

39391/2021



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**PRIMA SEZIONE CIVILE**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

FRANCESCO A. GENOVESE	Presidente
MAURO DI MARZIO	Consigliere
MARCO MARULLI	Consigliere
FRANCESCO TERRUSI	Consigliere - Rel.
LOREDANA NAZZICONE	Consigliere

Oggetto

Sent. straniera - Torri  
Gemelle - condanna  
di Stati sovrani -  
riconoscibilità -  
condizioni

Ud. 19/11/2021 CC  
Cron. 39391  
R.G.N. 6167/2021

**ORDINANZA**

sul ricorso 6167/2021 proposto da:

Stergiopoulos Angela, Martin Brenda Kaye (Sorenson), De Blicck Catherine Maria, Collman Charles Frederick, Primavera Chelsea N. (Rodak), Papasso Christine, Caproni Christopher, Chirchirillo Clara, Coffey Daniel Dominic, Rodak Devon M., Saracini Ellen Louise, Santillan Ester C., Santillan Expedito C., Stergiopoulos G.N., Bingham Gerald Warren, Parkinson-Godshalk Maureen Grace, Moreno Ivy, Tino Joan E., Lovett Joanne, Renzi Joanne, Paradise Joslin Zeplin, Rodak Joyce A., Reiss Judith Jackson, Soulas Katherine A., Boryczewski Krystyna, Zeplin Leona, Zeplin Leonard, Chirchirillo

ORD  
4775  
2021

Livia, Merwin Maria, Ratchford Marshae, Caproni Michael, Lo Giudice Michael Vincent, Schiele Pamela A., Melendez Ramon, Milano Patricia, Sloan Ronald Stephen, Holt (Straub) Sandra, Havlish William Preston;

Estate of Andrew Stergiopoulos, Estate of Brian Nunez, Estate of Edward Straub, Estate of Giorge Eric Smith, Estate of Jennifer M. Tino, Estate of John M. Rodak, Estate of Joshua S. Reiss, Estate of Maria T. C. Santillan, Estate of Martin Boryczewski, Estate of Mary P. Melendez, Estate of Meta Louise Waller, Estate of Paul K. Sloan, Estate of Peter A. Chirchirillo, Estate of Peter T. Milano, Estate of Ronald L. Gamboa, Estate of Salvatore T. Papasso, Estate of Timothy Patrick Soulas, Estate of Timothy Ray Ward, Estate of Victor J. Saracini, Estate of William Robert Godshalk, Estate of Yvette Nicole Moreno, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, e per essi il loro procuratore Mitchell Douglass A.;

Collman Brian Scott, Bane Christina, Fernandez Corazon, Caproni Dolores, Caproni Richard A., Havlish Fiona, Jian Haomin (Alex), Kneski Grace, Caproni-Brown Lisa, Diehl Loisanne, Ratchford Maranda, Halvorson Maureen, Mauro Margaret, Perry Patricia, Schertzer Paul, Dorf Robert, Ratchford Rodney, Steiner Russa, Grazioso Tina;

Estate of Anne C. Saracini, Trust di Donald G. Havlish Jr, Trust di Dorothy Mauro, Trust di John Grazioso, Trust di John Perry, Trust di Judy Hazel, Trust of Marsha D. Ratchford, Trust Di Michael Diehl, Estate of Richard Michael Caproni, Estate of Robert Levine, Trust di Scott Schertzer, Estate of Stephen D. Cafiero, Estate of William R. Steiner, Estate of Doyle Ward, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, e per essi il loro procuratore Mitchell Douglass A.;

Ratchford Marquez Rodney, Dorf Joseph A., Dorf Michelle L., Sammut Linda, Boryczewski Julia Ursula, Rosenthal Loren Beth, Coffey Frances Maria e Coffey Kevin M.: quali eredi di Coffey Jason M. e Coffey Daniel M., Smith Raymond Alexander, Carpeneto Alice, Halvorson Maureen R., Barton Chistine Ann, Panik Martin Anthony, Panik-Stanley Martina L., Dellacorte Tara Bane, Boryczewski Michele Rosalia, Conklin Susan H., Wright Michelle Lyn, Paprocki Marie A.;

Trust of Ann Marie Dorf, Trust of Stephen Scott Dorf, Trust di Morris Dorf, Trust of Ann Marie Dorf, Trust di Morris Dorf, Trust of Stephen Scott Dorf, Trust of Michael Boryczewski, Trust di Richard D. Rosenthal, Trust di Jason M. Coffey, Trust di Roni M. Levine, Trust di James D. Halvorson, Trust di Jeanmarie Wallendorf, Trust Di Lt Jonas Panik, Trust Di Michael Andrew Bane, Trust of Michael Boryczewski, Trust Di Jeffrey Alan Coale, Trust di William Coale, Trust di Denis Francis Lavelle, Trust di Donald George Havlish, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, e per essi il loro procuratore Mitchell Douglass A.;

tutti in proprio e quali legali rappresentanti delle suddette estate/trust, elettivamente domiciliati in Roma, Via Nazionale n. 69, presso lo studio dell'avvocato Marzano Elvira, che li rappresenta e difende, giusta procura speciale del procuratore avv. Mitchell Douglass A. in calce al ricorso, autenticata dal Notaio Michelle A. Williams dello Stato del Nevada (USA), con apostille del 22.1.2021;

