

AMBITO DI APPLICAZIONE MATERIALE DEL
REGOLAMENTO 44/2001 E IMMUNITÀ DEGLI STATI ALLA
LUCE DELLA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA
RELATIVA AL CASO RINA

MATERIAL SCOPE OF REGULATION 44/2001 AND STATE
IMMUNITY FROM JURISDICTION: THE ECJ JUDGEMENT
IN THE RINA CASE

CURZIO FOSSATI

*Dottorando nell'Università dell'Insubria
Como/Varese*

Recibido: 15.10.2020 / Aceptado: 05.11.2020

DOI: <https://doi.org/10.20318/cdt.2021.5996>

Riassunto: Il presente contributo tratta della recente sentenza della Corte di giustizia relativa al caso Rina, nella quale viene affrontata la questione se una controversia relativa alla responsabilità degli enti di classificazione e certificazione di una nave di bandiera, per i danni causati dal naufragio della nave stessa, concerne la «materia civile e commerciale» e pertanto rientri nel campo di applicazione *ratione materiae* del regolamento 44/2001. La sentenza affronta altresì la questione se gli enti convenuti possano beneficiare dell'immunità statale dalla giurisdizione, riconosciuta dal diritto internazionale consuetudinario allo Stato su delega del quale hanno eseguito le suddette operazioni. Il contributo tratta dunque del rapporto tra l'ambito applicativo *ratione materiae* del regolamento Bruxelles I e l'immunità statale, nonché dell'incidenza di quest'ultimo principio di diritto internazionale consuetudinario sul diritto dell'Unione europea. Infine, traccia gli aspetti più rilevanti del bilanciamento, cui è chiamato il giudice del rinvio, tra il diritto all'effettività della tutela giurisdizionale e l'immunità statale, i quali rischiano di entrare in conflitto nel caso di specie.

Parole chiave: Regolamento n. 44/2001/CE (n. 1215/2012/UE), materia civile e commerciale, immunità degli Stati dalla giurisdizione, attività di classificazione e certificazione delle navi di bandiera, effettività della tutela giurisdizionale.

Abstract: This paper deals with the recent judgment of the ECJ in the Rina case, concerning the liability of classification and certification bodies of a flag ship, for the damages caused by the sink of that ship, and the question whatever these kind of disputes concerns «civil and commercial matters» and fall within the scope of Regulation 44/2001. The ECJ's decision also addresses the question whether the defendant companies benefit from State immunity from jurisdiction, recognized by customary international law to the State by delegation of which they carried out the aforementioned operations. The paper tackles, in particular, the relationship between material scope of Brussels I Regulation and State immunity, as well as the impact of immunity on European Union law. Finally, the paper focuses on the balance between right to effective judicial protection and State immunity, which risk entering into conflict in the present case.

Keywords: Regulation No 44/2001/EC (and No 1215/2012/EU), civil and commercial matters, immunity from jurisdiction of foreign States, ship classification and certification operations, effective judicial protection.

Sommario: I. Introduzione. II. Le peculiarità del caso *Rina* III. Sussistenza della giurisdizione ai sensi del Regolamento n. 44/2001 (e n. 1215/2012) e immunità degli Stati: la rilevanza dell'ordine di trattazione delle questioni. IV. La diversità di presupposti tra ambito d'applicazione *ratione materiae* del Regolamento e immunità. V. L'applicabilità della nozione di «materia civile e commerciale» alle attività di classificazione e certificazione delle navi di bandiera. VI. L'incidenza dell'immunità sull'esercizio della giurisdizione in forza del Regolamento nel quadro dei rapporti tra diritto dell'Unione europea e diritto internazionale consuetudinario. VII. *Segue*: immunità per *acta iure imperii* e attività di classificazione e certificazione svolte da enti privati. VIII. Conclusioni.

I. Introduzione

1. La sentenza delle Corti di giustizia relativa al caso *Rina*¹ affronta una pluralità di questioni di particolare rilevanza nel quadro dei rapporti tra diritto internazionale privato (europeo) e diritto internazionale pubblico.

I giudici di Lussemburgo, infatti, sono stati chiamati a fornire la propria interpretazione tanto dell'ambito di applicazione *ratione materiae* del regolamento n. 44/2001/CE², quanto della norma di diritto internazionale consuetudinario dell'immunità degli Stati dalla giurisdizione. La pronuncia contiene interessanti prese di posizione della Corte sui possibili profili di interconnessione tra la questione della giurisdizione sancita da uno strumento normativo di diritto europeo e quella dell'immunità statale, quale prerogativa riconosciuta dal diritto internazionale generale.

2. Analoghe questioni sono state affrontate anche in due precedenti pronunce della Corte: quella relativa al caso *Lechouritou*³ e quella relativa al caso *Mahamdia*⁴.

Come si ricorderà, nella prima, la Corte di giustizia si è pronunciata sulla questione dell'ambito applicativo *ratione materiae* della convenzione di Bruxelles del 1968, con riferimento ad una azione intentata davanti ai giudici greci e diretta ad ottenere il risarcimento dei danni causati dalle azioni militari delle truppe tedesche in Grecia, durante la Seconda guerra mondiale: la Corte ha escluso l'applicabilità della Convenzione perché la controversia oggetto di causa verteva su atti posti in essere nell'esercizio della potestà d'imperio della Germania, come tali, estranei alla materia civile e commerciale; per l'effetto, ha ritenuto di non doversi pronunciare sulla questione dell'immunità, sollevata dalla parte convenuta⁵.

Nel caso *Mahamdia*, invece, la Corte si è pronunciata sia sull'applicabilità (della sezione 5) del regolamento 44/2001 ad una controversia tra l'ambasciata algerina a Berlino ed un suo dipendente, sia sull'immunità invocata dalla parte convenuta. Alla prima questione ha risposto in senso affermativo, ritenendo che l'ambasciata potesse essere considerata «sede di attività», ai sensi dell'art. 18, par. 2 del regolamento, poiché le funzioni svolte dal lavoratore ricorrente erano collegate all'attività di gestione dell'ambasciata stessa; con riferimento alla seconda questione, ha escluso che lo Stato algerino potesse

¹ Corte di giustizia, 7 maggio 2020, *LG e altri contro Rina SpA, Ente Registro Italiano Navale*, C-641/18, ECLI:EU:C:2020:349.

² Regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, applicabile *ratione temporis* al caso di specie, vertendo su un'azione instaurata anteriormente al 10 gennaio 2015, data di entrata in vigore del Regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, rifusione del precedente regolamento.

³ Corte di giustizia, 15 febbraio 2007, *Eirini Lechouritou e altri c. Dimosio tis Omospondiakis Dimokratias Germanias*, C-292/05, ECLI:EU:C:2007:102.

⁴ Corte di giustizia, 19 luglio 2012, *Ahmed Mahamdia c. Republique algerienne democratique et populaire*, C-154/11, ECLI:EU:C:2012:491.

⁵ Per alcuni commenti alla sentenza *Lechouritou*, si vedano: LEANDRO, "Limiti materiali del regolamento (CE) n. 44/2001 e immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione: il caso *Lechouritou*", in *Rivista di diritto internazionale*, 2007, p. 759 ss.; FERACI, "La sentenza *Lechouritou* e l'ambito di applicazione *ratione materiae* della convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968", in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2007, p. 657 ss.

beneficiare dell'immunità, poiché il giudizio verteva su un rapporto di lavoro con un dipendente che non svolgeva funzioni rientranti nell'esercizio di pubblici poteri⁶.

3. Il caso *Rina*, tuttavia, si distingue da tali precedenti poiché in esso le suddette questioni sono affrontate in modo più approfondito, prima nelle conclusioni dell'Avvocato generale, poi nella sentenza, e ricevono degli importanti chiarimenti e prese di posizione della Corte.

II. Le peculiarità del caso *Rina*

4. La sentenza *Rina* trae origine dal rinvio pregiudiziale disposto dal Tribunale di Genova, nell'ambito del giudizio promosso da alcuni familiari delle numerose vittime (circa mille tra morti e dispersi) del naufragio del traghetto *Al Salam Boccaccio '98*, avvenuto tra il 2 e il 3 febbraio 2006 nel Mar Rosso, nonché da alcuni passeggeri sopravvissuti⁷. L'azione è stata intentata contro la Rina S.p.a. e l'Ente Registro Italiano Navale, con sede nel capoluogo ligure, che avevano svolto le attività di classificazione e di certificazione della nave, su delega e per conto dello Stato di bandiera: la Repubblica di Panama. Gli attori nel giudizio *a quo* hanno chiesto la condanna degli enti convenuti al risarcimento dei danni patiti, previo accertamento della loro responsabilità per aver eseguito colposamente le suddette attività, causando, in tal modo, l'instabilità della nave, l'insicurezza della sua navigazione e il conseguente affondamento. I convenuti si sono costituiti eccependo l'immunità dalla giurisdizione italiana, in ragione del fatto che le attività alla base della domanda risarcitoria erano state compiute in qualità di delegati di uno Stato sovrano straniero, e che, pertanto, dovevano essere considerate estrinsecazione delle prerogative statali. Sul punto, gli attori hanno replicato che il giudice adito dovesse considerarsi munito di giurisdizione ai sensi dell'art. 2, par. 1 del regolamento 44/2001, applicabile *ratione materiae* alla controversia in esame. Inoltre, hanno sostenuto che i convenuti non potessero beneficiare dell'immunità giurisdizionale, giacché essa spetta solo in relazione ad atti politici di sovranità statale, tra i quali non possono essere ricomprese attività di natura prettamente tecnica, quali quelle oggetto di causa. Il Tribunale di Genova ha deciso, pertanto, di effettuare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, chiedendo alla stessa se gli artt. 1, par. 1 e 2, par. 1 del regolamento 44/2001 possano essere interpretati in modo tale che ad un giudice di uno Stato membro sia consentito declinare la propria giurisdizione, riconoscendo l'immunità in favore di soggetti privati, aventi sede nello Stato del foro, in relazione all'esercizio, da parte degli stessi, di attività di classificazione e certificazione di una nave di bandiera, per conto di uno Stato terzo⁸.

5. Va osservato che lo stesso tribunale, in una causa gemella (*Abdel Naby Hussein Mabouk Aly e altri contro Rina S.p.a.*), senza effettuare alcun rinvio pregiudiziale, ha accolto l'eccezione di immunità dalla giurisdizione italiana, sollevata dalla società Rina, con riferimento alle attività da quest'ultima realizzate successivamente all'acquisizione della bandiera dello Stato panamense da parte del traghetto *Al Salam Boccaccio '98*⁹.

⁶ Sulla sentenza *Mahamdia*, in particolare, si vedano: MIGLIORINI, "Immunità dalla giurisdizione e regolamento (CE) 44/2001, riflessioni a partire dalla sentenza Mahamdia", in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 1089 ss.; GULOTTA, "L'estensione della giurisdizione nei confronti dei datori di lavoro domiciliati all'estero: il caso Mahamdia e il nuovo regime del regolamento Bruxelles I-bis", in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2013, p. 619 ss.; NINO, "L'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE: il caso Mahamdia", in *Giurisprudenza italiana*, 2013, p. 1841 ss.

⁷ Tribunale di Genova, domanda di pronuncia pregiudiziale del 12 ottobre 2018, C-641/18.

⁸ Tribunale di Genova, domanda di pronuncia pregiudiziale del 12 ottobre 2018, C-641/18.

