

ISTITUTO DI DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE

Sezione del Dipartimento di scienze giuridiche della Sapienza, Università di Roma
I.S.DI.T. — ISTITUTO PER LO STUDIO DEL DIRITTO DEI TRASPORTI
ANNO XXXII - N. 1



DIRITTO DEI TRASPORTI 2019



ISSN 1123-5802

I.S.DI.T.

Istituto per lo Studio del Diritto dei Trasporti

A tutti i gentili lettori della Rivista

Nel marzo 2018 l'Assemblea dei soci dell'ISDIT ha deliberato di proseguire soltanto *on line* la pubblicazione della Rivista *Diritto dei Trasporti*.

A partire dal presente fascicolo n. 1/2019, la Rivista sarà pertanto liberamente accessibile attraverso il sito www.dirittodeitrasporti.it.

L'ISDIT continuerà a curare la parte scientifica e redazionale della Rivista. Venuti meno gli introiti garantiti dagli abbonamenti, per la sua sopravvivenza occorrerà però un significativo sostegno dei soci mediante un incremento delle adesioni all'Istituto, il cui costo è stato peraltro ridotto a soli 80 euro l'anno.

I soci saranno informati della pubblicazione della Rivista e avranno un link diretto per la sua consultazione, inoltre riceveranno le altre pubblicazioni (monografie e studi) edite dall'ISDIT.

Per questo invitiamo tutti i lettori di *Diritto dei Trasporti* a formalizzare l'adesione all'ISDIT attraverso il sito www.isdit.it/adesioni

ISTITUTO DI DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE
Sezione del Dipartimento di scienze giuridiche della Sapienza, Università di Roma
I.S.DI.T. — ISTITUTO PER LO STUDIO DEL DIRITTO DEI TRASPORTI
ANNO XXXII - 1

DIRITTO DEI TRASPORTI 2019



Dal 2019 la rivista *Diritto dei Trasporti* sarà edita in formato elettronico e sarà disponibile gratuitamente *on line* sul sito www.dirittodeitrasporti.it.

Eventuali copie cartacee potranno essere richieste all'editore all'indirizzo edizioniav@edizioniav.it.

Annate arretrate 1992-2018:	{ Italia	€ 105,00
	{ Estero	€ 130,00
Singolo fascicolo arretrato 1992-2018:		€ 50,00
CD indici generali 1988/2009 (per gli abbonati):		€ 55,00
CD indici generali 1988/2009 (per i non abbonati):		€ 120,00

Pagamenti tramite bonifico bancario Banco di Sardegna S.p.A. Sede di Cagliari
IBAN IT 89 F 01015 04800 000000035089 per l'estero codice BIC/SWIFT BPMOIT22
oppure sul c/c postale n. 16720096 entrambi a EDIZIONI AV di Antonino Valveri

Rivista quadrimestrale. Le richieste di fascicoli e gli eventuali reclami per mancato ricevimento vanno indirizzati all'amministrazione presso

EDIZIONI AV di *Antonino Valveri*

Via Pasubio, 22/A – 09122 Cagliari

Tel. (segr. e fax) 070/27 26 22

e-mail: edizioniav@edizioniav.it

sito web: www.edizioniav.it

Direttore responsabile: LEOPOLDO TULLIO

Redazione: rivista@isdit.it

Sito web: www.dirittodeitrasporti.it

REGISTRAZIONE TRIBUNALE DI CAGLIARI N. 2 DELL'8 GENNAIO 1992

Finito di comporre nel mese di aprile 2019

Direttore emerito: LEOPOLDO TULLIO, prof. emerito di Diritto della navigazione nella Sapienza, Univ. di Roma.

Comitato direttivo: ALFREDO ANTONINI, prof. ordinario di Diritto dei trasporti nell'Univ. di Udine; MASSIMO DEIANA, prof. ordinario di Diritto della navigazione nell'Univ. di Cagliari; MASSIMILIANO PIRAS, prof. ordinario di Diritto della navigazione nell'Univ. di Cagliari;

Comitato scientifico: IGNACIO ARROYO MARTÍNEZ, catedrático de Derecho mercantil en la Universidad autónoma de Barcelona; MICHELE M. COMENALE PINTO, prof. ordinario di Diritto della navigazione nell'Univ. di Sassari; ENZO FOGLIANI, avvocato; MARIO FOLCHI, presidente de la Asociación Latino Americana de Derecho Aeronáutico y Espacial; FERNANDO MARTÍNEZ SANZ, catedrático de Derecho mercantil en la Universidad Jaume I de Castellón de la Plana; GERARDO MASTRANDREA, presidente di sezione del Consiglio di Stato; ANNA MASUTTI, prof. ordinaria di diritto aeronautico nell'Univ. di Bologna; FRANCESCO MORANDI, prof. ordinario di Diritto della navigazione nell'Univ. di Sassari; MARÍA VICTORIA PETIT LAVALL, catedrática de Derecho mercantil en la Universidad Jaume I de Castellón de la Plana; JUAN LUIS PULIDO BEGINES, catedrático de Derecho mercantil en la Universidad de Cádiz; ELISABETTA ROSAFIO, prof. ordinaria di Diritto della navigazione nell'Univ. di Teramo; MANUEL GUILLERMO SARMIENTO GARCÍA, director del Centro de Estudios en Derecho del Transporte de la Universidad Externado de Colombia; STEFANO ZUNARELLI, prof. ordinario di Diritto dei trasporti nell'Univ. di Bologna.

Comitato editoriale: ALESSANDRO ZAMPONE, Sapienza, Univ. di Roma; GIUSEPPE REALE, Univ. del Molise; CHIARA TINCANI, Univ. di Verona; ROCCO LOBIANCO, Univ. di Udine; SIMONE VERNIZZI, Univ. di Modena e Reggio Emilia; DONATELLA BOCCHESI, Sapienza, Univ. di Roma; LUCA ANCIS, Univ. di Cagliari; DANIELE CASCIA-NO, Udine; GIOVANNI MARCHIAFAVA, Roma; GIOVANNI PRUNEDDU, Sassari; VALENTINA CORONA, Univ. di Cagliari; LAURA MASALA, Univ. di Sassari; ANNA SIA, Univ. Magna Græcia di Catanzaro; ALESSANDRO CARDINALI, Roma; MARTINA CARRANO, Roma; ALESSANDRO DASARA, Sassari; ANNALISA DE GRANDI, Sassari; CRISTINA DE MARZI, Roma; GIOVANNA DI GIANDOMENICO, Roma; CARLA FIORILLO, Roma; SARA GIACOBBE, Roma; ALESSANDRA GUANDALINI, Cagliari, FILOMENA GUERRIERO, Roma; FRANCESCO IBBA, Sassari; CARLO LENZETTI, Massa; Rocco Lobianco, Univ. di Udine; FRANCESCO MANCINI, Roma; DANIELE RAGAZZONI, Roma; GIULIA RASI, Roma; SARA REVERSO, Roma; GIUSEPPINA ROSATO, Sassari; PAOLO ZAMPELLA, Cagliari.

REFERAGGIO

Referaggio non è una brutta parola, ma un neologismo che deriva dal latino *refertum agere* ed ha l'obiettivo di asseverare la dignità scientifica della pubblicazione.

Procedura. — Lo scritto che aspira ad essere pubblicato nelle rubriche «Saggi» o «Interventi» è sottoposto a un esame preliminare da parte del direttore della Rivista, concernente:

- la connessione dell'argomento alla materia dei trasporti;
- l'eventuale presenza di evidenti e grossolane carenze sotto il profilo scientifico;
- la corrispondenza del testo alle regole redazionali della Rivista.

In caso di esito positivo dell'esame preliminare, si passa alla successiva fase di referaggio vero e proprio.

Lo scritto è sottoposto alla valutazione di due professori ordinari esperti nella materia oggetto dello scritto medesimo, italiani o stranieri, scelti fra i componenti del Comitato scientifico dei revisori della Rivista. In casi eccezionali, inerenti alla specificità dell'argomento trattato, il referaggio può essere effettuato da uno studioso esterno. Nel caso eccezionale di scritti provenienti da autori di sicuro prestigio o di fama internazionale, il direttore della Rivista può assumere la responsabilità della pubblicazione.

È adottato il sistema di referaggio cosiddetto doppio cieco (*double blind peer review*): lo scritto è inviato dal direttore della Rivista ai due revisori in forma anonima e all'autore non sono rivelati i nomi dei revisori, i quali sono vincolati (alla pari del direttore della Rivista) a tenere segreto il loro operato. La segretezza dell'identità dei revisori, anche in caso di giudizio positivo, è a garanzia di una maggiore indipendenza di giudizio.

Lo scritto che aspira ad essere pubblicato nella rubrica «Giurisprudenza al vaglio» è sottoposto a referaggio con valutazione congiunta di un membro del Comitato scientifico dei revisori della Rivista e del direttore della stessa. Al revisore è noto l'autore, ma questi può non conoscere il revisore, se costui così decide (*single blind peer review*).

Criteri. — I criteri seguiti dai revisori sono i seguenti:

- la correttezza dell'impostazione metodologica;
- l'adeguatezza della bibliografia essenziale, ad eccezione degli scritti volutamente privi di riferimenti bibliografici;
- la chiarezza espositiva;
- il contributo di novità apportato allo stato di avanzamento degli studi sull'argomento; nelle note a sentenza, il contributo di novità è quello apportato alla motivazione della sentenza stessa, in senso critico o migliorativo.

Esito. — L'esito del referaggio può portare alla:

- accettazione dello scritto per la pubblicazione;
- accettazione subordinata a modifiche migliorative, che sono sommariamente indicate dal revisore; in questo caso lo scritto è restituito all'autore per le modifiche da apportare; l'adeguatezza delle modifiche apportate è valutata dal direttore della Rivista;
- non accettazione dello scritto per la pubblicazione.

In caso di valutazione divergente dei due valutatori, la decisione finale è presa dal direttore della Rivista.

indice sommario

Saggi

FRANCESCO GASPARI, <i>L'acquis dell'Unione europea in materia di sicurezza stradale e i sistemi di trasporto intelligente — The European Union acquis in the field of road safety and Intelligent Transport Systems</i>	Pag.	1
---	------	---

Interventi

ANNA L. MELANIA SIA, <i>Sul tema della giurisdizione nei contratti individuali di lavoro. Il caso degli assistenti di volo — The jurisdiction over individual employment contracts. The case of air crew members</i>	Pag.	55
LUCA ANCIS, <i>I confini fisici e giuridici fra lo spazio aereo e quello extra-atmosferico — The limit between airspace and outer space</i>	»	67
CARLO LENZETTI, <i>La (futura) riforma delle concessioni demaniali marittime e la loro (attuale) proroga — The (future) reform of maritime or coastal state concessions and their (current) extension</i>	»	89

Fatti e misfatti

<i>Piovono lingotti d'oro: una mancata «occasione» di compensatio lucri</i> (ALESSANDRO ZAMPONE)	Pag.	115
<i>Lo sbarco prioritario autonomo non è (ancora) consentito!</i> (FRANCESCO MANCINI)	»	116
<i>Una crociera turistica ... stupefacente!</i> (GIOVANNI MARCHIAFAVA)	»	117

Giurisprudenza al vaglio

C. giust. UE, Sez. II, 14 settembre 2017, C-168/16 e C-169/16	Pag.	121
C. giust. UE 12 aprile 2018, C-258/16	»	131
con nota di DONATELLA BOCCHESI, <i>La Corte di giustizia si pronuncia sulla forma dei reclami per i danni ai bagagli consegnati nel trasporto aereo — The Court of Justice ruled on the requirements of the complaint sent to the air carrier in case of damage to checked baggage</i>	»	137
Cons. St., sez. VI, 12 febbraio 2018 n. 873	»	149
con nota di ROBERTO FUSCO, <i>La disapplicazione della proroga ex lege delle concessioni demaniali marittime per il contrasto con l'ordinamento eurounitario — The prolongation of the coastal concessions is in breach of EU law</i>	»	153

Cons. reg. sic. 30 luglio 2018 n. 459	Pag.	159
con nota di CHIARA TINCANI, <i>Cabotaggio marittimo, disciplina comunitaria e obblighi di pubblico servizio — Maritime cabotage, community law and public service obligations</i>	»	168
Cass., sez. VI, 12 gennaio 2018 n. 702	»	181
con nota di GIOVANNI MARCHIAFAVA, <i>Sul regime probatorio in materia di risarcimento del danno per la perdita della merce — The evidence regime for compensatory damages in case of loss of goods</i>	»	183
Cass., sez. IV, 9 ottobre 2018 n. 24869	»	191
con nota di ROCCO LOBIANCO, <i>Dalla Corte di cassazione un chiarimento sulla responsabilità da ritardo del vettore aereo — From the Supreme Court a clarification about liability by delay of the air carrier</i>	»	193
App. Venezia 5 giugno 2017 n. 1190	»	203
con nota di DAVIDE PANI, <i>Responsabilità del vettore e del pilota in caso di morte del passeggero nel trasporto aereo di cortesia — Liability of the carrier and the pilot in case of death of passengers in free air transport ...</i>	»	208
G. pace Torre Annunziata 11 luglio 2018 n. 10550	»	213
con nota di GIANFRANCO BENELLI, <i>Utilizzazione commerciale di unità da diporto e pacchetti turistici — Commercial use of pleasure craft and travel package</i>	»	214
Massimario	Pag.	223
 Osservatorio legislativo		
CARLA e CARLO TALICE, <i>Rassegna di legislazione regionale</i>	Pag.	253
Repertorio scelto	«	257
Segnalazioni bibliografiche	Pag.	261
 Materiali		
IATA Standard Ground Handling Agreement (SGHA) (2018)	Pag.	281
BIMCO Sea Traffic Management Clause for Voyage Charters (2018)	»	291
Quotazioni del DSP, del franco Poincaré e del franco Germinal	»	293
Collaboratori	Pag.	295

FRANCESCO GASPARI

L'ACQUIS DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI SICUREZZA STRADALE E I SISTEMI DI TRASPORTO INTELLIGENTE

The paper aims at analysing the potential impacts of Intelligent Transport Systems (ITS) on road safety.

After having identified the potential benefits stemming from a foreseeable growing automated and connected vehicles — seen as the next frontier in transport that will revolutionise how citizens enjoy mobility in the future —, the paper points out as, according to the current legislation and policies, there are a number of drawbacks that risk to jeopardize (if not nullify) the above-mentioned benefits.

Among the main areas of concern, the paper focuses on digital divide, personal data protection and mobility, cybersecurity, new forms of liability in case of accidents, as well as the impacts on jobs and skills.

According to the findings of the investigation, it seems that, on one hand, the European Union approach (regulations and policies) are not sufficient and/or suitable to handle this complex scenario; in this respect, the main road safety regulations in force and some options proposed by the EU seem to be “tailored” for (digital) market needs only (or mainly). On the other hand, although the digital revolution has already begun, people (road users) are not prepared to this deep transformation (also with regards to the mobility system). Such a revolution requires some pre-conditions that are currently not met.

In the light of that, the work suggests regulatory solutions with the aim to balance different interests. It concludes by putting forward some proposals on how those fundamental flaws concerning road safety and ITS could be mitigated. According to this view, public powers are called upon to play a stronger role, in terms of, inter alia, strategic plans and public transport.

SOMMARIO — 1. Mobilità urbana sostenibile e sistemi di trasporto intelligente — 2. I rischi legati al ricorso ai sistemi di trasporto intelligente. 2.1 Il problema del

digital divide. 2.1.1. Alfabetizzazione digitale — 2.1.2. Alfabetizzazione digitale come diritto fondamentale e ruolo dei pubblici poteri — 2.2. L'implementazione di misure di sicurezza stradale come misure per il mercato — 2.3. Tutela dei dati personali, responsabilità e *cybersecurity* — 2.4. Mobilità autonoma e «*disoccupazione tecnologica*» — 3. I limiti dell'approccio eurounitario — 4. Verso un sistema di trasporto intelligente realmente sostenibile — 5. Conclusioni.

1. Mobilità urbana sostenibile e sistemi di trasporto intelligente —

La mobilità urbana e il sistema dei trasporti sono destinati a svolgere un ruolo cruciale in ordine al miglioramento della qualità della vita ⁽¹⁾, benché, da un lato, secondo recenti studi, le amministrazioni territoriali (specialmente comunali) dedichino ancora modesta attenzione alle politiche per la mobilità urbana sostenibile ⁽²⁾ e, dall'altro lato, alla luce di recenti statistiche, in Italia, salvo alcune eccezioni, i cittadini non sembrano optare per modalità sostenibili di mobilità ⁽³⁾.

I sistemi di trasporto intelligente (Its) ⁽⁴⁾, intesi in senso ampio ⁽⁵⁾, avranno un impatto rivoluzionario su molteplici aspetti di interesse

⁽¹⁾ Cfr. in generale sul punto Commissione europea, *Libro Bianco. Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*, COM(2011) 144 definitivo, 28 marzo 2011, punto 1 e *passim*. Si veda altresì risoluzione del Parlamento europeo del 15 dicembre 2011, recante *Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti — Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*, 2011/2096(INI), punto A).

⁽²⁾ Almeno per quanto riguarda il livello di pianificazione degli interventi nel settore: così C. CARMINUCCI, *Il trasporto urbano e metropolitano nel Mezzogiorno*, in *Riv. econ. Mezz.*, n. 1-2/2013, 155, spec. 176-177. Sul rapporto tra infrastruttura dei trasporti e ambiente cfr. A. RICCI, *Infrastrutture dei trasporti e protezione dell'ambiente*, in *Politiche europee delle infrastrutture dei trasporti e sviluppo del Mezzogiorno* (a cura di E. Fanara), Messina, 2003, 179 ss. In generale, sul tema, si veda L. AMMANNATI, *Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile. Intermodalità e digitalizzazione nel quadro di una politica comune dei trasporti*, in *Federalismi.it*, n. 4/2018.

