

# Versione anonimizzata

C-641/18 - 1

Causa C-641/18

## Domanda di pronuncia pregiudiziale

### Data di deposito:

12 ottobre 2018

### Giudice del rinvio:

Tribunale di Genova (Italia)

### Data della decisione di rinvio:

28 settembre 2018

### Attori:

LG e a.

### Convenute:

Rina SpA

Ente Registro Italiano Navale

Iscritto nel Registro della Corte di giustizia sotto il n° ..... 1094002	
Lussemburgo, 16. 10. 2018	Per il Cancelliere,
Fax/E-mail: .....	Roberto Schiano
Depositato il: 12/10/18	Amministratore

RG N.9852/2013

## IL TRIBUNALE DI GENOVA

[OMISSIS]

nel procedimento civile promosso da

**LG e dagli altri attori** [OMISSIS] elettivamente domiciliati in Genova,  
[OMISSIS]

Parte attrice.

Contro

IT

**RINA s.p.a. ed ENTE REGISTRO ITALIANO NAVALE, [OMISSIS]**  
elettivamente domiciliati in Genova, [OMISSIS]

Parte convenuta.

[Or.2]

\*\*\*\*\*

## **1. PROCEDIMENTO PRINCIPALE**

### **1.1. Esposizione succinta del procedimento**

Con atto di citazione [OMISSIS] gli attori - famigliari delle vittime e passeggeri sopravvissuti del naufragio del traghetto Al Salam Boccaccio '98, avvenuto il 2-3/2/2006 nel Mar Rosso, con oltre 1000 vittime - promuovevano un giudizio nei confronti dei convenuti per sentir accertare la responsabilità civile concorsuale e/o solidale dei medesimi per tutti i danni patrimoniali e non patrimoniali subiti *jure proprio* o *jure successionis* a causa di detto; nonché per ottenere la conseguenziale condanna al risarcimento di tali danni. Gli attori allegano che le attività di classificazione e certificazione rese dalle convenute nonché le decisioni e le direttive da esse assunte sarebbero state eseguite colposamente, producendo l'instabilità della nave e l'insicurezza della sua navigazione e causandone l'affondamento.

I convenuti si costituivano [OMISSIS], contestando le domande attoree sotto vari profili, tra i quali, in particolare - per quanto qui interessa - l'immunità dei convenuti dalla giurisdizione italiana. Tale eccezione si fonda, in estrema sintesi, sul fatto che RINA s.p.a. e RINA ENTE sono state convenute in relazione ad attività svolte in qualità di delegate di uno stato sovrano estero, la Repubblica di Panama; attività che costituiscono estrinsecazione delle prerogative sovrane dello stato estero delegante, nel cui nome e interesse sono state svolte dalle medesime convenute.

Sulla questione - unica rilevante nella presente domanda di pronuncia pregiudiziale - gli attori replicano che, attesa la residenza in Italia di entrambe le parti convenute (nello specifico in Genova) e stante la natura di "materia civile" della controversia, la giurisdizione italiana e la competenza del Tribunale adito sussistono ai sensi dell'art. 2, para[grafo] 1, del regolamento CE n. 44/2001 (Bruxelles I). In particolare, secondo gli attori:

- ai sensi dell'art. 1, il regolamento Bruxelles I non trova applicazione quando la controversia riguardi «*la materia fiscale, doganale ed amministrativa*» (para[grafo] 1);

[Or.3]

- tuttavia in tali limitati casi - e in particolare nella materia amministrativa - non rientrerebbe il caso dell'eccezione di immunità giurisdizionale sollevata dalle due convenute RINA in quanto la nozione di atti *jure imperii* è da circoscrivere agli atti posti in essere da Stati e autorità pubbliche nell'esercizio politico di sovranità statale, mentre non vi rientrano le attività di progettazione, classificazione e certificazione, governate da regole tecniche, prive di discrezionalità e comunque estranee alle scelte politiche e a alle prerogative di uno Stato sovrano;
- ciò anche - per quanto riguarda la normativa europea - alla luce dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dell'art. 6/1 della CEDU e del considerando 16 della direttiva 2009/15/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009, "*relativa alle disposizioni ed alle norme comuni per gli organismi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi e per le pertinenti attività delle amministrazioni marittime (rifusione)*".

