



PROCURA GENERALE

della Corte di Cassazione

SEZIONI UNITE CIVILI

Camera di consiglio del 08/07/2025

Ricorso RG n. 1683/2025

Rel. Cons. MARULLI MARCO

Ricorrente: X

(difensore domiciliatario - X)

Controricorrente:

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(difensore domiciliatario - . AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO)

Intimato:

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE ,

Z

Conclusioni ai sensi dell'art. 380-bis.1 c.p.c.

IL PUBBLICO MINISTERO

Visto il ricorso relativo al procedimento iscritto al R.G. n.1683/2025;

letti gli atti;

OSSERVA:

1.Profili preliminari riguardanti l'ammissibilità del presente regolamento di giurisdizione.

Va premessa la sussistenza dei presupposti processuali individuati dall'art. 41 co. 1, c.p.c.

La barriera preclusiva della decisione "nel merito" in primo grado è stata rispettata, trattandosi di una controversia sospesa dinanzi al TAR del Lazio in esito alla proposizione del presente regolamento

di giurisdizione (cfr. ordinanza di sospensione TAR Lazio n. 02725/2025 Reg.Prov.Coll. allegata in atti da parte ricorrente).

Ne consegue che, in conformità alla disposizione normativa, il procedimento incardinato dinanzi alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, ai sensi dell'art. 41 co. 1 c.p.c., assolve alla sua natura di strumento preventivo e facoltativo di risoluzione della questione di giurisdizione.

2. Breve cronistoria degli accadimenti procedurali.

Va premesso che X, nella qualità di avvocato del foro di Y, in proprio ed in rappresentanza di altri quattro cittadini italiani, aveva inviato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (per la precisione: in data 29 luglio 2024) una PEC contenente *“atto di invito all'adozione degli atti governativi conformi al parere emesso il 19.7.2024 dalla Corte Internazionale di Giustizia con sede a La Haye a protezione dei diritti del popolo palestinese”*. La richiesta rimaneva priva di riscontro e pertanto, ai sensi degli artt. 31 e 117 C.P.A., veniva adito il TAR del Lazio per l'accertamento e per la declaratoria dell'illegittimità del silenzio-inadempimento.

L'avv. X chiedeva al Tar che venisse ordinato al Governo della Repubblica Italiana, in persona del Presidente del Consiglio p.t., di concludere, entro un termine da fissare, il procedimento volto all'adozione degli atti amministrativi conseguenti al parere reso dalla Corte Internazionale di Giustizia in data 19.07.2024 [doc. all. n. 2], primo tra tutti l'ordine di blocco di scambi commerciali in materia militare e di armi.

L'invito, come precisato, era finalizzato a sollecitare l'adempimento agli obblighi imposti allo Stato italiano dalle leggi costituzionali e sovranazionali ed a cooperare con l'ONU per rendere effettivi i principi di diritto sanciti nel suindicato vincolante parere della Corte Internazionale di Giustizia.

La parte ricorrente, nelle more del giudizio amministrativo, precisava che - nonostante la Corte penale internazionale avesse emesso ordine di arresto nei confronti di Benjamin Netanyahu e di Yoav Galant, rispettivamente Primo Ministro e già Ministro della Difesa dello Stato di Israele, con l'accusa di crimini contro l'umanità nel corso delle suindicate azioni di guerra in Palestina - Z, multinazionale controllata dallo Stato italiano, continuava a prestare attività di supporto logistico e assistenza tecnica per la flotta di velivoli da addestramento M-346 utilizzati dalle forze armate israeliane che sono impegnate in operazioni di guerra in terra di Palestina.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri si costituiva in giudizio, rappresentata ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato di Bari, ed eccepiva il difetto assoluto di giurisdizione in quanto

la richiesta azionata “*si risolve, in ultima analisi, in un tentativo di sollecitare l’esercizio di un potere politico (per sua natura, com’è noto, incoercibile)*”.

