



28180-20

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Oggetto

[Redacted names of magistrates]

RESPONSABILITA'
CIVILE - disastro
navale - ente di
certificazione -
immunità

hom
R
C. u.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

[Redacted content of the sentence]

||

410
2020

[Redacted text block]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text block]

[Redacted text]

[Redacted text block]

Fatti di causa

[Handwritten mark]

1. - Nella notte fra il 2 e il 3 febbraio 2006 nel Mar Rosso, durante la navigazione dal porto di Dhiba (Arabia Saudita) verso quello di Safaga (Egitto), si verificò il tragico naufragio della nave traghetto Al Salam Boccaccio 98.

Il naufragio provocò 1097 morti.

La nave batteva bandiera panamense ed era intestata alla Pacific Sunlight Marine Inc., registrata a Panama ma totalmente a capitale egiziano.

La Pacific Sunlight l'aveva acquistata dalla Tirrenia s.p.a. nell'aprile del 1999.

2. - Gli odierni ricorrenti, in proprio o nella qualità di eredi di alcune vittime del naufragio, promuovevano davanti al tribunale di Genova l'azione risarcitoria nei confronti di RINA - Registro italiano navale s.p.a. (*hinc* solo RINA), società con sede in Genova incaricata dei compiti di classificazione della nave ed ente riconosciuto per la certificazione di sicurezza per conto (dal 1999 in poi) dello Stato di Panama.

Secondo gli attori la società convenuta non aveva effettuato adeguati controlli al fine di verificare le condizioni di sicurezza della navigazione del natante, peraltro mal progettato e mal equipaggiato, fatto oggetto di modifiche strutturali nei primi anni '90 e divenuto ormai vetusto.

3. - La convenuta, in via pregiudiziale e assorbente rispetto a ogni altra difesa, eccepiva il difetto di giurisdizione del giudice italiano, essendo competente a giudicare il giudice panamense. Secondo la società genovese la Repubblica di Panama le aveva delegato l'esercizio di funzioni statali, con la conseguente applicazione anche a essa delegata della consuetudine internazionale dell'immunità degli Stati.

4. - L'adito tribunale, con sentenza n. 2097 del 2012, dichiarava l'immunità dalla giurisdizione italiana quanto alle

attività svolte, direttamente o indirettamente, da RINA s.p.a. in qualità di Organizzazione Riconosciuta (*Recognized Organization* – RO secondo il Codice IMO) di Panama successivamente all'assunzione della bandiera panamense da parte della nave; mentre rigettava l'eccezione di immunità quanto alle attività imputate indirettamente a RINA s.p.a. siccome svolte da RINA Ente prima dell'assunzione della bandiera medesima, rimettendo la causa sul ruolo, con separata ordinanza, per l'istruttoria sul punto.

Con successiva sentenza n. 132 del 2014 il tribunale definiva la causa sulla questione ulteriore da ultimo indicata, se cioè RINA s.p.a. dovesse rispondere in qualche modo delle attività compiute sulla nave dalla controllante RINA Ente prima dell'assunzione della bandiera panamense, nel periodo in cui i compiti di certificazione erano stati svolti dalla controllante; e ciò tenuto conto del fatto che RINA Ente aveva ceduto a Rina s.p.a. il relativo ramo d'azienda con atto del 29-7-1999.

A tal proposito respingeva le domande e respingeva altresì l'istanza di autorizzazione alla chiamata in causa di RINA Ente.

5. - Gli attori impugnavano entrambe le sentenze sulla base di sette censure, le prime quattro attinenti alla pregiudiziale affermazione di immunità giurisdizionale e le altre tre ai profili di asserita continuità tra RINA Ente e RINA s.p.a.

Specificamente gli appellanti sostenevano (i) che vi era stata l'accettazione implicita della giurisdizione italiana da parte di RINA s.p.a., per avere essa agito davanti ai tribunali italiani per questioni connesse a quella oggetto della presente controversia; (ii) che vi era stata rinuncia alla possibilità di avvalersi della immunità dalla giurisdizione italiana, a fronte della clausola arbitrale contenuta nei regolamenti per la classificazione delle navi; (iii) che in ogni caso non poteva trovare

riconoscimento alcuno il privilegio d'immunità giurisdizionale, in base ai principi di diritto pubblico internazionale, di diritto costituzionale e di diritto internazionale privato; (iv) che non era stato provato che RINA s.p.a. avesse sempre agito in qualità di RO dello Stato di Panama, né era stato provato che vi fosse stata una investitura ufficiale di RINA s.p.a. da parte dello Stato medesimo, essendo stata omessa, invece, la valutazione della natura privatistica del rapporto con la società armatrice della nave; (v) che doveva essere affermata la completa continuità tra RINA Ente e RINA s.p.a., anche a fini risarcitori, per i fatti non coperti da immunità in quanto inerenti ad attività compiute da RINA Ente quale RO e quale società di classificazione italiana, e in relazione al trasferimento delle obbligazioni per effetto della cessione d'azienda; (vi) che era da aversi per errata la limitazione della responsabilità di RINA s.p.a. per le attività compiute da RINA Ente prima dell'assunzione della bandiera panamense; (vii) che era da considerare illegittimo il diniego di autorizzazione alla chiamata in causa di RINA Ente sul presupposto, erroneo, della tardività della istanza.

6. - Anche Rina s.p.a. proponeva impugnazione.

Segnatamente, con appello incidentale, essa censurava la seconda sentenza nella parte relativa alla mancata dichiarazione del difetto di legittimazione passiva relativamente alle attività di RINA Ente anteriori finanche alla sua costituzione.

7. - La Corte di appello di Genova con sentenza depositata il 26-4-2017 respingeva l'appello principale e riteneva assorbito quello incidentale, confermando la statuizione in punto di immunità e condannando gli appellanti principali alle spese del grado.

Per la parte che maggiormente interessa, riteneva che a RINA s.p.a., in quanto RO, fosse da estendere il privilegio

dell'immunità in quanto giustappunto delegataria di "funzioni statali".