⁽³⁾ Come rileva W. VITALI, *Gli investimenti e le città*, Intervento al Convegno CRANEC-ASTRID sul tema *Per un rilancio dell'investimento pubblico in Europa*, tenuto presso l'Università Cattolica di Milano, 4 dicembre 2017, il quale — richiamando i dati Isfort 2013 — osserva che nel 2012 solo in 3 comuni capoluogo (Bolzano, Venezia e Genova) su 19 le modalità sostenibili di mobilità (tra cui trasporto pubblico e bicicletta) superavano l'automobile o i motocicli nelle preferenze dei cittadini, mentre questo avveniva in 39 città tedesche su 78, in 4 città svedesi su 10, in 7 città spagnole su 13. Questa tendenza è confermata anche dal recente *Rapporto Censis-Michelin sulla mobilità degli italiani*, del 18 ottobre 2018, da cui emerge che «[i]l 65,4% degli italiani (il 57,4% nel 2001) utilizza l'automobile per i propri spostamenti: sono 27 milioni con +17,4% rispetto al 2001. Il 17,1% delle persone va a piedi, il 4,6% con combinazione di mezzi e il 3,3% con la bici» (punto 3.1 del Rapporto).

⁽⁴⁾ Definiti come «sistemi in cui sono applicate tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nel settore del trasporto stradale, infrastrutture, veicoli e utenti

pubblico e a rilevanza sociale ⁽⁶⁾, tra cui la sicurezza stradale ⁽⁷⁾, che costituisce un obiettivo primario non solo della politica dei trasporti interna ⁽⁸⁾ e dell'Unione ⁽⁹⁾, ma anche a livello di cooperazione internazionale ⁽¹⁰⁾.

compresi, e nella gestione del traffico e della mobilità nonché per interfacce con altri modi di trasporto»: art. 4, n. 1, dir. (UE) n. 2010/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2010 sul quadro generale per la diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti nel settore del trasporto stradale e nelle interfacce con altri modi di trasporto. Per l'attuazione di tale direttiva nell'ordinamento italiano si veda il d.l. 18 ottobre 2012 n. 179. Sui sistemi di trasporto intelligente (ITS) e sul ruolo dell'informatica e della telematica nel perseguire gli obiettivi di sostenibilità ambientale dei trasporti si veda M.M. COMENALE PINTO, *Trasporti, intermodalità ed infrastrutture*, in *Dir. trasp.* 2017, 39 ss., spec. 53, nonché 58-59, rispettivamente.

⁽⁵⁾ Non limitati cioè a quanto prevede l'art. 8 del d.l. 179/2012. I sistemi di trasporto intelligente devono comprendere non solo la componente tecnologica, ma anche altre componenti, che riguardano veicoli senza conducente e guida automatizzata, ricorso crescente nell'utilizzo di droni per rilevanti interessi pubblici (come emergenze sanitarie, soccorso, trasporto sangue e farmaci, ricerca, ecc.), rafforzamento della rete infrastrutturale materiale e immateriale, anche al fine di applicare IoT e IoB. In argomento, cfr. Parlamento europeo, Risoluzione del 16 febbraio 2017 *recante raccomandazioni alla Commissione concernenti norme di diritto civile sulla robotica*, punti 24 ss.

⁽⁶⁾ Cfr., in merito, Parlamento europeo, risoluzione del 16 febbraio 2017, cit., punto 27, nonché, della medesima Istituzione, si veda la risoluzione del 18 maggio 2017 *sul trasporto stradale nell'Unione europea*, punto I), laddove si osserva che «in base alle stime, la congestione stradale costa all'economia dell'UE l'equivalente dell'1 % del suo PIL in perdite di tempo, consumo aggiuntivo di carburante e inquinamento». In termini, comunicazione della Commissione, *L'Europa in movimento. Un'agenda per una transizione socialmente equa verso una mobilità pulita, competitiva e interconnessa per tutti*, COM(2017) 283 final, 31 maggio 2017, spec. § 2 e 3.3; comunicazione della Commissione *sulla revisione intermedia dell'attuazione della strategia per il mercato unico digitale. Un mercato unico digitale connesso per tutti*, COM(2017) 228 final, 10 maggio 2017, punto 4.2; comunicazione della Commissione, *Una strategia europea per i sistemi di trasporto intelligenti cooperativi, prima tappa verso una mobilità cooperativa, connessa e automatizzata*, COM(2016) 766 final, 30 novembre 2016; comunicazione della Commissione, *Verso la mobilità automatizzata: una strategia dell'UE per la mobilità del futuro*, COM(2018) 283 final, 17 maggio 2018, § 1. Cfr., inoltre, R. BIFULCO, *Intelligenza Artificiale, internet e ordine spontaneo*, in *Intelligenza artificiale, protezione dei dati personali e regolazione* (a cura di F. Pizzetti), Torino, 2018, 383 ss.

⁽⁷⁾ Cfr. comunicazione della Commissione, *Verso uno spazio europeo della sicurezza stradale: orientamenti 2011-2020 per la sicurezza stradale*, COM(2010) 389 definitivo, 20 luglio 2010, nonché il recente parere del Comitato economico e sociale europeo (CESE) su *Il ruolo dei trasporti nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile e le implicazioni che ne derivano per la definizione delle politiche dell'UE*, 11 luglio 2018, punto 1.6.

⁽⁸⁾ Si veda in particolare il Piano nazionale della sicurezza stradale (PNSS), istituito con l. 17 maggio 1999 n. 144 (con cui è stata recepita la comunicazione della

Sotto tali profili, è interessante notare come nell'ambito della sessione plenaria del 24-27 febbraio 2014, il Parlamento europeo abbia approvato la risoluzione sulla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio sulla diffusione in tutto il territorio dell'Unione europea di un servizio elettronico di chiamata di emergenza (*e-Call*) interoperabile. Il successivo 29 aprile 2015 è stato emanato il reg. (UE) 2015/758 del Parlamento europeo e del Consi-

Commissione *Promuovere la sicurezza stradale nell'Unione europea: il programma 1997-2001*, COM(1997) 131 def., 9 aprile 1997) e successivamente aggiornato: cfr. <http://www.mit.gov.it/documentazione/piano-nazionale-sicurezza-stradale-orizzonte-2020>.

⁽⁹⁾ Così, dir. (UE) n. 2015/413 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2015, intesa ad agevolare lo scambio transfrontaliero di informazioni sulle infrazioni in materia di sicurezza stradale, *considerando* 1. Si veda altresì Parlamento europeo, *Proposta di risoluzione sulla messa in atto del Libro bianco 2011 sui trasporti: bilancio e via da seguire per una mobilità sostenibile*, 29 luglio 2015, spec. punti 34 ss., nonché 31; comunicazione della Commissione, *Piano d'azione per la diffusione di sistemi di trasporto intelligenti in Europa*, COM(2008) 886 definitivo, 16 dicembre 2008, § 1, nonché Commissione europea, *Libro Bianco*, cit., punti 38-40; comunicazione della Commissione, *Verso uno spazio europeo della sicurezza stradale*, cit., 2. In tale comunicazione la promozione dell'uso delle moderne tecnologie per migliorare la sicurezza stradale costituisce un obiettivo strategico dell'Unione in materia di sicurezza stradale (ivi, § 4).

⁽¹⁰⁾ Sul piano internazionale, possiamo limitarci, in questa sede, a menzionare la recente risoluzione delle Nazioni Unite, 70/260, *Improving global road safety*, adottata dall'Assemblea Generale il 15 aprile 2016, laddove si ricordano le altre iniziative intraprese dalla medesima Organizzazione internazionale (tra cui la nota A/70/386 del Segretario Generale del 22 settembre 2015 con cui si è trasmesso il *report* su *improving global road safety* e le raccomandazioni ivi contenute, la risoluzione 68/269 del 10 aprile 2014 su *improving global road safety*, nonché la *Decade of Action for Road Safety 2011-2020* (A/RES/64/255), proclamata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a marzo del 2010), nonché di quelle promosse nell'ambito delle riunioni del G-7, e si richiamano i numerosi *international efforts* in materia di *road safety*, come l'elaborazione da parte dell'International Road Transport Union di *standard* armonizzati e internazionalmente riconosciuti per *vocational training* di *road transport professionals*, nonché l'elaborazione di un aggiornato *Road Safety Manual* da parte della World Road Association «*to offer guidance to officials at various levels on measures that can enhance the safety of road infrastructure*» (ivi, 4). Per un quadro delle Convenzioni delle Nazioni Unite in materia di sicurezza stradale e del relativo (attuale) *contracting party status* si veda UNECE, *United Nations Road Safety Conventions. Contracting Party Status*, consultabile alla pagina web https://www.unece.org/fileadmin/DAM/road_Safety/Documents/UN_RS_Conventions_combined.pdf, nonché più diffusamente UN Economic and Social Council, Economic Commission for Europe (ECE), Inland Transport Committee (ITC), *The Inland Transport Committee and Road Safety - progress report of the UNECE Road Safety Action Plan (2011-2020)*, Note by the secretariat, (ECE/TRANS/2018/26), 12 December 2017, presentato all'ITC *Eightieth session*, Geneva, 20-23 February 2018.

glio, relativo ai requisiti di omologazione per lo sviluppo del sistema *eCall* di bordo basato sul servizio 112, che modifica la dir. 2007/46/CE ⁽¹¹⁾.

L'obiettivo del miglioramento della sicurezza stradale è al centro delle politiche dei trasporti a livello eurounitario ⁽¹²⁾ e, anche recentemente, tale «*priorità assoluta*» è stata (ri)afferzata sia dalla Commissione europea ⁽¹³⁾, sia dai ministri dei trasporti degli Stati membri dell'Unione europea, riuniti a La Valletta il 29 marzo 2017 nel quadro della presidenza maltese del Consiglio dell'Unione ⁽¹⁴⁾.

In generale, i sistemi di trasporto intelligente riguardano diversi modi di trasporto e l'interazione fra singoli modi di trasporto, comprese le piattaforme (*hub*) di interscambio ⁽¹⁵⁾.

Nel trasporto aereo il sistema SESAR costituirà il quadro entro il quale verrà realizzata una nuova generazione di gestione del traffico aereo. Nel settore delle vie navigabili interne si stanno introducendo i servizi d'informazione fluviale (RIS — *River Information Services*) destinati a gestire l'utilizzo delle vie fluviali e il trasporto delle merci. Nel trasporto ferroviario viene gradualmente introdotto il Sistema europeo per la gestione del traffico ferroviario (ERTMS — *European Rail Traffic Management System*) e le applicazioni telematiche per le merci (TAF-TSI — *Telematics Applications for Freight*). Il trasporto marittimo ha già introdotto il sistema SafeSeaNet e i sistemi per il monitoraggio e l'informazione del traffico navale (VTMIS — *Vessel Traffic Monitoring and Information Systems*) e sta progredendo verso un sistema di identificazione automatica (AIS — *Automatic Identification System*) e un sistema

⁽¹¹⁾ Tale normativa (unitamente alla decisione 585/2014/UE) è entrata in vigore a marzo 2018.

⁽¹²⁾ Come è dimostrato dalle numerose iniziative intraprese a livello unionale, tra cui la Carta europea della sicurezza stradale, guidata dalla Commissione europea, che rappresenta la più grande piattaforma della società civile in materia di sicurezza stradale: cfr. http://www.erscharter.eu/node_it.

⁽¹³⁾ Comunicazione della Commissione, *L'Europa in movimento. Una mobilità sostenibile per l'Europa: sicura, interconnessa e pulita*, COM(2018) 293 final, 17 maggio 2018, punto 2.

⁽¹⁴⁾ Si veda le conclusioni del Consiglio sulla sicurezza stradale con cui si approva la dichiarazione di La Valletta del marzo 2017, adottate nella sua 3545^a sessione tenutasi l'8 giugno 2017.

⁽¹⁵⁾ Comunicazione della Commissione, *Piano d'azione per la diffusione di sistemi di trasporto intelligenti in Europa*, cit., § 2.

di tracciamento e identificazione a lunga distanza (LRIT — *Long-Range Identification and Tracking*)⁽¹⁶⁾.

Inoltre, il «*Terzo pacchetto Mobilità*»⁽¹⁷⁾ comprende anche due proposte finalizzate all'istituzione di un ambiente completamente digitale e armonizzato per gli scambi di informazioni tra operatori del settore dei trasporti e autorità. I regolamenti proposti relativi all'interfaccia unica marittima europea e alle informazioni elettroniche sul trasporto delle merci sono complementari e consentiranno scambi elettronici e semplificati tra le imprese e le autorità lungo le vie di trasporto dal punto di entrata nei porti dell'Unione fino alla destinazione finale delle merci⁽¹⁸⁾. L'obiettivo di tali due proposte normative è quello di ridurre la burocrazia e di facilitare i flussi di informazioni digitali per le operazioni logistiche, consentendo una migliore connessione dei diversi modi di trasporto e contribuendo alle soluzioni multimodali⁽¹⁹⁾.

I sistemi di trasporto intelligente hanno trovato regolamentazione in sede europea con la dir. (UE) 2010/40/UE⁽²⁰⁾. L'art. 8, commi 4 ss., d.l. 18 ottobre 2012 n. 179 detta disposizioni per il recepimento nell'ordinamento italiano di tale direttiva. Da un lato, sulla base dell'art. 8, comma 9, d.l. 179/2012, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'interno e con il Miur, ha emanato il d.m. 1 febbraio 2013⁽²¹⁾; dall'altro lato, è stato emanato il d.m. 12 febbraio 2014 n. 44, mediante il quale l'Italia si è dotata del *Piano di azione nazionale sui sistemi intelligenti di trasporto (ITS)*.

(16) Comunicazione della Commissione, *Piano d'azione per la diffusione di sistemi di trasporto intelligenti in Europa*, cit., § 2.

(17) Comunicazione della Commissione, *L'Europa in movimento. Una mobilità sostenibile per l'Europa*, cit., § 3.2.

(18) Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *che istituisce un sistema di interfaccia unica marittima europea e abroga la direttiva 2010/65/UE*, COM(2018) 278 final, 17 maggio 2018, nonché, della medesima Commissione, Proposal for a regulation of the european Parliament and of the Council *on electronic freight transport information*, COM(2018) 279 final, 17 May 2018.

(19) Comunicazione della Commissione, *L'Europa in movimento. Una mobilità sostenibile per l'Europa*, cit., § 3.2.

(20) Dir. (UE) 2010/40/UE, cit., sulla quale si veda C. SEVERONI, *Prime considerazioni su un possibile inquadramento giuridico e sul regime di responsabilità nella conduzione di veicoli a guida autonoma*, in *Dir. trasp.* 2018, 331, spec. 336 ss.

(21) Recante *Diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti (ITS) in Italia*.

La Commissione europea mette in evidenza l'importanza di soluzioni intelligenti (oltre che digitalizzate e automatizzate) per integrare i flussi di traffico merci e passeggeri fra i vari modi di trasporto e proporre soluzioni sostenibili per eliminare le strozzature delle infrastrutture stradali, ferroviarie, aeree, marittime e fluviali ⁽²²⁾. La sicurezza stradale può senz'altro essere migliorata anche mediante sistemi di trasporto intelligenti cooperativi (C-ITS), che consentiranno agli utenti della strada e ai gestori del traffico di condividere e di utilizzare informazioni finora non disponibili, oltre che di coordinare le loro azioni ⁽²³⁾.

Le soluzioni proposte dalla Commissione sono necessarie e tuttavia non sufficienti, in quanto sono limitate soltanto ai sistemi di informazione ⁽²⁴⁾ e, nei sistemi C-ITS, implicano un ruolo attivo di cooperazione degli utenti della strada necessario ma non obbligatorio ⁽²⁵⁾.

Accanto a tali pur auspicabili soluzioni, riteniamo che per ridurre la congestione e l'inquinamento atmosferico ed aumentare la sicurezza siano necessari, in primis, importanti interventi infrastrut-

⁽²²⁾ Comunicazione della Commissione, *Un'agenda digitale europea*, COM (2010) 245 def./2 del 26 agosto 2010, § 2.7.5; comunicazione della Commissione, *L'Europa in movimento. Un'agenda per una transizione socialmente equa*, cit., punto 3.3. Per «strozzatura» s'intende una «barriera fisica, tecnica o funzionale che introduce un'interruzione in un sistema, compromettendo la continuità dei flussi su lunghe distanze o transfrontaliera, e che può essere eliminata mediante la creazione di nuove infrastrutture o il sostanziale ammodernamento delle infrastrutture esistenti, che potrebbero apportare notevoli miglioramenti atti a risolvere le limitazioni dovute alle strozzature stesse»: art. 3, lett. q, reg. (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013, *sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE*.

⁽²³⁾ Su cui si veda la comunicazione della Commissione, *Una strategia europea per i sistemi di trasporto intelligenti cooperativi*, cit., § 1 e *passim*, la Dichiarazione di Amsterdam in materia di cooperazione nel settore della guida connessa e automatizzata, aprile 2016, nonché le conclusioni del Consiglio sulla sicurezza stradale con cui si approva la dichiarazione di La Valletta del marzo 2017, cit., punto 8, lett. o.

⁽²⁴⁾ Comunicazione della Commissione, *Un'agenda digitale europea*, cit., § 2.7.5.

