

La sentenza della Corte di giustizia nel caso *RINA*: ancora sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile

PATRIZIA DE PASQUALE

1. Chi aveva sperato che la Corte di giustizia, con la [sentenza del 7 maggio 2020](#), nel caso C-641/18, *LG c. Rina SpA e Ente Registro Italiano Navale* (d'ora in poi *RINA*), fornisse indicazioni precise su come risolvere l'annosa e tormentata vicenda giudiziaria legata al naufragio del traghetto *Al Salam Boccaccio 98*, avvenuto nel febbraio 2006, è destinato a rimanere deluso.

La pronuncia, che accoglie le [conclusioni dell'avvocato generale Szpunar](#) (presentate il 14 gennaio 2020), attraverso un'articolata ma deludente argomentazione, offre soltanto apparentemente al giudice nazionale gli strumenti per risolvere la controversia. Infatti, al di là della pur discutibile qualificazione delle attività di certificazione e di qualificazione come attività rientrante nella nozione di «materia civile e commerciale», di cui all'art. 1, par. 1 del [regolamento 44/2001](#), del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (già Convenzione di Bruxelles I), essa ha giocato a rim-

pallo e ha stabilito che spetta al giudice nazionale la competenza a valutare se tale attività sia stata o meno esercitata in forza di prerogative dei pubblici poteri ai sensi del diritto dell'Unione e del diritto internazionale. In tal caso troverebbe applicazione la regola di diritto internazionale consuetudinario sull'immunità dalla giurisdizione civile.

In sostanza, resta ancora inevaso il quesito centrale: qual è il giudice competente a pronunciarsi sul risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali, richiesti dai congiunti delle vittime del naufragio a RINA SpA e all'Ente Registro Italiano Navale (d'ora in poi RINA), allegando una responsabilità a titolo di colpa per avere svolto con negligenza gli atti relativi alla verifica e certificazione della nave?

Spetterà al giudice di Genova decidere. Giudice che in una causa gemella (*Abdel Naby Hussein Mabouk Aly e altri c. Rina S.p.a.*), del 12 giugno 2012, n. 2097, aveva già riconosciuto l'immunità di RINA dalla giurisdizione italiana quanto alle attività realizzate in qualità di *Recognized Organization* (RO) di Panama (sentenza confermata dalla Corte di appello di Genova, il 26 aprile 2017, n. 534/2017; per un'analisi di alcuni casi analoghi, v. A. LA MATTINA, *Judicial developments in the Erika case. Liability for oil pollution at sea and unpredictability*, in *Dir. Comm. Int.*, n. 3, 2016, p. 651 ss. e la dottrina ivi citata).

2. È utile ricordare che il grave accadimento aveva dato luogo a una complessa vicenda processuale nella quale la Corte di giustizia era stata coinvolta con un'ordinanza di rinvio pregiudiziale contenente, nella sostanza, due quesiti. L'uno strettamente collegato all'altro. Alla Corte veniva chiesto, in primo luogo, di chiarire se nella nozione di

«materia civile e commerciale», di cui all'art. 1, par. 1 del regolamento 44/2001, rientrava l'attività di classificazione e di certificazione di navi svolta per conto e su delega di uno Stato terzo. E, in secondo luogo, se il principio di diritto internazionale consuetudinario sull'immunità giurisdizionale ostava all'esercizio, da parte del giudice nazionale adito, della giurisdizione prevista da detto regolamento (per un'analisi più puntuale dei fatti alla base della controversia si rinvia a [P. DE PASQUALE, *Immunità degli Stati dalla giurisdizione civile e diritto dell'Unione europea: le conclusioni dell'avvocato generale nel caso RINA*](#), in questa *Rivista online*, 20 febbraio 2020, pp. 1-17, spec. pp. 1-5).

La Corte, diversamente da altre occasioni di approccio al diritto internazionale, non ha inteso assumersi la responsabilità di una definizione degli *acta iure imperii*, pure non molto difficile rispetto alla fattispecie, e ha stabilito che «nell'ambito della procedura prevista dall'articolo 267 TFUE, spetta al giudice del rinvio, e non alla Corte, qualificare giuridicamente tali operazioni». Peraltro, consapevole che, nell'ottica della cooperazione e della sinergia proprie del meccanismo del rinvio pregiudiziale, è tenuta a fornire una risposta utile al giudice nazionale, ha precisato taluni «*elementi*», propri del diritto dell'Unione, che dovrebbero guidarlo nella risoluzione della controversia (punto 38; corsivo aggiunto).