Ciò sulla scorta di indicazioni provenienti da diverse fonti, tra le quali in particolare la corte d'appello menzionava:

(i) la normativa interna (il codice della navigazione) e internazionale, e in particolare le Convenzioni SOLAS e UNCLOS, ratificate sia dall'Italia che da Panama, secondo le quali lo Stato costiero ha il potere-dovere di controllo sui propri natanti e la responsabilità della sicurezza delle persone e della salvaguardia del mare - responsabilità estendibile all'attività di certificazione e quindi intesa (in capo a lui) anche in caso di delega di funzioni alle RO;

(ii) la giurisprudenza interna - e specificamente (a) la sentenza del Tar Liguria n. 1569 del 2007, passata in giudicato in controversia della quale almeno uno degli attuali ricorrenti era stato parte, volta ad affermare che l'attività di classificazione e di certificazione di RINA s.p.a. dovesse inquadrarsi come manifestazione della potestà e della capacità pubblicistica dell'amministrazione statale straniera; (b) la sentenza del Consiglio di Stato n. 3352 del 2005, che avrebbe consentito di negare il valore della tesi degli impugnanti incentrata sulla distinzione tra atti compiuti *iure imperii* e atti compiuti *iure gestionis*;

(iii) la giurisprudenza estera - segnatamente (aa) la sentenza della corte d'appello di Parigi 30-3-2010, che aveva escluso l'immunità per il disastro causato alle coste bretoni dalla petroliera Erika sul rilievo che la società di classificazione (in quel caso la Bureau Veritas) vi avesse rinunciato, così tuttavia confermando il generale principio per cui le società private svolgenti attività di RO godono dell'immunità "in quanto impegnate in una funzione pubblica"; ancora (bb) la

fondamentale sentenza della Corte internazionale di giustizia (CIG) 3-2-2012 sulla controversia tra Germania e Italia relativa alla possibilità di esercitare la giurisdizione civile per gli eccidi commessi durante la seconda guerra mondiale sul territorio nazionale – la quale sentenza ha affermato il principio per cui anche laddove la violazione colpisca beni fondamentali (come la vita umana) non per questo può ravvisarsi una deroga alla immunità degli Stati, codesta potendo ricollegarsi esclusivamente a fatti integranti veri e propri crimini contro l'umanità e a crimini di guerra.

Ulteriormente la corte d'appello escludeva che l'attività di RINA s.p.a potesse essere annoverata tra quelle di "natura meramente tecnica", ritenendo che fossero "la finalità dell'accertamento" (teso a garantire la sicurezza della nave in base agli standard convenzionali) e "l'effetto che ne consegue" a rendere l'attività "di rilevanza pubblica". E a questo riguardo negava una specifica rilevanza anche alla distinzione tra attività di classificazione e attività di certificazione, poiché le relative condizioni "fanno parte di un insieme di regole che condizionano la certificazione statale", cosicché anche il certificato di classe doveva dirsi partecipe, come la certificazione statale, "della stessa natura di atto di rilevanza pubblica".

In questa prospettiva riteneva non conferente l'istanza di rinvio pregiudiziale formulata dagli appellanti principali ai sensi dell'art. 267 del Trattato UE.

In ultimo la medesima corte rigettava, perché non sostenute dagli artt. 2558 e 2560 cod. civ., né dall'art. 1292 cod. civ., le censure riferibili alla responsabilità risarcitoria indiretta di RINA s.p.a. per le attività imputate a RINA Ente in epoca anteriore al disastro.

8. - Gli originari attori in epigrafe nominati hanno proposto ricorso contro la sentenza suddetta, sulla base di sei motivi.

L'intimata ha replicato con controricorso e ha formulato due motivi di ricorso incidentale condizionato, reiterando, inoltre, le doglianze di cui ai motivi di appello incidentale ritenuti assorbiti.

9. - La causa è stata assegnata alle Sezioni unite su sollecitazione dei ricorrenti principali, ai sensi dell'art. 376, secondo comma, cod. proc. civ., attesa l'importanza della questione sottesa.

Le parti hanno depositato memorie.

La Corte, con ordinanza interlocutoria n. 19582 del 2019, ne ha disposto il rinvio a nuovo ruolo in attesa della pronuncia della Corte di giustizia della UE sul rinvio pregiudiziale operato dal tribunale di Genova in separata controversia, ivi pendente su iniziativa dei familiari di altre vittime del medesimo naufragio, avente a oggetto identiche ipotesi di responsabilità civile di RINA s.p.a.

La pronuncia della Corte di giustizia è sopravvenuta giusta sentenza in data 7-5-2020.

Ragioni della decisione

I. - I ricorrenti principali denunziano nell'ordine:

(i) la violazione e falsa applicazione dell'art. 112 cod. proc. civ., della l. n. 619 del 1977 (recante la ratifica della Convenzione tra l'Italia e l'Egitto), degli artt. 7 e 11 della l. n. 218 del 1995 e degli artt. 10, 2, 3, 24, 32 e 111 cost., attesa la mancata declaratoria di decadenza dal privilegio per rinuncia o per tacita accettazione della giurisdizione italiana;

(ii) la violazione o falsa applicazione dell'art. 1 del Regolamento CE n. 44 del 2001 (cd. Bruxelles I) relativamente al diniego di

rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE ai sensi dell'art. 267 del Trattato;

(iii) la violazione o falsa applicazione di diverse norme costituzionali (artt. 2, 3, 10, 23, 29 e 30 cost.), anche alla luce dell'art. 6 della CEDU, nonché degli artt. 2697 cod. civ., 115 e 116 cod. proc. civ., in ordine alla ritenuta sussistenza di una consuetudine internazionale comportante l'immunità giurisdizionale per le attività delle società di classificazione o di certificazione in regime di delega statutale;

(iv) la violazione o falsa applicazione degli artt. 112 cod. proc. civ., 10 cost., 2697 cod. civ., 96 cod. proc. civ., stante la ritenuta sussistenza dei presupposti di fatto dell'immunità anche in assenza di una prova certa sulla decorrenza del privilegio;

(v) la violazione o falsa applicazione degli artt. 2560 e 2558 cod. civ., nonché l'omesso esame di fatti decisivi a proposito: della riferibilità dell'amministrazione di RINA s.p.a. a RINA Ente; dell'abuso di diritto concretizzato dall'atto di conferimento del complesso aziendale; della esistenza di un contratto tra RINA Ente (quale "classe italiana" e RO italiana) e l'armatore Pacific Sunlight Marine Inc. trasferitosi su RINA s.p.a.;

(vi) la violazione o falsa applicazione degli artt. 91, 92 cod. proc. civ. e 6 CEDU in relazione all'avvenuta condanna degli attori alle spese di causa e alla eccessiva liquidazione delle medesime.