⁽²⁵⁾ La cooperazione risiede nel fatto che i veicoli si segnalano reciprocamente le situazioni potenzialmente pericolose (come una frenata di emergenza o l'inizio di una coda) e comunicano con le infrastrutture stradali locali (come i semafori per informazioni sulla velocità ottimale da mantenere). Una comunicazione bidirezionale tra i veicoli e i centri di controllo del traffico permette inoltre di individuare i problemi più rapidamente (ad esempio gli ingorghi o il fondo ghiacciato) e di attenuarne gli effetti, consigliando meglio e in tempi più brevi gli utenti della strada: così comunicazione della Commissione, *Una strategia europea per i sistemi di trasporto intelligenti cooperativi*, cit., § 1, nt. 7.

turali ⁽²⁶⁾. Di ciò sembra essere consapevole il nostro legislatore alla luce della recente normativa sub-primaria ⁽²⁷⁾, la cui finalità consiste, tra l'altro, nel «promuovere la valorizzazione del patrimonio infrastrutturale esistente», nella «realizzazione di infrastrutture utili», nonché nel «ridurre l'incidentalità stradale» (art. 3, comma 1), e nella quale le *smart road* vengono definite come «infrastrutture stradali» (art. 2, comma 1) per le quali è compiuto un processo di trasformazione digitale finalizzato, tra l'altro, al «miglioramento della sicurezza stradale» (art. 2, comma 2, lett. a, n. 1). Inoltre, per le infrastrutture stradali viene avviato un adeguamento tecnologico finalizzato a realizzare, tra l'altro, «sistemi di monitoraggio orientati alla sicurezza strutturale degli elementi critici componenti le infrastrutture stradali» (art. 2, comma 3, lett. c).

Gli interventi infrastrutturali sono necessari anche per realizzare (concretamente) il passaggio dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio ⁽²⁸⁾, nonché per rafforzare la coesione sociale, economica e

⁽²⁶⁾ Come riconosce costantemente il Parlamento europeo: si veda risoluzione del 16 febbraio 2017, cit., punto 27; risoluzione del Parlamento europeo del 14 novembre 2017, recante *Salvare vite umane: migliorare la sicurezza dei veicoli nell'UE, considerando B*; risoluzione 3 luglio 2013 sulla sicurezza stradale 2011-2020, recante *Prime tappe verso una strategia per le lesioni causate dagli incidenti*, punto 9; risoluzione del Parlamento europeo del 27 settembre 2011 sulla sicurezza stradale in Europa 2011-2020, punto 55; nonché *Proposta di risoluzione sulla messa in atto del Libro bianco 2011 sui trasporti*, cit., punto 12. Dello stesso avviso è la Commissione europea (di cui si veda il *Libro Bianco*, cit., punti 10 e 49 ss. e la comunicazione della Commissione, *L'Europa in movimento. Un'agenda per una transizione socialmente equa*, cit., punto 3.4), nonché il Comitato economico e sociale europeo (CESE), di cui si veda il recente parere su *Il ruolo dei trasporti nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile*, cit., punti 1.3, 5.7. In dottrina, si veda C. SEVERONI, *Prime considerazioni*, cit., 337. Il miglioramento della sicurezza delle infrastrutture stradali costituisce un obiettivo strategico dell'Unione in materia di sicurezza stradale: si veda comunicazione della Commissione, *Verso uno spazio europeo della sicurezza stradale*, cit., § 4. Recentemente, nell'ambito del «Terzo pacchetto Mobilità» (comunicazione della Commissione, *L'Europa in movimento. Una mobilità sostenibile per l'Europa*, cit., spec. punto 2), la Commissione adotta due proposte per promuovere ulteriormente l'obiettivo della sicurezza stradale, tra cui quello volto a migliorare la gestione della sicurezza delle infrastrutture stradali.

⁽²⁷⁾ D.m. (Infrastrutture e trasporti) del 28 febbraio 2018, recante *Modalità attuative e strumenti operativi della sperimentazione su strada delle soluzioni di Smart Road e di guida connessa e automatica*, pubblicato nella Gazzetta ufficiale il 18 aprile 2018. Per un commento a tale decreto si veda D. CERINI, *Dal decreto Smart Roads in avanti: ridisegnare responsabilità e soluzioni assicurative*, in *Danno e resp.*, n. 4/2018, 401 ss., nonché C. SEVERONI, *Prime considerazioni*, cit., 340.

⁽²⁸⁾ Cfr., sul punto, la risoluzione del Parlamento europeo del 27 settembre 2011 sulla sicurezza stradale in Europa 2011-2020, cit., punti 55 ss. In generale, sul tema si

territoriale dell'Unione, per contribuire alla creazione di uno spazio unico europeo dei trasporti, che sono obiettivi prioritari della rete transeuropea dei trasporti ⁽²⁹⁾, nonché per stimolare lo sviluppo economico ⁽³⁰⁾.

Nell'implementazione delle agende digitali e di quelle urbane il rischio è quello che le realtà locali scelgano la strada più semplice, ma riduttiva, dei pali intelligenti e della info-mobilità ⁽³¹⁾, come avverte anche il Comitato interministeriale per le politiche urbane (CIPU) ⁽³²⁾. Non ogni iniziativa o idea specializzata di *smartness* (es., colonnine di ricarica elettrica, percorsi ciclabili, servizi di info-mobilità) permette di raggiungere gli obiettivi delle citate Agende.

Non è in ogni caso da ritenere adeguata un'innovazione dei sistemi di trasporto che si limiti all'adozione (da parte delle aziende di trasporto pubblico locale) di sistemi di bigliettazione elettronica interoperabili a livello nazionale, nonché all'impiego di dispositivi di telecomunicazione (come, ad esempio, i telefonini con connessione internet) quali strumenti di supporto fisico per l'attestazione del versamento effettuato ⁽³³⁾. Allo stesso modo, non sembrano siano suffi-

veda L. GIANI-M. D'ORSOGNA-A. POLICE (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, Napoli, 2018.

⁽²⁹⁾ Art. 4, Reg. (UE) 1315/2013, cit. Si veda altresì la risoluzione del Parlamento europeo del 15 dicembre 2011, *Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti*, cit., punto 13 e *passim*.

⁽³⁰⁾ Il Fondo monetario internazionale stima che un aumento dell'1% della spesa per le infrastrutture convenzionali comporta una crescita dell'1,5% del prodotto interno lordo: FMI, *World Economic Outlook*, ottobre 2014 (richiamato dalla comunicazione della Commissione, *L'Europa in movimento. Un'agenda per una transizione socialmente equa*, cit., § 2, 7).

⁽³¹⁾ L'art. 8 del d.l. n. 179/2012 promuove lo sviluppo di sistemi di trasporto intelligenti (Its), per la comunicazione telematica con gli utenti dei dati relativi alle informazioni sul traffico in tempo reale e alla sicurezza stradale. Cfr., sul punto, P. SABATINI, *Agenda digitale italiana: le norme che l'hanno regolamentata*, in *Diritto e pratica amministrativa. Speciale*, n. 9/2014, 22 ss., spec. 26.

⁽³²⁾ Così E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, n. 2/2016, 235 ss., spec. 265.

⁽³³⁾ Come fa il d.l. «crescita 2.0» (art. 8 del d.l. n. 179/2012). In merito, cfr. IFEL, *Agenda digitale e Politica di coesione 2014-2020*, giugno 2016, 18, 72; P. SABATINI, *Agenda digitale italiana*, cit., 26. Un approccio simile emerge anche dalla risoluzione del Parlamento europeo del 15 giugno 2017 su un'agenda europea per l'economia collaborativa, spec. punto 60, in cui si sottolinea la natura complessa del settore dei trasporti e si osserva come i modelli dell'economia collaborativa abbiano le potenzialità per migliorare considerevolmente non solo «l'efficienza e lo sviluppo sostenibile del

cienti interventi previsti in alcune città metropolitane (ad es. Roma) per lo sviluppo di *hub* intermodali ⁽³⁴⁾. Tali misure dovrebbero essere integrate con una ridefinizione delle reti infrastrutturali, anche nell'ambito della rete TEN-T, *core e comprehensive*, nonché del sistema nazionale integrato dei trasporti (SNIT) ⁽³⁵⁾, predisponendo ad esempio *urban hubs*, capaci di gestire e organizzare complesse realtà urbane e costituire lo snodo fondamentale di merci e persone non solo all'interno della città, ma anche in tutta l'area urbana circostante e nelle zone isolate ⁽³⁶⁾.

In tale contesto, i sistemi di trasporto intelligente, le reti e i nodi intermodali ⁽³⁷⁾ (incluse quelle relative alla logistica ⁽³⁸⁾) e il crescen-

sistema dei trasporti (anche per mezzo dell'emissione integrata di biglietti multimodali per l'intero viaggio per i passeggeri con applicazioni dell'economia collaborativa)», ma anche «la sua sicurezza e per rendere le zone remote più accessibili e ridurre le esternalità indesiderate della congestione stradale».

⁽³⁴⁾ La descrizione di tale progetto è consultabile alla pagina web <http://www.ponmetro.it/home/ecosistema/viaggio-nei-cantieri-pon-metro/pon-metro-roma/progetti-roma/hub-multimodali>.

⁽³⁵⁾ Sotto tale profilo, si noti come l'art. 5 del d.m. (Infrastrutture e trasporti) del 28 febbraio 2018 classifichi le *smart road* in due tipologie identificate come «I» e «II», a seconda che le infrastrutture rientrino, rispettivamente, nella rete TEN-T, *core e comprehensive* oppure nel livello 1 dello SNIT, di cui all'art. 4, comma 2 del decreto in questione (che a sua volta rinvia, per la identificazione dei livelli SNIT al PGTL del 2001, come adeguata nell'allegato «*Connettere l'Italia*» al Documento di economia e finanza 2017. Il sistema nazionale integrato dei trasporti (SNIT) «è un sistema integrato di infrastrutture che costituiscono la struttura portante del sistema italiano di offerta di mobilità delle persone e delle merci». Tale sistema «è stato sottoposto ad aggiornamento al 2017 mediante criteri specifici per modalità di trasporto, con una suddivisione tra SNIT di primo livello e SNIT di secondo livello»: così <http://www.mit.gov.it/node/5290>.

⁽³⁶⁾ Anche la Commissione europea sottolinea l'importanza di approfondire gli effetti socioeconomici previsti dei veicoli automatizzati e connessi, anche con riferimento ad aspetti sociali quali l'accessibilità delle zone isolate: comunicazione della Commissione, *Verso la mobilità automatizzata*, cit., 17.

⁽³⁷⁾ Cfr. in merito Commissione europea, *Libro Bianco*, cit., punti 22 ss.

⁽³⁸⁾ In considerazione della centralità della logistica per l'economia e il benessere del Paese con d.m. (Infrastrutture e trasporti) 13 febbraio 2018 n. 40, è stato istituito il «Partenariato per la logistica ed i trasporti», previsto dalla legge di bilancio 2018 (l. 27 dicembre 2017 n. 205), e destinato a riempire la lacuna a suo tempo creata con la soppressione della Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica, disposta dal d.l. 6 luglio 2012 n. 95, come convertito dalla l. 7 agosto 2012 n. 135. Su tali aspetti si veda M.M. COMENALE PINTO, *Spunti in tema di nuove tecniche di trasporto e di accesso alle infrastrutture*, in *Dir. pol. traspr.*, 2018. Sulla «città logistica» e sulla «cultura di logistica urbana» si veda E. FORTE-L. SIVIERO, *Trasformazione logistica e città metropolitane del Mezzogiorno*, in *Riv. econ. Mezz.*, n. 1-2/2013, 121 ss.

te ricorso al trasporto pubblico ⁽³⁹⁾ sono destinati ad assumere un ruolo paradigmatico ⁽⁴⁰⁾.

Più in particolare, i sistemi di trasporto intelligente (Its), il trasporto multimodale unitamente ad un prevalente (se non esclusivo) ricorso al trasporto pubblico sono infatti in grado di incidere in modo rivoluzionario su molteplici aspetti di interesse pubblico, come gli incidenti stradali e i relativi ingentissimi costi in termini di vite umane ⁽⁴¹⁾ e danni (sia patrimoniali sia non patrimoniali), la responsabilità civile automobilistica ⁽⁴²⁾, la tutela dell'ambiente (in particolare, i gas di scarico prodotti dalla circolazione dei veicoli), il traffico cittadino e l'inquinamento acustico, i parcheggi, il pendolarismo ⁽⁴³⁾, l'inclusione sociale ⁽⁴⁴⁾ e ulteriori aspetti ⁽⁴⁵⁾.

⁽³⁹⁾ Sotto tale ultimo profilo, peraltro, si registrano diversi fattori di difficoltà e/o di scarsa volontà politica delle amministrazioni «in alcuni ambiti strutturali fondamentali per il governo della mobilità urbana, quali il potenziamento del trasporto pubblico e le stesse misure di regolazione della circolazione privata (ZTL, sosta a pagamento) e di promozione della mobilità ciclopedonale (isole pedonali, zone a moderazione di traffico, piste ciclabili); e ancora meno si è fatto per i servizi innovativi, l'intermodalità, l'infomobilità»: C. CARMINUCCI, *Il trasporto urbano*, cit., 177.

⁽⁴⁰⁾ Anche il CIPU sottolinea che le esperienze internazionali ci mostrano come la nuova idea di città, più sostenibile e vivibile per gli individui, sia largamente costruita attorno a una precisa rete di trasporto pubblico, al punto che in molte capitali straniere il numero dei cittadini proprietari di un mezzo privato è estremamente più basso che in Italia: CIPU, *Metodi e contenuti sulle priorità in tema di agenda urbana*, 2013, 17. La necessità di rafforzare il trasporto pubblico è raccomandata anche dal CESE, parere su *Il ruolo dei trasporti nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile*, cit., punto 1.3.

⁽⁴¹⁾ Cfr., in merito, Parlamento europeo, risoluzione 14 novembre 2017, cit., *passim*.

⁽⁴²⁾ Su tale aspetto si veda S. LANDINI, *Assicurazione contro la responsabilità civile automobilistica e strumenti privatistici nella lotta alle frodi assicurative private*, *Riv. it. med. leg.*, n. 1/2017, 253 ss., spec. § 5. Cfr., altresì, A. MASSOLO, *Responsabilità civile e IA*, in *Intelligenza artificiale, protezione dei dati personali e regolazione*, cit., 373 ss.; M. C. GAETA *Automazione e responsabilità civile automobilistica*, in *Resp. civ. prev.*, n. 5/2016, 1718 ss.; D. CERINI, *Dal decreto Smart Roads in avanti*, cit., 401 ss., nonché comunicazione della Commissione, *Verso la mobilità automatizzata*, cit., 12. Su tali aspetti ci soffermeremo più diffusamente *infra*.

⁽⁴³⁾ Secondo recenti dati, si stima che nel 2017 circa 30 milioni di persone si siano spostate ogni giorno per raggiungere il luogo di studio o di lavoro: Istat, comunicato stampa, *Spostamenti quotidiani e nuove forme di mobilità*, 29 novembre 2018, consultabile alla pagina web <https://www.istat.it/it/archivio/224469>.

⁽⁴⁴⁾ Per quanto concerne l'inclusione sociale, è stato osservato come i sistemi di trasporto intelligente fornirebbero mobilità e indipendenza a chi altrimenti avrebbe gravi o notevoli difficoltà di spostamento, come gli anziani, i disabili, i bambini: così M.C. GAETA, *Automazione*, cit., 1719. Sul ruolo del trasporto pubblico nel prevenire

2. *I rischi legati al ricorso ai sistemi di trasporto intelligente.* 2.1. *Il problema del digital divide.* 2.1.1. *Alfabetizzazione digitale* — I sistemi di trasporto intelligente promettono grandi benefici — come la diminuzione del costo dei trasporti e del tempo trascorso alla guida, la libertà (o una minore dipendenza) di circolazione di soggetti come disabili e anziani, nonché la tutela di altri beni di rilevanza costituzionale — ma pongono anche seri problemi giuridici e sociali, alcuni dei quali saranno analizzati in questo e nei prossimi paragrafi.

Uno dei limiti dei sistemi di trasporto intelligente è la formazione/istruzione (*recte*: alfabetizzazione) digitale degli utenti della strada/conducenti (oltre che dei lavoratori del settore ⁽⁴⁶⁾), la cui preparazione «dovrebbe comprendere sessioni formative periodiche e supplementari sull'utilizzo dei meccanismi obbligatori di assistenza alla guida, prestando particolare attenzione agli anziani e alle persone a mobilità ridotta» ⁽⁴⁷⁾. In altri termini, l'utilizzo dei sistemi in parola presuppone una preparazione e un aggiornamento continuo da parte dell'utente della strada, che rappresenta «il primo anello della catena della sicurezza stradale» ⁽⁴⁸⁾. Ne consegue che l'aumento della sicurezza mediante l'uso della tecnologia potrebbe creare forme di esclusione sociale dovute al *digital divide* ⁽⁴⁹⁾.

l'esclusione delle persone si veda anche CESE, *Il ruolo dei trasporti nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile*, cit., punto 6.6.

⁽⁴⁵⁾ L'applicazione della tecnologia ai trasporti permette di individuare «soluzioni [che] possono concorrere in maniera considerevole all'obiettivo della riduzione dei costi economici, ambientali e sociali del trasporto, dovuti ai problemi di congestione del traffico, conseguenti allo squilibrio modale»: M.M. COMENALE PINTO, *Trasporti, intermodalità ed infrastrutture*, cit., 59.