In risposta alla predetta eccezione, la parte ricorrente ha incardinato il presente regolamento di giurisdizione ed ha affermato che:

“La nozione di atto politico è di stretta interpretazione e ha carattere eccezionale [cfr. Cass. civ., sez. un., 28.06.2013, n.16305; Ibidem, 02.05.2019, n. 11588], mentre la Presidenza del Consiglio, nel testo sopra riportato, ne offre un’interpretazione estensiva astrattamente idonea:

- (i) *a svuotare di contenuto la garanzia della tutela giurisdizionale che la Carta costituzionale [artt. 24 e 113] assicura come indefettibile e con i caratteri della effettività e della accessibilità;*
- (ii) *a intaccare il principio d’impugnabilità degli atti del Governo della Repubblica con conseguente lesione del principio di legalità inteso anzitutto come soggezione del potere esecutivo alla legge”.*

3. L’atto politico nella sua controversa identificazione teorica e giurisprudenziale.

Un sintetico inquadramento di carattere teorico-giurisprudenziale può essere utile per argomentare le presenti conclusioni.

E’ interessante ricostruire storicamente l’elaborazione del concetto di atto politico, il quale, come ricordato da autorevoli studiosi, ha avuto origine in Francia nel 1822 (arrêt Lafitte), quando un concessionario della principessa Borghese reclamò il pagamento di una rendita conferita da Napoleone alla principessa.

Il Consiglio di Stato si dichiarò incompetente sulla richiesta «*considérant que la réclamation tient à une question politique, dont la décision appartient exclusivement au gouvernement*».

Successivamente, la nozione di «*question politique*» si estese agli «*actes de guerre*», ai «*traités diplomatiques*» e persino alle rivendicazioni di antiche dinastie.

Nel tentativo di effettuare una definizione dell’atto politico insindacabile in via giurisdizionale, la dottrina amministrativistica più recente tende ad allontanarsi da una definizione che faccia leva sulla distinzione tradizionale (incentrata per lo più sulla natura formale dell’atto) per approdare ad una classificazione funzionale all’attuale regime costituzionale, distinguendo gli atti secondo la loro tipologia costituzionale: da una parte gli atti amministrativi veri e propri (anche con connotazione

politica ma pur sempre ascrivibili ad una sfera “alta” dell’amministrazione) e dall’altra gli atti di governo in quanto “atti costituzionali”, non assimilabili ai primi in virtù della posizione del Governo, organo costituzionale, nel sistema dei poteri sovrani.

In ogni caso, proprio al fine di valorizzare lo Stato di diritto, il punto di partenza non può essere identificato solo nella natura dell'atto intesa in senso astratto ma deve essere calato nella realtà della sua effettiva sostanza, valutandone la presenza o meno di una base legale o costituzionale, l’esistenza di una disciplina giuridica e, cosa ben importante, gli effetti che l’atto è capace di produrre sulle situazioni individuali.

Infatti, se un atto di indirizzo politico può ledere una situazione giuridica soggettiva non può essere definito atto politico e non può essere sottratto al sindacato giurisdizionale¹.

L’atto politico è rivolto alla collettività nel suo insieme, è insindacabile perché manca di un parametro normativo di controllo: la politica, infatti, è attività libera nei fini, non è normata.

Si tratta dunque di effettuare una ricognizione che parte da questi presupposti di base per verificare se lo Stato ha agito nell’ambito della propria sovranità costituzionale di tipo governativo.

Non esiste un catalogo di atti politici ma, di volta in volta, è possibile verificare (sulla base degli indici sopra indicati) se l’atto possa essere ascritto all’esercizio del potere politico e sia tale da rientrare nella sfera della non giustiziabilità.

Ad es., secondo la dottrina amministrativistica, sono atti politici la nomina dei senatori a vita, la richiesta di autorizzazione di un aiuto di Stato alla Commissione europea, l’elenco delle grandi opere.

Sulla delimitazione della nozione di atto politico, è intervenuta anche la Corte Costituzionale (Corte Cost. n. 81 del 2012) che, in un caso riguardante le nomine di assessori regionali, affermò che l’atto – pur soggettivamente o oggettivamente politico – fosse sindacabile «nella misura in cui l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l’esercizio...».

¹ cfr. Consiglio di Stato, Sez. I, 19 settembre 2019, n. 2483: l’atto emanato dall’autorità amministrativa titolare della funzione di indirizzo politico e di direzione ai massimi livelli della cosa pubblica è impugnabile purché la relativa fonte normativa riconosca l’esistenza di una situazione giuridica attiva, tutelata dall’ordinamento, e riferita a un bene della vita oggetto della funzione esercitata dall’Amministrazione.