-ricorrenti -

contro

Repubblica Islamica dell'Iran, in persona del Presidente della Repubblica pro tempore, Ministero Iraniano della Sicurezza e delle Informazioni, Ministero Iraniano del Petrolio, Ministero Iraniano

dell'Economia e delle Finanze, Ministero Iraniano dell'Industria, Miniera e Commercio, Ministero Iraniano della Difesa, in persona dei rispettivi Ministri pro tempore, Corpo delle Guardie Rivoluzionarie Islamiche (IRIG), in persona del legale rappresentante pro tempore, S.E. Ayatollah Ali Hoseini Khamenei, tutti rappresentati dall'Ambasciatore pro tempore; Iran Air, National Iranian Gas Company, National Iranian Oil Company, National Iranian Petrochemical Company, National Iranian Tanker Company, Bank Markazi Jomhuri Islami Iran, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore; tutti elettivamente domiciliati in Roma, Via Eleonora Duse n.35, presso lo studio dell'avvocato Pappalardo Francesco, che li rappresenta e difende unitamente all'avvocato Pantalani Stefano, giuste procure speciali alle liti in calce al controricorso;

- controricorrenti -

nonchè contro

Stergiopoulos Angela, Martin Brenda Kaye (Sorenson), De Blicck Catherine Maria, Collman Charles Frederick, Primavera Chelsea N. (Rodak), Papasso Christine, Caproni Christopher, Chirchirillo Clara, Coffey Daniel Dominic, Rodak Devon M., Saracini Ellen Louise, Santillan Ester C., Santillan Expedito C., Stergiopoulos G.N., Bingham Gerald Warren, Parkinson-Godshalk Maureen Grace, Moreno Ivy, Tino Joan E., Lovett Joanne, Renzi Joanne, Paradise Joslin Zeplin, Rodak Joyce A., Reiss Judith Jackson, Soulas Katherine A., Boryczewski Krystyna, Zeplin Leona, Zeplin Leonard, Chirchirillo Livia, Merwin Maria, Ratchford Marshae, Caproni Michael, Lo Giudice Michael Vincent, Schiele Pamela A., Melendez Ramon, Milano

Patricia, Sloan Ronald Stephen, Holt (Straub) Sandra, Havlish William Preston;

Estate of Andrew Stergiopoulos, Estate of Brian Nunez, Estate of Edward Straub, Estate of Giorge Eric Smith, Estate of Jennifer M. Tino, Estate of John M. Rodak, Estate of Joshua S. Reiss, Estate of Maria T. C. Santillan, Estate of Martin Boryczewski, Estate of Mary P. Melendez, Estate of Meta Louise Waller, Estate of Paul K. Sloan, Estate of Peter A. Chirchirillo, Estate of Peter T. Milano, Estate of Ronald L. Gamboa, Estate of Salvatore T. Papasso, Estate of Timothy Patrick Soulas, Estate of Timothy Ray Ward, Estate of Victor J. Saracini, Estate of William Robert Godshalk, Estate of Yvette Nicole Moreno, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, e per essi il loro procuratore Mitchell Douglass A.;

Collman Brian Scott, Bane Christina, Fernandez Corazon, Caproni Dolores, Caproni Richard A., Havlish Fiona, Jian Haomin (Alex), Kneski Grace, Caproni-Brown Lisa, Diehl Loisanne, Ratchford Maranda, Halvorson Maureen, Mauro Margaret, Perry Patricia, Schertzer Paul, Dorf Robert, Ratchford Rodney, Steiner Russa, Grazioso Tina;

Estate of Anne C. Saracini, Trust di Donald G. Havlish Jr, Trust di Dorothy Mauro, Trust di John Grazioso, Trust di John Perry, Trust di Judy Hazel, Trust of Marsha D. Ratchford, Trust Di Michael Diehl, Estate of Richard Michael Caproni, Estate of Robert Levine, Trust di Scott Schertzer, Estate of Stephen D. Cafiero, Estate of William R. Steiner, Estate of Doyle Ward, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, e per essi il loro procuratore Mitchell Douglass A.;

Ratchford Marquez Rodney, Dorf Joseph A., Dorf Michelle L., Sammut Linda, Boryczewski Julia Ursula, Rosenthal Loren Beth,

Coffey Frances Maria e Coffey Kevin M.: quali eredi di Coffey Jason M. e Coffey Daniel M., Smith Raymond Alexander, Carpeneto Alice, Halvorson Maureen R., Barton Chistine Ann, Panik Martin Anthony, Panik-Stanley Martina L., Dellacorte Tara Bane, Boryczewski Michele Rosalia, Conklin Susan H., Wright Michelle Lyn, Paprocki Marie A.;