⁹ V. Tribunale di Genova, 1° giugno 2012, sentenza n. 2097. Tale pronuncia è stata poi confermata dalla Corte d'appello di Genova, con sentenza n. 534, del 26 aprile 2017, e, avverso di essa, è stato successivamente proposto ricorso per Cassazione. Le Sezioni Unite della Suprema Corte, in data 19 luglio 2019, preso atto dell'intervenuto rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia nella causa gemella (qui in esame), ha accolto l'istanza di sospensione formulata dai ricorrenti, rinviando la decisione all'esito della pronuncia della Corte di giustizia.

6. Inoltre, vicende analoghe sono già state sottoposte all'esame di altre giurisdizioni nazionali¹⁰. In particolare, la Corte d'appello di Parigi, con sentenza del 30 marzo 2010, ha deciso il caso relativo al naufragio della nave maltese *Erika*, avvenuto il 12 dicembre 1999, che vedeva coinvolto, anche in tale occasione, il Registro Italiano Navale, accusato di aver rilasciato alla nave certificati non corrispondenti al suo effettivo stato. La Corte d'appello parigina - pur negando che nel caso di specie al Rina potesse essere riconosciuta l'immunità, in quanto esso vi aveva rinunciato - ha precisato che tanto in relazione all'attività di certificazione quanto a quella, ad essa strumentale, di classificazione, gli enti delegati al loro compimento, agendo in qualità di *Recognized Organization (R.O.)* per conto dello Stato delegante, possono beneficiare dell'immunità¹¹.

7. Principi analoghi a quelli appena visti sono stati, poi, affermati con riferimento alla vicenda del naufragio «*Al-Salam Boccaccio '98*», dal TAR Liguria, secondo il quale il Rina, nel caso di specie, aveva agito come pubblica amministrazione, a causa della natura pubblica, o al più amministrativa, delle funzioni delegategli dallo Stato panamense ed eseguite sotto l'autorità del governo italiano¹².

8. In tale quadro giurisprudenziale si innesta la sentenza del 7 maggio 2020 della Corte di giustizia, la quale, in risposta alla questione sollevata dal tribunale di Genova, afferma – conformemente alle conclusioni dell'Avvocato generale Maciej Szpunar¹³ – da una parte, che la controversia oggetto di causa può essere considerata inerente alla «materia civile e commerciale», a patto che il giudice del rinvio accerti che le attività di classificazione e di certificazione non siano state svolte dalle società Rina «in forza di prerogative dei pubblici poteri ai sensi del diritto dell'Unione»; dall'altra, che il principio dell'immunità statale non è di ostacolo, nel caso di specie, all'esercizio della giurisdizione da parte del giudice adito ai sensi del regolamento 44/2001, se tale giudice constati che le convenute non si siano avvalse «delle prerogative dei pubblici poteri ai sensi del diritto internazionale»¹⁴.

III. Sussistenza della giurisdizione ai sensi del Regolamento n. 44/2001 (e n. 1215/2012) e immunità degli Stati: la rilevanza dell'ordine di trattazione delle questioni

9. Il primo aspetto rilevante attiene all'ordine logico con cui sono affrontate le due questioni dell'ambito d'applicazione *ratione materiae* del regolamento 44/2001, fonte della giurisdizione del giudice del rinvio, da una parte, e della possibilità da parte delle convenute di beneficiare dell'immunità statale, dall'altra¹⁵.

10. Occorre premettere che nei precedenti *Lechouritou* e *Mahamdia* la Corte di giustizia non ha preso posizione espressamente su quale delle due questioni tra giurisdizione ed immunità debba essere affrontata per prima.

Con riferimento al caso *Lechouritou*, invero, l'argomento è stato trattato unicamente nelle conclusioni dell'Avvocato generale Colomer, il quale si è espresso nel senso che l'immunità si configura

¹⁰ Per una analisi della casistica sulla responsabilità degli enti di classificazione v. JAN DE BRUYNE, "Liability of Classification Societies: Cases, Challenges and Future Perspectives", in *Journal of Maritime Law & Commerce*, 2014, 45, 2, p. 208 ss.

¹¹ Corte d'Appello di Parigi, 30 marzo 2010, no. 08/02278-A, D.M.F. 2004. 849. V. JAN DE BRUYNE, *op. cit.*, p. 209.

¹² V. TAR Liguria, 12 settembre 2007, in *Il diritto marittimo*, 2008, p. 1449 ss.

¹³ Conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar, 14 gennaio 2020, *LG contro Rina SpA, Ente Registro Italiano Navale*, C641/18, ECLI:EU:C:2020:3.

¹⁴ Corte di Giustizia, 7 maggio 2020, *Rina*, C-641/18, ECLI:EU:C:2020:349, dispositivo.

¹⁵ Come evidenziato dall'Avvocato generale nelle sue conclusioni, sebbene dalla formulazione della questione pregiudiziale potrebbe apparire che il giudice del rinvio si chiedesse unicamente se, accogliendo l'eccezione di immunità sollevata dalle convenute, egli dovesse declinare la giurisdizione a lui attribuita dal regolamento 44/2001, dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione alla Corte risulta che il medesimo giudice dubitasse anche che la controversia oggetto del giudizio rientrasse nell'ambito applicativo *ratione materiae* del medesimo regolamento (Conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar, 14 gennaio 2020, *LG contro Rina SpA, Ente Registro Italiano Navale*, C641/18, ECLI:EU:C:2020:3, par. 20-21). Tale lettura è fatta propria anche dalla Corte, che nella sentenza affronta entrambe le questioni.

come un impedimento processuale, che, come tale, viene in rilievo in via assolutamente prioritaria, privando di interesse l'accertamento della competenza giurisdizionale ai sensi della convenzione di Bruxelles¹⁶. Invece la Corte, come sopra ricordato, non ha affrontato la questione dell'immunità¹⁷.

Con riferimento alla sentenza *Mahamdia*¹⁸, da essa, pur in mancanza di esplicite affermazioni, risultano alcune indicazioni su quale fosse l'impostazione adottata dalla Corte circa l'ordine delle due questioni. Quest'ultima, infatti, avendo utilizzato il principio dell'immunità statale quale parametro per valutare la compatibilità con il diritto internazionale delle norme del regolamento 44/2001 sulle controversie di lavoro, ha considerato l'immunità una regola che va presa in considerazione successivamente alle norme sulla giurisdizione. Tale correttivo impedisce ai titoli di giurisdizione applicati dal giudice di porsi in contrasto con le prerogative riconosciute agli Stati dal diritto internazionale pubblico¹⁹. L'approccio seguito dai giudici di Lussemburgo è stato, dunque, nel senso di attribuire priorità alla verifica della sussistenza della giurisdizione in capo al giudice adito, perché in assenza di tale giurisdizione non vi sarebbe neppure un concreto rischio di conflitto con il principio dell'immunità²⁰.

11. Nella sentenza *Rina* la presa di posizione della Corte circa l'ordine da seguire nella trattazione delle due questioni appare in maniera più esplicita. In tale pronuncia, infatti, i giudici di Lussemburgo affermano espressamente di dover procedere all'interpretazione prima della nozione di «materia civile e commerciale», per verificare la sussistenza della giurisdizione del giudice adito ai sensi del regolamento 44/2001, e poi della norma di diritto internazionale consuetudinario dell'immunità degli Stati dalla giurisdizione e all'accertamento della sua applicabilità in favore delle convenute nel giudizio *a quo*²¹.

¹⁶ Conclusioni dell'Avvocato Generale Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer, 8 novembre 2006, *Eirini Lechouritou e altri c. Dimosio tis Omospondiakis Dimokratias Germanias*, C-292/05, ECLI:EU:C:2006:700, par. 76-78. Per una qualificazione dell'immunità come impedimento processuale si vedano le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo, del 21 novembre 2001, *AlAdsani c. Regno Unito*, ric. n. 35763/97, par. 48, *McElhinney c. Irlanda*, ric. n. 31253/96, par. 25, e *Fogarty c. Regno Unito*, ric. n. 37112/97, par. 26. In tali pronunce la Corte EDU afferma il principio secondo cui “the grant of immunity is to be seen not as qualifying a substantive right but as a procedural bar on the national courts' power to determine the right”.

¹⁷ Corte di giustizia, 15 febbraio 2007, *Lechouritou*, C-292/05, ECLI:EU:C:2007:102, par. 47. Si osservi, infatti, che a fronte della inapplicabilità della Convenzione non si poteva porre un problema di compatibilità (dell'esercizio della giurisdizione in forza) della stessa con il principio di immunità, e la Corte non sarebbe stata competente a pronunciarsi sulla questione dell'immunità (v. *infra* questo stesso paragrafo). Dalla sentenza non è dunque possibile trarre alcuna indicazione se la Corte considerasse l'immunità questione preliminare rispetto alla giurisdizione: solo nel caso in cui fosse stata ritenuta applicabile la Convenzione avrebbe potuto porsi un problema circa l'ordine da seguire tra la verifica della fondatezza della eccezione di immunità e la sussistenza di un titolo di giurisdizione previsto dalla Convenzione in capo al giudice adito. Sul punto, comunque, si veda FERACI, “La sentenza Lechouritou ...”, op. cit., p. 660. L'autrice afferma che la Corte, qualora si fosse potuta pronunciare sull'immunità, avrebbe affrontato la stessa preliminarmente, in quanto questione concernente la possibilità di sottoporre il convenuto all'esercizio della giurisdizione e non la competenza del giudice a pronunciarsi sulla domanda. Si veda anche MIGLIORINI, “Immunità dalla giurisdizione ...”, op. cit., pp. 1092-1093 e 1101.

¹⁸ Corte di giustizia, 19 luglio 2012, *Mahamdia*, C-154/11, ECLI:EU:C:2012:491, par. 53-57.

¹⁹ MIGLIORINI, “Immunità dalla giurisdizione ...”, op. cit., pp. 1100-1101.

²⁰ MIGLIORINI, “Immunità dalla giurisdizione ...”, op. cit., pp. 1102-1103.

²¹ Corte di Giustizia, 7 maggio 2020, *Rina*, C-641/18, ECLI:EU:C:2020:349, par. 28. Si noti che anche l'Avvocato generale, in sede di verifica della ricevibilità del rinvio, prende in considerazione il rilievo operato dalle convenute, secondo cui il giudice remittente avrebbe dovuto pronunciarsi direttamente sull'eccezione di immunità giurisdizionale, perché la soluzione di tale questione avrebbe fatto venir meno la necessità di esaminare le norme sulla competenza, oltre che a non avere alcuna relazione con l'interpretazione delle disposizioni del regolamento. In risposta a tale rilievo l'Avvocato si è limitato ad affermare che la dottrina più recente nega il carattere prioritario della questione dell'immunità rispetto a quella della competenza giurisdizionale (Conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar, 14 gennaio 2020, *LG contro Rina SpA, Ente Registro Italiano Navale*, C641/18, ECLI:EU:C:2020:3, par. 28). Si osservi, inoltre, che tale ordine di trattazione delle questioni viene confermato nella recente sentenza della Corte di giustizia relativa al caso *Supreme Site Services* (Corte di Giustizia, 3 settembre 2020, *Supreme Site Services GmbH e a. contro Supreme Headquarters Allied Powers Europe*, C-186/19, ECLI:EU:C:2020:638). In tale pronuncia - nella quale la Corte di giustizia è stata chiamata a pronunciarsi sulla questione preliminare se rientri nella materia civile e commerciale una controversia nella quale una organizzazione internazionale domandi la revoca, in virtù della propria immunità dalla giurisdizione, di un sequestro conservativo presso terzi, emesso da un giudice straniero - la Corte ha affermato che la questione se l'immunità invocata dall'organizzazione internazionale precluda la competenza del giudice adito a pronunciarsi sulla domanda va affrontata successivamente alla determinazione della competenza internazionale del suddetto giudice (Corte di Giustizia, 3 settembre 2020, *Supreme Site Services e a.*, C-186/19, ECLI:EU:C:2020:638, par. 74).

