutela giurisdizionale dei diritti inviolabili garantito dalla Costituzione, deve collegarsi – nella sostanza e non solo nella forma – con la funzione sovrana dello Stato straniero, con l'esercizio tipico della sua potestà di governo.

Anche in una prospettiva di realizzazione dell'obiettivo del mantenimento di buoni rapporti internazionali, ispirati ai principi di pace e giustizia, in vista dei quali l'Italia consente a limitazioni di sovranità (art. 11 Cost.), il limite che segna l'apertura dell'ordinamento italiano all'ordinamento internazionale e sovranazionale (artt. 10 ed 11 Cost.) è costituito, come questa Corte ha ripetutamente affermato (con riguardo all'art. 11 Cost.: sentenze n. 284 del 2007, n. 168 del 1991, n. 232 del 1989, n. 170 del 1984, n. 183 del 1973; con riguardo all'art. 10, primo comma, Cost.: sentenze n. 73 del 2001, n. 15 del 1996 e n. 48 del 1979; anche sentenza n. 349 del 2007), dal rispetto dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili dell'uomo, elementi identificativi dell'ordinamento costituzionale. E ciò è sufficiente ad escludere che atti quali 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.

L'immunità dello Stato straniero dalla giurisdizione del giudice italiano consentita dagli artt. 2 e 24 Cost. protegge la funzione, non anche comportamenti che non attengono all'esercizio tipico della potestà di governo, ma sono espressamente ritenuti e qualificati illegittimi, in quanto lesivi di diritti inviolabili, come riconosciuto, nel caso in esame, dalla stessa CIG e, dinanzi ad essa, dalla RFG (supra, punto 3.1.), ma ciò nonostante sprovvisti di rimedi giurisdizionali, come pure è attestato nella sentenza della CIG, nella parte ove dichiara di non ignorare «che l'immunità dalla giurisdizione riconosciuta alla Germania conformemente al diritto internazionale può impedire ai

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

cittadini italiani interessati una riparazione giudiziaria» (punto 104), auspicando conseguentemente la riapertura di negoziati.

Pertanto, in un contesto istituzionale contraddistinto dalla centralità dei diritti dell'uomo, esaltati dall'apertura dell'ordinamento costituzionale alle fonti esterne (sentenza n. 349 del 2007), la circostanza che per la tutela dei diritti fondamentali delle vittime dei 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, allorquando 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.

Vale, infine, precisare che il diritto al giudice sancito dalla Costituzione italiana, come in tutti gli ordinamenti democratici, richiede una tutela effettiva dei diritti dei singoli (sull'effettività della tutela giurisdizionale dei diritti ex art. 24 Cost., tra le tante, di recente, sentenze n. 182 del 2014 e n. 119 del 2013; anche sentenze n. 281 del 2010 e n. 77 del 2007).

Questa Corte, che pure aveva, come sopra ricordato, 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. (sentenza n. 98 del 1965), 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 (sentenza n. 232 del 1989, che indusse la Corte di giustizia UE a mutare la sua giurisprudenza in proposito).

Significativo è del pari che 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 anzitutto 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 Corte 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 (Corte di giustizia UE, sentenza 3 settembre 2008, cause C-402 P e 415/05 P, punti 316 e seguenti, 320 e seguenti).

3.5. – Nella specie, l'insussistenza della possibilità di una tutela effettiva dei diritti fondamentali mediante un giudice, rilevata, come detto, dalla CIG e confermata, dinanzi alla predetta, dalla RFG, rende manifesto il denunciato contrasto della norma internazionale, come definita dalla predetta CIG, con gli artt. 2 e 24 Cost.

Tale contrasto, laddove 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, impone a questa Corte di dichiarare che 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.

La questione prospettata dal giudice rimettente con riguardo alla norma «prodotta nel nostro ordinamento mediante il recepimento, ai sensi dell'art. 10, primo comma, Cost.», della norma consuetudinaria di diritto internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati è, dunque, non fondata, considerato che la norma internazionale alla quale il nostro ordinamento si è conformato in virtù dell'art. 10, primo comma, Cost. non comprende l'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile in relazione ad azioni di danni derivanti da crimini di guerra

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, i quali risultano per ciò stesso non privi della necessaria tutela giurisdizionale effettiva.