Anche in questa sede essi chiedono inoltre il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia della UE sulla questione se, in relazione al Regolamento n. 44/2001, le disposizioni di cui agli artt. 1 (che distingue la materia civile da quella amministrativa) e 2 § 1 (che pone la regola generale del foro del domicilio del convenuto) siano da interpretare, anche alla luce dell'art. 47 della Carta DFUE e dell'art. 6 CEDU, nonché del "considerando" 16 della direttiva 2009/15-CE, nel senso di includere nel campo

di applicazione del regolamento la controversia risarcitoria instaurata dai danneggiati dall'affondamento di una nave e avente per oggetto la dichiarazione di responsabilità civile di una società privata per atti e omissioni nelle attività tutte di natura tecnica relative alla progettazione della nave, alla classificazione di questa e, in qualità di organismo riconosciuto, al rilascio di certificati tecnici (soltanto in quest'ultimo caso per conto di uno Stato straniero extra-UE).

In subordine i ricorrenti chiedono sollevarsi una questione di legittimità costituzionale in merito alla interpretazione (del diritto internazionale consuetudinario) che riconosca l'immunità giurisdizionale propria degli Stati a società o enti di classificazione o di certificazione con sede in Italia e convenuti in Italia per le attività da queste svolte, tutte di natura tecnica, relativamente alla progettazione della nave, alla classificazione di questa e, in qualità di organismo riconosciuto, al rilascio di certificati tecnici, in relazione agli artt. 10 c.1, 2, 3, 29, 30, 32, 24 e 111 della Costituzione alla luce dell'art. 6 § 1 CEDU.

In via ulteriormente subordinata chiedono di affermare la sussistenza della giurisdizione del giudice italiano almeno con riferimento alle domande risarcitorie nei confronti di RINA s.p.a. aventi a oggetto le attività connesse alla nave (progettazione compresa) imputate anche in via di responsabilità solidale, fatta eccezione per le attività di certificazione (RO).

II. - Coi due motivi di ricorso incidentale condizionato la società RINA denuncia a sua volta:

(i) in relazione agli artt. 115, 183 e 345 cod. proc. civ., la ritenuta erronea tardività della produzione documentale costituita dalla certificazione della autorità marittima di Panama relativa alla propria qualità di RO e alla persistenza dell'incarico ricevuto dall'autorità panamense;



(ii) in relazione agli artt. 329 e 342 cod. proc. civ., l'erroneità della negazione circa il passaggio in giudicato parziale (per omesso appello) della sentenza di primo grado relativamente alla ricostruzione dei rapporti contrattuali intercorsi fra Tirrenia e RINA Ente, fra RINA Ente la Pacific Sunlight e fra quest'ultima e RINA s.p.a.

III. - In ordine al ricorso principale, le Sezioni unite osservano innanzi tutto che la sopravvenienza della già citata decisione della Corte di giustizia elide la funzione dell'ipotizzato rinvio pregiudiziale.

Il rinvio è stato fatto in altra sede, sicché essendo sopravvenuta, su eguale quesito, l'afferente decisione della Corte di giustizia ogni questione si sposta sul profilo della rilevanza della medesima decisione quanto all'oggetto specifico della causa.

IV. - Il primo motivo del ricorso principale è infondato.

Al netto della inusuale lungaggine dell'esposizione, i ricorrenti censurano la sentenza per aver mancato di ravvisare nella condotta di RINA s.p.a. (che non aveva eccepito il privilegio in cause connesse a quella in esame e che, soprattutto, aveva proposto, nella stessa causa, una domanda riconvenzionale ex art. 96 cod. proc. civ.) una tacita rinuncia all'immunità.

La critica è nel complesso basata sulla difesa svolta nel procedimento avutosi dinanzi alla giurisdizione francese e culminato nella nota sentenza 30-3-2010 della corte d'appello di Parigi (caso Erika), e in proposito l'impugnata sentenza ha osservato che l'immunità riguarda esclusivamente la situazione in cui il soggetto, che vanta il beneficio, subisce l'azione, e non anche quella di chi assume la posizione di attore.

A tal riguardo ha fatto riferimento al principio affermato da queste Sezioni unite in fattispecie in parte diversa, relativa ai

componenti della Corte di giustizia della CE (Cass. Sez. U n. 11150-97), allorché appunto si disse che l'immunità dalla giurisdizione degli Stati membri, per le sue caratteristiche e per le finalità pubbliche alle quali tende e, tra queste, in particolare, per essere rivolta a garantire la libertà di esercizio delle funzioni dell'organo al quale inerisce, è diretta a proteggere i destinatari dalle interferenze che potrebbero essere esercitate dalle giurisdizioni degli Stati membri, e quindi riguarda (sia per quanto concerne la giurisdizione penale, sia per quelle civili, amministrative e tributarie) esclusivamente la posizione di imputato e di convenuto, ossia "di chi subisce l'azione giurisdizionale"; tanto che nell'ipotesi in cui il soggetto dotato di immunità agisca come attore in nessun caso può avvalersi di tale immunità, eccependola per contrastare eventuali domande riconvenzionali.