12. Va rilevato che il fondamento teorico della scelta di anteporre la questione della giurisdizione a quella dell'immunità discende dalla qualificazione della norma di diritto consuetudinario dell'immunità degli Stati come norma negativa di giurisdizione. Secondo l'insegnamento di autorevole dottrina²², infatti, nell'ambito della disciplina della competenza giurisdizionale è possibile individuare due tipologie di norme: quelle positive attribuiscono la competenza giurisdizionale all'autorità di uno Stato con riferimento alle controversie che integrano le fattispecie astratte previste dalle norme stesse (ad es., la presenza del domicilio del convenuto nello Stato del foro); quelle negative fanno conseguire a date circostanze (quale, ad esempio, una particolare qualità del convenuto) l'effetto di sottrarre la lite alla giurisdizione dello Stato. Le norme negative di giurisdizione presuppongono quelle positive, dal momento che la loro funzione si esplica nell'escludere, in speciali ipotesi, l'esercizio della giurisdizione attribuita ad un giudice da una norma positiva: se un giudice è privo di giurisdizione, in mancanza di una norma (positiva) che gliela riconosca, non vi è necessità che intervenga la norma negativa a sottrargliela²³. Per tale ragione ha senso verificare la fondatezza dell'eccezione di immunità sollevata dal convenuto solo dopo aver accertato positivamente la sussistenza di un titolo di giurisdizione in capo al giudice adito.

13. Quale che sia il fondamento teorico della scelta seguita dalla Corte, va osservato che vi è una evidente ragione di opportunità che giustifica la trattazione prioritaria della questione dell'applicabilità del regolamento alla controversia oggetto del giudizio del rinvio. Infatti, la Corte di giustizia, come precisato nella sua giurisprudenza, è competente ad interpretare le norme di diritto internazionale solo nei casi in cui esse possono incidere sull'interpretazione del diritto dell'Unione²⁴. Ne consegue che la Corte, per potersi pronunciare su una norma di diritto internazionale consuetudinario, quale è la regola dell'immunità degli Stati, deve prioritariamente verificare che nella controversia a lei sottoposta sia applicabile una norma europea che possa interferire con la prima (come, nel caso di specie, la disposizione del regolamento 44/2001 che attribuisce giurisdizione al giudice dello Stato membro in cui si trova il domicilio del convenuto).

IV. La diversità di presupposti tra ambito d'applicazione *ratione materiae* del Regolamento e immunità

14. L'ordine di trattazione si presenta pienamente compatibile con l'approccio adottato dalla Corte con riferimento ad un altro rilevante aspetto messo in luce dal caso in esame, vale a dire quello del rapporto sussistente tra l'ambito di applicazione *ratione materiae* del regolamento 44/2001 e l'immunità statale dalla giurisdizione.

²² MORELLI, "Diritto processuale civile internazionale", CEDAM, Padova, 1954, p. 96 ss.

²³ MORELLI, *op. cit.*, pp. 96-97 e 187 ss. La qualificazione dell'immunità quale norma negativa di giurisdizione è perfettamente coerente con la sua *ratio*, vale a dire quella di preservare la sovranità di uno Stato dall'ingerenza da parte di un giudice di uno Stato straniero. Una potenziale ingerenza può aversi solo se sussiste una norma positiva di giurisdizione che attribuisce competenza a tale giudice sulla controversia. A sostegno di tale tesi si vedano FOX, WEBB, "The Law of State Immunity", Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 21, e SANGER, "State Immunity And The Right Of Access To A Court Under The Eu Charter Of Fundamental Rights", in *International and Comparative Law Quarterly*, 2016, pp. 220-221. Entrambi gli autori richiamano «Joint Separate Opinion of Judges Higgins, Kooijmans and Buergerthal» nel caso relativo al «mandato d'arresto dell'11 aprile 2002» della Corte Internazionale di Giustizia («Case concerning the arrest warrant of 11 April 2000 - *Democratic Republic of the Congo v. Belgium*», [2002] ICJ Rep 3), par. 71: "(...) immunity has value per se, whereas in reality it is an exception to a normative rule which would otherwise apply. It reflects, therefore, an interest which in certain circumstances prevails over an otherwise predominant interest, it is an exception to a jurisdiction which normally can be exercised and it can only be invoked when the latter exists".

²⁴ Si veda l'ordinanza relativa al caso *Currà* (Corte di giustizia, 12 luglio 2012, *Gennaro Currà e altri contro Bundesrepublik Deutschland*, C466/11, ECLI:EU:C:2012:465, par. 18), nella quale si afferma che (...) «le competenze dell'Unione devono essere esercitate nel rispetto del diritto internazionale (...). Pertanto, la Corte deve applicare il diritto internazionale e può verificarsi il caso che essa debba interpretare talune norme proprie di tale diritto, ma unicamente nella cornice delle competenze attribuite all'Unione da parte degli Stati membri». Tale aspetto è stato ricordato anche dall'Avvocato Szpunar nelle conclusioni relative al caso in commento (Conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar, 14 gennaio 2020, *LG contro Rina SpA, Ente Registro Italiano Navale*, C641/18, ECLI:EU:C:2020:3, par. 103).

In particolare, la questione affrontata è se la nozione di materia civile e commerciale di cui all'art. 1, par. 1, del regolamento vada ricostruita sulla base degli stessi criteri validi per delimitare l'estensione del principio dell'immunità - cosicché una controversia nella quale il convenuto possa invocare l'immunità sia da considerarsi, *ex se*, esclusa dall'ambito d'applicazione materiale del regolamento - ovvero alla luce di criteri autonomi²⁵.

15. Prima di analizzare quale sia la soluzione della Corte è opportuno prendere in considerazione il precedente giurisprudenziale che presenta più profili in comune con il caso in esame: la sentenza *Mahamdia*²⁶.

Va premesso che in tale occasione la Corte di giustizia si è dovuta pronunciare sull'ambito applicativo *ratione personae* della sezione 5 del regolamento Bruxelles I, relativa alle controversie di lavoro, e non dunque sulla interpretazione della nozione di «materia civile e commerciale», come nel caso *Rina*. Dalla pronuncia è comunque possibile individuare la posizione delle Corti sulla questione, più generale, dei rapporti tra il regolamento e l'immunità²⁷.

I commentatori della sentenza, infatti, hanno osservato che, nel caso *Mahamdia*, la Corte di giustizia ha proceduto a verificare se l'ambasciata convenuta potesse essere considerata «sede di attività» *ex art. 18, par. 2* del regolamento, in modo tale che fosse integrato uno dei presupposti applicativi della sezione 5 del regolamento 44/2001. A tal fine, la Corte ha richiamato la prassi internazionale in materia di immunità statale ed ha utilizzato il criterio, proprio di tale prassi, che distingue tra *acta iure imperi* e *acta iure gestionis*: così facendo ha usato le condizioni di operatività dell'immunità per determinare l'ambito applicativo del regolamento²⁸.

16. Nelle conclusioni relative al caso *Rina*, l'Avvocato generale Szpunar prende espressamente le distanze da tale impostazione, escludendo che il campo di applicazione *ratione materiae* del regolamento 44/2001 vada ricostruito in modo complementare rispetto alla regola dell'immunità statale²⁹. A sostegno della propria tesi, riporta l'esempio degli enti pubblici territoriali: se da una parte è discutibile che gli stessi possano avvalersi dell'immunità - osserva l'Avvocato - è innegabile che essi svolgano attività amministrativa e che esercitino pubblici poteri. A voler ritenere che l'ambito applicativo oggettivo del regolamento 44/2001 inizi dove finisce l'area dell'immunità, si arriverebbe al paradosso di ritenere che le controversie che coinvolgono enti pubblici territoriali rientrino nell'ambito di applicazione del regola-

²⁵ Come già osservato (v. *supra* nota 2), al caso in esame era ancora applicabile *ratione temporis* il regolamento 44/2001, ma la stessa questione si pone con riferimento alla rifusione dello stesso ad opera del regolamento UE n. 1215/2012. La nuova versione, in particolare, prevede espressamente all'art. 1, par. 1, seconda frase, l'esclusione della «responsabilità dello Stato per atti o omissioni nell'esercizio di pubblici poteri (*acta iure imperii*)». Anche con riferimento a tale formulazione - che come precisato dalla dottrina, e come altresì ricordato dall'Avvocato generale nelle conclusioni relative al caso in esame, rappresenta un mero chiarimento del testo previgente (v. ROGERSON, «Articolo 1», Brussels I bis Regulation», in MAGNUS, MANKOWSKI (a cura di), Otto Schmidt, Colonia, 2016, p. 63; Conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar, 14 gennaio 2020, *LG contro Rina SpA, Ente Registro Italiano Navale*, C641/18, ECLI:EU:C:2020:3, par. 56) - può porsi la questione se le controversie escluse coincidano con quelle nelle quali il convenuto possa eccepire l'immunità.

²⁶ Corte di giustizia, 19 luglio 2012, *Mahamdia*, C-154/11, ECLI:EU:C:2012:491. Va ricordato che nel caso *Lechouritou* la Corte non si è pronunciata sui rapporti tra immunità e convenzione di Bruxelles. La dottrina, tuttavia, ha osservato che la Corte ha comunque dimostrato di partire dal presupposto secondo cui ci si trova (automaticamente) al di fuori dell'ambito materiale della Convenzione nei casi in cui si applica l'immunità. Ciò risulterebbe, in particolare, da due elementi: da una parte, al fine di determinare l'ambito applicativo della Convenzione, la Corte ha utilizzato il criterio fondato sulla distinzione tra *acta iure imperii* e *acta iure gestionis*, che è il medesimo cui si ricorre per stabilire la sussistenza o meno dell'immunità; dall'altra, ha affermato di non doversi pronunciare sulla questione relativa all'immunità una volta stabilita l'inapplicabilità della Convenzione (v. MIGLIORINI, «Immunità dalla giurisdizione ...», op. cit., pp. 1092-1093).

²⁷ Corte di giustizia, 19 luglio 2012, *Mahamdia*, C-154/11, ECLI:EU:C:2012:491, par. 54-56. La Corte sul punto, invero, si è limitata a recepire le conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi (Conclusioni dell'Avvocato Generale Paolo Mengozzi, 24 maggio 2012, *Ahmed Mahamdia c. République algérienne démocratique et populaire*, C-154/11, ECLI:EU:C:2012:309, par. 17).

²⁸ MIGLIORINI, «Immunità dalla giurisdizione ...», op. cit., pp. 1097 -1098. Anche l'Avvocato Szpunar ha affermato che questa è una possibile lettura della sentenza *Mahamdia* (Conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar, 14 gennaio 2020, *LG contro Rina SpA, Ente Registro Italiano Navale*, C641/18, ECLI:EU:C:2020:3, par. 43).

²⁹ Conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar, 14 gennaio 2020, *LG contro Rina SpA, Ente Registro Italiano Navale*, C641/18, ECLI:EU:C:2020:3, par. 43-48.

mento, poiché questi non possono avvalersi dell'immunità giurisdizionale³⁰. Di conseguenza, secondo il ragionamento seguito dall'Avvocato Szpunar, la nozione di «materia civile e commerciale» va ricostruita secondo gli autonomi criteri fissati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, indipendentemente dalle elaborazioni ermeneutiche relative al principio dell'immunità, e, per l'effetto, la categoria degli *acta iure imperii* rilevante per determinare l'ambito applicativo del regolamento non coincide necessariamente con la corrispondente categoria che viene in rilievo nel contesto dell'immunità statale³¹. D'altronde, il diritto internazionale consuetudinario non potrebbe impedire al legislatore dell'Unione europea di adottare norme sulla competenza giurisdizionale che siano applicabili a controversie nelle quali una delle parti può eccepire l'immunità, essendo quest'ultima una eccezione a cui la parte potrebbe rinunciare³².