Ancora, la Corte Costituzionale ha avvertito l'esigenza di meglio specificare questi principi con la sentenza n. 52 del 2016. In particolare, la Corte Costituzionale ha effettuato un inquadramento dell'atto politico così da renderlo compatibile con il dettato costituzionale, rifuggendo da interpretazioni estreme (volte a relegare l'atto politico ad ipotesi di scuola) per consentire la concreta attuazione del principio della separazione dei poteri.

L'attività, in conclusione, deve essere libera nel fine ed operare al di fuori da stretti vincoli normativi in quanto espressione della funzione di governo prevista dalla costituzione.

Di recente, la Corte di Cassazione ha effettuato una nuova ed approfondita verifica sulla distinzione tra atto politico ed atto amministrativo giustiziabile al fine di delineare le diverse consistenze dei due atti (cfr. Sez. U -, Ordinanza n. 15601 del 01/06/2023)².

Nella decisione cit. si evidenzia che solo gli atti con i quali si realizzano scelte di specifico rilievo costituzionale e politico (atti che non sarebbe corretto qualificare come amministrativi) sono sottratti al controllo giurisdizionale perché, solo in relazione a questi atti, l'intervento del giudice determinerebbe un'interferenza del potere giudiziario nell'ambito di altri poteri (Cons. Stato, Sez. V, 27 luglio 2011, n. 4502).

Ancora, di poco successiva, merita di essere menzionata l'evoluzione giurisprudenziale di legittimità che ha condotto a dare dell'atto politico una nozione assai restrittiva (cfr. Cass. Sezioni

² La decisione cit. testualmente afferma che “*Per qualificare un atto come politico, la giurisprudenza (Cons. Stato, Sez. IV, 7 giugno 2022, n. 4636) richiede due requisiti: sotto il profilo soggettivo, l'atto deve provenire da un organo preposto all'indirizzo e alla direzione della cosa pubblica al massimo livello; sotto il profilo oggettivo, l'atto deve essere libero nel fine perché riconducibile a scelte supreme dettate da criteri politici, deve concernere, cioè, la costituzione, la salvaguardia o il funzionamento dei pubblici poteri nella loro organica struttura e nella loro coordinata applicazione. È ritenuto tale non l'atto amministrativo che sia stato emanato sulla base di valutazioni specificamente di ordine politico, ma solo l'atto che sia esercizio di un potere politico. Gli atti politici sono gli atti posti in essere da un organo costituzionale nell'esercizio della funzione di governo, e quindi nell'attuazione dell'indirizzo politico (costituzionale o di maggioranza): non sono, quindi, espressione di una funzione amministrativa. Gli atti adottati nell'esercizio delle funzioni politiche del Governo sfuggono al sindacato giurisdizionale del giudice comune e attengono alla sfera della responsabilità politica del Governo. In ordine ad essi può essere promosso, se ve ne sono le condizioni, conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato davanti alla Corte costituzionale. La nozione di atto politico è di stretta interpretazione e ha carattere eccezionale, perché altrimenti si svuoterebbe di contenuto la garanzia della tutela giurisdizionale, che la Costituzione assicura come indefettibile e con i caratteri della effettività e della accessibilità. Il principio di giustiziabilità degli atti del pubblico potere, di soggezione del potere alla legge ogni qualvolta esso entra in rapporto con i cittadini, costituisce un profilo basilare della Costituzione italiana. L'impugnabilità dell'atto è la regola: una regola orientata ad offrire al cittadino una concreta protezione della propria sfera soggettiva individuale contro le molteplici espressioni di potere in cui si concreta l'azione della pubblica amministrazione. Il diritto vivente conferma la recessività della nozione di atto politico, che coincide con gli atti che attengono alla direzione suprema generale dello Stato considerato nella sua unità e nelle sue istituzioni fondamentali*”

Unite n. 27177 del 2023³) che afferma: «Non è, quindi, soggetto a controllo giurisdizionale solo un numero estremamente ristretto di atti in cui si realizzano scelte di specifico rilievo costituzionale e politico; atti che non sarebbe corretto qualificare come amministrativi e in ordine ai quali l'intervento del giudice determinerebbe un'interferenza del potere giudiziario nell'ambito di altri poteri»).