Senonché, per quanto debba essere confermato che l'immunità rileva nell'alveo del solo procedimento subito dal soggetto che assume di aver diritto al privilegio, per modo che una rinuncia non può mai esser desunta dal comportamento tenuto dal medesimo soggetto in procedimenti diversi da quello, deve osservarsi che un altro argomento (in senso dirimente) osta - *in iure* - alla tesi degli impugnanti.

Giuridicamente il senso dell'eccezione prospettata da RINA s.p.a. si basa sul concetto di immunità derivata (dalla stessa - e dalla corte d'appello - definita come di tipo funzionale), praticamente costituente specificazione di quella propria dello Stato delegante (Panama).

In diritto internazionale il senso ultimo di tale immunità è in ciò: che si vuole con essa impedire che sia aggirato il divieto di convenire uno Stato in giudizio, dinanzi al giudice straniero, mediante l'azione proposta nei riguardi del soggetto delegato.

Il fondamento della prospettazione implicava la necessità di individuare nello Stato di Panama il soggetto beneficiario del privilegio, poiché RINA s.p.a., in base alla postulazione, non godrebbe – appunto - che dell'immunità derivata.

Questo dell'immunità derivata è il cuore del problema, e sarà affrontato in relazione al terzo motivo di ricorso.

Per ciò che concerne la rinuncia è sufficiente osservare che solo il titolare effettivo dell'immunità diretta può, secondo le regole di diritto internazionale, legittimamente rinunciarvi; e quindi il comportamento assunto da RINA s.p.a. comunque non avrebbe potuto essere considerato efficace allo scopo, né potrebbe esserlo in questa sede di legittimità.

Ciò elide il fondamento della censura sotto ogni punto di vista, benché sia parimenti da confermare la valutazione della corte genovese in ordine alla irrilevanza in sé della proposizione di domande riconvenzionali da parte di RINA s.p.a. nel presente giudizio. Dall'esame della comparsa di costituzione, i cui tratti salienti sono riportati nel controricorso, trova conferma difatti che si era trattato di domande svolte in mero subordine, per l'ipotesi di mancato accoglimento dell'eccezione preliminare.

V. – Viceversa è fondato, nel senso che segue, il terzo motivo del ricorso principale, e tanto conduce alla cassazione della sentenza con assorbimento di ogni questione.

VI. - Tutta la motivazione della corte territoriale, di cui in narrativa è dato sintetico conto, si concretizza nell'assunto per cui RINA s.p.a., benché soggetto di diritto privato, debba godere, in quanto organismo riconosciuto (RO) di Panama, dell'immunità funzionale, in estensione dell'immunità statale.

L'immunità funzionale è l'istituto di cui propriamente possono beneficiare i soggetti che rappresentano lo Stato in base a un rapporto organico.

Secondo la corte territoriale tale sarebbe da considerare RINA s.p.a. in quanto ente certificatore della navigazione all'uopo designato dallo Stato di Panama.

La conclusione, confermativa di quanto già ritenuto dal giudice di primo grado, è stata retta dalla considerazione che deve in tal senso "aversi riguardo soltanto alla funzione svolta", dovendo l'interprete "valutare se tale funzione sia effettivamente una funzione statale, compiuta dal delegato in luogo dello Stato, e per la quale, quindi, può operare l'immunità" (così a pag. 48 della motivazione).

L'affermazione è giuridicamente errata.

L'errore si colloca a livello della ricognizione della fattispecie legale, poiché l'immunità, istituto cardine del diritto internazionale al quale la sentenza si riferisce seppure nella forma cd. derivata che interesserebbe la società RINA, non è affatto una conseguenza assoluta della funzione svolta, quasi che ogni qual volta la funzione esercitata sia (*lato sensu*) statale essa (immunità) debba necessariamente affermarsi.

VII. - Al centro di ampie ricostruzioni dottrinali, il principio di diritto internazionale consuetudinario sull'immunità giurisdizionale degli Stati (*par in parem non habet imperium*) non ha un valore assoluto.

Esso, finanche nella prassi internazionale, trova un'applicazione limitata ai soli atti compiuti dagli Stati *iure imperii*, secondo peraltro l'accezione ristretta che è propria di questo termine (v. già C. giust. 19-7-2012, causa C-154/11, *Mahamdia*) e che allude agli atti di governo.

Tanto la corte d'appello ha negato (più volte implicitamente e poi anche esplicitamente, a pag. 59 della motivazione), facendo leva invece su una nozione lata (e distorta) del concetto.

Ciò ha fatto in base ad affermazioni giurisprudenziali (come quelle ricavate dalle citate decisioni del giudice amministrativo) generiche, non vincolanti e comunque non pertinenti, siccome limitate a fattispecie di tutt'altra natura.

Per converso la restrizione dell'immunità statale ai soli atti *iure imperii* secondo l'accezione specifica sopra richiamata, che allude agli atti in cui si esprime la prerogativa sovrana estrinsecata dalla potestà politica, si impone per diverse concentriche ragioni.

VIII. – Innanzi tutto l'indicazione di quel che rileva per individuare i connotati di una simile attività, a fronte del naufragio di cui si discute, deve essere evinta dal recente arresto di cui alla sentenza 7-5-2020 della Corte di giustizia (causa C-641/18).

Alla effettiva portata di codesta decisione è necessario dedicare uno spazio consono, perché è vano il tentativo della difesa della società resistente di sminuirne il significato.

Con la citata sentenza la Corte di giustizia ha esplicitato le interferenze correnti tra le attività di classificazione e di certificazione di navi per conto e su delega di uno Stato sovrano e la nozione di "materia civile e commerciale" finalizzata all'applicazione del Regolamento UE n. 44 del 2001 (sul che, in termini generali, v. la già citata C. giust. 19-7-2012, *Mahamdia*).