## **1.2. Breve illustrazione dei fatti di causa**

[OMISSIS] [Or.4] [OMISSIS] [Questioni procedurali di rilievo meramente interno]

## **2. DIRITTO NAZIONALE**

### **2.1. Disposizioni nazionali richiamate**

#### **Art. 10/1 Costituzione**

#### **Diritto internazionale e condizione giuridica dello straniero**

*"L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute."*

#### **Art. 24/1 Costituzione**

#### **Tutela dei diritti soggettivi e interessi legittimi**

*"Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi."*

### **2.2. Giurisprudenza nazionale in materia**

#### **Corte Costituzionale n. 238 del 22/10/2014 (Massima)**

*«La Costituzione impone di accertare se la norma internazionale sull'immunità degli Stati, come interpretata nell'ordinamento internazionale, possa entrare nell'ordinamento italiano, in quanto non contrastante con principi fondamentali e*

*diritti inviolabili; infatti, il verificarsi di tale ultima ipotesi esclude l'operatività del meccanismo di adattamento automatico dell'art. 10; primo comma, Cost., con la conseguenza inevitabile che la norma internazionale, per la parte confliggente con i predetti principi e diritti, non entra nell'ordinamento e non può essere quindi applicata. Fra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale vi è il diritto di agire e di resistere in giudizio a difesa dei propri diritti (il diritto al giudice) riconosciuto dall'art. [Or.5] 24 Cost. in primis per la tutela dei diritti fondamentali della persona. L'art. 24 Cost. è strettamente legato all'art. 2 Cost.: quest'ultimo è la norma sostanziale posta, tra i principi fondamentali della Costituzione, a presidio dell'invulnerabilità dei diritti fondamentali della persona, tra i quali[OMISSIS] la dignità; anche il primo presidia la dignità della persona, tutelando il suo diritto ad accedere alla giustizia per far valere il proprio diritto inviolabile. Nei rapporti con gli Stati stranieri, il diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale può essere limitato purché vi sia un interesse pubblico riconoscibile come potenzialmente preminente sul principio consacrato nell'art. 24 Cost. Tuttavia, la norma consuetudinaria internazionale sull'immunità dalla giurisdizione degli Stati stranieri, nella parte in cui esclude la giurisdizione del giudice sulle cause di risarcimento dei danni sofferti dalle vittime di crimini contro l'umanità e di gravi violazioni dei diritti fondamentali della persona, determina il sacrificio totale del diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti delle suddette vittime, senza che sia possibile ravvisare un preminente interesse pubblico antagonista. L'immunità dello Stato straniero dalla giurisdizione del giudice italiano consentita dagli artt. 2 e 24 Cost., se ha un senso, logico prima ancora che giuridico, tale da giustificare il sacrificio del principio della tutela giurisdizionale dei diritti inviolabili, deve collegarsi, nella sostanza e non solo nella forma, con la funzione sovrana dello Stato straniero, con l'esercizio tipico della sua potestà di governo. Crimini contro l'umanità, quali la deportazione, i lavori forzati e gli eccidi, non possono giustificare il sacrificio totale della tutela dei diritti inviolabili delle vittime di quei crimini. In un contesto istituzionale contraddistinto dalla centralità dei diritti dell'uomo, esaltati dall'apertura dell'ordinamento costituzionale alle fonti esterne, la circostanza che per la tutela dei diritti fondamentali delle vittime dei crimini de quibus sia preclusa la verifica giurisdizionale rende del tutto sproporzionato il sacrificio di due principi supremi consegnati nella Costituzione rispetto all'obiettivo di non incidere sulla sovranità dello Stato, allorché quest'ultima si sia espressa con comportamenti palesemente criminali ed estranei all'esercizio legittimo della potestà di governo.*