Nondimeno, interpretazione restrittiva non vuol dire cancellazione dell'atto politico.

Tanto premesso, considerando come sicuro approdo giuridico le conclusioni cui sono pervenute Corte cost. n. 81/2012 e n. 15/2016 e le SU nn. 151601/2023 e 27177/2023 (queste ultime, in buona sostanza, sintetizzano e riassumono la pregressa giurisprudenza), da dette pronunce si desume, con tranquillante certezza, che, per ritenere l'atto giustiziabile occorre:

a) accertare che sussista una situazione giuridica qualificata, differenziata e, quindi, non un interesse di mero fatto, che resta tale se e quando l'atto non tocca direttamente situazioni giuridiche soggettive;

b) avere riguardo alla dimensione sostanziale della legalità e, conseguentemente occorre accertare che l'atto di esercizio del potere è suscettibile di essere confrontato con le norme che lo disciplinano;

c) effettuare, di conseguenza, la verifica approfondita sull'esistenza di parametri giuridici che riconoscono posizioni di vantaggio individuali e/o collettive meritevoli di protezione: in altre parole, effettuare la verifica se esistano canoni di legalità (predeterminati) che circoscrivano la discrezionalità politica e quali siano gli specifici limiti che segnano i confini e/o che indirizzano l'azione del governo, la cui violazione è conseguentemente sindacabile dal giudice.

³ Cass. Sezioni Unite n. 27177 del 2023 (Rv. 668849 - 01): *Deve escludersi che la lettera di garanzia sul benessere dei minori bielorussi adottandi, ai sensi dell'art. 9 del Protocollo di collaborazione per le adozioni internazionali sottoscritto tra l'Italia e la Bielorussia, costituisca un atto di natura politica, in quanto, non essendo libera nei fini e non attenendo alla direzione suprema generale dello Stato, vale piuttosto a certificare la conformità dell'adozione al benessere del minore e ad assicurare tutela alla persona dell'adottando e ai suoi diritti fondamentali nella situazione concreta; conseguentemente, la lettera in questione non interessa soltanto le relazioni fra gli Stati aderenti, ma integra un atto amministrativo suscettibile di produrre effetti positivi nei confronti dei soggetti interessati alla legittima conclusione delle procedure finalizzate alle adozioni internazionali, il cui mancato rilascio (c.d. silenzio-inadempimento), da parte della Commissione per le adozioni internazionali presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, è assoggettabile a tutela giurisdizionale.*

La connotazione di politicità dell'atto, in conclusione, risiede nel peculiare ruolo costituzionale svolto dal Governo che, a norma dell'art. 95 della Costituzione (*“determina la politica generale del Paese e mantiene l'unità politico-amministrativa”*), esplica le funzioni istituzionali.

Si tratta, infatti, di atti correlati direttamente all'esercizio delle funzioni sovrane dello Stato in relazione ai quali non è possibile configurare una situazione di interesse protetto che sia finalizzata al controllo in via giurisdizionale del contenuto dell'atto in assenza di predeterminati canoni di legalità che circoscrivano la discrezionalità politica.

In particolare, costituiscono esplicitazione del potere politico gli atti compiuti da uno Stato nell'ambito delle relazioni internazionali (Consiglio di Stato 3399 del 2022) e nella esplicitazione delle politiche di rilievo internazionale (cfr. Consiglio di Stato, 26 luglio 2021, n. 5543 laddove afferma che costituisce “attività chiaramente di natura politica, quella che involge delicati profili correlati ai rapporti internazionali tra gli Stati, di per sé espressione di una funzione sovrana apicale, libera nel fine e perciò sottratta al sindacato giurisdizionale).

4. Il difetto assoluto di giurisdizione sulla domanda di adozione di atti governativi conformi al parere emesso il 19.7.2024 dalla Corte Internazionale di Giustizia a protezione del popolo palestinese.

Le conclusioni sulla vicenda in esame traggono alimento dalle premesse di ordine teorico sopra menzionate, nonché dai principi di carattere giurisprudenziale, e si fondano sulla peculiare verifica dell'atto (o meglio del comportamento inerte) che la parte ricorrente chiede di sindacare in via giurisdizionale.