⁽⁴⁶⁾ Cfr., in merito, comunicazione della Commissione, *L'Europa in movimento. Un'agenda per una transizione socialmente equa*, cit., § 2, 6-7, nonché CESE su *Il ruolo dei trasporti nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile*, cit., punto 6.2.

⁽⁴⁷⁾ Così Parlamento europeo, risoluzione 14 novembre 2017, cit., punto 29.

⁽⁴⁸⁾ Così comunicazione della Commissione, *Verso uno spazio europeo della sicurezza stradale*, cit., § 4.

⁽⁴⁹⁾ Il rapido e notevole sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione ha creato (o aggravato) le discriminazioni, specialmente quelle dovute all'età, alla formazione, alla posizione geografica, all'appartenenza a ceti sociali, alle disabilità, ecc., acuitizzando fenomeni di *digital divide*. Su tali aspetti si veda L. ROMANI, *La strategia "Europa 2020": obiettivi e criticità, con particolare riferimento all'agenda digitale europea e all'interoperabilità dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche europee*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 2010, 573 ss., spec. 589 ss.; P. SABATINI, *Agenda digitale europea: una delle sette iniziative faro individuate nella Strategia Europa 2020*,

Come osserva la Commissione, «[i] benefici che le persone potrebbero trarre dall'uso delle tecnologie digitali, in quanto cittadini, consumatori o lavoratori, sono limitati da preoccupazioni inerenti la riservatezza e la sicurezza e dalla mancanza o carenza di accesso a internet, usabilità, capacità adeguate o accessibilità per tutti»⁽⁵⁰⁾.

Nella iniziativa *faro* «Un'agenda europea del digitale», la Commissione europea rileva la necessità di «promuovere l'accesso a internet e il suo uso da parte di tutti i cittadini europei, in particolare mediante azioni a sostegno dell'alfabetizzazione digitale e dell'accessibilità»⁽⁵¹⁾.

Il contrasto a fenomeni di *digital divide* non può essere certo raggiunto prevedendo incentivi finanziari di natura fiscale o assicurativa per «l'installazione di ulteriori sistemi di assistenza alla guida con rilevanza per la sicurezza in veicoli nuovi e usati o la loro inclusione nella formazione dei conducenti»⁽⁵²⁾.

È necessario adottare piani strategici per affrontare in modo sistematico il problema del *digital divide*, per evitare che le famiglie europee continuino a vivere «come se il mondo digitale non gli appartenesse»⁽⁵³⁾. La gravità del fenomeno è dimostrata dai dati richiamati dalla Commissione europea: 150 milioni di persone — quasi il 30% della popolazione in Europa — non hanno mai usato inter-

in *Diritto e pratica amministrativa. Speciale*, n. 9/2014, 3 ss., spec. 8-9; L. PACCAGNELLA, *Open access. Conoscenza aperta e società dell'informazione*, Bologna, 2010, 172 ss.; M. AVVISATI, *Banda larga: politiche regolatorie e digital divide*, in *Dalla tecnologia ai diritti: banda larga e servizi in rete* (a cura di G. De Minico), Napoli, 2010, 101 ss.; M. ANDREJEVIC, *The Big Data Divide*, in *International Journal of Communication*, 2014, 1673 ss.; C. BUZZACCHI, *La politica europea per i big data e la logica del single market: prospettive di maggiore concorrenza?*, in *Concorrenza e mercato*, numero speciale *Big Data e concorrenza*, n. 23/2016, 153 ss., spec. 166 ss. (anche con riferimento al *big data divide*). Sul *digital divide* si veda anche OECD, *Understanding the Digital Divide*, OECD Digital Economy Papers, No. 49, 2001, nonché OECD, *Students, computers and learning: making the connection*, PISA, 2015, 123 ss.

⁽⁵⁰⁾ Comunicazione della Commissione, *Un'agenda digitale europea*, cit., § 1.

⁽⁵¹⁾ Comunicazione della Commissione, *Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020 def., del 3 marzo 2010, 15-16. Cfr., inoltre, comunicazione della Commissione, *Un'agenda digitale europea*, cit., § 2.4. In senso analogo, CESE, parere su *Il ruolo dei trasporti nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile*, cit., punto 5.7.

⁽⁵²⁾ Parlamento europeo, risoluzione 14 novembre 2017, cit., punto 30.

⁽⁵³⁾ L. ROMANI, *La strategia "Europa 2020"*, cit., 592, che ricorda che sono 150 milioni le persone che in Europa vivono in tale condizione.

net; «[q]uesto gruppo, che spesso dichiara di non averne bisogno o di trovarlo troppo costoso, è costituito essenzialmente da persone di età compresa fra 65 e 74 anni, da persone a basso reddito, da disoccupati e da persone con un livello di istruzione non elevato»⁽⁵⁴⁾. In una epoca storica in cui il tasso di invecchiamento della popolazione è in continua crescita (e così anche la domanda di beni e servizi legata a tale fenomeno)⁽⁵⁵⁾, l'importanza e la funzione (sociale) svolta dai sistemi di trasporto intelligente circa il miglioramento della qualità della vita o, in taluni casi, a rendere possibile una vita dignitosa sono evidenti⁽⁵⁶⁾, e il problema dell'alfabetizzazione digitale, dell'educazione stradale e della preparazione degli utenti della strada si presenta come cruciale⁽⁵⁷⁾.

Anche la Commissione riconosce che «[c]olmare il divario digitale può aiutare i gruppi socialmente svantaggiati a partecipare alla

⁽⁵⁴⁾ Comunicazione della Commissione, *Un'agenda digitale europea*, cit., § 2.6.

⁽⁵⁵⁾ Su tali aspetti si veda D. VESHI, *I costi della non autosufficienza in Italia: il ruolo del settore pubblico e di quello privato*, in *Pol. dir.*, n. 2/2015, 361 ss.

⁽⁵⁶⁾ In argomento, si veda Parlamento europeo, risoluzione del 16 febbraio 2017, cit., *considerata E e F*.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. in merito comunicazione della Commissione, *Verso uno spazio europeo della sicurezza stradale*, cit., § 4. Un problema diverso, ma connesso, con quello che qui si sta esaminando riguarda l'accessibilità concreta ai dati presenti sulla rete, e in particolare il ruolo assunto dai *nuovi intermediari* di informazioni e conoscenza, come ad esempio, i motori di ricerca, che sono in grado di condizionare — e di fatto condizionano — le rotte di navigazione sul *web* mediante i risultati forniti dai motori di ricerca. Ciò è ancora più rilevante se si pensa che «le pagine [presenti sul web] escluse diventano tanto più nascoste e inaccessibili quanto più si rafforza, nell'esperienza soggettiva degli utenti, la funzione dei motori come esclusive porte di accesso all'informazione». Gli utenti dunque si trovano a fare i conti con una quantità enorme di informazioni e, a causa della incapacità di gestirle, «[i] rischio è paradossalmente quello che [...] finisce[no] per delegare a questi nuovi intermediari la valutazione di prodotti e conoscenze, a dispetto di una «società della conoscenza» che promette a tutti la partecipazione in prima persona alle decisioni che coinvolgono la propria vita»: così L. PACCAGNELLA, *Open access*, cit., 166-167 e 170-171. Sul tema della neutralità dell'algoritmo, dell'equità delle sue soluzioni e, più in generale, della sostenibilità etica e giuridica della tecnologia come una questione democratica cruciale si veda A. SORO, *Intervento al convegno Uomini e macchine. Protezione dati per un'etica del digitale*, svoltosi a Roma il 30 gennaio 2018, consultabile alla pagina web <http://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/7598686>. Sulle barriere tecnologiche che possono essere create dagli algoritmi si veda D.L. RUBINFELD-M.S. GAL, *Access barriers to big data*, in *Arizona Law Review*, 2017, 339 ss., spec. 365 ss. Sulla *net neutrality* si veda T. WU, *Network Neutrality, Broadband Discrimination*, in *Journal of Telecommunications and High Technology Law*, n. 2/2003, 141 ss.; C. BUZZACCHI, *La politica europea per i big data*, cit., 166 ss.

società digitale a condizioni paragonabili a quelle degli altri cittadini». Ed è per questa ragione che «[l]e competenze digitali rientrano [...] fra le otto competenze fondamentali che sono indispensabili per quanti vivono in una società basata sulla conoscenza» (58).

Per tali ragioni, la Commissione sta conferendo priorità alle competenze digitali a tutti i livelli (59), da quelle basilari a quelle più avanzate, mediante sia la strategia per il mercato unico digitale (60) sia l'agenda per le competenze per l'Europa (61), nell'ambito della quale sono state lanciate 10 azioni che sono tutte attualmente in fase di sviluppo (62). Nell'ambito dell'agenda per le competenze è stato avviato il piano per la cooperazione settoriale sulle competenze in modo da offrire soluzioni settoriali specifiche. Sono stati selezionati cinque settori pilota per la prima ondata di inviti a presentare proposte, tra cui il settore automobilistico (63).

Tali progetti, pur importanti, presentano tuttavia il limite della settorialità, tipica dell'amministrazione per progetti e, dunque, manca chiaramente un approccio strategico e organico al tema.

È evidente che le aspettative dei cittadini europei siano state deluse sia dall'esclusione di tale elevata percentuale di cittadini che non hanno mai avuto accesso ad internet, sia dalla mancata realizzazione di servizi pubblici migliori promessi dalle TIC, come riconosce anche la Commissione europea (64).

(58) Comunicazione della Commissione, *Un'agenda digitale europea*, cit., § 2.6.

(59) Comunicazione della Commissione, *Verso la mobilità automatizzata*, cit., 18, la quale ricorda anche il progetto di ricerca triennale *Skillful*, lanciato nel quadro del programma per la ricerca e l'innovazione *Orizzonte 2020*. Tale progetto, che terminerà nel settembre 2019, studia quali professioni nel settore dei trasporti tenderanno a scomparire e quali potrebbero essere create nell'ambito delle varie modalità di trasporto, valutando anche le future esigenze in materia di formazione e competenze.

(60) Commissione europea nella comunicazione *sulla revisione intermedia dell'attuazione della strategia per il mercato unico digitale*, cit. Tale strategia mira a fornire competenze digitali per tutti (sviluppo delle competenze digitali per permettere ai cittadini di partecipare attivamente alla società digitale).

(61) Comunicazione della Commissione, *Una nuova agenda per le competenze per l'Europa. Lavorare insieme per promuovere il capitale umano, l'occupabilità e la competitività*, COM(2016) 381 final, 10 giugno 2016.

(62) Cfr. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1223&langId=en>.

(63) Cfr. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1415&langId=en>.

(64) Comunicazione della Commissione, *Un'agenda digitale europea*, cit., § 1.

Sembra tenere maggiormente in considerazione le problematiche legate al *digital divide* l'ordinamento italiano ⁽⁶⁵⁾, che, da un lato, attribuisce fondamentale importanza ai profili della «[i]nformatizzazione digitale e competenze digitali», che infatti costituiva uno dei sei assi strategici della Cabina di regia ⁽⁶⁶⁾, e, dall'altro lato, nel Documento di economia e finanza (Def) presentato nei primi mesi del 2012 (e successivamente modificato più volte) aggiorna le previsioni di finanza pubblica e nell'allegato «Piano di azione e coesione per l'agenda digitale italiana» pianifica le azioni necessarie per il perseguimento degli obiettivi relativi alla digitalizzazione del Paese, tra cui l'azzeramento del *digital divide* nell'intera penisola ⁽⁶⁷⁾.

Il legislatore italiano ha poi adottato, più recentemente, altre misure volte a superare (o perlomeno ad attenuare) il problema della ridotta alfabetizzazione digitale nell'ambito dell'approvazione nel 2015 di due piani nazionali: «Piano Nazionale Banda Ultra Larga» e «Crescita Digitale» ⁽⁶⁸⁾. Nel primo, il tema delle competenze digitali è stato configurato come «uno degli obiettivi strategici più urgenti» rispetto alle «azioni da perseguire per realizzare l'Agenda Digitale italiana». Non si tratta solo di «interventi di “alfabetizzazione digitale”, quanto piuttosto di lavorare a un programma più ampio che affront[i] a tutto campo l'esigenza del Paese di accrescere la cultura e le competenze digitali presenti» ⁽⁶⁹⁾. Nel secondo piano strategico, si mira a rilanciare la Coalizione per le competenze digitali ⁽⁷⁰⁾, la

⁽⁶⁵⁾ L'art. 8 del codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 7 marzo 2005 n. 82) reca «Alfabetizzazione informatica dei cittadini» e prevede che lo Stato e i soggetti di cui all'art. 2, comma 2, del medesimo Codice, «promuov[a]no iniziative volte a favorire la diffusione della cultura digitale tra i cittadini con particolare riguardo ai minori e alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire lo sviluppo di competenze di informatica giuridica e l'utilizzo dei servizi digitali delle pubbliche amministrazioni con azioni specifiche e concrete, avvalendosi di un insieme di mezzi diversi fra i quali il servizio radiotelevisivo».

⁽⁶⁶⁾ Cfr., sul punto, P. SABATINI, *La Cabina di regia: l'organo operativo dell'Agenda digitale italiana*, in *Diritto e pratica amministrativa. Speciale*, n. 9/2014, 29 ss., spec. 29. La Cabina di regia è stata peraltro soppressa nel 2016 (d.lgs. 26 agosto 2016 n. 179).

⁽⁶⁷⁾ P. SABATINI, *Agenda digitale italiana*, cit., 24.

⁽⁶⁸⁾ Le due Strategie sono state approvate dal Consiglio dei ministri del 3 marzo 2015. L'obiettivo generale è quello di colmare il ritardo digitale del Paese rispettivamente sul fronte infrastrutturale e nei servizi, in coerenza con l'Agenda digitale europea. In merito, si veda IFEL, *Agenda digitale*, cit., § 3.4.

⁽⁶⁹⁾ IFEL, *Agenda digitale*, cit., 31.

⁽⁷⁰⁾ Cfr. <http://competenzedigitali.agid.gov.it/content/coalizione>.

cui missione principale consiste nello «sviluppare l'alfabetizzazione digitale e favorire una diffusa consapevolezza sull'innovazione tecnologica nel paese» (71).

È chiaro, dunque, che il *digital divide* non si contrasta soltanto con la connessione ad internet o mediante l'installazione di dispositivi di sicurezza sui veicoli (che riguardano le disuguaglianze di accesso), in quanto, come rilevato dall'OECD (72), «[e]qual access [...] does not imply equal opportunities (equity)», ma certamente le prime costituiscono il presupposto fondamentale per poter poi realizzare un'alfabetizzazione digitale in senso stretto (che riguarda le disuguaglianze di utilizzo) dei cittadini/utenti della strada (73).

Una società della conoscenza impone ai soggetti che ne fanno parte lo sviluppo di requisiti specifici. Con l'enorme massa di informazioni presenti in rete, «le disuguaglianze sociali non riguardano più tanto i “ricchi” e i “poveri” di informazione, quanto piuttosto gli strumenti cognitivi critici con i quali ognuno elabora le (molte) informazioni che acquisisce» (74).

2.1.2. *Alfabetizzazione digitale come diritto fondamentale e ruolo dei pubblici poteri* — Sul piano delle politiche pubbliche, è evidente che finora ben poco si è fatto per affrontare e risolvere queste problematiche (75). A dimostrarlo sono i recenti dati pubblicati dalla Commissione europea (76), secondo i quali dei 28 Paesi membri del-

(71) IFEL, *Agenda digitale*, cit., 67.

(72) OECD, *Students, computers and learning*, cit., 124, laddove si afferma che il *digital divide* riguarda le differenze nelle risorse materiali, culturali e cognitive necessarie «to make good use of ICT».

(73) Cfr., sul punto, L. PACCAGNELLA, *Open access*, cit., 174.

(74) L. PACCAGNELLA, *Open access*, cit., 174.

(75) Con riferimento alla sicurezza stradale si veda comunicazione della Commissione, *Verso uno spazio europeo della sicurezza stradale*, cit., § 4. Più in generale, con riguardo alla «educazione del consumatore», che deve essere non solo «informato» ma anche «consapevole» si veda F. BASSAN-M. RABITTI, *I Consumatori nella social economy tra big data e fake news*, in *Astrid Rassegna*, n. 17/2017, 2. Con riguardo alle nuove competenze professionali richieste ai lavoratori del settore della (industria della) mobilità derivante dall'impiego sempre maggiore di dispositivi informatici e automatizzati sempre più sofisticati si veda comunicazione della Commissione, *L'Europa in movimento. Un'agenda per una transizione socialmente equa*, cit., § 2, 6-7, nonché CESE su *Il ruolo dei trasporti nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile*, cit., punto 6.2.

(76) Commissione europea, *Digital Economy and Society Index*, 25 febbraio 2016.

l'Unione l'Italia è all'ultimo posto di tale classifica in ordine alla propensione degli individui ad usare i servizi tramite internet, e viene collocata al 27° posto per connessione internet veloce (il 44% delle famiglie rispetto al 71% media UE), mentre è al 25° posto in merito agli utilizzatori abituali di Internet (il 63% rispetto al 76% media UE di utenti di età compresa tra i 16 e i 74 anni) e infine ricopre il 24° posto di questa speciale classifica sotto il profilo delle competenze digitali di base (43% contro la media UE del 55%). Anche rispetto alle «alte competenze digitali», recenti dati evidenziano che nel 2016 solo il 19,5% della popolazione di 16-74 anni ne è in possesso, un dato ancora distante da quello registrato negli altri Paesi europei (nel 2015 la media era pari al 28%)⁽⁷⁷⁾. I dati dimostrano inoltre come le competenze digitali avanzate diminuiscano al crescere dell'età⁽⁷⁸⁾.