*Inoltre, il diritto al giudice sancito dalla Costituzione richiede una tutela effettiva dei diritti dei singoli: proprio l'insussistenza della possibilità di una tutela effettiva dei diritti fondamentali mediante un giudice rende manifesto il contrasto della norma internazionale, come definita dalla CIG, con gli artt. 2 e 24 Cost. Tale contrasto impone [Or.6] di escludere che operi il rinvio di cui all'art. 10, primo comma, Cost., limitatamente all'estensione dell'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati alle azioni di danni provocati da atti ritenuti iure imperii in violazione del diritto internazionale e dei diritti fondamentali della persona. Pertanto, la parte della norma internazionale che confligge con i*

*predetti principi fondamentali non è entrata nell'ordinamento italiano e non vi spiega alcun effetto.»*

**Corte di Cassazione a Sez. Un., n. 15812 del 29/7/2016 (Massima)**

*«L'immunità dalla giurisdizione civile degli Stati esteri per atti "iure imperii" costituisce una prerogativa (e non un diritto) riconosciuta da norme consuetudinarie internazionali, la cui operatività è preclusa nel nostro ordinamento, a seguito della sentenza della Corte cost. n. 238 del 2014, per i "delicta imperii", per quei crimini, cioè, compiuti in violazione di norme internazionali di "ius cogens", in quanto tali lesivi di valori universali che trascendono gli interessi delle singole comunità statali.»*

**Corte d'Appello di Genova, n. 534 del 26/4/2017 [OMISSIS]**

*"(...) gli appellanti hanno richiamato il 16° considerando della direttiva 2009/15 CE, che così recita: "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 a 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."*

*Condivisibilmente il primo Giudice ha rilevato come i considerando non siano una parte precettiva delle direttive ma esprimano solo un suggerimento agli Stati membri, che nel caso in esame, l'Italia non ha seguito introducendo la Direttiva nell'ordinamento interno con il D.Lgs 104/2011, non prevedendosi alcun superamento dell'immunità almeno relativamente alle RO.*

*(...)*

**[Or.7]**

*Piuttosto, proprio il travaglio e la lunga elaborazione di cui danno conto gli appellanti, che hanno riportato le diverse versioni assunte da quello che, infine, è divenuto il 16° considerando, convincono che sussista il beneficio a favore delle RO, poiché non si giustificerebbe, altrimenti, l'auspicio della sua eliminazione dall'ambito comunitario, funzionale, peraltro, proprio alle finalità perseguite dall'Unione."*

**3. DISPOSIZIONI DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA**

**Regolamento (CE) n. 44/2001**

Art. 1, [paragrafo] 1

*“Il presente regolamento si applica in materia civile e commerciale, indipendentemente dalla natura dell’organo giurisdizionale. Esso non concerne, in particolare, la materia fiscale, doganale ed amministrativa.”*

Art. 2, [paragrafo]1

*“Salve le disposizioni del presente regolamento, le persone domiciliate nel territorio di un determinato Stato membro sono convenute, a prescindere dalla loro nazionalità, davanti ai giudici di tale Stato membro.”*

### **Carta dei diritti fondamentali dell’UE**

Art. 47

Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale

*“Ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell’Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo. Ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni individuo ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare. A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia.”*

### **Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo**

[Or.8]

Art. 6/1

Diritto a un equo processo

*“Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l’accesso alla sala d’udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell’interesse della morale, dell’ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia.”*

### **Direttiva 2009/15/CE**

Considerando n. 16

6

*“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 a 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.”*