Trust of Ann Marie Dorf, Trust of Stephen Scott Dorf, Trust di Morris Dorf, Trust of Ann Marie Dorf, Trust di Morris Dorf, Trust of Stephen Scott Dorf, Trust of Michael Boryczewski, Trust di Richard D. Rosenthal, Trust di Jason M. Coffey, Trust di Roni M. Levine, Trust di James D. Halvorson, Trust di Jeanmarie Wallendorf, Trust Di Lt Jonas Panik, Trust Di Michael Andrew Bane, Trust of Michael Boryczewski, Trust Di Jeffrey Alan Coale, Trust di William Coale, Trust di Denis Francis Lavelle, Trust di Donald George Havlish, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, e per essi il loro procuratore Mitchell Douglass A.;

tutti in proprio e quali legali rappresentanti delle suddette estate/trust, elettivamente domiciliati in Roma, Via Nazionale n. 69, presso lo studio dell'avvocato Marzano Elvira, che li rappresenta e difende, giusta procura speciale del procuratore avv. Mitchell Douglass A. in calce al ricorso, autenticata dal Notaio Michelle A. Williams dello Stato del Nevada (USA), con apostille del 22.1.2021;

-controricorrenti al ricorso incidentale -

contro

Repubblica Islamica dell'Iran, in persona del Presidente della Repubblica pro tempore; Ministero Iraniano della Sicurezza e delle Informazioni, Ministero Iraniano del Petrolio, Ministero Iraniano dell'Economia e delle Finanze, Ministero Iraniano dell'Industria, Miniera e Commercio, Ministero Iraniano della Difesa, in persona dei

rispettivi Ministri pro tempore; Corpo delle Guardie Rivoluzionarie Islamiche (IRIG), in persona del legale rappresentante pro tempore; S.E. Ayatollah Ali Hoseini Khamenei, tutti rappresentati dall'Ambasciatore pro tempore; Iran Air, National Iranian Gas Company, National Iranian Oil Company, National Iranian Petrochemical Company, National Iranian Tanker Company, Bank Markazi Jomhuri Islami Iran, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore; tutti elettivamente domiciliati in Roma, Via Eleonora Duse n.35, presso lo studio dell'avvocato Pappalardo Francesco, che li rappresenta e difende unitamente all'avvocato Pantalani Stefano, giuste procure speciali alle liti in calce al controricorso;

-controricorrenti al ricorso incidentale-

contro

Procura Generale della Repubblica presso la Corte di Appello di Roma;

- intimata -

avverso l'ordinanza della CORTE D'APPELLO di ROMA, depositata il 11/12/2020;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 19/11/2021 dal cons. TERRUSI FRANCESCO.

### **Fatti di causa**

Angela Stergiopoulos e gli altri soggetti indicati in epigrafe, premettendo di esser familiari ed eredi di vittime dell'attentato alle Torri Gemelle dell'11 settembre 2001, hanno chiesto alla Corte d'appello di Roma il riconoscimento esecutivo in Italia, ai sensi degli artt. 64 e 67 della l. n. 218

del 1995, della pronuncia di condanna al risarcimento dei danni emessa dalla Corte federale distrettuale di New York il 22 ottobre 2012 in pregiudizio della Repubblica Islamica dell'Iran, della Banca centrale iraniana (Bank Markazi) e degli altri enti e soggetti parimenti in epigrafe enumerati, atteso il passaggio in giudicato attestato dal deposito della decisione in copia autentica munita di apostille.

La corte d'appello ha respinto la domanda per la dirimente ragione che non erano integrati i presupposti dell'art. 64, lett. a) e g), della l. n. 218 del 1995.

Secondo la corte d'appello (i) il giudice statunitense avrebbe pronunciato la sentenza in base a una legge di accesso alla giurisdizione americana non conforme ai principi sulla competenza giurisdizionale propri dell'ordinamento italiano, e (ii) le disposizioni della pronuncia della corte federale sarebbero di conseguenza tali da produrre effetti contrari all'ordine pubblico.

Nel complesso la corte territoriale ha censurato il modo mediante il quale la legislazione americana ha inteso derogare al principio di immunità giurisdizionale degli stati sovrani segnatamente introducendo il *Foreign sovereign immunities act* (d'ora in poi, *breviter*, Fsia), nel caso concreto applicato dalla corte federale di New York.

Invero il Fsia fornisce una precisa eccezione alla regola generale d'immunità degli stati in caso (tra l'altro) di atti di terrorismo (cd. *terrorism exception*), ove lo stato straniero risulti designato come sponsor del terrorismo al tempo in cui il fatto è stato commesso.