Sarebbe necessario, dunque, porre in essere una serie di azioni, di carattere non solo infrastrutturale, ma anche educativo⁽⁷⁹⁾, volte entrambe a promuovere la conoscenza diffusa della tecnologia. In relazione a tale ultimo profilo, è necessario muovere da una riforma profonda del sistema educativo, a cominciare dalle scuole, rivedendo e aggiornando i programmi ministeriali al fine di inserirvi nuove materie di insegnamento, come, ad esempio, «gestione e valutazione della conoscenza aperta in rete» proposta dalla dottrina⁽⁸⁰⁾ o altre discipline volte a promuovere l'educazione civica, nel cui ambito sia inclusa anche la sicurezza stradale, eventualmente beneficiando delle azioni intraprese nell'ambito della Carta europea della sicurezza stradale. L'educazione stradale delle scuole è anche uno degli obiettivi del Piano nazionale della sicurezza stradale, ma delle 104 misure finanziate solo 28 sono state realizzate⁽⁸¹⁾.

⁽⁷⁷⁾ Istat, *Rapporto Istat sul Benessere equo e sostenibile (Bes)* («Rapporto Bes»), 2017, 47.

⁽⁷⁸⁾ Istat, *Il benessere equo e sostenibile in Italia* («Rapporto Bes»), 2018, 41, laddove vengono confermati i dati di cui al *Rapporto Bes 2017* e si osserva come le competenze digitali avanzate siano prerogativa del 36,5% dei giovani di 20-24 anni e di circa un terzo di quelli di 16-19 anni e di 25-29 anni (*ibidem*).

⁽⁷⁹⁾ La Commissione europea (*Libro Bianco*, cit., punto 40), con riferimento alle iniziative volte a ridurre la perdita di vite umane, ritiene siano necessarie iniziative nel settore, tra gli altri, dell'istruzione. Cfr., altresì, sul punto, Parlamento europeo, *Proposta di risoluzione sulla messa in atto del Libro bianco 2011 sui trasporti*, cit., punto 34.

⁽⁸⁰⁾ L. PACCAGNELLA, *Open access*, cit., 175.

⁽⁸¹⁾ Su tali azioni si veda MIT, *PNSS Orizzonte 2020*, 63, consultabile alla pagina web <http://www.mit.gov.it/documentazione/piano-nazionale-sicurezza-stradale-orizzonte-2020>-. I dati citati nel testo principale risalgono al periodo 2001-2010.

L'intervento dei pubblici poteri ⁽⁸²⁾ si palesa, quindi, necessario, anche per fare in modo che «[l]a società digitale [sia] intesa come una società che offrirà vantaggi a tutti» ⁽⁸³⁾. Infatti, «[l]o sviluppo delle TIC sta diventando un elemento critico per realizzare obiettivi strategici quali fornire supporto a una società che invecchia, lottare contro i cambiamenti climatici, ridurre i consumi energetici, migliorare l'efficienza dei trasporti e la mobilità, rafforzare la consapevolezza dei pazienti e favorire l'inclusione dei disabili» ⁽⁸⁴⁾. Sotto tali profili, si è sottolineato che «*technology has to be utilizable and understandable by the communities that it is supposed to serve [...], and that ordinary people and communities need to have the skills necessary to utilize ICTs*» ⁽⁸⁵⁾.

Tale intervento non può però essere concepito per aumentare le competenze digitali necessarie solo per l'innovazione e la crescita ⁽⁸⁶⁾, ma deve avere come obiettivo primario quello di permettere il miglioramento della qualità della vita, che passa soprattutto attraverso l'inclusione sociale ⁽⁸⁷⁾, «che comprende l'accesso di tutti i cittadini alle risorse di base, ai servizi sociali, al mercato del lavoro e ai diritti necessari “per partecipare pienamente alla vita economica, sociale e culturale, e per godere di un tenore di vita e di un benessere, considerati normali nella società in cui vivono”» ⁽⁸⁸⁾. Le politiche di inclusione sociale «devono concentrarsi il più possibile su quei fattori

⁽⁸²⁾ Sul concetto di pubblici poteri si veda M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civ.*, II, 1959, 11 ss., nonché in *Scritti (1955-1962)*, IV, Milano, 2004, 721 ss.

⁽⁸³⁾ Cfr. comunicazione della Commissione, *Un'agenda digitale europea*, cit., § 2.7.

⁽⁸⁴⁾ Cfr. comunicazione della Commissione, *Un'agenda digitale europea*, cit., § 2.7.

⁽⁸⁵⁾ S. EVANS, *Smart cities more than broadband networks*, in *Ottawa Business Journal*, 25 September 2002; R. HOLLANDS, *Will the real smart city please stand up?*, in *City*, n. 3/2008, 303 ss., spec. 310.

⁽⁸⁶⁾ Così comunicazione della Commissione, *Un'agenda digitale europea*, cit., § 2.6.1.

⁽⁸⁷⁾ L'inclusione sociale è stata definita «come la misura in cui, con riguardo alle dimensioni principali del benessere, gli individui (e i gruppi) godono di standard minimi socialmente accettabili e presentano fra loro divari socialmente accettabili, avendo attenzione che il processo attraverso il quale questi risultati vengono ottenuti sia democratico ed equo»: così F. BARCA, *Un'agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea*, rapporto predisposto nel 2009 su richiesta della Commissione europea (c.d. Rapporto Barca), 32.

⁽⁸⁸⁾ Rapporto Barca, cit., 31.

che sono al di fuori del controllo dell'individuo»⁽⁸⁹⁾ e, in quanto tali, impongono l'intervento dei pubblici poteri (c.d. interventi esogeni)⁽⁹⁰⁾. E questo è a ben vedere un compito della «Repubblica» ex art. 3, comma 2, cost.⁽⁹¹⁾, in quanto l'alfabetizzazione digitale si configura come vero e proprio diritto fondamentale (o inviolabile in senso ampio)⁽⁹²⁾.

I pubblici poteri sono dunque chiamati, in virtù della funzione promozionale che la richiamata norma costituzionale esercita nell'ambito dell'ordinamento⁽⁹³⁾, «ad assicurare alla persona un percorso di conoscenza che le consent[a] di formarsi, di crescere, di affrancarsi dai retaggi sociali» nonché «di integrarsi e contribuire atti-

⁽⁸⁹⁾ Rapporto Barca, cit., 32.

⁽⁹⁰⁾ Rapporto Barca, cit., 34, secondo cui «[u]na politica di inclusione sociale rivolta ai luoghi deve puntare sulla fornitura di pacchetti integrati di beni e servizi pubblici».

⁽⁹¹⁾ In senso generale, sulle misure autorizzate dall'art. 3, comma 2, Cost., cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, 1032. Cfr., inoltre, A. GIORGIS, *sub Art. 3, 2° co.*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di M. Celotto-R. Bifulco-A. Olivetti), I, Torino, 2006, 88 ss., spec. 93 ss. Come è stato rilevato, la «questione della «sostenibilità» delle disuguaglianze viene forse acriticamente considerata un postulato, cioè un dato accettato e riconosciuto come imm modificabile, quasi fosse la fisiologia e non la patologia del sistema, quasi che, insomma, talune situazioni di disuguaglianza materiale debbano essere tollerate in nome di una prospettiva utilitarista che non sembra favorire nella giusta misura il bene supremo della persona umana e incoraggiarne il suo pieno sviluppo». La Costituzione «impone alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli materiali e territoriali, non solo per finalità di natura sociale ma anche territoriale»: così G. LUCHENA, *Coesione economica e sociale, cooperazione funzionale fra «territori» e partecipazione delle Regioni alla formazione e all'attuazione delle politiche comunitarie*, in *Riv. giur. Mezz.*, n. 3/2014, 575 ss., spec. 585.

⁽⁹²⁾ Sulla distinzione tra diritti inviolabili in senso stretto, ovvero originari o generali o universali, e diritti inviolabili in senso ampio, ovvero derivati o speciali, si veda A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, in *Enc. giur.* XII/1989, 23-24. Cfr., inoltre, F.G. COCA, *Indennità di espropriazione: la diversa sensibilità della Consulta e della Corte di Strasburgo*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 2006, 231 ss., spec. 246, secondo il quale «[i] diritti inviolabili [...] costituiscono una categoria più ristretta dei diritti fondamentali». Il principio di eguaglianza sostanziale, di cui all'art. 3, secondo comma, cost., è unanimemente interpretato come strumento per garantire l'effettivo godimento dei diritti fondamentali: cfr., in merito, P. CARETTI, *Diritti fondamentali*, in *Diz. dir. pubbl.* (diretto da S. Cassese) III/2006, 1881 ss., spec. 1888; Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna, 2013.

⁽⁹³⁾ Così N. BOBBIO, *Sulla funzione promozionale del diritto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1969, 1313 ss., spec. 1323. Cfr., inoltre, U. ROMAGNOLI, *sub Art. 3, 2° co.*, in *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali. Art. 1-12* (a cura di G. Branca), Bologna-Roma, 1975, 162 ss., spec. 193.

vamente al benessere della società»⁽⁹⁴⁾, alla luce del combinato disposto di cui agli art. 2 e 3, comma 2, cost., attraverso il quale si realizza un nesso inscindibile tra la dignità umana e l'eguaglianza, atteso che «ogni uomo, in qualunque posizione sociale si trovi inizialmente [deve] essere messo in grado di avere pari opportunità di autorealizzazione e pari *chances* di godere effettivamente delle libertà (negative o positive) costituzionalmente garantite»⁽⁹⁵⁾.

2.2. *L'implementazione di misure di sicurezza stradale come misure per il mercato* — L'approccio seguito a livello UE mira, bensì a «salvare vite umane» — espressione che peraltro evoca strategie umanitarie in contesti bellici più che misure e politiche di prevenzione/sicurezza stradale — ma sempre con la prevalenza data alla crescita, allo sviluppo e, in definitiva, al mercato. Ciò emerge chiaramente dalla lettura di molti documenti delle istituzioni dell'Unione, non solo da parte della Commissione europea, ma anche del Parlamento dell'Unione e del Comitato economico e sociale europeo.

Ad esempio, nel Libro bianco della Commissione, l'aspetto economico viene anteposto a quello sociale, il mercato alla qualità della vita, la crescita economica all'occupazione. Nel punto 1 di tale Libro bianco si legge infatti che «[i] trasporti sono fondamentali per la nostra economia e la nostra società. La mobilità svolge un ruolo vitale per il mercato interno e la qualità di vita dei cittadini che fruiscono della libertà di viaggiare. I trasporti sono funzionali alla crescita economica e dell'occupazione». Un tale approccio dell'Unione trova conferma anche in altri ambiti, come ad esempio quello riguardante la legislazione in materia sociale nel settore del trasporto su strada, che è attualmente insoddisfacente, come riconosce la stessa Commissione europea⁽⁹⁶⁾.

⁽⁹⁴⁾ A. SANDULLI, *Istruzione*, in *Diz. dir. pubbl.* (diretto da S. Cassese) IV/2006, 3305 ss., spec. 3308.

⁽⁹⁵⁾ A. MOSCARINI, *Principio costituzionale di eguaglianza e diritti fondamentali*, in *I diritti costituzionali* (a cura di R. Nania-P. Ridola), I, Torino, 2006, 365 ss., spec. 402.

⁽⁹⁶⁾ Su tale profilo si veda, in particolare, la comunicazione della Commissione, *L'Europa in movimento. Un'agenda per una transizione socialmente equa*, cit., § 3.2, nonché la Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio *che modifica la direttiva 2006/22/CE per quanto riguarda le prescrizioni di applicazione e fissa norme specifiche per quanto riguarda la direttiva 96/71/CE e la direttiva 2014/67/UE sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada*, COM(2017) 278 final, 31 maggio 2017.

La medesima Commissione, poi, dedica una specifica comunicazione «per illustrare la strategia dell'UE per una diffusione coordinata dei sistemi C-ITS che permetta di evitare la frammentazione del mercato interno in questo settore e di creare sinergie tra le diverse iniziative» ⁽⁹⁷⁾.

Anche il Parlamento europeo, in una recente risoluzione, «invita la Commissione ad assicurare che il mercato abbia un tempo sufficiente e realistico per adattarsi a queste misure» ⁽⁹⁸⁾, mentre non si preoccupa affatto di prevedere che lo stesso tempo sufficiente sia concesso anche ai conducenti/utenti della strada ⁽⁹⁹⁾. In un'altra recente risoluzione in materia di trasporto stradale nell'Unione europea, il medesimo Parlamento segue lo stesso approccio: l'aspetto economico viene anteposto a quello sociale ⁽¹⁰⁰⁾. Un approccio in parte simile è seguito anche dal Comitato economico e sociale europeo, il quale, in un recente parere, sottolinea come l'istruzione e la formazione siano «fondamentali per garantire le competenze necessarie per i lavoratori e gli imprenditori nei settori collegati ai trasporti». Le modifiche delle mansioni causate dalla digitalizzazione, osserva il CESE, «comportano un notevole cambiamento nella domanda di competenze» e l'obiettivo principale è quello di favorire lo sviluppo dei trasporti ⁽¹⁰¹⁾. E ancora, si legge che «[i] trasporti pos-

⁽⁹⁷⁾ Comunicazione della Commissione, *Una strategia europea per i sistemi di trasporto intelligenti cooperativi*, cit., § 1, 4.

⁽⁹⁸⁾ Parlamento europeo, risoluzione 14 novembre 2017, cit., punto 52.

⁽⁹⁹⁾ Si deve peraltro segnalare come in altre circostanze il Parlamento europeo abbia dato maggiore spazio e priorità alle problematiche sociali e alla sicurezza stradale. Si veda, ad esempio, Parlamento europeo, *Proposta di risoluzione sulla messa in atto del Libro bianco 2011 sui trasporti*, cit., in cui, sebbene come la Commissione, anche il Parlamento UE sembri anteporre le esigenze di mercato a quelle sociali e allo sviluppo dei diritti fondamentali delle persone nei numerosi *considerata* ivi inclusi (dei quali solo due si occupano di profili non mercatistici: il *considerando M*, nel quale le persone e i loro diritti in quanto passeggeri si afferma costituiscono «l'obiettivo centrale della politica dei trasporti», e il *considerando S*, in materia di sicurezza stradale), più oltre nel documento il Parlamento dedica ampio spazio alla sicurezza stradale e ad altre problematiche sociali (punti 34 ss.) prima ancora di quelle relative al mercato ed alla concorrenza (punti 44 ss.).

⁽¹⁰⁰⁾ Risoluzione del Parlamento europeo del 18 maggio 2017 *sul trasporto stradale nell'Unione europea*, cit., punto E), nonché punti 1 ss. (in cui si parla di competitività) e 20 ss. (in cui si parla di norme sociali e condizioni di sicurezza).

⁽¹⁰¹⁾ CESE, parere su *Il ruolo dei trasporti nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile*, cit., punto 6.2.

sono rafforzare la parità di genere incoraggiando più donne ad entrare nel settore in veste di imprenditrici o lavoratrici» (102).

E dunque, anche se l'ordinamento eurounitario sembra perseguire diversi obiettivi, posti sullo stesso piano, da un lato di matrice sociale (salvare vite umane) e, dall'altro, di politica economica, tant'è che l'obiettivo dichiarato (con riferimento allo sviluppo di veicoli autonomi) è quello di contribuire a salvare vite umane e alla digitalizzazione del mercato interno (103), non possiamo tuttavia concludere, che tale pari dignità trovi un riscontro concreto, in quanto è il mercato che deve essere messo in condizione di adattarsi alle misure indicate, mentre nessun riferimento viene fatto al problema dell'alfabetizzazione digitale degli utenti della strada e dei relativi costi (104). Se misure come gli incentivi finanziari di natura fiscale o assicurativa per misure quali «l'installazione di ulteriori sistemi di assistenza alla guida con rilevanza per la sicurezza in veicoli nuovi e usati o la loro inclusione nella formazione dei conducenti» (105) potrebbero sembrare, in prima battuta, adeguate per affrontare il tema, ad una lettura più attenta ci si accorge che tali misure sono sempre pro-mercato, in quanto esse «possono agevolare la diffusione sul mercato dei veicoli dotati di caratteristiche avanzate di sicurezza» (106). La stessa logica viene seguita per gli ingenti finanziamenti già erogati dall'Unione a favore dei veicoli cooperativi, connessi e automatizzati, di cui beneficiranno le industrie di settore, come quelle automobilistiche (107).

(102) CESE, parere su *Il ruolo dei trasporti nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile*, cit., punto 6.3.

(103) Parlamento europeo, risoluzione 14 novembre 2017, cit., punto 16, laddove si sottolinea che il Parlamento UE «è del parere che l'UE e i suoi centri di ricerca dovrebbero svolgere un ruolo prominente nello sviluppo dei veicoli autonomi dal momento che rivoluzioneranno il settore automobilistico, soprattutto in termini di sicurezza stradale, ambito in cui si prevede che permetteranno di salvare migliaia di vite all'anno, oltre a contribuire alla digitalizzazione del mercato interno».

(104) Si invitano invece costruttori e operatori «a introdurre una politica tariffaria che incentivi i consumatori a scegliere veicoli dotati di sistemi di sicurezza e assistenza alla guida»: Parlamento europeo, risoluzione 14 novembre 2017, cit., punto 22, lett. *d*.

(105) Parlamento europeo, risoluzione 14 novembre 2017, cit., punto 30.