A ben vedere, la domanda di adozione di atti governativi conformi al parere emesso il 19.7.2024 dalla Corte Internazionale di Giustizia a protezione del popolo palestinese rientra nel campo di azione che è espressione diretta del potere governativo costituzionale in sede internazionale.

La controversia, infatti, ha ad oggetto un atto politico, sottratto, ai sensi dell'art. 7 C.P.A.⁴, a qualsiasi sindacato giurisdizionale a causa della sua evidente funzione di direzione e di indirizzo di politica internazionale.

⁴ L'articolo 7, comma 1, ultimo periodo, cod. proc. amm. – riprendendo una previsione già contenuta nell'art. 31 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato (approvato con il regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054) e, prima ancora, nell'art. 3, secondo comma, della legge istitutiva della IV Sezione del Consiglio di Stato (legge 31 marzo 1889, n. 5992) – esclude dall'ambito della giurisdizione del giudice amministrativo gli atti ed i provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico.

L'assunto della parte ricorrente, per legittimare la propria azione, muove dalla considerazione che gli atti, dei quali si pretende l'adozione, non sarebbero liberi nel fine in quanto atti imposti dalla legge n. 185/1990 e dal parere della Corte Internazionale di Giustizia del 19.7.2024 in attuazione degli artt. 10 e 11 della Costituzione.

Ancora, nel ricorso si afferma che, in quanto Avvocato, ai sensi dell'art. 2 del Codice deontologico forense, il ricorrente è titolare del diritto soggettivo perfetto *“alla vigilanza sul rispetto da parte del proprio Governo degli inviolabili principi della Carta Costituzionale”*.

In questo generale obbligo di vigilanza, che la parte ricorrente afferma di dovere esercitare in ossequio alla sua professione, viene ricompreso anche *“il legittimo interesse affinché il Governo della Repubblica italiana adempia agli obblighi imposti dalla Corte Costituzionale e si conformi al pronunciamento della Corte Internazionale di Giustizia del 19.7.2023”*.

Si tratta di un assunto che non può essere condiviso perché, partendo dal presupposto di una ampia legittimazione ad agire in capo all'Avvocatura, si dilata oltre misura la sfera di giustiziabilità dell'agire governativo statuale e se ne erode integralmente la sfera di potere politico, sino ad attribuire agli avvocati una inedita forma di controllo sulle politiche internazionali adottate dal governo.

Senza neppure soffermarsi sulla natura e sugli effetti del codice deontologico, va aggiunto che il dovere deontologico di *«vigila[re] sulla conformità delle leggi ai principi della Costituzione e dell'Ordinamento dell'Unione Europea e sul rispetto dei medesimi principi, nonché di quelli della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, a tutela e nell'interesse della parte assistita»*, non implica, ovviamente, che rientri nella competenza dell'avvocato stabilire, se e quando, sussista una situazione giuridica soggettiva tutelabile che, di certo, non può derivare dal solo convincimento dello stesso avvocato e tanto meno essere 'creata' dal codice deontologico, peraltro nell'interpretazione che alcuno ritenga di darle.

Le richieste inoltrate al TAR, e precedute da un invito ad adempiere, si risolvono così nella sollecitazione dell'esercizio di un potere politico incoercibile che compete esclusivamente agli organi-apparati dello Stato.

Del resto, il provvedimento giurisdizionale di cui si chiede l'emissione dovrebbe ordinare al Governo di adottare i provvedimenti amministrativi conseguenti al parere della Corte Internazionale di Giustizia del 19.7.2024 (*“Tutti gli Stati sono obbligati a prendere atto della illegalità dell'occupazione militare della Palestina e a non prestare aiuto e assistenza allo Stato di Israele sino*

a quando perdurerà tale antigiuridica situazione”) e dunque ordinare al Governo italiano di interrompere la vendita di armi allo Stato di Israele per il tramite della società a controllo pubblico Z

Lo specifico contenuto del provvedimento richiesto riguarderebbe così l’adozione di specifici atti, da parte dello Stato italiano, nell’ambito del conflitto Israelo-Palestinese: si tratta di atti la cui natura politica è indiscutibile e la cui competenza è demandata solo a coloro che rappresentano in via istituzionale e politica lo Stato italiano.