17. La Corte, nella sentenza in esame, si allinea alla posizione dell'Avvocato generale appena esposta, segnando, dunque, una discontinuità rispetto all'impostazione seguita nel precedente *Mahamdia*. Tale presa di posizione dei giudici di Lussemburgo emerge in particolare da alcuni passaggi della pronuncia.

Significativo, innanzitutto, è il fatto che nel dispositivo della sentenza venga sottolineato che, da una parte, per verificare se la controversia oggetto di causa rientri nella «materia civile e commerciale» sia necessario accertare che l'attività svolta dalle convenute non sia stata esercitata in forza di prerogative dei pubblici poteri «ai sensi del diritto dell'Unione», mentre dall'altra, per stabilire se il principio di diritto internazionale consuetudinario dell'immunità statale sia di ostacolo o meno all'esercizio della giurisdizione attribuita dal regolamento al giudice adito, occorra verificare che le convenute non si siano avvalse delle prerogative dei pubblici poteri «ai sensi del diritto internazionale»³³.

In secondo luogo, va osservato che la Corte, nell'analizzare se la controversia sia o meno attinente alla «materia civile e commerciale», richiama unicamente i principi enunciati nei propri precedenti in riferimento alle norme del regolamento³⁴, senza attribuire alcun ruolo, in questo passaggio, alla norma di diritto consuetudinario sull'immunità, la quale viene fatta operare su un piano diverso e fatta entrare in gioco solo successivamente all'accertamento dell'applicabilità del regolamento³⁵.

In definitiva, la Corte sostiene che la ricostruzione dell'ambito applicativo *ratione materiae* del regolamento 44/2001 non debba essere effettuata sulla base dei medesimi criteri elaborati dalla dottrina e dalla giurisprudenza in materia di immunità degli Stati. Del tutto coerentemente, ritiene che la regola di diritto consuetudinario dell'immunità – destinata a prevalere, a date condizioni, sugli atti di diritto derivato, tra i quali è compreso il regolamento in questione - non impone un'interpretazione della nozione di «materia civile e commerciale» tale da escluderne l'estensione a date controversie (in relazione alle quali vi sia il rischio di ledere le prerogative di uno Stato straniero). Essa rappresenta, invece, un ostacolo all'esercizio della giurisdizione da parte del giudice dello Stato membro indicato come munito di competenza giurisdizionale dal regolamento. Tale ostacolo opera successivamente all'accertamento,

³⁰ Conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar, 14 gennaio 2020, *LG contro Rina SpA, Ente Registro Italiano Navale*, C641/18, ECLI:EU:C:2020:3, par. 45. Sul punto si veda, in particolare, MUIR WATT, PATAUT, "Les actes iure imperii et le Règlement Bruxelles I", in *Revue critique de droit international privé*, 2008, p. 76. Si osservi, tuttavia, che in dottrina è molto diffusa la tesi che riconosce agli enti territoriali l'immunità, sulla scorta dell'argomento secondo cui a formare la persona dello Stato, quale soggetto di diritto internazionale, concorrono non solamente gli organi del potere centrale ma tutti quelli che esercitano il potere di governo all'interno della comunità statale (v. CONFORTI, "Diritto internazionale", 8ª ed., Editoriale scientifica, Napoli, 2010, p. 258).

³¹ Conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar, 14 gennaio 2020, *LG contro Rina SpA, Ente Registro Italiano Navale*, C641/18, ECLI:EU:C:2020:3, par. 46.

³² Conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar, 14 gennaio 2020, *LG contro Rina SpA, Ente Registro Italiano Navale*, C641/18, ECLI:EU:C:2020:3, par. 41.

³³ Corte di giustizia, 7 maggio 2020, *Rina*, C-641/18, ECLI:EU:C:2020:349, dispositivo.

³⁴ Corte di giustizia, 7 maggio 2020, *Rina*, C-641/18, ECLI:EU:C:2020:349, par. 30-35. Per i precedenti giurisprudenziali della Corte sulla interpretazione della nozione di materia civile e commerciale v. *infra*, par. 5.

³⁵ Corte di giustizia, 7 maggio 2020, *Rina*, C-641/18, ECLI:EU:C:2020:349, par. 54-55. La Corte qui aderisce alle conclusioni dell'Avvocato generale, il quale sul punto evidenzia come non vi sia la necessità di prendere in considerazione il principio dell'immunità «nel contesto delle considerazioni» in merito all'applicabilità del regolamento 44/2001 (Conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar, 14 gennaio 2020, *LG contro Rina SpA, Ente Registro Italiano Navale*, C641/18, ECLI:EU:C:2020:3, par. 48).

sulla base di criteri interpretativi autonomi, che la controversia in esame rientri nel campo di applicazione oggettivo dello stesso³⁶.

V. L'applicabilità della nozione di «materia civile e commerciale» alle attività di classificazione e certificazione delle navi di bandiera

18. Sebbene la questione interpretativa dell'ambito applicativo *ratione materiae* del regolamento 44/2001 (ed in particolare della nozione di «materia civile e commerciale»), da una parte, e quella della norma sull'immunità, dall'altra, vadano affrontate distintamente e sulla base di fonti diverse, è innegabile che tra le due vi siano dei punti di intersezione. In particolare, sotto entrambi i profili assume un ruolo centrale la distinzione tra *acta iure imperii* ed *acta iure gestionis*.

19. Per quanto riguarda la questione preliminare relativa alla applicabilità *ratione materiae* del regolamento alla controversia oggetto di causa, la Corte di giustizia introduce il predetto criterio discrezionale dopo aver brevemente ripercorso i più importanti insegnamenti, contenuti nei propri precedenti, relativi alla nozione di «materia civile e commerciale».

In primo luogo, la Corte ricorda l'autonomia di tale nozione e la conseguente necessità di interpretarla in base agli obiettivi e all'impianto sistematico del regolamento, nonché ai principi generali desumibili dall'insieme degli ordinamenti giuridici nazionali, per garantire l'uguaglianza e l'uniformità dei diritti e degli obblighi derivanti dalla fonte comunitaria³⁷.

Inoltre, viene richiamato il principio secondo cui, per verificare se una controversia rientri nell'ambito di applicazione *ratione materiae* del regolamento, occorre aver riguardo alla natura dei rapporti giuridici intercorrenti tra le parti o all'oggetto della causa³⁸.

Infine, la Corte menziona il consolidato indirizzo ermeneutico secondo cui le liti tra un'autorità pubblica e un soggetto di diritto privato rientrano nella sfera di applicazione del regolamento solo se l'autorità ha compiuto atti *iure gestionis*, rimanendo esclusa l'ipotesi inversa in cui abbia agito *iure imperii*³⁹.

20. Premessi tali principi, la Corte di giustizia passa all'analisi della questione centrale se le attività di classificazione e di certificazione, svolte dalle società convenute nel giudizio *a quo*, su delega e per conto dello Stato della Repubblica di Panama, possano considerarsi atti compiuti nell'esercizio di prerogative di pubblici poteri⁴⁰.

³⁶ Circa la necessità di distinguere nettamente tra applicabilità del regolamento e immunità si veda anche LEANDRO, "Limiti materiali...", op. cit., pp. 760-772.

³⁷ Corte di giustizia, 7 maggio 2020, *Rina*, C-641/18, ECLI:EU:C:2020:349, par. 30. Si tratta di un principio affermato per la prima volta nella risalente sentenza relativa al caso *LTU* (Corte di giustizia, 14 ottobre 1976, *LTU Lufttransportunternehmen GmbH & Co. KG contro Eurocontrol*, C-29/76, ECLI:EU:C:1976:137), con riferimento all'ambito applicativo della convenzione di Bruxelles del 1968, conformemente, peraltro, alle osservazioni sulla nozione in questione contenute nella «Relazione Jenard»; principio ribadito costantemente nella successiva giurisprudenza relativa alle corrispondenti norme del regolamento Bruxelles I e I-bis (fra le altre si veda Corte di giustizia, 23 ottobre 2014, *flyLAL-Lithuanian Airlines AS contro Starptautiskā lidosta Rīga VAS e Air Baltic Corporation AS*, C302/13, ECLI:EU:C:2014:2319, par. 24).

³⁸ Corte di giustizia, 7 maggio 2020, *Rina*, C-641/18, ECLI:EU:C:2020:349, par. 32; principio anch'esso affermato in numerosi precedenti della Corte (v. Corte di giustizia, 14 ottobre 1976, *LTU*, C-29/76, ECLI:EU:C:1976:137; 23 ottobre 2014, *flyLAL-Lithuanian Airlines*, C302/13, ECLI:EU:C:2014:2319, par. 26).

³⁹ Corte di giustizia, 7 maggio 2020, *Rina*, C-641/18, ECLI:EU:C:2020:349, par. 33. Si tratta di un criterio discrezionale che ricorre in modo granitico nella giurisprudenza della Corte, e già enunciato in una delle prime sentenze relative alla convenzione di Bruxelles del 1968, la già citata sentenza relativa al caso *LTU* (Corte di giustizia, 14 ottobre 1976 *LTU*, C-29/76, ECLI:EU:C:1976:137, par. 4). Si vedano anche: Corte di giustizia, 11 aprile 2013, *Land Berlin contro Ellen Mirjam Sapir e altri*, C645/11, ECLI:EU:C:2013:228, par. 33; 12 settembre 2013, *The Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs contro Sunico ApS e altri*, C49/12, ECLI:EU:C:2013:545, par. 34.

⁴⁰ Corte di giustizia, 7 maggio 2020, *Rina*, C-641/18, ECLI:EU:C:2020:349, par. 37. Le attività di classificazione e di certificazione oggetto di causa si collocano nell'ambito della disciplina delineata dalla convenzione di Montego Bay e dalla convenzione SOLAS. Si vedano: sull'attività di certificazione e classificazione in generale, GOEBEL, "Classification Societies. Competition and Regulation of Maritime Information Intermediaries", Lit, Zurigo, 2017, p. 42 ss. e sulle specifiche attività richieste dalla convenzione SOLAS, GOEBEL, op. cit., p. 73 ss. L'autore evidenzia come le due attività, pur essendo svolte, di

In totale adesione alle conclusioni dell'Avvocato generale sul punto, la Corte individua un primo argomento per escludere la natura pubblicistica degli atti oggetto del giudizio nel fatto che a fondamento dell'azione intentata davanti al giudice *a quo* vi fossero le disposizioni del codice civile italiano relative alla responsabilità extracontrattuale e a quella contrattuale⁴¹.

In secondo luogo, la Corte, respingendo la tesi sostenuta dalle società convenute, afferma che non sono idonee a qualificare le operazioni oggetto di causa come *acta iure imperii* le circostanze secondo le quali tali operazioni sono state eseguite su delega, per conto e nell'interesse di uno Stato sovrano, quale la Repubblica di Panama, e che è parimenti ininfluyente che le stesse sono state compiute nel perseguimento di un interesse generale, quale la sicurezza dei passeggeri di una nave⁴².

Sotto il primo profilo, vale a dire l'irrelevanza della delega statale, viene citata la decisione relativa al caso *Pula Parking*⁴³, nella quale è stato escluso che una società di proprietà pubblica eserciti pubblici poteri nella gestione di un parcheggio e nella riscossione dei corrispettivi della sosta, per il solo fatto che essa operi su delega di una pubblica autorità⁴⁴.