In proposito ha ritenuto essenziale l'accertamento relativo alla concreta riconduzione dell'attività svolta all'esercizio di prerogative dei pubblici poteri secondo il diritto unionale: *"L'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 44/2001 deve essere interpretato nel senso che un ricorso per risarcimento danni proposto contro persone giuridiche di diritto privato che esercitano un'attività di classificazione e di certificazione di navi per conto e su delega di uno Stato terzo rientra nella*

nozione di «materia civile e commerciale» ai sensi di tale disposizione e, di conseguenza, nell'ambito di applicazione di tale regolamento, qualora tale attività non sia esercitata in forza di prerogative dei pubblici poteri ai sensi del diritto dell'Unione, circostanza che spetta al giudice del rinvio valutare. Il principio di diritto internazionale consuetudinario sull'immunità giurisdizionale non osta all'esercizio, da parte del giudice nazionale adito, della competenza giurisdizionale prevista da detto regolamento in una controversia relativa a un siffatto ricorso, qualora detto giudice constati che tali organismi non si sono avvalsi delle prerogative dei pubblici poteri ai sensi del diritto internazionale".

Codesta ultima frase ("qualora detto giudice constati che tali organismi non si sono avvalsi delle prerogative dei pubblici poteri ai sensi del diritto internazionale") costituisce logico corollario di un principio già dalla medesima Corte di giustizia ben vero fissato in ordine ai confini della materia civile e commerciale all'uopo rilevanti.

E' stato infatti chiarito che restano al di fuori della materia civile e commerciale - notoriamente autonoma e di ben ampio contenuto (v. C. giust. 23-10-2014, in causa C-302/13, e C. giust. 6-2-2019, in causa C-537/17) - i soli rapporti intercorrenti con pubbliche autorità "che agiscano nell'esercizio di pubblici poteri" (cfr. C. giust. 28-4-2009, in causa C-420/07), e che non siano per tale ragione soggetti all'applicazione del diritto privato e commerciale.

Ove si tratti di attività mediate (dietro compenso) da società di diritto privato, codesti rapporti debbono essere comunque identificati in quelli nei quali le società agiscano esercitando a loro volta poteri decisionali appartenenti al novero delle prerogative sovrane, poteri ampiamente discrezionali e,

come tali, prescindenti dal quadro normativo teso a regolarne le caratteristiche e le modalità di espletamento.

IX. - Che sia questo il senso specifico dell'affermazione appena illustrata è confermato dal contemporaneo rinvio della Corte di giustizia a precedenti omologhi quanto al concetto, oltre che dalla coerenza riscontrabile nell'evoluzione del diritto unionale sul tema della competenza giurisdizionale.

Sono invero precedenti omologhi quelli riferiti alle attività degli enti di diritto privato incaricati di verificare e di certificare che le imprese che realizzano lavori pubblici soddisfino le condizioni previste dalla legge. E difatti anche codesti precedenti (per esempio C. giust. 12-12-2013, in causa C-327/12), non a caso richiamati in sentenza per analogia, portano a escludere che le afferenti attività, giustappunto perché di mera verifica e di susseguente certificazione, possano esser considerate riconducibili *"all'autonomia decisionale propria dell'esercizio di prerogative dei pubblici poteri"*, dato che tale verifica, compiuta sotto diretta sorveglianza dello Stato, *"è definita in tutti i suoi aspetti dal quadro normativo nazionale"*.

A sua volta lo sviluppo del diritto unionale avvalorava la specificità del concetto medesimo, apparendo non secondario che il confine dell'immunità, quanto agli atti esercitati nel contesto di un potere sovrano, sia stato infine codificato nel nuovo testo del Regolamento (UE) n. 1215/2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (cd. Nuovo Regolamento Bruxelles I).

Il riferimento è all'art. 1, che esclude dall'ambito di estensione del Regolamento la materia fiscale, doganale e amministrativa e la responsabilità dello Stato *"per atti o omissioni nell'esercizio di pubblici poteri (acta iure imperii)"*.

X. – Trova dunque riscontro, nella essenziale convergenza dei principi evocati, una conclusione del tutto diversa da quella postulata dalla corte ligure.

La conclusione è che l'affermazione di immunità giurisdizionale dipende sì dalla sostanza dell'attività sottesa alla controversia, indipendentemente dalla natura pubblica del soggetto coinvolto nella lite, ma non può essere riconosciuta in presenza di mere attività di ordine genericamente statale (*id est*, ordinariamente rimesse alla responsabilità dello Stato sebbene svolte, tramite designazione, da società private). La nozione di immunità rileva solo quando la controversia riguardi "*atti di sovranità compiuti iure imperii*", per modo che, contemporaneamente e di contro, ogni affermazione di immunità deve essere esclusa tutte le volte in cui la domanda verta su atti (ovvero sulle conseguenze di atti) che in quella specifica nozione non rientrano.

XI. – Va ora aggiunto che una medesima conclusione si impone al giudice nazionale anche oltre l'autorevolezza della fonte.

Si impone in vero pure considerando i concorrenti profili di necessaria compatibilità con l'interpretazione presupposta dalla CEDU e dal diritto interno costituzionale.

Da questo punto di vista la convergenza dei valori finisce col condizionare perfino con maggiore nettezza il governo dell'esegesi, in guisa dell'unica determinazione sostenibile.

E questo risolutamente porta a respingere l'idea - ancora paventata dalla difesa della controricorrente ma assolutamente infondata perché minata dalla medesima erroneità del presupposto concettuale di esordio - secondo cui la corte d'appello avrebbe rettamete eseguito, addirittura in doppia conforme, l'accertamento rilevante in materia, a fronte di

enunciati della Corte di giustizia da relegare entro i margini dell'*obiter dictum*.

La Corte di giustizia ha richiamato l'antecedente sentenza 25-5-2016, in causa C-559/14, e ha sottolineato che le norme che costituiscono espressione del diritto internazionale consuetudinario vincolano, in quanto tali, le istituzioni dell'Unione e fanno parte del suo ordinamento giuridico. Per altro verso ha ricordato che ogni giudice nazionale che attua il diritto dell'Unione deve rispettare le esigenze derivanti dall'art. 47 della Carta: e dunque deve assicurarsi che l'accoglimento dell'eccezione di immunità giurisdizionale non sia tale da privare i soggetti interessati del loro diritto di adire un giudice, nel contesto (per l'appunto) della tutela giurisdizionale effettiva garantita dall'art. 47.