La corte d'appello ha osservato che la designazione unilaterale da parte degli Stati Uniti di quattro stati ritenuti a propria discrezione e senza reciprocità sponsor del terrorismo (Iran, Sudan, Siria e Corea del Nord) contravviene ai più elementari principi dell'ordinamento italiano, determinando una inconcepibile presunzione assoluta di colpevolezza dei suddetti stati nei giudizi di danni promossi dai soli cittadini americani, in violazione del principio di eguaglianza. Ha ulteriormente opinato che l'introduzione da parte del Fsia di una specifica causale per l'azione di danni in favore degli americani possiede l'effetto di porre una delimitazione all'accesso alla giurisdizione americana da parte dei cittadini di diversa nazionalità, in contrasto con l'ordine pubblico internazionale e con l'art. 3 cost. Infine ha concluso che il Fsia, operando mediante presunzioni assolute, consentirebbe di giudicare senza ricostruzione del nesso di causalità, che in Italia è invece fondamento della responsabilità civile, così da porsi in contrasto sia con gli artt. 27 cost. e 7 della Cedu, sia con l'art. 24 cost., quest'ultimo da considerare come principio di ordine pubblico processuale internazionale alla luce dell'art. 6 della Cedu.

I soccombenti hanno proposto ricorso per cassazione contro l'ordinanza della corte d'appello, deducendo sei motivi.

La Repubblica islamica e gli altri enti indicati in epigrafe hanno resistito con controricorso.

I ricorrenti principali hanno notificato un atto intestato come "controricorso a ricorso incidentale ex art. 371, 4 co., c.p.c."

I controricorrenti hanno a loro volta notificato un atto intestato come "controricorso avverso ricorso incidentale del ricorrente ex art. 371 c.p.c."

Le parti hanno infine depositato memorie.

### **Ragioni della decisione**

I. - Preliminarmente va osservato che dagli atti di causa non risulta che sia stato notificato un ricorso incidentale da parte dei resistenti. Donde nessuna rilevanza processuale è da ascrivere agli atti depositati su tale infondato presupposto - *hinc et inde* - alla stregua di controricorsi.

II. - A sostegno del ricorso per cassazione sono dedotti i seguenti mezzi:

(i) violazione o falsa applicazione degli artt. 64, lett. a), della l. n. 218 del 1995 con riferimento all'art. 3 stessa legge e 20 cod. proc. civ., nonché con riferimento agli artt. 3, 10 e 24 cost. per come interpretati dalla Corte costituzionale con sentenza n. 238 del 2014, e ancora degli artt. 64, lett. g) della l. n. 218 del 1995 con riferimento al Fsia e agli artt. 14 e 15 della l. n. 218 medesima e 12 delle preleggi: ciò in quanto sussisteva, in base al complesso delle norme citate, idoneo titolo di giurisdizione del giudice straniero anche secondo i criteri di diritto interno in tema di competenza giurisdizionale;

(ii) violazione o falsa applicazione degli artt. 64, lett. a) e g), della l. n. 218 del 1995 con riferimento agli artt. 3,

10 e 24 cost. e 6 Cedu, per come interpretati dalla Corte costituzionale con sentenza n. 238 del 2014, e degli artt. 14 e 15 della l. n. 218 del 1995, in quanto il meccanismo della designazione codificato nel Fsia è un criterio cardine delle normative statali in materia di terrorismo, sostanzialmente conforme a quanto recepito dalla UE in ordine all'individuazione di persone, enti o organizzazioni sponsor di attività terroristiche, e non integra quindi violazione di sorta in rapporto all'istituto dell'immunità degli stati; il quale si colloca anche nel sistema italiano come mera prerogativa processuale suscettibile di essere regolata in modi differenti dalle normative nazionali;

(iii) violazione e falsa applicazione degli artt. 64, lett. a) e g), della legge n. 218 del 1995, 3, 10 e 24 cost., 2 e 43 del t.u. imm., non essendovi incompatibilità tra la formulazione del Fsia 1605 (a) e 1605 (A) e il suo meccanismo di differenziazione negli effetti processuali nei confronti dello Stato dell'Iran, da un lato, e l'art. 3 cost., dall'altro: difatti quel meccanismo di differenziazione non è determinato da volontà discriminatoria per nazionalità, onde sortire l'effetto di vulnerare il godimento di diritti umani fondamentali agli iraniani in quanto tali; esso è inoltre caratterizzato da reciprocità rispetto all'Iran, essendo propria della normativa interna di tale Stato la previsione di una giurisdizione universale per i danni subiti da cittadini iraniani ovunque il fatto si verifichi;

(iv) violazione e falsa applicazione degli artt. 64, lett. a) e g), della legge n. 218 del 1995, 24 e 111 cost., con riferimento al Fsia, poiché niente nella normativa

statunitense richiamata giustifica l'affermazione della corte territoriale circa l'esistenza di una presunzione assoluta di colpevolezza degli stati designati come sponsor del terrorismo;