La valutazione delle condizioni di politica estera e della opportunità (politica) di alcuni atti non può essere rimessa indiscriminatamente alla sede giurisdizionale con la conseguenza di una irrimediabile confusione istituzionale e di una lesione al principio della separazione dei poteri esecutivo e giudiziario.

Questo Ufficio non vuole affatto restringere la sfera della giustiziabilità e della tutela dei diritti ma intende chiarire che nella materia delle relazioni e della politica internazionale, posta in essere da un organo costituzionale, vengono in rilievo funzioni sovrane apicali, libere nel fine: in relazione a questa attività, non può configurarsi *“una situazione di interesse protetto a che gli atti in cui si manifesta assumano o non assumano un determinato contenuto”* (cfr. Cassazione Sezioni Unite, n. 8157/2002).

D’altro canto, quanto alle decisioni emesse dalla Corte Internazionale di Giustizia, va osservato che le decisioni si collocano e si risolvono integralmente sul piano del diritto internazionale e dei rapporti tra gli Stati.

In questo settore è applicabile il principio della cooperazione tra gli Stati ascrivibile al diritto internazionale: il singolo non ha la facoltà di agire per l’esecuzione individuale di una decisione della Corte Internazionale di Giustizia come si trattasse di un normale procedimento di esecuzione forzata in forma specifica.

La difesa erariale, del tutto opportunamente, afferma che la parte ricorrente realizza una *“inammissibile commistione tra diritto interno e internazionale”* dal momento che la presunta violazione del parere della Corte Internazionale di Giustizia può rilevare sul piano dei rapporti internazionali ma non può costituire la base per l’emanazione di una pronuncia ai sensi dell’art. 117 C.P.A.

Nella specie, è sufficiente focalizzare l'attenzione sui punti b) e c) indicati nel paragrafo precedente ed approfondire se vi siano (e quali siano) i parametri giuridici che regolano e delimitano l'azione del governo in relazione agli atti della Corte Internazionale di Giustizia.

Una verifica approfondita è indispensabile per stabilire se sussistano vincoli che il Governo avrebbe dovuto rispettare e se, in quanto tali, assurgano a requisiti di legittimità dell'atto verificabili in sede giurisdizionale.

Va premesso che le richieste di attuazione del parere consultivo della Corte internazionale di Giustizia relativo al commercio dell'UE con insediamenti israeliani illegali non riguardano solo l'Italia tanto che la questione è stata generalmente portata all'attenzione dell'UE nell'ambito della casistica di politica internazionale (cfr. Interrogazione con richiesta di risposta scritta E-002150/2024 alla Commissione - Articolo 144 del regolamento).

Questa circostanza avvalorava quanto sinora affermato, ovvero che la questione esula dalle richieste individuali per approdare alle politiche di carattere internazionale.

In linea preliminare, come già osservato, rileva che «l'atto» invocato dai ricorrenti è sicuramente un «parere consultivo» reso dalla CIG.

In tal senso è sufficiente considerare che l'atto del 19 luglio 2024 avente ad oggetto la questione delle «*Legal consequences arising from the policies and practices of Israel in the occupied Palestinian territory, including east Jerusalem*» è stato dalla stessa Corte espressamente qualificato come «ADVISORY OPINION» - in coerenza con la modalità della richiesta, il suo contenuto ed il suo oggetto – ed è stato reso indicando esplicitamente quale base giuridica dello stesso lo «Article 65, paragraph 1, of the Statute», contenuto nel Capo IV dello stesso (il cui titolo recita «Parere consultivo»), che, al 1 comma stabilisce appunto che «*La Corte può dare un parere consultivo su ogni questione giuridica, a richiesta di ogni organo o istituzione che sarà stato autorizzato dalla Carta delle Nazioni Unite o conformemente alle sue disposizioni, a chiedere questo parere*».

Questo accertamento preliminare è di dirimente rilievo poiché è pacifico ed incontroverso che il parere reso dalla Corte Internazionale di Giustizia non produce effetti vincolanti, neppure per l'organo o l'istituto specializzato che lo ha richiesto.