Così, con un *iter* argomentativo non sempre lineare e avvalendosi di numerosi riferimenti a convenzioni internazionali ed ai suoi stessi precedenti, il giudice di Lussemburgo ha ribadito che la nozione di materia civile e commerciale deve essere considerata quale nozione autonoma del diritto dell'Unione e che va interpretata estensivamente. Ha poi sottolineato che per stabilire se una materia rientri o meno nell'ambito di applicazione del regolamento 44/2001, è necessario

esaminare gli elementi che caratterizzano la natura dei rapporti giuridici tra le parti in causa e l'oggetto della lite (Corte giust. 23 ottobre 2004, C-302/13, *flyLAL-Lithuanian Airlines*, punto 26; ma altresì 11 aprile 2013, C-645/11, *Sapir e a.*, punti 32 e 34 e 12 settembre 2013, C-49/12, *Sunico e a.*, punti 33 e 35 e giurisprudenza ivi citata).

La Corte di giustizia non si è allontanata, dunque, dal suo classico approccio sulla riconducibilità alla materia civile e commerciale di controversie che vedono convenute entità statali per atti di contenuto pubblicistico, suscettibili di esulare dall'ambito di applicazione della disciplina europea uniforme sulla competenza giurisdizionale (cfr., ad esempio, Corte giust. 19 luglio 2012, C-154/11, *Mahamdia*; 11 giugno 2015, C-226/13, *Stefan Fahrenbrock e a. c. Grecia*; 16 giugno 2015, C-593/13, *Presidenza del Consiglio dei Ministri e a. c. Rina Services SpA e a.*).

E, sebbene essa stessa avesse avuto modo di riconoscere che la distinzione tra le cause che rientrano nella materia civile o commerciale da quelle che non vi rientrano in quanto, ad esempio, riguardano la responsabilità dello Stato per atti o omissioni nell'esercizio dei pubblici poteri, può rivelarsi un'operazione complessa (*Stefan Fahrenbrock e a. c. Greci* cit., punto 42), la Corte ha evitato di seguire il solco tracciato sulla esclusione di azioni o decisioni giurisdizionali dall'ambito di applicazione del medesimo regolamento in ragione «degli elementi che caratterizzano la natura dei rapporti giuridici fra le parti in causa o l'oggetto della lite» (punto 32).

Invero, a tale principio-guida essa ha dato applicazione in numerose sentenze con esiti diversi sotto il profilo dell'applicabilità della disciplina, strettamente dipendenti dalla valutazione se, nelle circostanze specifiche del caso, l'amministrazione avesse agito o meno

«nell'esercizio di un potere di imperio» (14 ottobre 1976, 29/76, *LTU Lufttransportunternehmen GmbH & Co. KG c. Eurocontrol*, punto 4; 16 dicembre 1980, 814/79, *Ruffer*, punto 8; 1° ottobre 2002, C-167/00, *Verein für Konsumenteninformation c. Karl Heinz Henkel*, punto 26; 14 novembre 2002, C-271/00, *Gemeente Steenberghe c. Luc Baten*, punto 30; 15 maggio 2003, C-266/01, *Preservatrice foncière TIARD SA*, punto 22; 21 aprile 1993, C-172/91, *Volker Sonntag c. Hans Waidmann e a.*, punto 20).

In sostanza, adoperando parametri sperimentati più volte la Corte fa riferimento a due criteri ben noti, diretti ad escludere la qualificazione di un'attività come *acta iure imperii*. In primo luogo, la delega di poteri «con atto di esercizio di pubblici poteri non implica che tali poteri siano esercitati *iure imperii*» (Corte giust. 9 marzo 2017, *Pula Parking*, C-551/15, punto 35). In secondo luogo, la finalità pubblica di talune attività «non costituisce, di per sé, un elemento sufficiente per qualificare tali attività come svolte *iure imperii*, allorché esse non corrispondono all'esercizio di poteri che esorbitano dalla sfera delle norme applicabili nei rapporti tra privati» (Corte giust. 21 aprile 1993, *Sonntag*, C-172/91, punto 22). Vale a dire che, sebbene gli atti siano compiuti nell'interesse di uno Stato, ciò non implica che le operazioni siano realizzate nell'esercizio di pubblici poteri.