Quale argomento a sostegno dell'ininfluyenza della circostanza che le operazioni oggetto di causa siano state compiute nell'interesse e per conto di uno Stato sovrano, invece, viene richiamata la sentenza relativa al caso *Sonntag*⁴⁵. In tale ormai risalente decisione, la Corte di giustizia ha affermato che il fatto che un insegnante agisca, quale pubblico dipendente, per conto dello Stato, non è sufficiente per affermare che lo stesso eserciti una potestà d'imperio⁴⁶.

La medesima pronuncia viene, infine, richiamata anche per argomentare l'irrelevanza dello scopo di interesse generale perseguito da un atto al fine di determinarne la riconducibilità alla categoria degli *acta iure imperii*⁴⁷: nel caso *Sonntag* la Corte, infatti, ha evidenziato che la circostanza che l'attività svolta da un insegnante della scuola pubblica persegua i fini pubblici dell'istruzione e della educazione degli allievi non è sufficiente a qualificarla come attività pubblicistica⁴⁸.

norma, entrambe dal medesimo soggetto (la società di classificazione), abbiano natura diversa: la prima è un'attività privata, un servizio agli armatori, che consiste nell'ispezionare le navi e verificare se rispondono ai requisiti delle varie classi, elaborate dalle stesse società di classificazione; la seconda, ha natura pubblicistica e viene eseguita su delega dell'autorità pubblica. Si noti, tuttavia, che l'Avvocato generale Szpunar non condivide tale ricostruzione: egli infatti afferma che sebbene i certificati di classe originariamente avevano una funzione esclusivamente privata (essendo finalizzati ad ottenere un'assicurazione), oggi hanno cambiato natura, mutuando la funzione pubblicistica dai certificati statuari, dei quali sono divenuti presupposto (Conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar, 14 gennaio 2020, *LG contro Rina SpA, Ente Registro Italiano Navale*, C641/18, ECLI:EU:C:2020:3, par. 62). Va osservato, infine, che a livello europeo la disciplina è completata dalla direttiva 2009/15/CE, rifusione della direttiva 97/54/CE 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 (direttiva 2009/15/CE in GUUE L 131 del 28 maggio 2009, pp. 47-56).

⁴¹ Corte di giustizia, 7 maggio 2020, *Rina*, C-641/18, ECLI:EU:C:2020:349, par. 35-36. Il principio secondo cui rilevano il fondamento e le modalità di esercizio dell'azione per determinare se una controversia riguardi atti compiuti nell'esercizio di pubblici poteri è affermato, fra le altre, anche in Corte di giustizia, 11 aprile 2013, *Sapir*, C645/11, ECLI:EU:C:2013:228, par. 34; 12 settembre 2013, *Sunico*, C49/12, ECLI:EU:C:2013:545, par. 35.

⁴² Corte di giustizia, 7 maggio 2020, *Rina*, C-641/18, ECLI:EU:C:2020:349, par. 39-42.

⁴³ Corte di giustizia, 9 marzo 2017, *Pula Parking d.o.o. contro Sven Klaus Tederahn*, C551/15, ECLI:EU:C:2017:193.

⁴⁴ Corte di giustizia, 9 marzo 2017, *Pula Parking*, C551/15, ECLI:EU:C:2017:193, par. 35. Tale passaggio della pronuncia è stato richiamato anche dall'Avvocato generale, il quale ha poi puntualmente osservato – per escludere la rilevanza che le società Rina hanno agito su delega dello Stato panamense - che il giudizio *a quo* è incentrato sul rapporto tra le convenute e i soggetti terzi danneggiati dalle negligenze compiute dalle prime, e non su quello tra le convenute e lo Stato delegante (Conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar, 14 gennaio 2020, *LG contro Rina SpA, Ente Registro Italiano Navale*, C641/18, ECLI:EU:C:2020:3, par. 69-70).

⁴⁵ Corte di giustizia, 21 aprile 1993, *Volker Sonntag contro Hans Waidmann e altri*, C-172/91, ECLI:EU:C:1993:144. Come noto, in tale sentenza, la Corte di giustizia si è pronunciata sulla applicabilità della convenzione di Bruxelles del 1968 ad una azione risarcitoria intentata contro un insegnante di una scuola pubblica, volta ad ottenere il ristoro del danno causato ad un allievo dalle omissioni colpose degli obblighi di vigilanza gravanti sul docente.

⁴⁶ Corte di giustizia, 21 aprile 1993, *Sonntag*, C-172/91, ECLI:EU:C:1993:144, par. 21.

⁴⁷ Corte di giustizia, 7 maggio 2020, *Rina*, C-641/18, ECLI:EU:C:2020:349, par. 41. Sul punto l'Avvocato generale Szpunar, in particolare, ha evidenziato che stabilire se un atto appartiene alla categoria degli *acta iure imperii* ovvero a quella degli *acta iure gestionis* in base alla sua finalità non è una soluzione accettabile in termini di prevedibilità del foro competente, stante l'impossibilità da parte dei terzi di conoscere sempre tali finalità (Conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar, 14 gennaio 2020, *LG contro Rina SpA, Ente Registro Italiano Navale*, C641/18, ECLI:EU:C:2020:3, par. 76).

⁴⁸ Corte di giustizia, 21 aprile 1993, *Sonntag*, C-172/91, ECLI:EU:C:1993:144, par. 22.

Esclusi dunque i tre criteri appena visti, la Corte di giustizia conclude nel senso che per stabilire la natura *iure imperii* di un atto occorre verificare unicamente se esso rappresenti estrinsecazione di «poteri che esorbitano dalla sfera delle norme applicabili nei rapporti tra privati»⁴⁹.

21. Applicando tale criterio al caso di specie, la Corte giunge ad escludere che le operazioni di classificazione e certificazione compiute dalle società Rina possano essere considerate come compiute nell'esercizio di prerogative dei pubblici poteri.

Dirimente per la decisione in tal senso è l'osservazione secondo cui le società Rina hanno svolto le attività in questione in adempimento degli obblighi assunti con un contratto di diritto privato concluso con l'armatore del traghetto *Al-Salam Boccaccio '98*⁵⁰, dal quale risultava che esse dovessero limitarsi a verificare che la nave soddisfacesse i requisiti interamente predeterminati dalle autorità della Repubblica di Panama⁵¹. Le attività compiute, pertanto, erano di natura prettamente tecnica, e non implicavano l'esercizio di poteri pubblicistici⁵².

La Corte, inoltre, aggiunge due ulteriori argomenti a sostegno della propria soluzione: in primo luogo, l'osservazione secondo la quale neppure nell'adozione dell'atto di revoca del certificato per mancanza dei requisiti, spettante agli enti di classificazione in forza della convenzione Solas, essi godono di potere decisionale, operando in un contesto normativo già definito dall'autorità statale⁵³; inoltre, il fatto che l'attività di certificazione non è stata considerata dalla giurisprudenza comunitaria esercizio di prerogative dei pubblici poteri neppure nel diverso settore della verifica ed attestazione della capacità tecnica e finanziaria delle imprese chiamate a realizzare lavori pubblici, stante l'assenza di autonomia decisionale in capo agli organismi che svolgono tali attività⁵⁴.

22. Si noti, tuttavia, che la Corte, nonostante le ampie argomentazioni compiute nel senso della riconducibilità della controversia oggetto del giudizio nella «materia civile e commerciale», nel dispositivo afferma che spetterà al giudice del rinvio valutare l'applicabilità del regolamento, dopo aver

⁴⁹ Corte di giustizia, 7 maggio 2020, *Rina*, C-641/18, ECLI:EU:C:2020:349, par. 42. Per altre recenti pronunce nelle quali la Corte ha utilizzato tale criterio, si vedano: Corte di giustizia, 15 novembre 2018, *Hellenische Republik contro Leo Kuhn*, C308/17, ECLI:EU:C:2018:911, par. 35; 23 ottobre 2014, *flyLAL-Lithuanian Airlines*, C302/13, ECLI:EU:C:2014:2319, par. 31; 12 settembre 2013, *Sunico e a.*, C49/12, ECLI:EU:C:2013:545, par. 39; 28 aprile 2009, *Meletis Apostolides contro David Charles Orams e Linda Elizabeth Orams*, C-420/07, ECLI:EU:C:2009:271, par. 44. Si veda anche, di recente, Conclusioni dell'Avvocato Generale, Maciej Szpunar, 23 aprile 2020, *Belgische Staat contro Movic BV e altri*, C73/19, ECLI:EU:C:2020:297. In tale caso, il giudice del rinvio ha chiesto alla Corte di stabilire se rientri nella nozione di «materia civile e commerciale» una azione intentata dalle autorità pubbliche di uno Stato membro, concernente pratiche di mercato e/o commerciali sleali. L'Avvocato Generale ha concluso nel senso che le autorità pubbliche in questione non esercitano prerogative di pubblici poteri allorquando agiscano: per far accertare l'esistenza di violazioni che costituiscono pratiche commerciali sleali; per ottenere che sia ordinata la cessazione delle medesime, che siano disposte misure di pubblicità a spese delle convenute e che sia imposta una penale di un importo determinato per ogni violazione futura, essendo irrilevante che esse perseguano un interesse generale, che agiscano in forza di poteri conferiti dalla legge e che siano dispensate dal dimostrare in giudizio un interesse proprio (e pertanto tale azione rientra nella «materia civile e commerciale»); non rientra, invece, nella «materia civile e commerciale» la domanda proposta dalle medesime autorità pubbliche al fine di consentire loro di poter accertare autonomamente le future violazioni, oggetto della predetta penale, senza necessità di ricorrere ad un ufficiale giudiziario o ad altre analoghe autorità, poiché una simile azione «verte su poteri esorbitanti rispetto alle norme di diritto comune applicabili nei rapporti fra privati». Tali conclusioni hanno ricevuto l'avallo della Corte di giustizia nella sentenza che ha deciso il caso in esame (Corte di giustizia, 16 luglio 2020, *Movic e a.*, C-73/19, ECLI:EU:C:2020:568).

⁵⁰ Sul punto, l'Avvocato generale, nelle sue conclusioni, pone in risalto la circostanza secondo la quale nel contratto stipulato con l'armatore non erano state inserite clausole limitative della responsabilità delle società Rina, pur essendo nella loro facoltà prevederle, in forza dell'accordo del 1999 concluso con la Repubblica di Panama: ciò confermerebbe che il contenuto del predetto contratto non fosse stato fissato unilateralmente, bensì negoziato liberamente da parti in posizione paritaria e che le società convenute avessero agito come soggetti di diritto privato (v. Conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar, 14 gennaio 2020, *LG contro Rina SpA, Ente Registro Italiano Navale*, C641/18, ECLI:EU:C:2020:3, par. 76).

⁵¹ Corte di giustizia, 7 maggio 2020, *Rina*, C-641/18, ECLI:EU:C:2020:349, par. 45.

⁵² Corte di giustizia, 7 maggio 2020, *Rina*, C-641/18, ECLI:EU:C:2020:349, par. 49.

⁵³ Corte di giustizia, 7 maggio 2020, *Rina*, C-641/18, ECLI:EU:C:2020:349, par. 47.

⁵⁴ Corte di giustizia, 7 maggio 2020, *Rina*, C-641/18, ECLI:EU:C:2020:349, par. 50-52. Sull'attività di attestazione della capacità tecnica e finanziaria delle imprese che realizzano lavori pubblici, si veda, in particolare, Corte di giustizia, 16 giugno 2015, *Presidenza del Consiglio dei Ministri e a. contro Rina Services SpA e a.*, C-593/13, ECLI:EU:C:2015:399, par. 17-22.

verificato che le convenute non abbiano esercitato prerogative di poteri pubblici alla luce del diritto dell'Unione europea⁵⁵.