4. – Diversamente va valutata 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). Tale disposizione è censurata per violazione degli artt. 2 e 24 Cost., nella parte in cui, dando esecuzione alla Carta delle Nazioni Unite, ed in specie all'art. 94 della medesima, che prescrive che «ciascun membro delle Nazioni Unite si impegna a conformarsi alla decisione della CIG in ogni controversia di cui esso sia parte», impone espressamente all'ordinamento interno di adeguarsi alla pronuncia della CIG anche quando essa, come nella specie, ha stabilito l'obbligo del giudice italiano di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti di quello Stato che consistano in violazioni gravi del diritto internazionale umanitario e dei diritti fondamentali quali i crimini di guerra e contro l'umanità.

4.1. – La questione è fondata nei limiti di seguito precisati.

L'art. 1 della legge n. 848 del 1957 ha provveduto a dare «piena ed intera esecuzione» allo Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945, il cui scopo è il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Fra gli organi dell'Organizzazione delle Nazioni Unite è istituita la CIG (art. 7), organo giudiziario principale delle Nazioni Unite (art. 92), le cui decisioni vincolano ciascuno Stato membro in ogni controversia di cui esso sia parte (art. 94). Tale vincolo, che spiega i suoi effetti nell'ordinamento interno tramite la legge di adattamento speciale (autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione), costituisce una delle ipotesi di limitazione di sovranità alle quali lo Stato italiano ha consentito in favore di quelle organizzazioni internazionali, come l'ONU, volte ad assicurare pace e giustizia fra le Nazioni, ai sensi dell'art. 11 Cost., sempre però nel limite del rispetto dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili tutelati dalla Costituzione (sentenza n. 73 del 2001). Ora, la previsione dell'obbligo di conformarsi alle decisioni della CIG, che discende dal recepimento dell'art. 94 della Carta delle Nazioni Unite, non può non riguardare anche la sentenza con la quale la predetta Corte ha imposto allo Stato italiano di negare la propria giurisdizione nelle cause civili di risarcimento del danno per i crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, commessi dal Terzo Reich nel territorio italiano.

Ed è comunque con esclusivo e specifico riguardo al contenuto della sentenza della CIG, che ha interpretato la norma internazionale generale sull'immunità dalla giurisdizione degli Stati stranieri come comprensiva dell'ipotesi di atti ritenuti iure imperii qualificati come crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, che si delinea il contrasto della legge di adattamento alla Carta delle Nazioni Unite con gli artt. 2 e 24 Cost. Considerato che, come si è già ricordato più volte, la tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali costituisce uno dei "principi supremi dell'ordinamento costituzionale", ad esso non può opporre resistenza la norma denunciata (l'art. 1 della legge di adattamento), limitatamente alla parte in cui vincola lo Stato italiano, e per esso il giudice, a conformarsi alla sentenza del 3 febbraio 2012 della CIG, che lo costringe a negare la propria giurisdizione in ordine alle azioni di risarcimento danni per crimini contro l'umanità, in palese violazione del diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali.

Per il resto, 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.

L'impedimento all'ingresso nel nostro ordinamento della norma convenzionale, sia pure esclusivamente in parte qua, 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 conferenti principi costituzionali fondamentali (sentenza n. 311 del 2009).

Ciò è conforme alla prassi costante di questa Corte, come emerge significativamente dalla sentenza n. 18 del 1982 con cui questa Corte ha dichiarato, tra l'altro, «l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 27 maggio 1929, n. 810 (Esecuzione del Trattato, dei quattro allegati annessi, e del Concordato, sottoscritti in Roma, fra la Santa Sede e l'Italia, l'11 febbraio 1929), limitatamente all'esecuzione data all'art. 34, comma sesto, del Concordato, e dell'art. 17, comma secondo, della legge 27 maggio 1929, n. 847 (Disposizioni per l'applicazione del Concordato dell'11 febbraio 1929 tra la Santa Sede e l'Italia, nella parte relativa al matrimonio), nella parte in cui le suddette norme prevedono che la Corte d'appello possa rendere esecutivo agli effetti civili il provvedimento ecclesiastico,

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

col quale è accordata la dispensa dal matrimonio rato e non consumato, e ordinare l'annotazione nei registri dello stato civile a margine dell'atto di matrimonio» (nello stesso senso, fra le tante, sentenze n. 223 del 1996, n. 128 del 1987, n. 210 del 1986 e n. 132 del 1985).