Infine, la Corte ha ricordato che l'unico fattore dirimente è rappresentato dal criterio dei «poteri che esorbitano dalla sfera delle norme applicabili nei rapporti tra privati» (punto 42). Sulla base di una cospicua giurisprudenza in materia, come noto, rientrano in tale concetto, oltre alla materia fiscale, doganale ed amministrativa, quella della responsabilità dei funzionari dello Stato per danni causati nell'esercizio di pubblici poteri.

La Corte ha poi scrutinato la sussistenza di questi elementi nella fattispecie in esame e ha concluso che, «fatte salve le verifiche che spetta al giudice del rinvio effettuare, le operazioni di classificazione e di certificazione, come quelle realizzate sulla nave *Al Salam Boccaccio '98* dalle società RINA, su delega e per conto della Repubblica di Panama» (punto 16), non sono qualificabili come *acta iure imperii* ai sensi del diritto dell'Unione e, di conseguenza, un'azione di risarcimento danni avente ad oggetto tali operazioni rientra nella nozione di «materia civile e commerciale», di cui all'art. 1, par. 1, della Convenzione di Bruxelles 1. Rimane il dubbio, tuttavia, che una norma generalmente riconosciuta del diritto internazionale consuetudinario possa avere un contenuto diverso per il diritto dell'Unione in spregio al principio di conformità.

Orbene, delle due l'una: l'attività di classificazione e di certificazione del traghetto *Al Salam Boccaccio 98* svolta da RINA cade nell'ambito di applicazione del regolamento 44/2001 e, dunque, è il giudice di Genova ad essere competente sull'azione di risarcimento dei danni; oppure essa è espressione di pubblici poteri e, di conseguenza, varrà il principio di diritto internazionale dell'immunità dalla giurisdizione civile degli Stati stranieri e la questione dovrà essere risolta dal giudice di Panama. *Tertium non datur*.

Il giudice di Lussemburgo appare indeciso e, con una pronuncia pilatesca investe di ulteriori verifiche il giudice nazionale che, in realtà, aveva già fornito alla Corte di giustizia tutti gli elementi necessari a pronunciarsi in via definitiva (sul punto, sia consentito rinviare ancora alla nota del 20 febbraio 2020, *supra*).

3. Nel rispetto della sentenza in esame, quindi, il giudice nazionale è tenuto non soltanto ad applicare puntualmente le norme dell'Unione così come interpretate dal giudice di questa, ma altresì a condurre le necessarie verifiche, di fatto e di diritto, della vicenda processuale, al fine di stabilire se le attività, alla luce del diritto internazionale, siano espressione di *acta iure imperii*.

Soltanto in tal modo l'interpretazione data dalla Corte sarà idonea alla corretta definizione della causa principale dalla quale trae origine il rinvio. Infatti, qualora la Corte di giustizia dimandi al giudice nazionale di provvedere a talune verifiche, queste rappresentano la *conditio sine qua non* per l'applicazione puntuale della norma dell'Unione di cui si è chiesta ed ottenuta l'interpretazione pregiudiziale (G. TESAURO, *Sui vincoli (talvolta ignorati) del giudice nazionale prima e dopo il rinvio pregiudiziale: una riflessione sul caso Avastin/Lucentis e non solo*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2020, p. 190).

Purtuttavia, non si comprende quali ulteriori accertamenti dovrebbe compiere il Tribunale di Genova che, come ricordato, nel 2012, nella causa *Abdel Naby Hussein Mabouk Aly e altri c. Rina S.p.a.*, aveva inquadrato in modo dettagliato e preciso la problematica con ampi riferimenti al diritto internazionale. Ed invero le verifiche svolte allora possono valere anche oggi, giacché le attività in rilievo sono esattamente le "medesime". Tra l'altro, è evidente che, operando in questo modo, il giudice di Genova non può temere di incorrere in una procedura di infrazione per violazione degli obblighi derivanti dalla sentenza pregiudiziale.