(v) violazione e falsa applicazione degli artt. 64, lett. g), della legge n. 218 del 1995, 25 e 27 cost., 7 Cedu, 14 e 15 l. n. 218 del 1995, poiché errata sarebbe l'inferenza della corte d'appello circa la presunzione assoluta di esistenza, in base al Fsia, di un rapporto organico tra lo stato designato come sponsor del terrorismo e la responsabilità individuale di soggetti anche latamente legati al detto stato;

(vi) violazione e falsa applicazione degli artt. 64, lett. a) e g), della legge n. 218 del 1995, 702-bis e 702-ter cod. proc. civ., 2697 cod. civ., 24 e 111 cost., per avere la corte d'appello accolto le eccezioni di inammissibilità di produzioni documentali e memorie non autorizzate e poi respinto la domanda di *exequatur* per la mancata ricostruzione del nesso di causalità, dell'imputabilità e del rapporto organico tra individui, enti e loro rappresentanti – quando invece la produzione era da considerare ammissibile siccome eseguita nell'ambito del processo sommario.

III. – I primi cinque motivi di ricorso, connessi, sono fondati nel senso e nei limiti che seguono.

IV. – La corte d'appello di Roma ha negato il riconoscimento della sentenza straniera in base alla duplice considerazione che (a) la detta sentenza avrebbe pronunciato in base a una legge di accesso alla giurisdizione americana (il già menzionato Fsia) non conforme ai principi sulla competenza giurisdizionale propri dell'ordinamento

italiano e che (b) le disposizioni della pronuncia della corte federale statunitense sarebbero state di conseguenza produttive di effetti contrari all'ordine pubblico.

Le due questioni sono state trattate dall'impugnata decisione in modo sostanzialmente unitario, pur ai sensi dell'art. 64, lett. a) e g), della l. n. 218 del 1995, e associate al fatto che esisterebbe una stretta connessione tra il dovere di assicurare, nel diritto interno, la libertà di accesso al giudizio e il parallelo dovere di salvaguardare la prerogativa d'immunità degli stati sovrani in una condizione di eguaglianza o non discriminazione.

In tal guisa la corte d'appello, nella parte saliente della motivazione, ha ritenuto in vero ostativa al riconoscimento la discriminazione operata dal Fsia verso gli stati unilateralmente ritenuti sponsor del terrorismo prima del processo nel quale la normativa si sarebbe dovuta applicare. Con la conseguenza di una solo apparente maggior tutela, dal momento che nel processo dinanzi agli organi federali degli Stati Uniti, da un lato, non sarebbero stati suscettibili di giudizio due stati sovrani ipoteticamente responsabili dello stesso fatto, di cui uno solo dichiarato (unilateralmente) sponsor del terrorismo, e, dall'altro, non sarebbe stato garantito l'accesso al giudizio ad altri che a cittadini americani, con netta divaricazione dai canoni costituzionali e di ordine pubblico internazionale.

Sempre a dire della corte capitolina la sentenza del cui riconoscimento si discute contrasterebbe inoltre coi principi fondamentali di imputabilità e colpevolezza, poiché basata

su una presunzione di responsabilità senza ricostruzione del nesso causale.

V. – Va subito osservato che codesta ultima notazione non possiede di per sé rilevanza alcuna nel giudizio di delibazione.

L'art. 64, lett. g), della l. n. 218 del 1995, sul quale la corte d'appello ha fatto leva nel sottolineare l'aspetto della presunzione di responsabilità o di colpevolezza, non implica che possa esser sindacata l'eventualità di un meccanismo di prova presuntiva che abbia comportato, dinanzi all'autorità straniera, l'affermazione di responsabilità della parte convenuta.

In fattispecie siffatte non è in gioco il come si sia addivenuti ad affermare la responsabilità civile, giacché un tale profilo implicherebbe di svolgere per l'appunto un inammissibile sindacato sul contenuto (giuridico) della decisione.

La sentenza americana è stata emessa all'esito di un processo giurisdizionale e si assume passata in giudicato (art. 64, lett. d).

Quel che si sarebbe dovuto accertare, ovviamente nei limiti delle avverse deduzioni, è se nell'addivenire al giudicato fossero state commesse violazioni di diritti processuali essenziali (art. 64 lett. b) e c), legge cit.).

Dopodiché l'art. 64, lett. g), guarda semplicemente agli effetti della pronuncia, che non debbono essere contrari all'ordine pubblico.

Questa Corte ha più volte chiarito che in sede di riconoscimento dell'efficacia del provvedimento

giurisdizionale estero ex art. 67 della l. n. 218 del 1995 la verifica della compatibilità con i principi di ordine pubblico deve riguardare esclusivamente gli effetti che l'atto è destinato a produrre nell'ordinamento, e non è consentito alcun sindacato sulla correttezza giuridica della soluzione adottata dall'autorità estera, essendo escluso il controllo contenutistico sul provvedimento di cui si chiede il riconoscimento (di recente v. Cass. Sez. U n. 9006-21, Cass. n. 17170-20).