Rimane ferma e indiscussa la perdurante validità ed efficacia della legge di adattamento n. 848 del 1957 per la parte restante.

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge di adattamento n. 848 del 1957, limitatamente all'esecuzione data all'art. 94 della Carta delle Nazioni Unite, esclusivamente nella parte in cui obbliga il giudice italiano ad adeguarsi alla pronuncia della CIG del 3 febbraio 2012, che gli impone di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti di uno Stato straniero che consistano in crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona.

5. – Occorre, infine, esaminare la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 3 della legge n. 5 del 2013. Sulla base di argomenti analoghi a quelli svolti a sostegno delle altre questioni (supra, punto 3. e seguenti), il giudice rimettente solleva, in riferimento agli artt. 2 e 24 Cost., il dubbio di legittimità costituzionale del predetto articolo, nella parte in cui obbliga il giudice nazionale ad adeguarsi alla pronuncia della CIG anche quando essa, come nella specie, gli impone di negare la propria giurisdizione di cognizione nella causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità, ritenuti iure imperii, commessi dal Terzo Reich nel territorio italiano. Tale articolo, infatti, impedendo l'accertamento giurisdizionale e l'eventuale condanna delle gravi violazioni dei diritti fondamentali subìte dalle vittime dei crimini di guerra e contro l'umanità, perpetrati sul territorio dello Stato italiano investito dall'obbligo di tutela giurisdizionale, ma commessi da altro Stato nell'esercizio, ancorché illegittimo, dei poteri sovrani, contrasterebbe con il principio di tutela giurisdizionale dei diritti inviolabili, consacrato negli artt. 2 e 24 Cost.

5.1. – La questione è fondata.

La norma censurata si inserisce nell'ambito della legge n. 5 del 2013, con la quale l'Italia ha disposto l'autorizzazione all'adesione e la piena ed intera esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, adottata a New York il 2 dicembre 2004. Tale Convenzione, che entrerà in vigore trenta giorni dopo la data del deposito del trentesimo strumento di ratifica, è volta a recepire, in via convenzionale, il principio del diritto internazionale consuetudinario dell'immunità giurisdizionale degli Stati generalmente riconosciuto, delimitandone l'ambito di operatività mediante l'individuazione dei casi di esenzione (quali, ad esempio, quelli inerenti alle transazioni commerciali, ai contratti di lavoro ed alle lesioni all'integrità fisica delle persone: artt. 10, 11 e 12), al fine di garantire «la certezza del diritto, in particolare nei rapporti tra gli Stati e le persone fisiche e giuridiche» (così nel preambolo). Il legislatore italiano, pertanto, con la citata legge di adattamento speciale n. 5 del 2013, ha provveduto a recepire nell'ordinamento interno la suddetta Convenzione, mediante la richiamata previsione dell'autorizzazione all'adesione (art. 1), nonché mediante la formula dell'ordine di esecuzione (art. 2), vincolandosi a rispettarne tutti i precetti. Esso ha, tuttavia, anche inserito il censurato art. 3, con il quale ha testualmente disposto che «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 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».

Si tratta, nella sostanza, di una disposizione di adattamento ordinario, diretta alla esecuzione della sentenza della CIG del 3 settembre 2012. Con tale articolo, in altri termini, si è provveduto a disciplinare puntualmente l'obbligo dello Stato italiano di conformarsi a tutte le decisioni con le quali la CIG abbia escluso l'assoggettamento di specifiche condotte di altro Stato alla giurisdizione civile, imponendo al giudice di rilevare d'ufficio, in qualunque stato

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

e grado del processo, il difetto di giurisdizione, e giungendo fino al punto di individuare un ulteriore caso di impugnazione per revocazione delle sentenze passate in giudicato, rese in contrasto con la decisione della CIG.