A tal proposito, seppure sinteticamente, la Corte di giustizia ha dimostrato di considerare altamente problematica un'estensione dell'immunità giurisdizionale al di là del limite dell'interpretazione restrittiva.

Ebbene, convergente è l'ottica del diritto interno costituzionale, nel senso che la necessità di una interpretazione restrittiva, cui ancorare il riconoscimento dell'immunità giurisdizionale per gli *acta iure imperii*, è l'unica compatibile coi controlimiti offerti dall'ordinamento costituzionale italiano, in base al necessario bilanciamento col diritto umano fondamentale di accesso a un giudice. Diritto – giova rammentare – che è ampiamente riconosciuto a livello generale e internazionale, e che non costituisce prerogativa della sola Carta della UE, nell'alveo della tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 47 (v. C. giust. 6-11-2012, in causa C-199/11).

Il diritto di accesso al giudice è difatti immanente al diritto all'equo processo sancito dall'art. 6 della CEDU, nel perimetro

segnato da una giurisprudenza tesa a evidenziare che il riconoscimento dell'immunità - ove non demarcata dalla funzione, e quindi non calibrata sul perseguimento di uno scopo legittimo di salvaguardia delle relazioni tra gli Stati grazie al rispetto del principio di sovranità (v. Corte Edu 14-1-2014, Jones c. Regno Unito, Corte Edu 21-11-2001, Al-Adsani c. Regno Unito) - può determinare una ingiustificata compressione di quel diritto.

In sequenza, la conclusione va rapportata al conforme principio discendente dall'art. 111 cost., in combinazione con gli artt. 3 e 24 cost., poiché così è da intendere anche l'interpretazione offerta dalla Corte costituzionale.

Invero proprio nell'obiettivo del bilanciamento si è collocata la sottolineatura di contrarietà ai principi dell'ordinamento costituzionale italiano di quanto altrimenti risultante dalla sentenza 3-2-2012 della Corte internazionale di giustizia sul noto caso Germania c. Italia (v. C. cost. n. 238 del 2014): vale a dire che l'immunità di uno Stato straniero dalla giurisdizione del giudice italiano *"protegge la funzione, non anche comportamenti che non attengono all'esercizio tipico della potestà di governo"*, e richiede (peraltro) il riscontro di un nesso di non estraneità all'esercizio legittimo della suddetta potestà, col fine di non rendere sproporzionato il sacrificio del concorrente diritto di accesso a un giudice.

XII. - E allora, ciò considerando, le Sezioni unite non possono esimersi dal constatare come gli aspetti essenziali del problema, che intercettano i diritti costituzionalmente rilevanti, siano stati tenuti in nessun conto dalla corte d'appello di Genova. La quale si è determinata sull'immotivato presupposto che, ai fini dell'immunità, debba aversi riguardo *"soltanto alla funzione svolta"*, quasi che all'interprete competa di valutare

asetticamente se (e solo se) "tale funzione sia effettivamente una funzione statale, compiuta dal delegato in luogo dello Stato".

Codesta affermazione è in sé, nella sua indeterminatezza, errata, come s'è visto, poiché il giudizio implicava doversi stabilire se la società RINA avesse agito esercitando, all'esito del rapporto convenzionale con lo Stato di Panama, il pubblico potere strettamente connaturato all'ambito di attività *iure imperii*.

In ogni caso non avrebbe potuto essere predicata, dovendosi considerare anche il ripetuto nesso di bilanciamento; il quale risaltava (e risalta) come punto cardinale di una conclusione ben diversa giacché, in un contesto istituzionale contraddistinto dalla centralità dei diritti dell'uomo, proprio il concorrente diritto di accesso alla giurisdizione (da assicurare nel segno di una tutela effettiva anche secondo l'art. 24 cost.) si sarebbe dovuto inferire come ingiustificatamente ostacolato da un'affermazione generalizzata del tipo di quella fatta.

Cosa che si sarebbe dovuto cogliere tenendo mente alla circostanza che l'esegesi estensiva, infine prediletta, avrebbe finito per legittimare (come in effetti ha legittimato) l'esercizio dell'azione risarcitoria solo dinanzi alle autorità panamensi, e solo di riflesso alle (inesplicate) norme di quello Stato; con l'inevitabile corollario di accettare che l'esercizio medesimo di quell'azione (dinanzi all'autorità panamense) potesse risultare infine paralizzato da una difesa esattamente speculare a quella che qui rileva. Una difesa circolare (certo), poiché incentrata sull'assunto per cui l'azione delle vittime dell'evento avesse a prospettarsi nei confronti della società delegata dinanzi agli organi giurisdizionali della sua sede, per atti (di classificazione e di certificazione) non rilevanti ai fini dell'immunità perché non implicanti l'esercizio di poteri sovrani; e purtuttavia una difesa

efficace e potenzialmente tranciante rispetto a ogni varco funzionale all'accertamento di merito, in netta contrapposizione col fine ultimo di ogni processo.

Di questo sviluppo avrebbe dovuto subito riscontrarsi l'insostenibilità, anche e solo sul piano dei diritti fondamentali e dei correlati equilibri costituzionali.

Cosicché la tesi che ne fa da supporto deve essere infine decisamente rifiutata.

XIII. - Ora il criterio di giudizio facente leva sul compimento del pubblico potere insito in un ambito di attività *iure imperii* (in senso stretto), mediante esplicitazione di prerogative riservate all'autorità sovrana, va improntato alla constatazione che, in generale, le attività di classificazione e di certificazione non comportano un potere decisionale che prescindano dal quadro normativo, di fonte eminentemente internazionale, predefinito a garantire le condizioni di sicurezza in mare.

E a questo scopo un'altra considerazione appare necessaria.