Certamente non può dirsi che in linea generale una disposizione di condanna al risarcimento dei danni in favore delle vittime di un attentato terroristico, ancorché eventualmente basata su un regime attenuato dell'onere della prova, produca effetti incompatibili con l'ordine pubblico, salva la più complessa questione – nella specie, tuttavia, rimasta assorbita – dell'eventualità del danno punitivo.

VI. - Merita ora di esser puntualizzato che anche nella ricostruzione dell'operatività del Fsia, fatta dalla corte d'appello di Roma, si registrano affermazioni parziali e in ogni caso non congruenti con quanto il giudizio di deliberazione imponeva di stabilire.

VII. - Innanzi tutto la ricostruzione operata dalla corte d'appello è parziale, perché omette di considerare che la normativa americana così denominata - Fsia o Legge sulle immunità sovrane estere - è una legge di radicamento della giurisdizione per il caso di danni dovuti a morte o lesioni a seguito di atti di terrorismo.

Il Fsia risale alla metà degli anni '70 del secolo scorso e limita il ruolo dell'esecutivo nelle cause contro governi ed enti governativi stranieri. In pratica preclude al Dipartimento di stato americano di prendere decisioni sull'immunità statale.

Sul piano dei rapporti col concetto di immunità, che rilevarebbe ai sensi dell'art. 64, lett. a), della l. n. 218 del 1995, il Fsia semplicemente codifica la teoria restrittiva dell'immunità, facendo propri peraltro i criteri che sia il diritto internazionale sia la giurisprudenza interna della maggior parte degli stati occidentali hanno sviluppato nell'applicazione di tale teoria.

E' appena il caso di ricordare che l'immunità di uno stato dalla giurisdizione dei tribunali di un altro stato è un principio indiscusso del diritto internazionale consuetudinario, e che fino al ventesimo secolo tale principio sembrava non avere eccezioni di sorta.

Ebbene il Fsia, quanto all'ordinamento statunitense, ha ricondotto la valutazione dell'immunità di uno stato straniero ai compiti dalle autorità giudiziarie interne, anziché alle prerogative dell'esecutivo.

Dopodiché va anche aggiunto che la teoria accolta dal Fsia è, come si diceva, quella restrittiva dell'immunità, alla quale anche l'ordinamento italiano aderisce, di modo che uno stato o un ente statale è immune dalla giurisdizione dei tribunali di un altro stato solo quanto alle rivendicazioni derivanti da attività politico-governative (cd. attività *iure imperii*); non è immune invece dall'esercizio di tale giurisdizione in relazione a diritti derivanti da attività



esercitate da organismi operanti *iure gestionis*; e non è immune neppure dinanzi alle pretese risarcitorie da delitto, sulle quali l'immunità, da qualunque parte eventualmente eccepita, non è riconoscibile, così come in generale non lo è per l'ordinamento italiano.

E' principio assolutamente pacifico che l'immunità dalla giurisdizione civile degli stati esteri per atti *iure imperii* costituisce una prerogativa e non un diritto, prerogativa riconosciuta da norme consuetudinarie internazionali la cui operatività è preclusa - anche per l'ordinamento italiano, a seguito della sentenza della Corte cost. n. 238 del 2014 - ove si discuta di *delicta imperii*, vale a dire di crimini compiuti in violazione di norme internazionali cogenti e lesivi di valori universali che trascendono gli interessi delle singole comunità statali.

Il Fsia non pone alcuna eccezione al detto principio.

Esso si compone di diverse previsioni derogatorie all'immunità, e tra queste in particolare rilevano: (i) quella del Fsia 1605 (a), per cui uno stato straniero non è immune dalla giurisdizione dei tribunali degli Stati Uniti in ogni caso in cui si discuta di danni richiesti da cittadini americani contro uno stato straniero per lesioni personali o morte, o perdita di proprietà, verificatisi negli Stati Uniti e causati dall'atto illecito o dall'omissione di quello stato straniero; e (ii) quella del Fsia 1605 (A), per cui l'immunità non opera per i giudizi di danni per lesioni personali o morte causate da un atto di tortura, omicidio, sabotaggio aereo, presa di ostaggi o fornitura di supporto materiale o risorse per tale atto, se lo stato estero è designato come stato sponsor del

terrorismo ai sensi della sezione 6(j) dell'*Export Administration Act* del 1979 o della Sezione 620A del *Foreign Assistance Act* del 1961.

VIII. – In secondo luogo il riferimento al Fsia, operato dalla corte d'appello, non è congruente ai fini del giudizio di delibazione, poiché l'art. 64, lett. a), della l. n. 218 del 1995 non richiede affatto che sia vagliato – ancora una volta - "il come" la sentenza straniera sia giunta ad affermare esistente la giurisdizione sulla domanda in quella sede proposta.

L'art. 64, lett. a), come condizione per il riconoscimento, richiede di stabilire semplicemente se il giudice che ha pronunciato la sentenza straniera poteva conoscere della causa secondo i principi sulla competenza giurisdizionale propri dell'ordinamento italiano.