(106) Parlamento europeo, risoluzione 14 novembre 2017, cit., punto 30.

(107) Comunicazione della Commissione, *Una strategia europea per i sistemi di trasporto intelligenti cooperativi*, cit., § 1 e 2.

2.3. *Tutela dei dati personali, responsabilità e cybersecurity* — Un ulteriore rischio è quello legato ai dati prodotti dal ricorso alla tecnologia (sistemi di trasporto intelligente, intelligenza artificiale, veicoli automatizzati), non solo con riferimento ai *big data* ⁽¹⁰⁸⁾ — che sono attualmente al centro di ampio dibattito soprattutto per il vuoto normativo che li caratterizza, sia a livello interno ⁽¹⁰⁹⁾ sia a livello eurounitario ⁽¹¹⁰⁾ — ma anche sotto altri (in parte connessi) profili,

⁽¹⁰⁸⁾ Secondo la definizione elaborata dalla Commissione europea (*Digital single market - Big Data*, disponibile alla pagina web <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/big-data>), «[b]ig data refers to large amounts of data produced very quickly by a high number of diverse sources. Data can either be created by people or generated by machines, such as sensors gathering climate information, satellite imagery, digital pictures and videos, purchase transaction records, GPS signals, etc. It covers many sectors, from healthcare to transport and energy». Sui *big data* in generale si veda OECD, *Data driven innovation. Big data for growth and well-being*, October 2015.

⁽¹⁰⁹⁾ Le lacune normative cercano di essere colmate dall'intervento delle autorità amministrative indipendenti e da altre agenzie amministrative. In Italia, ad esempio, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e il Garante per la protezione dei dati personali hanno avviato — in data 30 maggio 2017 — un'indagine conoscitiva congiunta (*Indagine conoscitiva sui Big Data. Analisi della propensione degli utenti online a consentire l'uso dei propri dati a fronte dell'erogazione di servizi*), riguardante l'individuazione di eventuali criticità connesse all'uso dei cosiddetti *big data* e la definizione di un quadro di regole in grado di promuovere e tutelare la protezione dei dati personali, la concorrenza dei mercati dell'economia digitale, la tutela del consumatore, nonché i profili di promozione del pluralismo nell'ecosistema digitale: si veda *Big Data: Agcom, Antitrust e Garante privacy avviano indagine conoscitiva*, consultabile alla pagina web <http://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/644141>. In data 8 giugno 2018 sono stati pubblicati i primi risultati di siffatta indagine conoscitiva: AGCM, *Primi risultati dell'indagine conoscitiva sui Big Data*, comunicato stampa, 8 giugno 2018, consultabile alla pagina web <http://www.agcm.it/stampa/comunicati/9334-ic53-primi-risultati-dell-indagine-conoscitiva-sui-big-data-congiunta-con-agcom-e-garante-privacy.html>. In ordine all'intelligenza artificiale, invece, l'Agenzia per l'Italia digitale ha costituito una *task force* di 30 esperti in materia e sarà diffuso un libro bianco sui principali impatti dell'intelligenza artificiale: C. FOTINA, *Rete senza regole, ci provano le Autorità*, in *Il Sole 24 Ore* del 26 gennaio 2018. Anche la OECD (*Technology Foresight Forum 2016 on Artificial Intelligence (AI)*, 17 November 2016, consultabile alla pagina web <http://www.oecd.org/internet/ieconomy/technology-foresight-forum-2016.htm>) osserva come il tema della intelligenza artificiale, in particolare, sia sottovalutato da «policymakers and the public at large», soprattutto se si tiene conto della circostanza che «[i]t is widely claimed that artificial intelligence technology, combined with "big data" and with computing power, will transform entire sectors of the economy and lead to in-depth societal changes».

⁽¹¹⁰⁾ Su cui si veda la comunicazione della Commissione, *Verso la mobilità automatizzata*, cit., 15. Diverse sono le iniziative intraprese a livello UE in materia. Con riferimento al settore dei trasporti, possiamo richiamare la risoluzione non legislativa

come, in particolare, quelli riguardanti la tutela dei dati personali, la sicurezza informatica, la responsabilità (specialmente nell'uso delle applicazioni Its, ed in particolare ai sistemi di sicurezza installati a bordo dei veicoli) ⁽¹¹¹⁾.

Per quanto riguarda la responsabilità, si deve rilevare come nell'ambito dei veicoli a motore essa venga affrontata, a livello di legislazione dell'Unione, da diverse fonti, come la direttiva sull'assicurazione degli autoveicoli ⁽¹¹²⁾, la direttiva sulla responsabilità dei prodotti ⁽¹¹³⁾, nonché dai diversi regimi di responsabilità degli Stati membri (come, ad esempio, la legislazione sulla circolazione stradale, il diritto civile, specifici regimi di responsabilità oggettiva, l'attuazione a livello nazionale della direttiva UE sulla responsabilità dei prodotti) ⁽¹¹⁴⁾. In ordine al risarcimento delle vittime, la direttiva sull'assicurazione degli autoveicoli prevede già il risarcimento tempestivo delle vittime degli incidenti causati dai veicoli

del 13 marzo 2018 (documento del Parlamento europeo A8-0036/18/ P8_TA - PROV(2018)0063) sulla *Strategia europea per i sistemi di trasporto intelligenti cooperativi*, nella quale il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a pubblicare una proposta legislativa che garantisca condizioni di parità per l'accesso ai dati e alle risorse di bordo dei veicoli, tutelando i diritti dei consumatori e promuovendo l'innovazione e una concorrenza leale. Più in generale sul tema, si veda la comunicazione della Commissione *Verso uno spazio comune europeo dei dati*, COM(2018) 232, pubblicata il 25 aprile 2018, la quale fornisce orientamenti sulla condivisione di dati tra imprese e tra imprese e pubblica amministrazione oltre a quelli di cui alla comunicazione della medesima Commissione *Costruire un'economia dei dati europea*, COM (2017) 9 final del 10 gennaio 2017, sull'ubicazione dei dati e i principi guida indicati nella relazione della piattaforma per la diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti cooperativi. Si veda inoltre la Proposta di regolamento relativo a un quadro applicabile alla libera circolazione dei dati non personali, COM (2017) 495 del 13 settembre 2017, che ha l'obiettivo di rimuovere le restrizioni ingiustificate in materia di localizzazione dei dati, rafforzando la libertà delle aziende di archiviare o trattare i propri dati non personali ovunque vogliono all'interno dell'Unione.

⁽¹¹¹⁾ Cfr., in merito, comunicazione della Commissione, *Piano d'azione per la diffusione di sistemi di trasporto intelligenti in Europa*, cit., § 6.5.

⁽¹¹²⁾ Dir. (CE) 2009/103/CE concernente l'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli.

⁽¹¹³⁾ Dir. (CEE) 85/374/CEE del Consiglio in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi.

⁽¹¹⁴⁾ In Italia, la responsabilità civile nella materia che qui ci occupa è disciplinata da diverse fonti normative, tra cui il codice civile (artt. 2043 ss.), il codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285, più volte modificato), il Testo Unico sulla circolazione stradale (d.P.R. 15 giugno 1959 n. 393), il Testo Unico per la tutela delle strade e per la circolazione (r.d. 8 dicembre 1933 n. 1740).

automatizzati ⁽¹¹⁵⁾. Più recentemente, il cosiddetto decreto *Smart Road* impone a chi intenda richiedere l'autorizzazione alla sperimentazione su strada delle soluzioni di *smart road* e di guida connessa e automatica di dimostrare di avere concluso il contratto di assicurazione per responsabilità civile specifica per il veicolo a guida automatica, ai sensi della l. 24 dicembre 1969 n. 990, depositandone una copia presso il soggetto autorizzante ⁽¹¹⁶⁾. Si tratta di una fattispecie contrattuale che presenta dei caratteri specifici rispetto al contratto di assicurazione stipulato per un veicolo privo delle tecnologie di guida automatica. È lo stesso decreto ministeriale che richiede, infatti, come profili qualificanti tale fattispecie, da un lato, che il contratto di assicurazione per un veicolo a guida automatica debba avere un «massimale minimo pari a quattro volte quello previsto per il veicolo utilizzato per la sperimentazione nella sua versione priva delle tecnologie di guida automatica» (art. 19, comma 1) e, dall'altro lato, che nel contratto di assicurazione in questione debba essere indicato «espressamente che l'assicuratore è a conoscenza delle modalità di uso del veicolo e che il veicolo è utilizzato in modalità operativa automatica su strade pubbliche» (art. 19, comma 2) ⁽¹¹⁷⁾.

Il ricorso alla tecnologia, all'automazione e all'intelligenza artificiale nel trasporto stradale determina la necessità di ripensare il sistema di responsabilità civile ⁽¹¹⁸⁾, atteso che diverse e nuove fattispecie

⁽¹¹⁵⁾ Cfr., in merito, comunicazione della Commissione, *Verso la mobilità automatizzata*, cit., 12, nella quale si osserva che recentemente, la direttiva sull'assicurazione degli autoveicoli è stata sottoposta a una valutazione, la quale ha stabilito che non sono necessarie modifiche relative ai veicoli autonomi, per i quali sarà necessaria un'assicurazione di responsabilità civile, secondo quanto stabilito dalla direttiva (ivi, 13).

⁽¹¹⁶⁾ Art. 19, d.m. (Infrastrutture e trasporti) del 28 febbraio 2018, cit.

⁽¹¹⁷⁾ L'aumento dei massimali con riguardo alla guida altamente o completamente automatizzata è previsto anche nella legge tedesca del 2017 in materia di veicoli con guida altamente automatizzata o totalmente autonoma. Si tratta della prima legge europea in materia, entrata in vigore il 21 giugno 2017. Su tale legge si veda C. SEVERONI, *Prime considerazioni*, cit., 351-352.

⁽¹¹⁸⁾ Cfr., sul tema, A. DAVOLA-R. PARDOLESI, *In viaggio con il robot: verso nuovi orizzonti della r.c. auto ("driveless")?*, in *Danno e resp.*, n. 5/2017, 616 ss., nonché U. RUFFOLO, *Self driving cars, auto driveless e responsabilità*, nel volume curato dal medesimo A., *Intelligenza artificiale e responsabilità*, Milano, 2018, 31 ss. A livello comparato, una tale revisione della responsabilità civile non è stata effettuata dalla citata normativa tedesca del 2017, in quanto la nuova legge non ha determinato modifiche all'originario sistema di responsabilità per sinistri stradali: così C. SEVERONI, *Prime considerazioni*, cit., 351-352.

di illecito si andranno a configurare ⁽¹¹⁹⁾. Si pensi, ad esempio, all'onere che graverebbe sul conducente di provare la presenza di un errore all'interno dell'algoritmo di controllo della *driverless car* che ha determinato il verificarsi dell'evento lesivo; dimostrazione che sarebbe impossibile da fornire, secondo il paradigma interpretativo seguito dalla giurisprudenza di legittimità con riferimento alla disciplina sulla responsabilità da prodotto difettoso ⁽¹²⁰⁾.

Parte della dottrina ritiene che una possibile soluzione al problema dell'onere della prova possa passare per una re-interpretazione degli attuali caratteri della responsabilità da prodotto difettoso ⁽¹²¹⁾. Gli autori da ultimo citati ritengono che «la figura del produttore si candidi come la più idonea a rispondere di disfunzioni dei veicoli immessi in commercio riconducibili a malfunzionamenti del software preposto a regolare la guida automatizzata». Sotto tale profilo, «la casa automobilistica funge da garante dell'affidabilità dei propri prodotti, sia quando è impegnata direttamente nel loro sviluppo, sia qualora, in qualità di assemblatore, selezioni i partner più adeguati per curarne specifici aspetti di marcata criticità (quale, appunto, la sicurezza del software per la guida automatica)». Inoltre, il produttore è «l'unico soggetto in grado di svolgere un'attività di monitoraggio sistematico del funzionamento dei propri prodotti, come pure quello meglio posizionato per intervenire, ov'essi rivelino imperfezioni o malfunzionamenti, al fine di migliorarne la qualità e l'affidabilità» ⁽¹²²⁾. Tali autori sottolineano peraltro come non si tratterebbe di introdurre una piena responsabilità oggettiva, ma un regime di «responsabilità oggettiva limitata», nell'ambito della quale l'impresa produttrice sarebbe chiamata a rispondere dei pregiudizi per incidenti causati da veicoli automatizzati solo nel caso in cui abbia realizzato prodotti *sub standard*, dove lo *standard* sarebbe rappresentato da un protocollo operativo determinato *ex ante* ⁽¹²³⁾.

⁽¹¹⁹⁾ Una particolare forma di responsabilità — che *prima facie*, dalla lettura della norma, sembra avere carattere oggettivo — è prevista dall'art. 10 del d.m. (Infrastrutture e trasporti) del 28 febbraio 2018 a carico del supervisore del veicolo a guida automatica durante la sperimentazione.

⁽¹²⁰⁾ Cfr. in merito A. DAVOLA-R. PARDOLESI, *In viaggio con il robot*, cit., 625.

⁽¹²¹⁾ A. DAVOLA-R. PARDOLESI, *In viaggio con il robot*, cit., 625.

⁽¹²²⁾ A. DAVOLA-R. PARDOLESI, *In viaggio con il robot*, cit., 627.

⁽¹²³⁾ A. DAVOLA-R. PARDOLESI, *In viaggio con il robot*, cit., 627-628.

La presenza di un tale protocollo derubricherebbe, però, a nostro avviso, il titolo della responsabilità, che da oggettiva (seppure in una forma attenuata) diventerebbe (tipicamente) colposa per violazione di una specifica disciplina. In ogni caso, gli autori aggiungono che nel caso in cui il produttore abbia rispettato i suddetti *standard*, esso non sarà chiamato a sopportare l'onere risarcitorio, che verrebbe invece — secondo la proposta formulata da tale dottrina — deviato su un fondo di garanzia di natura pubblica ⁽¹²⁴⁾.

La soluzione proposta da tale dottrina appare tuttavia discutibile, in quanto sarebbe la collettività (a beneficio esclusivo della quale la tecnologia dovrebbe operare) a dover rispondere dei danni che essa stessa subisce; si tratterebbe, a ben vedere, di un'ipotesi in cui danneggiato (collettività) e danneggiante (*recte*: entità a cui viene imputato l'obbligo di risarcire il danno) coincidono. Si configurerebbe dunque una forma di responsabilità oggettiva piena a detrimento della collettività, in una logica di «pubblicizzazione delle perdite» (contrapposta alla «privatizzazione dei profitti») tipica del sistema liberale. Tale soluzione non sembra possa essere seguita per le stesse ragioni per le quali i medesimi autori che la propongono non ritengono ragionevole addossare la responsabilità solo sul produttore. Inoltre, ad applicare i principi generali in materia di obbligazioni, in una tale fattispecie l'obbligazione dovrebbe ritenersi estinta per intervenuta confusione *ex art.* 1253 c.c., in quanto creditore (danneggiato) e debitore (danneggiante) si riuniscono nella stessa «persona»: la collettività.

In ordine alla natura della responsabilità, dobbiamo inoltre richiamare il più recente orientamento della giurisprudenza di legittimità, secondo cui la circolazione dei veicoli costituisce un caso particolare di attività pericolosa, con la conseguenza che ai fini della responsabilità non rileva il criterio di imputazione per colpa, ma solo quello della materiale pericolosità intrinseca dell'attività esercitata ⁽¹²⁵⁾.

⁽¹²⁴⁾ A. DAVOLA-R. PARDOLESI, *In viaggio con il robot*, cit., 628.

⁽¹²⁵⁾ Così Cass., sez. un., 29 aprile 2015 n. 8620, in *Resp. civ. prev.* 2016, 214, con nota (in parte critica) di S. ARGINE, *Le sezioni unite e il concetto di circolazione stradale: luci e ombre interpretative*, nonché Cass. 26 ottobre 2017 n. 25421, in *Dir. giust.* 2017. In senso conforme si veda altresì Cass. 24 gennaio 2000 n. 749. Sulla responsabilità da esercizio di attività pericolose la letteratura è molto vasta e in questa sede non integralmente riproducibile. Si veda, senza alcuna pretesa di completezza, M. BESSONE, *La nozione di pericolo e il principio di responsabilità per i danni causati da attività pericolose*, in *Riv. giur. circ.* 1982, 855 ss.; M. FRANZONI, *Dei fatti illeciti*, Bolo-

Sui profili di responsabilità riguardanti la diffusione dell'internet delle cose si è soffermata anche la Commissione europea, la quale ha osservato come tale diffusione comporti nuove e significative sfide in termini di sicurezza dei sistemi, dei prodotti e dei servizi connessi nonché a livello di responsabilità delle imprese. In caso di sensori difettosi, *software* vulnerabili o connettività instabile può essere difficile stabilire chi sia tecnicamente (e giuridicamente) responsabile degli eventuali danni provocati. In ordine a tali aspetti, la Commissione si propone di esaminare l'eventuale opportunità di adeguare l'attuale quadro giuridico per tenere conto dei nuovi sviluppi tecnologici (ad esempio nei settori della robotica e dell'intelligenza artificiale), in particolare dal punto di vista della responsabilità civile, alla luce dei risultati della valutazione in corso sulla direttiva relativa alla responsabilità per danno da prodotti difettosi e sulla direttiva «macchine» ⁽¹²⁶⁾.

Sempre con riguardo alla responsabilità, la Commissione afferma come sia necessario prendere in considerazione le questioni etiche relative al trasferimento della responsabilità di guida ai veicoli, nonché le aspettative circa la reazione del veicolo quando un incidente non può essere evitato e i criteri impiegati per determinare la decisione del veicolo.