La corte d'appello di Genova ha mostrato di ritenere irrilevante la distinzione tra le dette attività (di classificazione e di certificazione), poiché ha affermato - a pag. 68 della motivazione - che l'attività di RINA s.p.a., per quanto svolta nell'ambito della normativa e dei criteri dettati dalle Convenzioni SOLAS e UNCLOS, era da considerare espressione di immunità per la finalità pubblica dell'accertamento.

Anche questa affermazione è errata, e lo è nel presupposto.

Deve essere rammentato che la classificazione di una nave consiste nel rilascio di un certificato da parte di una società scelta dall'armatore, il quale certificato attesta che la nave è

progettata e costruita conformemente alle regole di classe fissate secondo i principi previsti dall'IMO ("Organizzazione marittima internazionale"). Dimodoché l'ottenimento del certificato di classificazione diventa poi condizione della certificazione regolamentare, che avviene dopo che l'armatore ha scelto lo Stato di bandiera.

A sua volta l'attività di certificazione si sostanzia nel rilascio del certificato regolamentare da parte dello Stato di bandiera (ovvero, in nome di questo, da parte di uno degli organismi abilitati a effettuare apposite ispezioni) conformemente alla Convenzione SOLAS 74 ("Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare", conclusa a Londra il 1-11-1974).

Se è vero che le attività di classificazione e di certificazione sono spesso esercitate dalla stessa società, come la corte d'appello ha ritenuto di sottolineare, non è men vero che le due attività tra loro si distinguono per finalità e per oggetto, ancorché le stesse infine riguardino pur sempre, in generale, la sicurezza della nave: invero le prime neppure annoverano propriamente una delega pubblica; e le seconde, per quanto fatte su delega (normalmente in base a una convenzione commerciale), impegnano l'espletamento di attività di ordine tecnico, esattamente regolate dalla convenzione citata (regola 3-1, della parte A-1, cap. II-1, e regola 6 del cap. I).

A sua volta lo Stato di bandiera non può sottrarsi al rispetto degli obblighi di garanzia. Anche lui è astretto dalla necessità di adottare le misure necessarie a salvaguardare la sicurezza in mare, e tra queste in particolare (cfr. la Convenzione UNCLOS, "Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare", conclusa a New York il 10-12-1982) le misure relative alla *"costruzione, attrezzature e navigabilità delle navi"*. Il loro

rispetto condiziona l'efficace esercizio della propria giurisdizione (e del proprio controllo) in ordine alle questioni di carattere amministrativo, tecnico e sociale sulle navi che battono la sua bandiera (v. art. 94 di tale Convenzione).

Tuttavia rientra nelle prerogative dello Stato di bandiera l'interpretazione dei requisiti necessari al rispetto delle misure suddette, mentre questo non è dato alle società (di classificazione e) di certificazione.

E' pacifico in causa che lo Stato di Panama ha conferito a RINA s.p.a. il solo svolgimento dell'attività di certificazione, funzionale a stabilire il rispetto da parte della nave dei requisiti previsti. Ed è consequenziale affermare, difettando ogni diversa risultanza finanche in base all'accertamento ritenuto in sentenza, che nessuna potestà di interpretazione di quei requisiti era stata parimenti conferita alla società.

Questo comporta che è errata, nell'impugnata sentenza, finanche la modalità di apprezzamento degli elementi della fattispecie.

Si deve alle citate Convenzioni (e soprattutto alla Convenzione SOLAS 74) l'individuazione dei criteri tecnici e degli standard da seguire per garantire la sicurezza in mare (il che è riconosciuto dalla stessa corte d'appello); per cui la finalità dell'accertamento, se attribuiva al rilascio del certificato di sicurezza il connotato di atto a rilevanza pubblica, niente aggiungeva (e niente toglie) al fatto che pur sempre di trattava di compiere un'attività di ordine tecnico regolata in base a dettami prestabiliti e a parametri normativi.

Consegue che non è essenziale la circostanza che la certificazione sia stata svolta su delega o per conto dello Stato, né che essa abbia avuto una generica finalità pubblica.

Tutto questo è ovvio, ma non rileva.

L'elemento determinante, ai fini del riconoscimento dell'immunità dalla giurisdizione italiana, era (ed è) invece un altro, e cioè che la sostanza dell'attività fosse stata commissionata mediante conferimento di poteri esorbitanti dalla sfera delle norme fissate in guisa di regolamentazione.

Ciò non è dato riscontrare, come questa Corte può affermare attraverso il diretto esame degli atti.

A tal proposito deve rammentarsi che ogni qual volta si tratti di risolvere questioni di giurisdizione (e in ogni altro caso in cui l'indagine sia diretta ad accertare se il giudice di merito sia incorso in un *error in procedendo*) la Corte di cassazione è giudice del fatto processuale. In questa angolazione ha il potere di esaminare direttamente gli atti di causa (v. tra le tante Cass. Sez. U n. 5640-19, Cass. Sez. U n. 20181-19), ferma la necessità (qui puntualmente rispettata) di una sollecitazione del potere di accertamento mediante deduzione del corrispondente vizio a opera del ricorrente.

Ai fini dell'apprezzamento della potestà giurisdizionale rileva la situazione di fatto come prospettata nella domanda al momento della sua formulazione (artt. 5 e 386 cod. proc. civ.).

Le Sezioni unite della Corte sono dunque, in questo processo, l'organo giudiziario nazionale abilitato a svolgere l'accertamento al quale ha alluso la sentenza 7-5-2020 della Corte di giustizia.

Essendo discussa una questione di giurisdizione, esse sono il giudice del fatto, sicché possono e debbono esaminare gli atti la cui valutazione incida sulla determinazione della giurisdizione, tenendo conto, peraltro, che le risultanze vanno considerate, ai sensi dell'art. 386 cod. proc. civ., per come emergenti dalla domanda giudiziale e dalla sua eventuale precisazione, avuto

riguardo alla *causa petendi* e al *petitum* sostanziale (cfr. Cass. Sez. U n. 156-20).