Il parere della CIG è, infatti, un atto dotato di forte autorevolezza, che può avere un notevole impatto sullo sviluppo e il consolidamento di regole di diritto internazionale e che può avere effetto vincolante



se e quando sia stipulato un accordo internazionale che, a sua volta, imponga alle parti che lo stipulano di riconoscere come vincolante il parere della Corte.

Ed è stata la stessa Corte Internazionale di Giustizia, in uno dei suoi primi pareri ad escludere detta efficacia (parere del 30 marzo 1950 sulla interpretazione dei Trattati di pace con la Bulgaria, l'Ungheria e la Romania, prima fase: «*The Court's reply is only of an advisory character: as such, it has no binding force*»), poiché solo la decisione emanata nel processo contenzioso è obbligatoria, e solo per le parti in lite e riguardo al caso deciso (art. 59 dello Statuto).

Inoltre, l'obbligatorietà del parere consultivo neppure può desumersi dalla funzione giurisdizionale, di accertamento del diritto, della quale il parere è espressione.

Se è vero che tale funzione può esprimersi in un parere della Corte come in una sentenza, e che persino la struttura dei due atti è pressoché sovrapponibile, è vero anche che detti atti restano tuttavia diversi proprio per l'obbligatorietà dell'accertamento, che caratterizza la sola sentenza (entro i limiti concernenti pure questa).

Il parere non produce effetti vincolanti neppure qualora l'Assemblea generale dell'ONU raccomandi di seguire il parere, o comunque vi aderisca, in quanto la stessa Assemblea generale ha un'ampia competenza di natura esortativa, che esercita mediante raccomandazioni, mentre è priva di alcun potere «decisionale» di carattere obbligatorio.

In definitiva, come è stato autorevolmente osservato, il parere espresso dalla Corte «*può giustificare, a nostro avviso, un affidamento degli Stati nella posizione assunta dal principale organo giudiziario delle Nazioni Unite e, quindi, la presunzione che la loro condotta conforme sia lecita. Beninteso, si tratterebbe solo di una presunzione prima facie, che potrebbe essere, cioè, smentita da un successivo accertamento provvisto di efficacia obbligatoria della situazione giuridica o della norma in questione. Non potrebbe, invece, definitivamente qualificarsi come lecita una condotta conforme al parere della Corte, perché, se così fosse, l'accertamento in esso contenuto finirebbe per avere un valore definitivo e vincolante, che, come si è detto, va escluso*».

La natura del parere in oggetto, non avente efficacia obbligatoria né vincolante, evidenzia che lo stesso - diversamente da quanto accade per gli atti della giurisdizione contenziosa pronunciati dalle Corti internazionali e sovranazionali, assistiti da detta efficacia - lascia intatta la discrezionalità politica degli Stati (finanche nei confronti del Paese che lo abbia richiesto) nella scelta di aderirvi e portarlo ad esecuzione.

In conclusione, è evidente che il parere non è idoneo a circoscrivere entro limiti ben precisi l'ampio potere discrezionale che connota l'azione di governo e neppure, ex se, è idoneo ad indirizzarne e condizionarne l'esercizio.

Di conseguenza: mancano del tutto i parametri giuridici che definiscano i limiti la cui violazione sia sindacabile dal giudice.

Ed è altresì di chiara evidenza che l'atto in questione, proprio per la sua natura ed efficacia, neppure è idoneo a conferire alcuna posizione giuridica soggettiva in capo agli attuali ricorrenti, con conseguente carenza anche del presupposto sopra indicato sub a), ovvero l'esistenza di una situazione giuridica soggettiva qualificata.

La fattispecie del silenzio-inadempimento, poi, è del tutto avulsa rispetto alla situazione dedotta in giudizio ed alle relazioni internazionali e diplomatiche tra gli Stati.

L'inerzia della pubblica amministrazione rileva nel caso in cui sussista, in capo all'amministrazione, l'obbligo di provvedere attraverso un atto tipizzato gravitante nella sfera della P.A. così da incidere sulla posizione giuridica e differenziata di colui che agisce.

Al contrario gli atti politici, specie quelli a valenza internazionale, restano esclusi dalle azioni avverso il silenzio inadempimento (Cons. di Stato 12 marzo 2024, n. 2357).