A tale riguardo, la Commissione sottolinea come sia fondamentale domandarsi su chi ricada la responsabilità quando un veicolo autonomo è coinvolto in un incidente ⁽¹²⁷⁾. Sotto tale profilo, la causa effettiva del danno e dell'incidente è decisiva per l'attribuzione della responsabilità. Per accertare tali cause, la Commissione propone di

gna, 1993, 491 ss.; Id., *Colpa presunta e responsabilità del debitore*, Padova, 1988, 1149 ss.; M.M. COMENALE PINTO, *Attività pericolose e danni a terzi in superficie*, in *Giust. civ.* 2011, I-7/8, 1778 ss.; E. ROSAFIO, *Rilievi critici circa la riconduzione della navigazione aerea nell'ambito della fattispecie di cui all'art. 2050 c.c.*, in *Sicurezza, navigazione e trasporto* (a cura di R. Tranquilli Leali-E. Rosafio), Milano, 2008, 249; A. MINICI, *La responsabilità per l'esercizio di attività pericolose*, in *La responsabilità civile* (a cura di P. Fava), Milano, 2009, 1599 ss.; F. GALGANO, *Trattato di diritto civile*, III, Padova, 2015, 230 ss. Secondo un diverso orientamento della giurisprudenza, invece, la guida di autoveicoli è un'attività non caratterizzata da intrinseca pericolosità: su tali aspetti si veda C. SEVERONI, *Prime considerazioni*, cit., 356 ss., spec. 362-363. Sulla responsabilità di cui all'art. 2054 c.c. come responsabilità per colpa si veda Cass. 18 ottobre 2001 n. 12751.

⁽¹²⁶⁾ Comunicazione della Commissione *sulla revisione intermedia dell'attuazione della strategia per il mercato unico digitale*, cit., § 3.2.

⁽¹²⁷⁾ Comunicazione della Commissione, *Verso la mobilità automatizzata*, cit., § 1.

dotare i veicoli automatizzati di registratori di dati per chiarire chi stesse conducendo (il sistema autonomo del veicolo o il conducente) in caso di incidente ⁽¹²⁸⁾. L'introduzione di tali registratori di dati dei veicoli automatizzati viene in particolare prevista nell'ambito della revisione del regolamento sulla sicurezza generale dei veicoli a motore ⁽¹²⁹⁾.

Una soluzione di tal genere è prevista nell'ordinamento tedesco, laddove la legge del 2017 sulla guida altamente o totalmente automatizzata prevede specifiche norme sulla *black box*, vale a dire un sistema di registrazione dei dati dei veicoli con funzione di guida altamente o totalmente automatizzata ⁽¹³⁰⁾. Anche le recenti linee guida sugli *automated driving systems* (ADS) emanate nel 2017 dal *Department of Transportation, National Highway Traffic Safety Administration* (DOT-NHTSA) degli Stati Uniti prevedono che ogni azione del sistema ADS, ogni cambiamento nel controllo ed ogni scelta di progettazione, analisi e test associato siano rintracciabili e controllabili ⁽¹³¹⁾.

È peraltro evidente che una soluzione di questo tipo interviene solo *ex post*, vale a dire solo dopo che un danno/incidente si è prodotto, come conferma la proposta di regolamento che ne prevede l'introduzione ⁽¹³²⁾, mentre sarebbe necessario intervenire *ex ante* per evitare che tali eventi si determinino, poiché, altrimenti, la tecnologia finisce con il creare più problemi (anche giuridici) di quelli che invece dovrebbe risolvere. Una tecnologia incerta dovrebbe essere vietata, in base al principio di precauzione.

⁽¹²⁸⁾ Comunicazione della Commissione, *Verso la mobilità automatizzata*, cit., 12.

⁽¹²⁹⁾ Si veda la Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *relativo ai requisiti di omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, nonché di sistemi, componenti ed entità tecniche destinati a tali veicoli, per quanto riguarda la loro sicurezza generale e la protezione degli occupanti dei veicoli e degli altri utenti vulnerabili della strada, che modifica il regolamento (UE) 2018/... e abroga i regolamenti (CE) n. 78/2009, (CE) n. 79/2009 e (CE) n. 661/2009*, COM(2018) 286 final, 17 maggio 2018.

⁽¹³⁰⁾ Su tale previsione si veda, più diffusamente, C. SEVERONI, *Prime considerazioni*, cit., 352-353.

⁽¹³¹⁾ Su tali aspetti si veda C. SEVERONI, *Prime considerazioni*, cit., 355.

⁽¹³²⁾ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *relativo ai requisiti di omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, nonché di sistemi*, cit., *considerando 7* (che comunque prevede che i dati in questione siano anche «utilizzabili dagli Stati membri per effettuare analisi della sicurezza stradale e valutare l'efficacia delle specifiche misure adottate»).

In generale, con riguardo a tale tema, possiamo registrare la preoccupazione avvertita dalle istituzioni dell'Unione di assicurare una circolazione stradale più sicura mediante una più puntuale applicazione dei principi di precauzione e di prevenzione, nell'ottica dell'amministrazione del rischio⁽¹³³⁾. In tale prospettiva si possono leggere le azioni volte a raccomandare l'impiego obbligatorio di dispositivi di blocco antialcool o l'installazione di rilevatori di stanchezza a bordo⁽¹³⁴⁾, che si fondano sul principio di prevenzione, oppure le azioni volte a raccomandare una regolare manutenzione delle infrastrutture stradali per ridurre gli incidenti mortali e le lesioni degli utenti della strada, che si fondano sul principio di precauzione⁽¹³⁵⁾.

Per quanto riguarda i dati personali, nel 2015 è stata emanata la dir. (UE) 2015/413, in materia di scambio transfrontaliero di informazioni sulle infrazioni in materia di sicurezza stradale⁽¹³⁶⁾.

L'art. 7 della direttiva estende l'applicazione delle disposizioni in materia di protezione dei dati stabilite dalla dir. (CE) 95/46/CE, oggi

(133) Su tali aspetti e sulla distinzione tra i due principi (prevenzione e precauzione) si rinvia a F. DE LEONARDIS, *Tra precauzione, prevenzione e programmazione*, intervento al Convegno *I principi di prevenzione e precauzione dalla valutazione dell'atto alla programmazione delle attività*, L'Aquila, 18 dicembre 2015, ora nel volume *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, cit., il quale chiarisce che «mentre il principio di precauzione si applica in situazioni connotate da incertezza, quello di prevenzione trova applicazione in casi ove vi sia una certezza scientifica (o comunque un'incertezza assai minore)». La logica della precauzione è quella dell'amministrazione di rischio. Sul tema si veda diffusamente, dello stesso Autore, *Il principio di precauzione nell'amministrazione*, Milano, 2005.

(134) Si veda ad esempio la risoluzione del Parlamento europeo del 27 settembre 2011 sulla sicurezza stradale in Europa 2011-2020, cit., punti 73 ss., spec. 73 e 78.

(135) Risoluzione del Parlamento europeo del 27 settembre 2011 sulla sicurezza stradale in Europa 2011-2020, cit., punto 56.

(136) Dir. (UE) 2015/413, cit. La direttiva trae origine dalla proposta della Commissione europea *intesa ad agevolare lo scambio transfrontaliero di informazioni sulle infrazioni in materia di sicurezza stradale*, COM(2014) 476 final, del 18 luglio 2014. La materia oggetto del provvedimento era stata fino ad allora regolata dalla dir. (UE) 2011/82/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011 e recepita nell'ordinamento italiano con il d.lgs. 4 marzo 2014 n. 37. L'emanazione della nuova proposta di direttiva si è resa necessaria in seguito all'annullamento della previgente dir. (UE) 2011/82/UE, disposto dalla Corte di giustizia dell'Unione con la sentenza del 6 maggio 2014 (causa C-43/12), che ha individuato la corretta base giuridica per l'adozione dell'atto nell'art. 91, § 1, lett. c, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, concernente il miglioramento della sicurezza dei trasporti, anziché, come previsto dalla direttiva precedente, nell'art. 87, § 2, del TFUE, in materia di cooperazione tra le forze di polizia.

abrogata e sostituita dal reg. (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 ⁽¹³⁷⁾.

Sotto tale profilo, il Parlamento europeo ha avuto modo di sottolineare che «si dovrebbe assicurare un livello elevato di protezione e conservazione dei dati, a norma del regolamento (UE) 2016/679 (regolamento generale sulla protezione dei dati) e del diritto alla tutela della vita privata e dei dati personali» ⁽¹³⁸⁾.

Anche con riferimento alle iniziative regolatorie in materia di veicoli cooperativi, connessi e automatizzati, la Commissione ha affermato come agli utenti debba essere garantito «che i dati personali non sono un bene di scambio» e che gli utenti «devono sapere che possono realmente controllare le modalità e le finalità di utilizzo dei loro dati» ⁽¹³⁹⁾. I dati trasmessi dai veicoli mediante i sistemi C-ITS saranno considerati «dati personali, in quanto si riferiscono a una persona fisica identificata o identificabile». Ne consegue che i sistemi C-ITS devono essere realizzati in modo conforme al quadro giuridico applicabile in materia di protezione dei dati (reg. UE 2016/679), in base al quale il trattamento di tali dati è legale solo se si fonda su uno dei motivi elencati nello stesso, quali, ad esempio, il consenso degli utenti ⁽¹⁴⁰⁾.

Recentemente, la Commissione europea ha affermato inoltre come sia essenziale trovare il giusto equilibrio tra la condivisione di dati pubblici e privati, con l'intento di favorire una concorrenza equa ed efficace per soluzioni innovative, e la protezione dei dati ⁽¹⁴¹⁾. Un tale equilibrio si può rinvenire nel reg. (UE) 2018/1240 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 settembre 2018 che istituisce un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) ⁽¹⁴²⁾, il cui capo VII è dedicato all'uso di tale sistema da

⁽¹³⁷⁾ Reg. (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, *relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)*.

⁽¹³⁸⁾ Parlamento europeo, risoluzione 14 novembre 2017, cit., punto 32.

⁽¹³⁹⁾ Comunicazione della Commissione, *Una strategia europea per i sistemi di trasporto intelligenti cooperativi*, cit., punto 3.2.

⁽¹⁴⁰⁾ Comunicazione della Commissione, *Una strategia europea per i sistemi di trasporto intelligenti cooperativi*, cit., punto 3.2.

⁽¹⁴¹⁾ Comunicazione della Commissione, *Verso la mobilità automatizzata*, cit., § 1.

⁽¹⁴²⁾ Il regolamento si applica a determinate categorie di cittadini di paesi terzi (specificate nell'art. 1) e l'accesso al sistema d'informazione ETIAS è riservato esclu-

parte dei vettori. L'art. 45 impone ai vettori aerei, marittimi e internazionali stradali che effettuano trasporti di gruppo con autopullman di interrogare il sistema d'informazione ETIAS per verificare — prima che il passeggero salga a bordo — se i cittadini di Paesi terzi soggetti all'obbligo dell'autorizzazione ai viaggi siano in possesso o meno di un'autorizzazione ai viaggi valida.

Un ulteriore rischio è legato alla *cybersecurity* ⁽¹⁴³⁾. Infatti, la connettività dei veicoli e l'integrazione, all'interno di un sistema, di migliaia di componenti provenienti da diverse fonti generano nuove minacce di attacchi informatici ⁽¹⁴⁴⁾.

Molteplici sono i problemi legati alla sicurezza informatica, come quelli relativi all'aggiornamento di *software* in caso di applicazioni sui veicoli, oppure a situazioni nelle quali il produttore dell'applicazione sia sottoposto a procedure concorsuali o comunque decida di uscire dal mercato, nonché ai rischi correlati alla possibilità di *hacking*, disattivazione o cancellazione della memoria dei sistemi ciberfisici (o *cyber-physical system*, CPS) integrati nel veicolo, dato che possono mettere in pericolo la salute o, in casi estremi, anche la vita umana ⁽¹⁴⁵⁾. Inoltre, i progressi tecnologici, soprattutto in termini di connettività e automazione, determinano l'insorgere di nuovi rischi, alcuni dei quali riguardano il «funzionamento di veicoli altamente automatizzati nel traffico misto» la «complessa interazione tra conducente e veicolo (interfaccia uomo-macchina)» ⁽¹⁴⁶⁾, nonché l'eccessiva fiducia nella tecnologia,

sivamente al personale debitamente autorizzato dell'unità centrale ETIAS e delle unità nazionali ETIAS (art. 13).

⁽¹⁴³⁾ Da intendere non come mero obiettivo di "difesa" (riduzione del numero e dell'impatto degli attacchi informatici), ma come nuovo obiettivo di "safety": così G. D'ACQUISTO, *Effetti e problemi della trasformazione digitale*, in Astrid Rassegna, n. 1/2018, 8.

⁽¹⁴⁴⁾ Comunicazione della Commissione, *Verso la mobilità automatizzata*, cit., 14.

⁽¹⁴⁵⁾ Per un quadro delle questioni più critiche in materia di *sistemi di trasporto intelligenti cooperativi* (C-ITS), tra cui la sicurezza informatica e la protezione dei dati, si veda la comunicazione della Commissione, *Una strategia europea per i sistemi di trasporto intelligenti cooperativi*, cit., punto 3.2. Cfr., inoltre, A. DAVOLA-R. PARDOLESI, *In viaggio con il robot*, cit., 617; D. CERINI, *Dal decreto Smart Roads in avanti*, cit., 407.

⁽¹⁴⁶⁾ Su tali nuovi rischi si veda la comunicazione della Commissione, *L'Europa in movimento. Una mobilità sostenibile per l'Europa*, cit., punto 2. Cfr., inoltre, comunicazione della Commissione, *Verso la mobilità automatizzata*, cit., 16 ss.

l'eventuale uso improprio ⁽¹⁴⁷⁾, il controllo a distanza dei veicoli ⁽¹⁴⁸⁾.

E anche sotto tale profilo, le istituzioni dell'Unione ne sono consapevoli, tant'è che — nonostante siano stati adottati provvedimenti per garantire la sicurezza informatica ⁽¹⁴⁹⁾, provvedimenti comunque non sufficienti ⁽¹⁵⁰⁾ — dette istituzioni ritengono necessario «garantire un livello elevato di sicurezza informatica, in modo da escludere nuovi rischi di incidente dovuti alla manipolazione a distanza dei sistemi di bordo o a conflitti di compatibilità» ⁽¹⁵¹⁾.

Sotto tali profili, è interessante richiamare le linee guida DOT-NHTSA sugli *automated driving systems* (ADS) del 2017, nel cui ambito uno specifico capitolo viene dedicato ai veicoli a guida altamente auto-

⁽¹⁴⁷⁾ Cfr., su tali aspetti, comunicazione della Commissione, *Verso la mobilità automatizzata*, cit., § 1.

⁽¹⁴⁸⁾ Comunicazione della Commissione, *Verso la mobilità automatizzata*, cit., 14.

⁽¹⁴⁹⁾ Nel 2013 è stata adottata la strategia dell'UE per la sicurezza informatica (comunicazione congiunta della Commissione, *Strategia dell'Unione europea per la cibersecurity: un ciber spazio aperto e sicuro*, JOIN(2013) 1, 7 febbraio 2013). Il primo atto legislativo dell'Unione in materia di sicurezza informatica è la dir. (UE) 2016/1148 recante *misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione* ("direttiva SRI"), adottato nel luglio 2016, che ha istituito le strutture necessarie per la cooperazione strategica e operativa tra Stati membri e per rendere più resilienti le reti e i sistemi di informazione all'interno dell'Unione. Il 13 settembre 2017, la Commissione ha adottato un pacchetto sulla cibersecurity che comprende la proposta di un quadro di certificazione volontaria di prodotti e servizi delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC): si veda <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/cyber-security>.

⁽¹⁵⁰⁾ Come riconosce anche la Commissione europea nella comunicazione *sulla revisione intermedia dell'attuazione della strategia per il mercato unico digitale*, cit., punto 3.3, laddove osserva che «la strategia dell'UE per la sicurezza informatica va riesaminata».

⁽¹⁵¹⁾ Parlamento europeo, risoluzione 14 novembre 2017, cit., punto 32. Cfr., altresì, risoluzione del Parlamento europeo del 27 settembre 2011 sulla sicurezza stradale in Europa 2011-2020, cit., punti 73 ss., spec. 79. Sull'assenza di un quadro normativo chiaro sulla sicurezza informatica in materia di comunicazioni C-ITS e sulla necessità di un'azione dell'Unione a tale riguardo si veda la comunicazione della Commissione, *Una strategia europea per i sistemi di trasporto intelligenti cooperativi*, cit., punto 3.2. Si segnala comunque che la Commissione abbia, in ordine ai sistemi di trasporto intelligenti cooperativi, pubblicato degli orientamenti sulle politiche di certificazione e di sicurezza necessarie per una comunicazione sicura e affidabile tra veicoli e infrastrutture per la sicurezza stradale e messaggi relativi alla gestione della circolazione: così comunicazione della Commissione, *Verso la mobilità automatizzata*, cit., 14. Su tali orientamenti si veda, in particolare, https://ec.europa.eu/transport/themes/its/c-its_en.

matizzata. In particolare, si prevede che gli ADS siano progettati in modo da resistere ad eventuali attacchi di pirateria informatica ⁽¹⁵²⁾.

In ambito eurounitario, un ruolo fondamentale è chiamata a svolgere l'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA) ⁽¹⁵³⁾, tenendo in particolare considerazione il suo nuovo ruolo previsto dalla «direttiva SRI» ⁽¹⁵⁴⁾, nonché l'estensione del suo mandato recentemente proposta dalla Commissione europea ⁽¹⁵⁵⁾.