4. Come già osservato nella nota alle conclusioni dell'avvocato generale, la natura e la portata dell'immunità dalla giurisdizione civile de-

gli Stati va stabilita in conformità al diritto internazionale generale, quantunque attualmente non si registri una posizione univoca in questa materia che continua ad essere molto fluida. Tant'è che la pratica degli Stati presenta, in casi simili, evidenze sia di riconoscimento sia di rigetto dell'immunità *ratione materiae*. Immunità funzionale che deriva dal principio secondo cui l'atto è compiuto dall'organo per conto dello Stato per cui esercita le funzioni e che trova fondamento nel principio del *ne impediatur officium*, riconosciuta ai vari soggetti a cui — e nella misura in cui — ciascuno Stato attribuisce il potere di agire *iure imperii* (cfr. R. LUZZATTO, *La giurisdizione sugli Stati stranieri tra Convenzione di New York, norme internazionali generali e diritto interno*, in *Comunicazioni e studi*, vol. XXIII, 2007, p. 7 ss.; N. RONZITTI - G. VENTURINI (a cura di), *Le immunità giurisdizionali degli Stati e degli altri enti internazionali*, Padova, 2008, *passim*).

Pertanto, per il particolare contesto in cui sono state esercitate le attività di RINA, esse vanno inquadrare, come invita a fare il giudice di Lussemburgo e come il Tribunale di Genova ha fatto nel 2012, nell'alveo del diritto internazionale. Anche perché l'immunità funzionale, rivendicata da RINA, trae la sua giustificazione proprio dalla necessità di evitare che possa essere vanificata l'immunità statale in senso stretto, consentendo allo Stato di agire surrettiziamente nei confronti di un altro Stato e colpendo i soggetti dallo stesso delegati (M. BORREANI, *Tutela internazionale delle funzioni sovrane delegate ad enti stranieri: tra vecchie e nuove aporie*, in *Dir. Comm. Int.*, 2018, p. 748 ss.). È chiaro pure che, in tale ipotesi, non ha alcuna rilevanza il fatto che il delegato sia un soggetto di diritto privato, in quanto va considerata esclusivamente la funzione svolta. E spetta all'interprete valutare se tale funzione sia effettivamente di natura statale, compiuta dal delegato in luogo dello Stato, e per la quale può

operare l'immunità.

A tal riguardo, non va dimenticato che negli ordinamenti nazionali, a partire dall'ordinamento italiano, il controllo su tutta la vita di una nave è esercitato dallo Stato; controllo che trova conferma negli interventi periodici e costanti dell'autorità statale (dall'autorizzazione al nome della nave, all'ammissione delle navi alla navigazione e l'acquisizione della bandiera previa iscrizione nelle matricole o nei registri tenuti dagli uffici pubblici competenti, ai controlli statali sulle società di classificazione). Orbene, lo Stato di Panama non si sottrae alla disciplina di tali controlli e, tra l'altro, prevede che le relative funzioni possono essere legittimamente delegate.

Sul piano internazionale, poi, in base alle Convenzioni rilevanti ratificate sia da Panama che dall'Italia (SOLAS e UNCLOS), lo Stato costiero ha il potere, ma altresì il dovere, di controllare i propri natanti e ha la responsabilità, nei confronti della comunità internazionale della sicurezza delle persone e della salvaguardia del mare. Ai sensi della Regola 6 della Convenzione SOLAS, tale potere può essere delegato alle società di classificazione. Ma, pure in caso di delega, la piena responsabilità per tali certificati resta in capo allo Stato.

L'attività di certificazione ha, dunque, una rilevanza sicuramente pubblicistica internazionale, tanto se svolta dallo Stato, quanto se svolta dal RO delegato, poiché riconosciuta dagli altri Stati.

Inoltre, l'IMO (*International Maritime Organization*) ha indicato i requisiti che devono avere le RO, al fine di assicurare che le funzioni esercitate siano equivalenti a quelle che avrebbe dovuto svolgere lo Stato delegante (Codice ISM, l'*International Management Code for the Safe Operation of Ships and for Pollution Prevention*, divenuto parte del Capitolo IX della Convenzione SOLAS). Ed ha esteso ad

esse le prerogative proprie dell'entità statale (dunque anche l'immunità dalla giurisdizione), in modo da perfezionarne l'assimilazione.