In questo contesto, su questioni parzialmente analoghe (segnatamente: forniture di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle autorità Ucraine nel conflitto Russo-Ucraino), il TAR del Lazio (cfr. decisione 20 dicembre n. 17159/2022) ha affermato che *“si individuano, come sicuri esempi di attività politica da parte del Governo, la ratifica dei trattati internazionale, la nomina e la revoca degli agenti diplomatici, nonché dei Ministri e degli altri organi apicali dello Stato. Si distinguono pertanto dai provvedimenti amministrativi per la loro causa giuridica che li pone in una posizione superiore e li sottrae (nel nostro come in molti altri ordinamenti positivi) al controllo di legittimità del Giudice cfr. Cons. Stato, Sez. IV, n. 6083 del 211)”*.

Da ultimo, l'Avvocatura dello Stato ha allegato in atti una decisione emessa dal Tribunale di Roma (ordinanza n. R.G. 13556/2024 allegato n. 4), in un caso per molti versi sovrapponibile a quello in esame (un cittadino palestinese, di professione avvocato, ha agito ex art. 700 c.p.c. nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero degli Affari Esteri e del Ministero della Difesa, e, tra l'altro, ha chiesto di ordinare alle parti convenute in giudizio l'imposizione del divieto di

vendita, trasferimento e/o consegna di armi allo Stato di Israele, nonché la sospensione di qualsivoglia sostegno diretto o indiretto alle operazioni militari dello Stato di Israele nella Striscia di Gaza).

La decisione, che merita di essere menzionata per la sostanziale analogia con la questione qui esaminata, nel richiamare i principi di diritto affermati dalla Corte di Cassazione, ha affermato che *“pur nel rispetto del principio di giustiziabilità degli atti del pubblico potere non compete all’Autorità Giudiziaria sindacare il modo in cui lo Stato esplica le proprie funzioni sovrane, rispetto alle quali non è dato configurare una situazione di interesse protetto a che gli atti in cui esse si manifestano assumano o non assumano un determinato contenuto”*.

In particolare, nella decisione in oggetto come nel caso in esame, veniva formulata la richiesta di inibire al Governo italiano, a norma dell’art. 1 comma 1 della legge n. 185/1990⁵, la vendita di armi e la stipula di nuovi contratti.

La richiesta è stata disattesa sotto vari profili sino a valutarne secondariamente anche una inammissibilità correlata alla genericità della domanda (testualmente: *“ed inoltre priva di fondamento e prima ancora inammissibile siccome del tutto genericamente formulata si rivela la pretesa di imporre il divieto di vendita di armi e di vietare la stipula di nuovi contratti o rescindere quelli esistenti nel quadro di quanto stabilito dalla legge n. 185 del 1990 (art. 1, comma 6) che in ogni caso fa salvo il rispetto degli obblighi internazionali dell’Italia, sollecitante invero un intervento della Amministrazioni resistenti su contratti dei quali nulla di specifico è dato sapere da parte del ricorrente in ogni caso legittimamente dubitandosi che l’invocato potere interdittivo o di annientamento rientri nella sfera di attribuzioni delle amministrazioni resistenti”*).

Il richiamo di casi analoghi consente altresì di valorizzare maggiormente i principi di diritto in relazione alla presente fattispecie che, ancora una volta, ha impegnato l’Ufficio di Procura Generale nelle riflessioni riguardanti la politicità degli atti governativi e dei limiti derivanti da un corretto bilanciamento dei poteri statuali.

In conclusione: nella presente fattispecie sussistono tutti i presupposti giuridici per poter configurare nella fattispecie in esame l’insindacabilità dell’atto che può essere ascritto tra gli atti politici di rilievo internazionale.

⁵ L’esportazione, l’importazione, il transito, il trasferimento intracomunitario e l’intermediazione di materiale di armamento, nonché la cessione delle relative licenze di produzione e la delocalizzazione produttiva devono essere conformi alla politica estera e di difesa dell’Italia. Tali operazioni vengono regolamentate dallo Stato secondo i principi della Costituzione repubblicana che ripudia la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali

P.Q.M.

Chiede alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione di voler dichiarare il difetto assoluto di giurisdizione sulla domanda di condanna dello Stato all'esercizio delle attribuzioni governative.

Roma, 14/06/2025

Per il Procuratore Generale
Dott. Luisa De Renzis