XIV. – Nel caso concreto l'oggetto della controversia risulta esser stato rapportato a una pretesa risarcitoria avente base in contestazioni di ordine tecnico, avendo gli attori censurato per incongruenze professionali, omissioni, negligenze (e via seguitando) le attività ispettive e le conseguenti valutazioni tecniche fatte dalla società RINA nel contesto dell'attività a essa deferita in quanto RO.

Gli elementi essenziali della fattispecie emergono nitidamente, nella detta prospettiva, dalla stessa sentenza, a misure del fatto di essere stata commissionata a RINA s.p.a. unicamente l'attività di (classificazione e di) certificazione.

L'attività è stata postulata come svolta in base a un rapporto di natura commerciale col fine di stabilire se la nave Al Salam Boccaccio '98 avesse i requisiti per ottenere il certificato in coerenza con le previsioni convenzionali.

Una simile attività, per quanto in senso lato partecipe di una funzione accertativa pubblica, non può nella sua esplicazione tecnica considerarsi espressione di esercizio di prerogative sovrane dello Stato delegante.

Ne consegue che in relazione alla pretesa risarcitoria prospettata dagli attori contro la predetta società deve essere affermata la giurisdizione del giudice italiano.

XV. – Solo per completezza vale la pena aggiungere che il non assoggettamento di una simile regiodicanda alla fattispecie di immunità giurisdizionale trova oggi una definitiva conferma nella Direttiva 2009/15-CE del 23-4-2009, riguardante le norme comuni per gli organismi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi.

Anche questa Direttiva – non per altro evocata dalla stessa Corte di giustizia a corredo del quadro normativo – si iscrive, completandola, nell'attuale linea di tendenza contraria a fornire alle RO un'immunità giurisdizionale.

Il sedicesimo "considerando" (che gli odierni ricorrenti avevano richiamato dinanzi alla corte d'appello) stabilisce che *"quando un organismo riconosciuto, i suoi ispettori o il suo personale tecnico provvedono al rilascio dei certificati obbligatori per conto dell'amministrazione, gli Stati membri dovrebbero considerare la possibilità di permettere loro, per quanto concerne tali attività delegate, di essere soggetti alle garanzie giuridiche commisurate e ad una protezione giurisdizionale, incluso l'esercizio di adeguate azioni di difesa, eccezion fatta per l'immunità, prerogativa che può essere invocata dai soli Stati membri, quale inseparabile diritto di sovranità che come tale non può essere delegato"*.

L'impugnata sentenza ha svilito la portata del riferimento.

In particolare ha svalutato il rimando tratto dall'inciso *"eccezion fatta per l'immunità"* reputandolo non essenziale, perché non costituente parte precettiva della Direttiva e perché compreso in un ambito comunque circoscritto all'area comunitaria, dalla quale è escluso lo Stato di Panama.

Che lo Stato di Panama sia estraneo all'area comunitaria è constatazione ovvia.

E però la contigua svalutazione dell'importanza della Direttiva non può essere condivisa, né può esserlo il rilievo che allude alla funzione limitata del "considerando".

Se la Direttiva fosse direttamente applicabile al caso concreto, perché ad esempio la società avesse agito nel vigore di essa come RO della UE, ogni questione sarebbe risolta *in nuce*.

Tuttavia, per quanto non applicabile, la Direttiva ha una sua importanza, giacché proprio quel "considerando" concorre a identificare la direzione intrapresa dal diritto unionale in esatta consonanza ai limiti della nozione di immunità.

Anche il citato "considerando" – in altre parole - è indice di validazione del nesso che, a livello esegetico, deve poter legare l'istituto dell'immunità alla prerogativa invocabile dagli Stati nell'esercizio di funzioni sovrane non delegabili ("*quale inseparabile diritto di sovranità che come tale non può essere delegato*"). E quindi può servire (e serve) alla ricognizione delle norme consuetudinarie che regolano gli istituti storici del diritto internazionale, come appunto l'immunità, la cui *ratio* è insita al concetto di sovranità statale.

La causa oppone gli attori a una società privata italiana.

Come rilevato in dottrina, non è senza significato che la Direttiva del 2009 (denominata "Erica III") sia stata emanata a seguito del caso "Erica", che la stessa corte d'appello ha menzionato di riflesso all'immunità della società di certificazione ivi ritenuta (asseritamente per implicito) dalla sentenza della corte d'appello di Parigi del 30-3-2010.

La Direttiva, per il senso delle espressioni usate e per la *ratio* del procedimento di approvazione, induce a ravvisare il tracciato di completamento del diritto dell'Unione, e a escludere una base consuetudinaria per l'estensione dell'immunità degli Stati alle società delegate al compimento di operazioni del tipo di quella oggetto di causa.

Ogni riferimento all'estensione dell'immunità degli Stati presupporrebbe di cogliere, del resto, una base consuetudinaria all'uopo conducente; e quindi una base incentrata su una conforme *opinio iuris*.

Da questa *opinio iuris* la Direttiva, che pure esprime le posizioni, e dunque in senso lato le "opinioni", degli Stati sovrani, significativamente si discosta.

XVI. – L'impugnata sentenza è cassata.

Sono assorbiti i restanti motivi del ricorso principale ed è assorbito pure, in relazione all'oggetto, il ricorso incidentale condizionato.

La causa è rinviata al tribunale di Genova, in diversa composizione, ai sensi dell'art. 383, terzo comma, cod. proc. civ.

Il tribunale provvederà anche sulle spese del giudizio svoltosi in questa sede di legittimità.

p.q.m.

La Corte accoglie il terzo motivo del ricorso principale, rigetta il primo e dichiara assorbiti gli altri; dichiara assorbito il ricorso incidentale; dichiara la giurisdizione del giudice italiano; cassa l'impugnata sentenza e rinvia, anche per le spese del giudizio di cassazione, al tribunale di Genova.

Deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni unite civili, addì 3 novembre 2020.

Il Consigliere estensore

Il Presidente

DEPOSITATO IN CANCELLERIA

oggi,1.0.D.I.C. 2020.....



Il Funzionario Giudiziaro

Il Funzionario Giudiziaro
Lina PACITTI