VI. L'incidenza dell'immunità sull'esercizio della giurisdizione in forza del Regolamento nel quadro dei rapporti tra diritto dell'Unione europea e diritto internazionale consuetudinario

23. La distinzione tra *acta iure imperi* ed *acta iure gestionis* assume importanza centrale anche per la definizione della questione relativa alla applicabilità dell'immunità statale ad enti di diritto privato come i convenuti nel giudizio *a quo*, in relazione alle attività di classificazione e di certificazione delle navi di bandiera.

24. Prima di analizzare quale sia la soluzione adottata sul punto⁵⁶, occorre premettere alcune osservazioni in merito all'incidenza che il principio di diritto internazionale consuetudinario riguardante l'immunità degli Stati ha sulla applicabilità del regolamento 44/2001.

25. Tale questione pone all'attenzione la più ampia tematica dei rapporti tra il diritto internazionale (in particolare quello consuetudinario), da una parte, e il diritto dell'Unione europea, dall'altra.

Dal punto di vista normativo, tali rapporti sono in linea generale regolati nell'art. 3, par. 5, TUE, secondo cui «nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla (...) rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale (...)»⁵⁷.

Inoltre, costituisce principio consolidato nella giurisprudenza della Corte di giustizia - che si può affermare sia stato recepito dalla predetta norma del trattato⁵⁸ - quello secondo cui il diritto internazionale, non solo pattizio ma anche consuetudinario, vincola le istituzioni europee e fa parte del diritto dell'Unione⁵⁹. Tale vincolo discende dal fatto che l'Unione europea è un soggetto di diritto internazionale, autonomo rispetto agli Stati membri, come tale, tenuto a rispettare gli obblighi discendenti dal diritto internazionale generale, nonché dalle convenzioni di cui è parte (sia quelle concluse dalla stessa Unione sia quelle concluse dagli Stati membri, nelle quali essa è subentrata in base alla teoria della successione).

⁵⁵ Cfr. Corte di giustizia, 7 maggio 2020, *Rina*, C-641/18, ECLI:EU:C:2020:349, dispositivo.

⁵⁶ V. *infra*, par. 7

⁵⁷ Trattato sull'Unione europea (versione consolidata), in GUUE C 326 del 26 ottobre 2012, pp. 13-45.

⁵⁸ V. Conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar, 14 gennaio 2020, *LG contro Rina SpA, Ente Registro Italiano Navale*, C641/18, ECLI:EU:C:2020:3, par. 135; v. anche LENAERTS, "The Kadi Saga and the Rule of Law within the EU", in *SMU Law Review*, 2014, p. 712.

⁵⁹ V. Corte di giustizia, 16 giugno 1998, *A. Racke GmbH & Co. contro Hauptzollamt Mainz*, C162/96, ECLI:EU:C:1998:293, par. 46; 25 febbraio 2010, *Firma Brita GmbH contro Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, C386/08, ECLI:EU:C:2010:91, par. 42; 23 gennaio 2014, *Mattia Manzi e Compagnia Naviera Orchestra contro Capitaneria di Porto di Genova*, C537/11, ECLI:EU:C:2014:19, par. 39; nonché 14 marzo 2017, *A e a. contro Minister van Buitenlandse Zaken*, C158/14, ECLI:EU:C:2017:202, par. 87. In particolare, nella sentenza *Racke* la Corte ha affermato per la prima volta il carattere vincolante delle norme di diritto internazionale consuetudinario sul diritto comunitario. Se prima di tale pronuncia la Corte si era già dovuta pronunciare sulla compatibilità di atti comunitari rispetto a norme pattizie contenute sia in trattati conclusi dalla Comunità (v. Corte di giustizia, 30 aprile 1974, *R. & V. Haegeman contro Stato belga*, C-181/73, ECLI:EU:C:1974:41) sia in trattati conclusi dagli Stati membri, ai quali la Comunità si è sostituita negli obblighi (v. Corte di giustizia, 12 dicembre 1972, *International Fruit Company NV e altri contro Produktschap voor Groenten en Fruit*, cause riunite da 21 a 24/72, ECLI:EU:C:1972:115), nel caso *Racke* i giudici di Lussemburgo hanno affrontato la questione della compatibilità di un regolamento del Consiglio (n. 3300/91), che disponeva la sospensione delle concessioni commerciali derivanti da un accordo internazionale (accordo di cooperazione del 2 aprile 1980, stipulato dalla Comunità e dagli Stati membri con la Repubblica federale socialista di Jugoslavia) rispetto alla regola di diritto internazionale consuetudinario *rebus sic stantibus*. La Corte ha affermato che la Comunità è tenuta a rispettare anche le norme di diritto consuetudinario internazionale, le quali fanno parte dell'ordinamento giuridico comunitario, per poi concludere nel senso che il regolamento in questione rispettava le norme consuetudinarie sulle condizioni previste per invocare la clausola risolutiva dei trattati in caso di sopravvenienze (v. MASTROIANNI, "La rilevanza delle norme consuetudinarie sulla sospensione dei trattati nell'ordinamento comunitario: la sentenza *Racke*", in *Rivista di diritto internazionale*, 1999, pp. 86-105).

Tuttavia, come precisato dalla stessa giurisprudenza della Corte, un obbligo di diritto internazionale, pattizio o consuetudinario, può far parte dell'ordinamento giuridico dell'Unione nei limiti in cui non ponga in discussione la struttura costituzionale ed i valori sui quali l'Unione stessa si fonda.

Tale principio, come ricordato dall'Avvocato generale nelle sue conclusioni relative al caso *Rina*⁶⁰, è stato affermato in due pronunce della Corte: la prima, relativa al rapporto tra diritto comunitario e obblighi pattizi, è la sentenza *Kadi*⁶¹, nella quale la Corte ha statuito che l'osservanza di un accordo internazionale non può portare a compromettere i principi costituzionali enunciati nell'allora vigente Trattato Ce, tra i quali è incluso quello secondo cui gli atti comunitari devono rispettare i diritti fondamentali⁶². La seconda, che coinvolge, invece, il diritto internazionale consuetudinario, è la sentenza *Ungheria contro Repubblica slovacca*⁶³, nella quale i Giudici di Lussemburgo hanno ritenuto legittima la limitazione del diritto di circolazione - che l'articolo 21 TFUE riconosce a ciascun cittadino dell'Unione - per chi ricopre la funzione di Capo di Stato, poiché le norme consuetudinarie di diritto internazionale generale (oltre a quelle di alcune convenzioni multilaterali) riservano a tale figura uno *status* speciale⁶⁴.

26. Nel caso in commento, i principi appena esposti comportano che la norma di diritto internazionale consuetudinario dell'immunità, laddove ritenuta applicabile in favore della parte convenuta che la ha invocata, osta all'esercizio della giurisdizione attribuita al giudice di uno Stato membro dal regolamento 44/2001⁶⁵.

Tuttavia, perché ciò accada, occorre prima verificare che la predetta norma di diritto consuetudinario non conduca a violare i valori fondamentali dell'Unione europea e, in particolare, il diritto alla effettività della tutela giurisdizionale, sancito dall'art. 47 della Carta di Nizza, nella sua declinazione essenziale del diritto di ricorrere ad un giudice⁶⁶.

⁶⁰ Conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar, 14 gennaio 2020, *LG contro Rina SpA, Ente Registro Italiano Navale*, C641/18, ECLI:EU:C:2020:3, par. 138-140.

⁶¹ Corte di giustizia, 3 settembre 2008, *P. Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione*, C402/05 P e C415/05, ECLI:EU:C:2008:461.

⁶² Corte di giustizia, 3 settembre 2008, *Kadi*, C402/05 P e C415/05, ECLI:EU:C:2008:461, par. 285. Sull'incorporazione del diritto internazionale nel diritto dell'Unione europea, alla luce della sentenza citata, si veda LENAERTS, "The Kadi Saga ...", op. cit., pp. 706-707.

⁶³ Corte di giustizia, 16 ottobre 2012, *Ungheria contro Repubblica slovacca*, C364/10, ECLI:EU:C:2012:630.

⁶⁴ Corte di giustizia, 16 ottobre 2012, *Ungheria c. Repubblica slovacca*, C364/10, ECLI:EU:C:2012:630, par. 51 e 52. La Corte ha quindi concluso nel senso che, nelle circostanze della fattispecie, l'articolo 21 TFUE non imponeva ad un altro Stato di garantire l'ingresso nel suo territorio del cittadino europeo che rivestiva la funzione di capo di Stato.

⁶⁵ Sul punto, l'Avvocato generale Szpunar ha osservato che le norme di diritto internazionale consuetudinario vincolano le istituzioni europee e fanno parte dell'ordinamento dell'Unione, prevalendo sugli atti di diritto derivato. Per tale ragione il regolamento 44/2001, quale atto di diritto derivato, deve essere interpretato conformemente al principio di diritto internazionale sull'immunità statale (Conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar, 14 gennaio 2020, *LG contro Rina SpA, Ente Registro Italiano Navale*, C641/18, ECLI:EU:C:2020:3, par. 136). Si ricordi, tuttavia, che lo stesso Avvocato generale, in altro precedente passaggio delle conclusioni, ha escluso che la nozione di materia civile e commerciale vada interpretata alla luce del principio di diritto consuetudinario dell'immunità (v. *supra* nota 35). Ne consegue che, per dare una lettura coerente alle conclusioni dell'Avvocato, occorre ritenere che nel passaggio qui in esame si riferisca ad una interpretazione complessiva del regolamento, nel senso che esso non imponga al giudice dello Stato membro di esercitare la propria giurisdizione nelle controversie nelle quali la parte convenuta si avvalga dell'immunità (essendo legittimata a farlo). Invero, il rispetto del principio dell'immunità è garantito più che da un'interpretazione del regolamento, dall'applicazione della norma di diritto internazionale consuetudinario che lo prevede, la quale riveste rango superiore rispetto al regolamento stesso (v. *supra*, questo paragrafo).

⁶⁶ La sussistenza dell'obbligo in capo al giudice di uno Stato membro di rispettare l'art. 47 della Carta quando attua il diritto dell'Unione, applicando il regolamento 44/2001, è stata sottolineata da un costante indirizzo giurisprudenziale della Corte (v. Corte di giustizia, 25 maggio 2016, *Rudolfs Meroni c. Recoletos Limited*, C559/14, ECLI:EU:C:2016:349, par. 44; 11 settembre 2014, *A contro B e altri*, C112/13, ECLI:EU:C:2014:2195, par. 51; 15 marzo 2012, *G contro Cornelius de Visser*, C292/10, ECLI:EU:C:2012:142, par. 47 e 48; sentenza del 17 novembre 2011, *Hypoteční banka a.s. contro Udo Mike Lindner*, C327/10, ECLI:EU:C:2011:745, par. 48 e 49). La giurisprudenza delle Corti di giustizia ha anche chiarito che «l'art. 47 è sufficiente di per sé e non deve essere precisato mediante disposizioni del diritto dell'Unione o del diritto nazionale per conferire ai singoli un diritto invocabile in quanto tale» (v. Corte di giustizia, 17 aprile 2018, *Vera Egenberger contro Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.*, C414/16, ECLI:EU:C:2018:257, par. 78). Si ricordi, infine, che il principio della tutela giurisdizionale effettiva, enunciato nell'articolo 47, comprende diversi diritti: i diritti della difesa, il principio della parità delle armi, il diritto di ricorso ad un giudice, nonché la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare (sul punto si veda Corte di giustizia, 6 novembre 2012, *Europese Gemeenschap contro Otis NV e altri*, C199/11, ECLI:EU:C:2012:684, par. 48).