5. Ne consegue che le considerazioni svolte dalla Corte di giustizia non sembrano essere riferibili *sic et simpliciter* al caso in esame. Ma anche qualora si volesse valutare l'attività di RINA sulla base dell'unico criterio da essa indicato come determinante (i poteri devono esorbitare dalla sfera delle norme applicabili nei rapporti tra privati), appare subito chiaro che RINA si presenta come agente di uno Stato estero, Panama, e che la funzione di verifica e attestazione dei requisiti tecnici del natante, erano state esercitate su assegnazione dello Stato di bandiera. Dunque, erano qualificabili come *acta iure imperii*.

Peraltro, è stato autorevolmente affermato che «uno Stato è tenuto ad esentare dalla propria giurisdizione uno Stato estero per quei fatti e rapporti che, in buona fede, possa considerare compresi nell'esplicazione del potere statale estero» (G. SPERDUTI, *L'esenzione degli Stati esteri dalla giurisdizione e il principio della buona fede*, in *Foro it.*, vol. 75, 1952, p. 796 ss.). Se, dunque, il diritto all'immunità, al pari di tutte le obbligazioni internazionali, esige un adempimento di buona fede, è senz'altro vero che, in quest'ottica, gli atti posti in essere da RINA non possono che rivestire la connotazione di atti di diritto pubblico ai fini del regime dell'immunità.

Tale convinzione trova conferma negli elementi caratterizzanti la fattispecie. Infatti, il 20 gennaio 1998, RINA aveva stipulato con Panama una convenzione di diritto pubblico secondo cui l'autorità

governativa delegava alla società le funzioni di verifica e certificazione del naviglio iscritto nei registri nazionali, relativamente alla corrispondenza dei natanti ai requisiti definiti dalle norme interne e dai trattati in vigore per Panama. Ai sensi dell'accordo, i servizi prestati e i certificati rilasciati da RINA si consideravano prestati o rilasciati dallo stesso Stato di Panama che veniva esposto alla responsabilità internazionale in caso di danni cagionati dall'errata valutazione dei requisiti tecnici. Ciò vale a dire che a RINA venivano riconosciuti poteri che esorbitano dalla sfera delle norme applicabili nei rapporti tra privati.

Diversamente si potrebbe ragionare al più per gli atti di mera classificazione. Sebbene tanto la giurisprudenza quanto la dottrina abbiano ritenuto arbitraria la differenza tra classificazione e certificazione ai fini dell'immunità. In tal senso si è pronunciato, ad esempio, il Tribunale di Genova, nel caso gemello (sopra citato). Autorevole dottrina, poi, evidenziando che gli atti di classificazione hanno soltanto tendenzialmente natura di atti *iure privatorum* ha precisato che possono, in determinate circostanze, contenere requisiti di sicurezza che concorrono alla formazione della normativa internazionale in tema di sicurezza della navigazione che gli Stati hanno l'obbligo di far rispettare (S. DOMINELLI, I. QUEIROLO, *Statutory certificates e immunità funzionale del registro italiano navale*, in *Dir. mar.*, 2013, spec. p. 166 ss.). Ciò vale a dire che, in generale, le due attività sono interdipendenti, in quanto dalla classificazione passa l'idoneità di un'imbarcazione a navigare battendo bandiera di uno Stato.

6. In definitiva, sembra che il giudice di Genova abbia tutti gli strumenti per risolvere la delicata questione; ovvero, dichiarare che le attività di classificazione e certificazione delegate a RINA dallo Stato di Panama, che ne resta responsabile, sono espressione di potestà o capacità pubblicistica di un'amministrazione statale straniera. E, di conseguenza, riconoscere alla società il beneficio dell'immunità, sottraendola alla giurisdizione italiana.

D'altra parte, riconoscere l'immunità dello Stato estero non costituisce una restrizione ingiustificata del diritto di adire una corte e, dunque, non è in contrasto con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e l'art. 6, par. 1, della CEDU. Difatti, se è vero che occorre verificare che le limitazioni applicate al diritto di accedere a una corte in virtù del riconoscimento dell'immunità non restringano o riducano l'accesso a un giudice rimasto all'individuo in modo da sacrificare la vera essenza del diritto di cui all'art. 6, par. 1, CEDU (Corte EDU *Al-Adsani* del 2011 e 14 gennaio 2014, *Jones c. Regno Unito*, ricc n. 34356/06 e 40528/06), nella fattispecie il giudice italiano non può che tenere in giusto conto l'alternativa a disposizione dei ricorrenti di far valere le loro pretese dinanzi al giudice di Panama.