Ai fini del riconoscimento, non interessa altro che ciò che in tema di giurisdizione risulta indicato dalla citata norma di diritto internazionale privato, e quindi solo "il se", in casi equivalenti, la giurisdizione debba essere affermata in relazione alla domanda anche secondo le regole e i principi di diritto interno.

Da questo punto di vista l'estensione alla fattispecie dei principi della giurisdizione italiana diventa, *mutatis mutandis*, il parametro per il riconoscimento in analogia di situazioni.

IX. – Ora essendosi al cospetto di una questione processuale, perché tale è quella sottesa al profilo afferente alla giurisdizione per quanto preso come parametro per il

riconoscimento della sentenza straniera, la Corte di cassazione è giudice del fatto.

Donde in tale angolazione questa Corte ha il potere-dovere di apprezzare direttamente il fondamento della questione sottesa (v. tra le tante Cass. Sez. U n. 5640-19, Cass. Sez. U n. 20181-19), in base agli atti di causa e finanche al notorio, relativamente al quale l'esercizio della potestà di controllo della Corte si attua ripercorrendo il medesimo processo cognitivo dello stato di conoscenza collettiva che sarebbe operabile dal giudice del merito (v. Cass. n. 22880-08, Cass. n. 25218-11, Cass. n. 18101-20).

Ciò indiscutibilmente viene in considerazione quanto all'attentato alle Torri Gemelle, il cui livello di risonanza mondiale si impone a ogni soggetto e a ogni contesto.

Non c'è alcun dubbio, allora, che la risposta al superiore interrogativo – se cioè il giudice che ha pronunciato la sentenza straniera poteva conoscere della causa secondo i principi sulla competenza giurisdizionale propri dell'ordinamento italiano – debba essere affermativa.

Così depone il panorama giurisprudenziale formatosi dinanzi alle Sezioni unite di questa Corte da oltre un decennio; il che oltre tutto giustifica, ai sensi dell'art. 374 cod. proc. civ., che dell'attuale ricorso si occupi il collegio a sezione semplice.

X. - Fin dalla sentenza n. 14199 del 2008 le Sezioni unite hanno ritenuto che la norma consuetudinaria di diritto internazionale, che impone agli stati l'obbligo di astenersi dall'esercitare il potere giurisdizionale per gli atti *iure imperii*, non ha carattere incondizionato ma incontra un

limite nel riconoscimento del primato assoluto dei valori fondamentali di libertà e dignità della persona umana e, conseguentemente, non può essere invocata in presenza di comportamenti ascritti allo stato straniero di tale gravità da configurarsi quali crimini – e specificamente in quel caso quali crimini contro l'umanità - in quanto lesivi dei valori universali di rispetto della dignità umana che trascendono gli interessi delle singole comunità statali.

L'enunciazione va coniugata con quanto affermato in merito alle caratteristiche dell'immunità giurisdizionale, che presuppone la verifica di effettiva esistenza della potestà giurisdizionale nei confronti di stati sovrani alle condizioni specifiche proprie di questo concetto.

A più riprese è stato sottolineato (v. Cass. Sez. U 14201-08) come il rispetto dei diritti inviolabili della persona umana abbia assunto, anche nell'ordinamento internazionale, il valore di principio fondamentale, riducendo la portata e l'ambito di altri principi ai quali tale ordinamento si è tradizionalmente ispirato; e tra questi anche (e proprio) quello del rispetto delle reciproche sovranità, cui si collega il riconoscimento dell'immunità statale dalla giurisdizione civile straniera.

Ne consegue che la norma consuetudinaria di diritto internazionale generalmente riconosciuta, che impone agli Stati l'obbligo di astenersi dall'esercitare il potere giurisdizionale nei confronti degli stati stranieri per gli atti *iure imperii*, non ha – si dice - carattere incondizionato, ma, quando venga in contrapposizione con il parallelo principio, formatosi nell'ordinamento internazionale, del primato

assoluto dei valori fondamentali della libertà e dignità della persona umana, ne rimane conformata; con la conseguenza che allo stato straniero non è accordata un'immunità totale dalla giurisdizione civile dello stato territoriale, in presenza di comportamenti di tale gravità da configurarsi (naturalmente secondo la postulazione) come *delicta imperii* o addirittura come crimini contro l'umanità; i quali, in quanto lesivi – per l'appunto – di quei valori universali di rispetto della dignità umana che trascendono gli interessi delle singole comunità statali, segnano il punto di rottura dell'esercizio tollerabile di qualsivoglia sovranità.

XI. - Questo filone interpretativo, valorizzato dalla giurisprudenza successiva (salva l'isolata posizione contraria di Cass. Sez. U n. 4284-13), conduce a richiamare il principio per cui, nell'ordinamento interno, l'immunità dalla giurisdizione civile degli stati esteri per atti *iure imperii* costituisce una prerogativa riconosciuta da norme consuetudinarie internazionali la cui operatività è tuttavia preclusa per i cd. *delicta imperii* - a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 238 del 2014.