In definitiva, l'autorità giudiziaria dello Stato membro, chiamata ad esercitare la propria giurisdizione in forza di un regolamento europeo, deve, da una parte, rispettare l'immunità giurisdizionale invocata dal convenuto, perché essa si fonda su una norma di diritto internazionale consuetudinario, che fa parte integrante del diritto dell'Unione, come fonte sovraordinata rispetto agli atti di diritto derivato. Dall'altra parte, deve valutare che il riconoscimento dell'immunità non comporti una violazione dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che sancisce l'effettività della tutela giurisdizionale e il diritto all'accesso alla giurisdizione. Nel caso in cui non ritenga sussistente tale violazione, declinerà la propria giurisdizione. In caso contrario, la eserciterà, in quanto il diritto internazionale, nel conflitto con i valori di base del diritto eurounitario, è destinato, come visto, a soccombere.

27. È proprio tale valutazione che il giudice del rinvio del caso *Rina* è chiamato a compiere, su invito della Corte di giustizia. Essa, infatti, dopo aver brevemente richiamato i principi e la giurisprudenza appena menzionati, relativi ai rapporti tra diritto internazionale e diritto dell'Unione europea, sottolinea il dovere, da parte il giudice *a quo*, di assicurarsi che, in caso di accoglimento dell'eccezione di immunità giurisdizionale, gli attori nel giudizio *a quo* non siano privati del diritto all'accesso alla giustizia, sancito dall'art. 47 della Carta di Nizza⁶⁷.

28. Si tratta di una precisazione che distingue il caso in esame dal precedente *Mahamdia*, nel quale la Corte non ha rivolto al giudice del rinvio un analogo invito. Le ragioni possono forse trovarsi nel maggior rischio di lesione del diritto all'accesso ad un giudice insito nel riconoscere l'immunità ad enti di diritto privato (domiciliati in uno Stato diverso da quello per conto del quale hanno agito e della cui immunità chiedono di beneficiare), quali sono le convenute nella causa *Rina*, rispetto a quello derivante dal riconoscere l'immunità ad uno Stato, come la convenuta Repubblica algerina della causa *Mahamdia*. Come osservato dall'Avvocato generale Szpunar⁶⁸, infatti, in quest'ultimo caso l'attore avrà la possibilità di riproporre l'azione davanti ai tribunali dello Stato convenuto, i quali difficilmente potranno declinare la competenza a conoscere di un'azione diretta contro tale Stato. Nel primo, invece, l'attore con più difficoltà potrà ripresentare la domanda davanti ai giudici dello Stato per conto del quale gli enti convenuti hanno agito, stante l'assenza di un legame territoriale tra tali enti e lo Stato⁶⁹. Di qui la necessità di una maggiore prudenza da parte del giudice del rinvio del caso *Rina* nel condurre il bilanciamento tra immunità e diritto di accesso alla giustizia.

29. Ad ogni modo, nel compiere tale bilanciamento l'autorità remittente non potrà non tener conto della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, relativa all'art. 6, par. 1, CEDU, secondo la quale il riconoscimento dell'immunità giurisdizionale nei procedimenti civili costituisce una limitazione ammissibile del diritto di adire un giudice, in quanto diretta a perseguire uno scopo legittimo - vale a dire quello di rispettare il diritto internazionale, garantendo le buone relazioni tra Stati - e proporzionata a tale scopo⁷⁰.

D'altronde, nel caso di specie, tale giurisprudenza della Corte di Strasburgo assume particolare rilevanza per il giudice dello Stato membro, in ragione della corrispondenza di contenuto tra l'art. 47

⁶⁷ Corte di giustizia, 7 maggio 2020, *Rina*, C-641/18, ECLI:EU:C:2020:349, par. 55.

⁶⁸ Conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar, 14 gennaio 2020, *LG contro Rina SpA, Ente Registro Italiano Navale*, C641/18, ECLI:EU:C:2020:3, par. 142.

⁶⁹ Tale osservazione, tuttavia, deve tener conto, da una parte, che, come precisato dalla Corte internazionale di giustizia, la regola di diritto internazionale consuetudinario sull'immunità degli Stati opera a prescindere dall'esistenza di altri rimedi esperibili, rispetto a quello nell'ambito del quale è riconosciuta l'immunità stessa (Corte internazionale di giustizia, *Germania c. Italia*, par. 101, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 473 ss.); dall'altra, che la Corte EDU ha escluso che la presenza di strumenti alternativi di riparazione influisca sul giudizio di proporzionalità cui è subordinata l'ammissibilità dell'immunità statale, quale limitazione del diritto all'accesso ad un giudice (Corte europea dei diritti dell'uomo, 14 gennaio 2014, *Jones e altri c. Regno Unito*, ric. nn. 34356/06 e 40528/06, par. 193-195).

⁷⁰ Per il consolidato orientamento in parola, si vedano Corte europea dei diritti dell'uomo sentenze 21 novembre 2001, *Fogarty c. Regno Unito*, par. 32-33; 21 novembre 2001, *Al-Adsani c. Regno Unito*, par. 53-56; 29 giugno 2011, *Sabeh El Leil c. Francia*, ric. n. 34869/05, par. 46-47; 14 gennaio 2014, *Jones e altri c. Regno Unito*, par. 186-189.

della Carta di Nizza e l'art. 6, par. 1, CEDU⁷¹: come noto, l'art. 52, par. 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, sancendo il principio di equivalenza tra i diritti corrispondenti tutelati nei due strumenti di tutela, ne impone una interpretazione comune, così che la portata e il significato attribuito dalla Corte EDU al diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva varranno anche per i giudici chiamati a sorvegliare sul rispetto dell'art. 47 della Carta⁷².

VII. *Segue: immunità per acta iure imperii e attività di classificazione e certificazione svolte da enti privati*

30. È evidente che, in ogni caso, il problema di un possibile conflitto tra il principio di diritto internazionale consuetudinario dell'immunità e il diritto all'accesso alla giustizia si porrà solo se il giudice del rinvio riterrà applicabile l'immunità in favore delle convenute, dopo aver acclarato che le stesse abbiano agito nell'esercizio delle prerogative dei pubblici poteri, ai sensi del diritto internazionale.

Con riferimento alla questione in esame, infatti, la Corte di giustizia afferma che le società Rina potranno beneficiare dell'immunità solo a condizione che le attività dalle stesse svolte nel caso concreto possano essere qualificate come *acta iure imperii* alla luce del diritto internazionale, in seguito ad accertamento riservato al giudice del rinvio⁷³.

31. Tuttavia – del tutto similmente all'applicabilità del regolamento⁷⁴ – la Corte non si limita a rimettere la predetta valutazione al giudice *a quo*, ma indica altresì allo stesso la propria posizione sul punto.

Essa, innanzitutto, premette che nella prassi internazionale la dottrina dell'immunità relativa – secondo la quale essa opera solo con riferimento agli atti compiuti dallo Stato nell'esercizio dei pubblici poteri – ha ormai sostituito quella dell'immunità assoluta, che accordava allo Stato l'esenzione dalla potestà giurisdizionale straniera a prescindere dal tipo di atto in relazione al quale venisse affermata la sua responsabilità⁷⁵. Per stabilire se le convenute possano beneficiare dell'immunità, il giudice del rinvio, pertanto, dovrà applicare il criterio basato sulla distinzione tra *acta iure imperii* e *acta iure gestionis*⁷⁶.

⁷¹ Cfr. spiegazione relativa all'art. 47, in «Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali», in GUUE C 303/02 del 14 dicembre 2007, pp. 17-35.

⁷² V. art. 52, par. 3, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in GUUE C 364 del 18 dicembre 2000, pp. 1-22. È noto, tuttavia, che in base all'ultimo periodo di tale disposizione, non è preclusa al diritto dell'Unione una protezione più estesa rispetto a quella garantita dalla CEDU. In tale ottica, si potrebbe sostenere che la regola dell'immunità comporti una violazione non accettabile al diritto di accesso al giudice sancito dall'art. 47 della Carta, allorché, nel caso specifico in cui venga applicata, non sussistano altri rimedi esperibili in alternativa da parte del soggetto che ha invocato la tutela (sebbene, come visto, tale circostanza non sia stata ritenuta rilevante dalla giurisprudenza della Corte EDU: v. *supra* nota 69). Questo, dunque, potrebbe essere il significato dell'invito che la Corte, nella sentenza in commento, rivolge al giudice del rinvio, di assicurarsi che, qualora accogliesse l'eccezione di immunità giurisdizionale in favore delle società Rina, i soggetti danneggiati non siano privati del loro diritto di adire un giudice.

⁷³ Corte di giustizia, 7 maggio 2020, *Rina*, C-641/18, ECLI:EU:C:2020:349, par. 53-60.

⁷⁴ V. *supra* par. 5.

⁷⁵ Corte di giustizia, 7 maggio 2020, *Rina*, C-641/18, ECLI:EU:C:2020:349, par. 56. Sulle teorie dell'immunità degli Stati si vedano, *ex multis*: FOX, WEBB, "The Law of State Immunity", Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 25 ss.; YANG, "State Immunity in International Law", Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 6 ss.; HIGGINS, "International law and the avoidance, containment and resolution of disputes, General Course on Public International Law", in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 230, 1991, p. 115 ss.; LUZZATTO, "Stati stranieri e giurisdizione nazionale", Giuffrè, Milano, 1972, p. 154 ss.; PANEBIANCO, "Giurisdizione interna e immunità degli Stati stranieri", Pubblicazioni della facoltà giuridica dell'Università di Napoli, Napoli, 1967, p. 295 ss.; MORELLI, *op. cit.*, p. 187 ss.; QUADRI, "La giurisdizione sugli Stati stranieri", Giuffrè, Milano, 1941, p. 95 ss.

⁷⁶ Corte di giustizia, 7 maggio 2020 *Rina*, C-641/18, ECLI:EU:C:2020:349, par. 57. Sulle incertezze correlate alla distinzione tra *acta iure imperii* e *acta iure gestionis* come criterio delimitativo dell'area dell'immunità statale secondo la teoria ristretta si vedano: YANG, *op. cit.*, p. 75 ss.; FOX, WEBB, *op. cit.*, p. 396 ss.; LUZZATTO, *op. cit.*, p. 169 ss. Si osservi che in relazione alle controversie in materia di illeciti extracontrattuali, la convenzione di Basilea del 1972 (convenzione europea sull'immunità degli Stati) priva di rilievo la predetta distinzione (tra *acta iure imperii* e *acta iure gestionis*) e, all'art. 11, esclude del tutto che uno Stato contraente possa avvalersi dell'immunità se convenuto in giudizio davanti al giudice dello Stato in cui l'illecito si è verificato. Nel caso oggetto della sentenza in esame, tuttavia, la convenzione di Basilea non era applicabile, altrimenti le

La Corte, poi, fa proprie – tramite un rinvio alle stesse⁷⁷ - le osservazioni dell'Avvocato generale con riferimento agli elementi che inducono ad escludere che enti privati, quali le società Rina, possano beneficiare dell'immunità, in relazione agli atti compiuti su delega statale.

Un primo argomento in tal senso viene tratto dalla convenzione di New York sull'immunità degli Stati⁷⁸, la quale, sebbene non sia ancora entrata in vigore, è comunque degna di considerazione, anche tenuto conto che alcune sue disposizioni avevano influito sulla decisione della Corte di Giustizia relativa al caso *Mahamdia*⁷⁹. Dai lavori preparatori della Convenzione emerge che gli enti diversi dallo Stato, i quali siano delegati a compiere atti nell'esercizio dell'autorità sovrana statale, di norma, non possono svolgere funzioni di governo né avvalersi dell'immunità giurisdizionale⁸⁰. Inoltre, se l'art. 10, par. 3, della predetta Convenzione, esclude che possano beneficiare dell'immunità le imprese statali o altri enti istituiti dallo Stato, qualora siano convenuti in un giudizio relativo ad una transazione commerciale che li veda coinvolti⁸¹, a maggior ragione non potrà essere riconosciuta l'immunità in favore di enti di diritto privato come le società Rina⁸².