**Direttiva 2014/111/UE (successiva sia ai fatti di causa, sia alla instaurazione della causa medesima)**

Considerando n. 17

*“Innanzitutto, la parte 2, paragrafo 16.1, del codice III stabilisce un elenco minimo di risorse e processi che gli Stati di bandiera devono mettere in opera, compresa l’adozione di istruzioni amministrative relative fra l’altro ai certificati di classe delle navi richiesti dallo Stato di bandiera intesi a dimostrare la conformità alle prescrizioni strutturali, meccaniche, elettriche e/o diverse di una convenzione internazionale di cui [Or.9] lo Stato di bandiera è parte o la conformità alla normativa nazionale dello Stato di bandiera. Come illustrato in dettaglio nel considerando 21 più avanti, il diritto unionale traccia una distinzione fra i certificati statuari e i certificati di classe. Questi ultimi sono documenti di natura privatistica e non costituiscono atti dello Stato di bandiera, né sono emessi per conto di esso. Tale disposizione del codice III fa in effetti riferimento al capitolo II.1, parte A-1, regolamento 3-1 della convenzione SOLAS, che stabilisce che le navi devono essere progettate, costruite e mantenute conformemente alle prescrizioni strutturali, meccaniche ed elettriche di una società di classificazione riconosciuta dall’amministrazione a norma delle disposizioni del regolamento XI-1/1.1. La convenzione SOLAS identifica chiaramente la nave o il suo rappresentante legale nei confronti dello Stato di bandiera come l’oggetto di tale prescrizione. Inoltre, quando agisce in qualità di società di classificazione, un organismo riconosciuto rilascia i certificati di classe delle navi secondo regole, procedure, condizioni e accordi propri, cui non partecipa lo Stato di bandiera. Pertanto tale disposizione del codice III contraddice la definizione di classe e le attività obbligatorie vigenti nel diritto unionale.”*

**4. BREVE ILLUSTRAZIONE DEI MOTIVI DEL RINVIO PREGIUDIZIALE**

La questione che ha dato causa al presente rinvio pregiudiziale attiene alla determinazione della giurisdizione del giudice italiano nel caso di specie, caratterizzato dal fatto che le convenute hanno sede in Italia, ma hanno agito in qualità di delegate di stato estero extracomunitario (Panama) e pertanto - secondo la tesi delle medesime convenute – *jure imperii*.

Si tratta pertanto di verificare se gli artt. 1, [paragrafo] 1 e 2, [paragrafo] 1 del Regolamento (CE) 44/2001 vadano interpretati nel senso di ricomprendere o meno nella “materia amministrativa” le attività compiute dalle convenute su delega di uno stato extracomunitario e oggetto di causa. Ciò al fine di escludere, o meno, la competenza giurisdizionale dello stato nel cui territorio sono domiciliate le convenute (cioè l’Italia).

I dubbi interpretativi di questo giudice sorgono dal fatto che:

**[Or.10]**

- da un lato, la giurisprudenza citata *supra* - oltre a quella della Corte Internazionale di Giustizia, con la sentenza 3/2/2012 nel caso FERRINI - sembrerebbe escludere la giurisdizione;
- dall’altro lato, i principi di cui alle fonti citate da parte attrice sembrerebbero dar prevalenza al diritto alla tutela giurisdizionale nello stato adito;
- non sembra vi siano precedenti in materia della adita Corte di Giustizia dell’Unione Europea.

**5. ARGOMENTI ESSENZIALI DELLE PARTI NEL PROCEDIMENTO PRINCIPALE**

Le posizioni delle parti sul punto oggetto del presente rinvio sono già state sostanzialmente e sinteticamente esposte *supra*.

**6. PUNTO DI VISTA DEL GIUDICE DEL RINVIO**

Il Tribunale di Genova, in persona di questo giudice, si è già espresso su analoga questione, sollevata in altra causa molto simile alla presente, con la sentenza n. 2097 del 8/3-1/6/2012. Detta sentenza ha, almeno in parte, accolto l’eccezione di immunità dalla giurisdizione del giudice italiano sollevata dalla convenuta.