Ai fini dell'*exequatur* della sentenza straniera di condanna di uno stato al risarcimento dei danni in violazione dello *ius cogens* (si tratti o meno di qualificare i fatti come crimini di guerra o contro l'umanità), è necessario che il giudice straniero autore della decisione sia munito di competenza internazionale; e per la relativa determinazione occorre fare riferimento ai criteri stabiliti dal codice di procedura civile (v. Cass. Sez. U n. 21946-15, cui adde

Cass. Sez. U n. 15812-16, Cass. Sez. U n. 762-17; Cass. Sez. U n. 20442-20; Cass. Sez. U n. 28180-20).

D'altronde non è senza significato che il medesimo principio di immunità sia stato ordinariamente considerato nella suddetta portata condizionata anche dalla prassi internazionale, con applicazione limitata ai soli atti compiuti dagli stati *iure imperii* secondo l'accezione ristretta che è propria di questo termine (v. già C. giust. 19-7-2012, causa C-154/11, Mahamdia), la quale allude agli atti di governo (ancora in tal senso Cass. Sez. U n. 28180-20).

In definitiva il principio di diritto da affermare quale parametro del riconoscimento è il seguente: l'immunità di uno stato straniero dalla giurisdizione secondo le norme di diritto interno – presa quale parametro per il riconoscimento ex art. 64, lett. a), della l. n. 218 del 1995 – protegge pur sempre la funzione, non anche comportamenti che non attengono all'esercizio tipico della potestà di governo (C. cost. n. 238 del 2014), e richiede il riscontro di un nesso di non estraneità all'esercizio legittimo della suddetta potestà col fine di non rendere sproporzionato il sacrificio del concorrente diritto di accesso a un giudice; per tale ragione la sentenza del giudice americano, che in favore dei familiari delle vittime dell'attentato delle Torri Gemelle di New York ha condannato uno stato estero e/o gli afferenti enti e soggetti statali al risarcimento dei danni quale corresponsabili del fatto, è riconoscibile dal punto di vista dell'art. 64, lett. a), della l. n. 215 del 1995, poiché quel giudice avrebbe potuto conoscere della causa anche secondo

i principi della competenza giurisdizionale propri dell'ordinamento italiano.

XII. – L'ordinanza della corte d'appello di Roma va quindi cassata.

Segue il rinvio alla medesima corte, in diversa composizione, per l'esame delle questioni sollevate quali ulteriori ragioni ostative al riconoscimento, ivi rimaste assorbite.

Tali questioni emergono invero sia dal testo dell'ordinanza sia dal contenuto del controricorso dei soggetti qui intimati.

Si tratta in particolare – per ciò che si apprende – dell'eccepita violazione del contraddittorio da parte della corte federale americana a causa dell'omessa notifica di un atto integrativo della citazione della *Third Amended Complaint* e della parimenti eccepita illegittimità del danno punitivo.

A questo secondo riguardo è opportuno ricordare che le Sezioni unite di questa Corte, con specifico riferimento al limite di compatibilità del danno punitivo coi principi di ordine pubblico internazionale involti dagli effetti dell'atto, hanno chiarito che, nel vigente ordinamento, alla responsabilità civile non è assegnato solo il compito di restaurare la sfera patrimoniale del soggetto che ha subito la lesione, poiché sono interne al sistema anche la funzione di deterrenza e quella sanzionatoria del responsabile civile. Sicché non è ontologicamente incompatibile con l'ordinamento italiano l'istituto, di origine statunitense, dei risarcimenti punitivi.

Tuttavia, il riconoscimento di una sentenza straniera che contenga una pronuncia di tal genere deve corrispondere alla condizione che essa sia stata resa nell'ordinamento straniero su basi normative che garantiscano la tipicità delle ipotesi di condanna, la prevedibilità della stessa e i suoi limiti quantitativi, dovendosi avere riguardo, in sede di delibazione, giustappunto e unicamente agli effetti dell'atto straniero e alla loro compatibilità con l'ordine pubblico (v. Cass. Sez. U n. 16601-17).

XIII. – Il sesto motivo di ricorso resta assorbito.

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

p.q.m.

La Corte accoglie i primi cinque motivi di ricorso nei sensi di cui in motivazione, assorbito il sesto; cassa l'ordinanza impugnata in relazione ai motivi accolti e rinvia alla corte d'appello di Roma anche per le spese del giudizio di cassazione.

Deciso in Roma, nella camera di consiglio della prima sezione civile, addì 19 novembre 2021.

Il Funzionario Giudiziario  
Dott.ssa Fabrizia BARONE



Il Presidente

DEPOSITATO IN CANCELLERIA

Il 11 DIC 2021  
Il Funzionario Giudiziario  
Dott.ssa Fabrizia Barone