Dall'esame dei lavori parlamentari risulta con evidenza che tale articolo è stato adottato, peraltro a breve distanza dalla sentenza del 3 febbraio 2012 della CIG, al fine di garantirne espressamente ed immediatamente il rispetto ed «evitare situazioni incresciose come quelle createsi con il contenzioso dinanzi alla Corte dell'Aja» (atti Camera n. 5434, Commissione III Affari costituzionali, seduta del 19 settembre 2012). E ciò senza escludere le ipotesi in cui la CIG, come nel caso della sentenza del 3 febbraio 2012, abbia affermato l'immunità dalla giurisdizione civile degli Stati in relazione ad azioni risarcitorie di danni prodotti da atti che siano configurabili quali crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, anche ove posti in essere dalle forze armate dello Stato sul territorio dello Stato del foro. In tal modo la norma impugnata deroga anche a quanto espressamente previsto dalla stessa Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, come risulta confermato dalla dichiarazione interpretativa depositata, unitamente all'adesione, dal Governo italiano, nella quale si esclude espressamente l'applicazione della Convenzione e delle limitazioni in essa previste alla regola dell'immunità nel caso di danni o lesioni prodotte dalle attività delle forze armate sul territorio dello Stato del foro.

L'obbligo del giudice italiano, stabilito dal censurato art. 3, di adeguarsi alla pronuncia della CIG del 3 febbraio 2012, che gli impone di negare la propria giurisdizione nella causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità, commessi iure imperii da uno Stato straniero nel territorio italiano, senza che sia prevista alcuna altra forma di riparazione giudiziaria dei diritti fondamentali violati, si pone, pertanto, come si è già ampiamente dimostrato in relazione alle precedenti questioni (supra, punti 3. e 4.), in contrasto con il principio fondamentale della tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali assicurata dalla Costituzione italiana agli artt. 2 e 24 Cost.

Come si è già osservato, il totale sacrificio che si richiede ad uno dei principi supremi dell'ordinamento italiano, quale senza dubbio è il diritto al giudice a tutela di diritti inviolabili, sancito dalla combinazione degli artt. 2 e 24 della Costituzione repubblicana, riconoscendo l'immunità dello Stato straniero dalla giurisdizione italiana, non può giustificarsi ed essere tollerato quando ciò che si protegge è l'esercizio illegittimo della potestà di governo dello Stato straniero, quale deve ritenersi in particolare quello espresso attraverso atti ritenuti crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona.

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge n. 5 del 2013.

6. – L'affermazione della giurisdizione del giudice rimettente lascia impregiudicato il merito delle domande proposte nei giudizi principali, il cui esame resta a lui riservato.

La pretesa di danni avanzata dai ricorrenti, infatti, non rientra nel thema decidendum attribuito al giudizio di questa Corte, per ciò stesso neppure la valutazione di ogni elemento di fatto o di diritto che ne confermi ovvero ne escluda il fondamento.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale 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);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 17 agosto 1957, n. 848 (Esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945), limitatamente all'esecuzione data all'art. 94 della Carta delle Nazioni Unite, esclusivamente nella parte in cui obbliga il giudice italiano ad adeguarsi alla pronuncia della Corte internazionale di giustizia (CIG) del 3 febbraio 2012, che gli impone di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti di uno Stato straniero che consistano in crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona;

3) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale della norma «prodotta nel nostro ordinamento mediante il recepimento, ai sensi dell'art. 10, primo comma, Cost.», della norma consuetudinaria di diritto internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati, sollevata, in riferimento agli artt. 2 e 24 della Costituzione, dal Tribunale di Firenze, con le ordinanze indicate in epigrafe.

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2014.

F.to:

Giuseppe TESAURO, Presidente e Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 ottobre 2014. II Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.3.0471 Published online by Cambridge University Press