In particolare, alle pagg. 31 e ss. di tale sentenza si legge quanto segue:

***"5. II 16° considerando della Direttiva 2009/15/CE***

*Parte attrice richiama la dottrina francese che, nel criticare la pronuncia della Corte d’Appello parigina in relazione alle sue statuizioni sulla "immunità giurisdizionale" ("Le raisonnement paraît fragile"), ha altresì rilevato la contrarietà di queste al considerando 16 della direttiva 2009/15/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009, "relativa alle disposizioni ed alle norme comuni per gli organismi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi e per le pertinenti attività delle amministrazioni marittime (rifusione)".*



**[Or.11]**

*[OMISSIS]* [riproduzione del 16° considerando, già citato]

*Tuttavia, come replica efficacemente RINA sul punto, lo Stato italiano non ha tradotto l'esortazione del considerando 16 in una norma di diritto interno. Il D. Lgs. 104/2011, che trasfonde la Direttiva e prevede norme sul rapporto Stato/RO, nulla dice infatti al riguardo. D'altra parte un considerando non fa parte del contenuto normativo di una Direttiva. Dunque il considerando 16 della direttiva de qua non può essere ritenuto idoneo a derogare all'applicazione del principio di immunità applicabile per il richiamo di cui all'art. 10 Cost..*

*Inoltre, RINA ha agito nella fattispecie quale delegato di Stato non UE, in conformità della Convenzione SOLAS.*

*Infine, l'esistenza del considerando 16 sembra anzi dimostrare, a contrario, che l'ordinamento comunitario riconosce anche al suo interno il principio di diritto internazionale dell'immunità statale. Mentre è irrilevante, allo stato, che de iure condendo se ne auspichi il superamento quanto alle RO che operino su delega degli Stati medesimi. Pertanto - a porte il fatto decisivo che i "considerando" non sono stati inseriti nella legge italiana che ha ripreso la direttiva - l'argomento può essere interpretato anche nel senso che, pur auspicandosi un superamento della tendenza corrente, allo stato si prende atto che l'immunità alle RO è invece riconosciuta."*

Il ragionamento di cui a detta sentenza sembra confermato alla luce delle citate sentenze della Corte Costituzionale n. 238 del 22/10/2014 e della Corte di Cassazione a Sez. Un., n. 15812 del 29/7/2016. Esse sembrano infatti limitare la non operatività del principio della c.d. «immunità ristretta»:

- ad atti di uno Stato straniero che consistano in crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, nonché

**[Or.12]**

- a quelle ipotesi in cui l'applicazione del principio dell'immunità ristretta precluderebbe - a differenza che nel caso di specie (dove la giurisdizione di Panama certamente sussiste) - la possibilità di adire qualsiasi autorità giudiziaria (come emerge anche dalla citata sentenza della Corte Internazionale di Giustizia del 3/2/2012, par. 104).

## **7. RINVIO DELLE QUESTIONI PREGIUDIZIALI ALLA CORTE DI GIUSTIZIA**

Per questi motivi il Tribunale, visto l'articolo 267 TFUE, sottopone alla Corte di giustizia dell'Unione europea la seguente questione pregiudiziale:

**Se gli artt. 1, [paragrafo] 1 e 2, [paragrafo] 1 del regolamento (CE) 27/12/2000 n. 44/2001, siano da interpretarsi - anche alla luce dell'articolo 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE, dell'articolo 6/1 della CEDU e del considerando n. 16 della Direttiva 2009/15/CE - nel senso di escludere che, in relazione a una controversia intentata per il risarcimento dei danni da morte e alla persona causati dal naufragio di un traghetto passeggeri e adducendo responsabilità per condotte colpose, un giudice di uno Stato membro possa negare la sussistenza della propria giurisdizione riconoscendo l'immunità giurisdizionale in favore di enti e persone giuridiche private esercenti attività di classificazione e/o di certificazione, aventi sede in tale Stato membro, e con riferimento all'esercizio di tale attività di classificazione e/o di certificazione per conto di uno Stato extracomunitario.**

Genova, 28/9/2018

[OMISSIS]