Nello stesso senso depone, d'altronde, anche la direttiva 2009/15⁸³ e in particolare il suo «considerando» n. 16, a tenore del quale l'immunità non rientra tra le garanzie giuridiche e le protezioni giurisdizionali che gli Stati membri, destinatari della direttiva, devono accordare agli enti delegati dagli Stati al compimento dell'attività di rilascio dei certificati obbligatori⁸⁴.

La Corte, pur prendendo atto della non applicabilità della direttiva al caso di specie (oltre che del carattere non vincolante dei «considerando»), condivide l'osservazione fatta dall'Avvocato generale secondo cui, dal momento che le prassi delle organizzazioni internazionali possono contribuire alla formazione o all'espressione di norme di diritto internazionale consuetudinario sulle questioni che rientrano nel loro mandato, il «considerando» in questione può essere utilizzato per ricostruire la prassi dell'Unione europea⁸⁵. Tale prassi, pertanto, stante il tenore del summenzionato «considerando», può

convenute non avrebbero potuto eccepire l'immunità, in quanto il fatto illecito – vale a dire l'errata esecuzione delle operazioni di classificazione e certificazione della nave - da cui è asseritamente originato il naufragio, era avvenuto nello Stato del foro.

⁷⁷ Corte di giustizia, 7 maggio 2020, *Rina*, C-641/18, ECLI:EU:C:2020:349, par. 57.

⁷⁸ Convenzione sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 2 dicembre del 2004 ed aperta alla firma degli Stati dal 17 gennaio 2005.

⁷⁹ V. Conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar, 14 gennaio 2020, *LG contro Rina SpA, Ente Registro Italiano Navale*, C641/18, ECLI:EU:C:2020:3, par. 111-113. Nella sentenza *Mahamdia*, infatti, la Corte ha affermato che, al fine di escludere l'immunità, il giudice avrebbe dovuto accertare che le funzioni esercitate dal lavoratore non implicassero l'esercizio di pubblici poteri o che l'azione giudiziaria non interferisse con gli interessi dello Stato in materia di sicurezza (Corte di giustizia, 19 luglio 2012, *Mahamdia*, C-154/11, ECLI:EU:C:2012:491, par. 55 e 56). Quest'ultimo accertamento è imposto anche dalla convenzione di New York, nella disposizione relativa ai procedimenti di licenziamento o risoluzione dei contratti di lavoro (cfr. convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, art. 11, par. 2, lett. d).

⁸⁰ Conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar, 14 gennaio 2020, *LG contro Rina SpA, Ente Registro Italiano Navale*, C641/18, ECLI:EU:C:2020:3, par. 114; v. anche «Draft Articles on Jurisdictional Immunities of States and Their Property, with commentaries», in *Yearbook of International Law Commission*, 1991, vol. II (2), p. 17.

⁸¹ Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, art. 10, par. 3.

⁸² Conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar, 14 gennaio 2020, *LG contro Rina SpA, Ente Registro Italiano Navale*, C641/18, ECLI:EU:C:2020:3, par. 114.

⁸³ V. *supra* nota 40.

⁸⁴ Cfr. direttiva 2009/15/CE, considerando n. 16.

⁸⁵ Corte di giustizia, 7 maggio 2020, *Rina*, C-641/18, ECLI:EU:C:2020:349, par. 59; Conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar, 14 gennaio 2020, *LG contro Rina SpA, Ente Registro Italiano Navale*, C641/18, ECLI:EU:C:2020:3, par. 123-126. L'Avvocato generale sul punto richiama, in particolare, «Draft Conclusions on Identification of Customary International Law, with Commentaries», *Yearbook of the International Law Commission*, 2018, vol. II, nel quale, alla *conclusion* 4.2, si legge: «In certain cases, the practice of international organizations also contributes to the formation, or expression, of rules of customary international law». Nel «commentario» a tale conclusione si precisa che la prassi di una organizzazione internazionale (quando accompagnata anche dall'*opinio juris*) può creare o attestare una regola di diritto consuetudinario, ma solo con riferimento alle regole il cui oggetto rientra nel mandato dell'organizzazione e/o quelle che sono specificamente indirizzate alla medesima organizzazione (*Draft Conclusions* cit., p. 130). D'altra parte, però, va notato che nel medesimo documento si invita espressamente alla cautela nell'attribuire portata generale alle suddette prassi. In tale operazione occorre tenere conto: della natura dell'organizzazione e dell'organo da cui originano tali prassi; se esse sono destinate ad avere effetti esterni all'organizzazione o all'organo, e se sono compatibili con quelle degli Stati membri (*Draft Conclusions* cit., p. 131).

essere letta nel senso di attribuire una portata restrittiva al principio di immunità, tale da escluderne l'applicabilità agli enti privati che svolgono attività di classificazione e certificazione di navi di bandiera⁸⁶.

32. È significativo notare, dunque, che la Corte, nel fornire la propria interpretazione della norma di diritto internazionale consuetudinario sull'immunità – nell'ottica di una sua potenziale incidenza sull'applicazione del regolamento 44/2001 – non si limita a prendere in considerazione la prassi internazionale, ma dà rilievo anche al diritto dell'Unione europea ed in particolare ad un atto di diritto derivato quale è la direttiva 2009/15, come fonte dalla quale ricavare la prassi seguita dalle istituzioni europee e che contribuisce a creare o attestare il diritto internazionale consuetudinario.

VIII. Conclusioni

33. In conclusione, la sentenza *Rina*, oltre a collocarsi nell'ambito di una vicenda giudiziaria particolarmente rilevante per la tragicità dell'evento dal quale è scaturita (il naufragio del traghetto *Al Salam Boccaccio '98*), è degna di nota poiché in essa la Corte di giustizia afferma principi utili alla ricostruzione dei rapporti tra il regolamento 44/2001 (e 1215/2012) e la norma di diritto internazionale consuetudinario dell'immunità degli Stati dalla giurisdizione, in relazione alle controversie concernenti l'attività di classificazione e certificazione delle navi di bandiera.

34. Se, da una parte, i precedenti *Lechouritou* e *Mahamdia* sono stati interpretati dalla dottrina nel senso che da essi risulta un rapporto di complementarità tra la «materia civile e commerciale» e l'estensione dell'immunità giurisdizionale, nel caso in commento la Corte sottolinea la necessità di distinguere nettamente i due profili. Gli *acta iure imperii* rilevanti per escludere una controversia dall'ambito applicativo oggettivo del regolamento non coincidono con quelli in relazione ai quali soltanto può essere invocata l'immunità statale, dovendo essere definiti, i primi, alla luce del diritto dell'Unione europea, mentre i secondi, alla luce del diritto internazionale. Ne consegue che, secondo questa impostazione, non è possibile escludere automaticamente che il regolamento 44/2001 si possa applicare alle controversie nelle quali il convenuto invochi (fondatamente) l'immunità. Parimenti, non è corretto affermare che, una volta accertata l'applicabilità *ratione materiae* del regolamento alla controversia oggetto di causa, il convenuto non possa avvalersi dell'immunità.

35. Le precisazioni operate dalla Corte, sebbene riferite al regolamento Bruxelles I, rappresentano una fondamentale chiave di lettura della disposizione che delinea il campo di applicazione materiale del regolamento 1215/2012. Infatti, come precisato in più occasioni dalla Corte di giustizia, poiché il regolamento 44/2001 è stato abrogato e sostituito dal regolamento 1215/2012, l'interpretazione giurisprudenziale delle disposizioni del primo, vale anche per le disposizioni equivalenti del secondo.

L'art. 1, par. 1 del regolamento Bruxelles I-bis si differenzia dalla corrispondente disposizione del precedente regolamento solo per la nuova specificazione secondo cui la «materia civile e commerciale» non comprende «la responsabilità dello Stato per atti o omissioni nell'esercizio di pubblici poteri (*acta iure imperii*)». Tale formulazione, tuttavia, se da una parte ha positivizzato un'esclusione già introdotta in via interpretativa dalla dottrina e dalla giurisprudenza con riferimento al regolamento Bruxelles I, dall'altra, ha lasciato aperti i dubbi correlati all'incerta categoria degli *acta iure imperii*, la cui definizione rende ancora necessaria l'opera ermeneutica degli interpreti. Di qui, pertanto, l'utilità della pronuncia in commento, la quale chiarisce i criteri che devono essere seguiti nell'operazione di distinzione tra gli *acta iure gestionis* e gli *acta iure imperii*.

36. La sentenza in commento, inoltre, ha rappresentato per la Corte un'occasione per potersi pronunciare sulla norma di diritto internazionale consuetudinario che sancisce l'immunità degli Stati.

⁸⁶ Corte di giustizia, 7 maggio 2020, *Rina*, C-641/18, ECLI:EU:C:2020:349, par. 59.

In particolare, significativa è la precisazione della Corte di giustizia secondo cui la regola dell'immunità statale, stabilita da una norma di diritto internazionale consuetudinario, che come tale vincola le istituzioni europee, può prevalere su un atto di diritto derivato, come il regolamento 44/2001, imponendo al giudice designato di declinare la giurisdizione, solo a condizione che ciò non comporti una inammissibile limitazione del diritto di accesso alla giustizia, sancito dall'art. 47 della Carta di Nizza.

In sostanza, la Corte invita il giudice del rinvio – qualora questi dovesse ritenere applicabile l'immunità sollevata dalla parte convenuta - ad operare un delicato bilanciamento tra il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, di cui all'art. 47 della Carta, e l'immunità statale.

Nell'operare tale bilanciamento, il giudice remittente dovrà considerare due aspetti.

Da un lato, il fatto che la giurisprudenza della Corte EDU risolve il suddetto bilanciamento in favore dell'immunità, considerando quest'ultima una limitazione legittima del diritto all'accesso alla giustizia, in quanto posta a garanzia delle buone relazioni internazionali. Tale interpretazione, relativa all'art. 6 CEDU, vincola anche il giudice dello Stato membro chiamato a controllare il rispetto dell'art. 47 della Carta di Nizza, stante il principio di equivalenza tra i diritti corrispondenti previsti dai due strumenti di tutela, sancito dall'art. 52, par. 3 della Carta di Nizza.

Dall'altro lato, il giudice del rinvio dovrà tenere conto che l'ultimo periodo della disposizione da ultimo richiamata prevede che il diritto dell'Unione europea può concedere una protezione più estesa dei diritti fondamentali rispetto a quella garantita dal sistema CEDU. In quest'ottica, pertanto, il suddetto giudice potrebbe operare il bilanciamento tra l'immunità e il diritto ad un ricorso effettivo, in favore di quest'ultimo, qualora, ad esempio, ritenga che il riconoscimento dell'immunità a beneficio della parte convenuta comporti un diniego di tutela giurisdizionale in capo all'attore.

Tale eventualità, in particolare, può accadere allorquando non vi siano altri giudici ai quali la parte attrice possa rivolgersi, poiché l'unico dotato di giurisdizione sulla controversia è quello adito. Una simile ipotesi, come visto, rischia di verificarsi proprio nel caso in esame: qualora dovesse essere riconosciuta l'immunità in favore dei convenuti, infatti, gli attori incontrerebbero maggiori difficoltà nel ripresentare la domanda davanti ad un'altra autorità giudiziaria, diversa da quella adita, per gli stretti collegamenti che la controversia presenta con quest'ultima.