2.4. *Mobilità autonoma e «disoccupazione tecnologica»* — Un ulteriore rischio è il probabile effetto negativo che la mobilità autonoma può determinare sul mercato del lavoro, per il quale i rimedi proposti dalla Commissione europea e dal Comitato economico e sociale europeo (qualificazione e riqualificazione dei lavoratori) ⁽¹⁵⁶⁾ non sembrano possano giudicarsi adeguati, anche alla luce di recenti studi.

In un recente studio di Credit Suisse ⁽¹⁵⁷⁾, a proposito dell'impatto dell'intelligenza artificiale nel settore dei trasporti, si osserva, infatti, che «[o]vviamente ci sono delle normative che regolamentano l'aspetto umano, definendo il numero di ore durante le quali un autista può guidare nell'arco di una settimana o di un giorno. Automa-

⁽¹⁵²⁾ Su tali aspetti si veda C. SEVERONI, *Prime considerazioni*, cit., 355.

⁽¹⁵³⁾ Tale Agenzia è stata istituita nel 2004 (reg. (CE) n. 460/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 marzo 2004, che istituisce l'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione) per contribuire all'obiettivo generale di garantire un livello elevato di sicurezza delle reti e dell'informazione nell'ambito dell'Unione. Nel 2013 il reg. (UE) n. 526/2013 ha definito il nuovo mandato dell'Agenzia per un periodo di sette anni, fino al 2020. L'Agenzia ha sede in Grecia, e segnatamente la sede amministrativa a Heraklion (Creta) e il centro operativo ad Atene.

⁽¹⁵⁴⁾ Cfr., sul punto, comunicazione della Commissione *sulla revisione intermedia dell'attuazione della strategia per il mercato unico digitale*, cit., punto 3.4.

⁽¹⁵⁵⁾ Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on ENISA, the "EU Cybersecurity Agency", and repealing Regulation (EU) 526/2013, and on Information and Communication Technology cybersecurity certification ("Cybersecurity Act"), COM(2017) 477 final, 13 September 2017.

⁽¹⁵⁶⁾ Cfr. su tali aspetti comunicazione della Commissione, *Verso la mobilità automatizzata*, cit., 18, nonché CESE, parere su *Il ruolo dei trasporti nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile*, cit., punto 6.2.

⁽¹⁵⁷⁾ Intitolato *Come l'intelligenza artificiale rivoluzionerà i trasporti nel 21° secolo*, pubblicato il 2 novembre 2017, consultabile alla seguente pagina web <https://www.credit-suisse.com/it/it/articles/asset-management/artificial-transportation-it-201711.html>.

tizzare il trasporto su gomma significa che dei camion senza conducente potrebbero viaggiare il triplo, aumentando così l'efficienza del trasporto stradale ai livelli di quello ferroviario e senza i vincoli imposti dai percorsi delle rotaie». Tale studio mostra chiaramente come l'obiettivo principale di tale approccio sia l'aumento dell'efficienza e della produttività per il mercato, lasciando sullo sfondo (o tralasciando completamente) le conseguenze sociali che ciò implica, a cominciare con l'aspetto occupazionale ⁽¹⁵⁸⁾.

Il tema ha, peraltro, un respiro più ampio e non riguarda soltanto il settore dei trasporti.

Il crescente ricorso all'automazione e all'intelligenza artificiale determinerà che — secondo talune previsioni — nei prossimi dieci o al massimo vent'anni circa la metà dei lavori attuali saranno realizzati da macchine (dotate di intelligenza artificiale) ⁽¹⁵⁹⁾. Tale fenomeno riguarda non solo lavori manuali, ma soprattutto lavori che comportano lo sviluppo di processi intelligenti, come la radiologia ⁽¹⁶⁰⁾.

In un parere del Comitato economico e sociale europeo si mette chiaramente in evidenza come l'IA sia una tecnologia generica (*general purpose technology*), che ha un impatto su quasi tutti i settori allo stesso tempo e che le macchine di vecchia generazione (che sostituivano in primo luogo l'energia muscolare) sono affiancate (e destinate ad essere superate) da quelle di nuova generazione, che sostituiscono le capacità intellettuali e cognitive, con la conseguenza che «questa evoluzione non ha ripercussioni solo sui lavoratori poco qualificati (“colletti blu”), ma anche su quelli delle categorie con qualifiche medio-alte (“colletti bianchi”)» ⁽¹⁶¹⁾.

Lo sviluppo tecnologico, la digitalizzazione, l'intelligenza artificiale determinano la diminuzione del numero di ore di lavoro necessarie per produrre un'unità di *output*. Grazie all'evoluzione tecnologica, dal

⁽¹⁵⁸⁾ Deloitte Insight stima che nel prossimo decennio oltre 110 mila posti di lavoro nel settore legale (il 39% del totale) scomparirà: E. MARRO, *Così l'intelligenza artificiale sconvolgerà gli studi legali*, in *Il Sole 24 Ore*, 8 febbraio 2018.

⁽¹⁵⁹⁾ Così A. SORO, *Intervento*, cit.

⁽¹⁶⁰⁾ Cfr., sul punto, OECD, *Technology Foresight Forum 2016 on Artificial Intelligence (AI)*, cit.

⁽¹⁶¹⁾ CESE, *L'intelligenza artificiale – Le ricadute dell'intelligenza artificiale sul mercato unico (digitale), sulla produzione, sul consumo, sull'occupazione e sulla società*, INT/806, 31 maggio 2017, § 3.19.

1950 al 2015 il numero di ore lavorate all'anno è sensibilmente diminuito nella maggior parte delle economie sviluppate (G-7) ⁽¹⁶²⁾.

Affrontare tali problematiche proponendo soluzioni consistenti nella riqualificazione dei lavoratori sembra, dunque, quanto meno riduttivo, giacché non si tratta (solo) di migliorare o cambiare una qualifica professionale, ma di prendere atto della diminuzione quantitativa delle ore lavorative a disposizione.

Anche su tali profili è necessario che i pubblici poteri si prendano carico di tali problematiche con interventi strategici più adeguati, senza escludere che gli effetti della «disoccupazione tecnologica» ⁽¹⁶³⁾ che stiamo registrando, preconizzata da John Maynard Keynes negli anni Trenta del secolo scorso, possa essere affrontata ricorrendo a nuovi modelli di distribuzione del lavoro ⁽¹⁶⁴⁾.

3. *I limiti dell'approccio eurounitario* — Il ricorso all'utilizzo di sistemi di intelligenza nel settore dei trasporti su strada (ma la riflessione può senz'altro estendersi, *mutatis mutandis*, anche alle altre modalità di trasporto) non offre, a nostro avviso, una definitiva soluzione al problema della sicurezza, in quanto non toglie alla circolazione stradale il carattere di attività rischiosa ⁽¹⁶⁵⁾ e pericolosa ⁽¹⁶⁶⁾.

⁽¹⁶²⁾ U.S. Government-EOP, *Artificial Intelligence, Automation, and the Economy*, Washington, 20 December 2016, 10.

⁽¹⁶³⁾ Vale a dire la perdita di lavoro dovuta al cambiamento tecnologico.

⁽¹⁶⁴⁾ Sul crescente tempo libero creato dalla tecnologia, J.M. KEYNES, *Prospettive economiche per i nostri nipoti* (1930), ora nel volume *Esortazioni e profezie*, Milano, 1968, 273 ss., spec. 279-281, ebbe modo di profetizzare che «per la prima volta dalla sua creazione, l'uomo si troverà di fronte al suo vero, costante problema: come impiegare la sua libertà dalle cure economiche più pressanti, come impiegare il tempo libero che la scienza e l'interesse composto gli avranno guadagnato, per vivere bene, piacevolmente e con saggezza. [...] Per ancora molte generazioni l'istinto del vecchio Adamo rimarrà così forte in noi che avremo bisogno di un qualche lavoro per essere soddisfatti. Faremo, per servire noi stessi, più cose di quante ne facciamo di solito i ricchi d'oggi, e saremo fin troppo felici di avere limitati doveri, compiti, *routines*. Ma oltre a ciò dovremo adoperarci a far parti accurate di questo "pane" affinché il poco lavoro che ancora rimane sia distribuito tra quanta più gente possibile. Turni di tre ore e settimana lavorativa di quindici ore possono tenere a bada il problema per un buon periodo di tempo. Tre ore di lavoro al giorno, infatti, sono più che sufficienti per soddisfare il vecchio Adamo che è in ciascuno di noi».

⁽¹⁶⁵⁾ Si fa riferimento al principio del rischio consentito e al principio del legittimo affidamento (che costituisce applicazione del primo) nella circolazione stradale.

⁽¹⁶⁶⁾ Così Cass., sez. un., 29 aprile 2015 n. 8620, *cit.*, nonché Cass. 26 ottobre 2017 n. 25421, *cit.*

Infatti, l'approccio seguito a livello eurounitario e interno, che mira non solo all'aumento dei controlli preventivi, anche mediante scambio transfrontaliero di dati sulle infrazioni in materia di sicurezza stradale e una maggiore convergenza delle misure di controllo tra gli Stati membri ⁽¹⁶⁷⁾, ma anche ad un sistema efficace di applicazione delle sanzioni a seguito di incidenti ⁽¹⁶⁸⁾, anche mediante inasprimento di pene già esistenti o prevedendo nuove fattispecie delittuose (come il cosiddetto omicidio stradale) ⁽¹⁶⁹⁾, non può eliminare completamente i rischi e i pericoli legati alla circolazione, ma questi a ben vedere non fanno altro che mutare forma. In effetti, se è probabile, anche se è ancora tutto da dimostrare, che la tecnologia e i sistemi di trasporto intelligente possano migliorare la sicurezza sotto vari profili, come messo in evidenza dalle istituzioni dell'Unione (in particolare dal Parlamento e dalla Commissione) e da parte della dottrina ⁽¹⁷⁰⁾, non meno rilevanti sono i nuovi rischi della circolazione legati proprio all'utilizzo delle tecnologie intelligenti.

Se è vero che circa il 92% di tutti gli incidenti è riconducibile a errori umani o all'interazione tra errori umani e veicolo e/o infrastruttura, non è sufficiente che i sistemi di assistenza alla guida migliorino la sicurezza stradale in modo «scientificamente provato» ⁽¹⁷¹⁾, in quanto sono sempre possibili l'errore dell'uomo, nella sua interazione con il veicolo, nonché i rischi legati alla sicurezza informatica (hackeraggio, protezione dei dati personali, circolazione dei dati, ecc.). Sembra dunque che, lungi dal determinare una maggiore sicurezza ⁽¹⁷²⁾, il ricorso alla tecnologia possa aumentare le responsabi-

⁽¹⁶⁷⁾ Dir. (UE) 2015/413, cit., *considerando 5 e passim*.

⁽¹⁶⁸⁾ Dir. (UE) 2015/413, cit., *considerando 1 e passim*.

⁽¹⁶⁹⁾ Il delitto di omicidio stradale è disciplinato dall'art. 589-bis c. pen., inserito dalla l. 23 marzo 2016 n. 41 (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 70 del 24 marzo 2016 e in vigore dal 25 marzo 2016). Tale fattispecie punisce il conducente di veicoli a motore la cui condotta colposa costituisca causa dell'evento mortale. La pena è della reclusione di diversa entità in ragione del grado della colpa.

⁽¹⁷⁰⁾ D. CERINI, *Dal decreto Smart Roads in avanti*, cit., 408; A. DAVOLA-R. PARDOLESI, *In viaggio con il robot*, cit., 616 ss.

⁽¹⁷¹⁾ Parlamento europeo, risoluzione 14 novembre 2017, cit., punto 17.

⁽¹⁷²⁾ Come invece affermano apoditticamente talune istituzioni dell'Unione. Si veda, ad esempio, la comunicazione della Commissione, *Una strategia europea per i sistemi di trasporto intelligenti cooperativi*, cit., § 1, in cui si legge che «[I]e tecnologie digitali contribuiscono alla riduzione dell'errore umano, di gran lunga la principale causa di incidenti nel settore dei trasporti». In senso analogo CESE, parere su *Il ruolo*

lità in capo ai conducenti/utenti della strada, i quali non solo dovranno curare la manutenzione del veicolo (nella sua parte *hard*), ma dovranno anche provvedere alla continua manutenzione del sistema informatico, come ad esempio nei casi di *warning defects*, relativi a tutte le carenze di informazioni ed istruzioni date in relazione al prodotto⁽¹⁷³⁾. E ciò si traduce in un costo ulteriore che deve essere sopportato non solo dal medesimo conducente/utente della strada, in termini di aggiornamento dei sistemi, di formazione continua circa il modo di usare detti sistemi⁽¹⁷⁴⁾, di aumento delle polizze assicurative⁽¹⁷⁵⁾, ma anche dell'intera società, in quanto oltre ai normali controlli operati dalle autorità nazionali preposte al rispetto delle norme vigenti nonché al corretto funzionamento delle infrastrutture, la sicurezza mediante Its presuppone un «rafforzamento dell'applicazione della normativa stradale»⁽¹⁷⁶⁾, nonché «una maggiore sorveglianza a livello europeo delle autorità di omologazione e dei servizi tecnici nell'Unione», e deve essere inoltre garantita «la sorveglianza post-commercializzazione dei veicoli su strada in tutta l'Unione», la quale deve essere «più importante e indipendente al fine di garantire la loro continua conformità ai criteri di sicurezza»⁽¹⁷⁷⁾.

Molti degli attuali problemi legati alla sicurezza della circolazione dei veicoli su strada, ben presenti alle istituzioni dell'Unione, è probabile che non migliorino significativamente per effetto delle annunciate politiche di sicurezza mediante sistemi di trasporto intelligente. Ad esempio, emblematica è la richiesta del Parlamento europeo di installazione obbligatoria di sistemi intelligenti di adattamen-

dei trasporti nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile, cit., punto 6.1, in cui si legge che «[g]razie alla riduzione dell'errore umano, l'automazione avanzata aumenterà da parte sua la sicurezza dei trasporti, nonostante le preoccupazioni legate alla tecnologia».

⁽¹⁷³⁾ Cfr., in merito, D. CERINI, *Dal decreto Smart Roads in avanti*, cit., 406.

⁽¹⁷⁴⁾ Sui programmi di apprendimento permanente e sulla esigenza di una loro collocazione più centrale nella materia di circolazione stradale si veda la risoluzione del Parlamento europeo del 27 settembre 2011 sulla sicurezza stradale in Europa 2011-2020, cit., punti 28 ss.

⁽¹⁷⁵⁾ Cfr., sul punto, C. SEVERONI, *Prime considerazioni*, cit., 352.

⁽¹⁷⁶⁾ Che costituisce un obiettivo strategico dell'Unione in materia di sicurezza stradale: si veda comunicazione della Commissione, *Verso uno spazio europeo della sicurezza stradale*, cit., § 4.

⁽¹⁷⁷⁾ Parlamento europeo, risoluzione 14 novembre 2017, cit., punto 19.

to della velocità, indicanti i limiti di velocità, i segnali di stop e i semafori e che si attivano per aiutare i conducenti a rispettare i limiti di velocità. Si prevede come obbligatoria l'installazione di tali sistemi, ma questi sono comunque disattivabili⁽¹⁷⁸⁾, il che evidentemente riduce, e forse elimina, i benefici che possono derivare dal ricorso a tali sistemi.

Inoltre, i sistemi in parola per poter funzionare correttamente necessitano di una ridefinizione delle infrastrutture, non solo digitali, ma anche e soprattutto fisiche, come messo in evidenza dallo stesso Parlamento UE⁽¹⁷⁹⁾, il quale «invita gli Stati membri ad assicurare che i segnali stradali siano mantenuti in ottime condizioni e che la segnaletica orizzontale e verticale sia ben leggibile; sottolinea che, per il corretto funzionamento dei sistemi di assistenza intelligenti occorre essere in possesso di mappe stradali online aggiornate con l'indicazione degli attuali limiti di velocità»⁽¹⁸⁰⁾.

È evidente come allo stato attuale una tale ridefinizione delle infrastrutture costituisca una priorità logica per implementare i sistemi di trasporto intelligente. Così come costituisce una priorità logica il superamento del *digital divide*, che è fondamentale non solo per accedere, ma anche per usare correttamente detti sistemi.

Inoltre, il Parlamento europeo osserva che per quanto riguarda pedoni e ciclisti, quasi la metà dei decessi causati da incidenti stradali riguarda persone con più di 65 anni e che gli incidenti stradali sono la principale causa di morte tra i giovani. La proposta del Parlamento si traduce in un invito rivolto agli Stati membri «a far sì che le persone anziane e i giovani conducenti possano utilizzare le strade in modo sicuro, elaborando programmi ben pubblicizzati volti a prevenire il rischio di incidenti correlati all'età»⁽¹⁸¹⁾. Una tale forma di sensibilizzazione non necessita di sistemi di trasporto intelligente, ma è un fatto culturale, e anche l'elaborazione di programmi, ben pubblicizzati, non sposta i termini del problema, che sono legati all'età delle persone e, più in generale, alla natura umana. Infatti, «il sistema di sicurezza stradale deve tenere conto anche

⁽¹⁷⁸⁾ Parlamento europeo, risoluzione 14 novembre 2017, cit., punto 36.

⁽¹⁷⁹⁾ Come riconosce il Parlamento europeo nella risoluzione del 16 febbraio 2017, cit., punto 27, nonché nella risoluzione 14 novembre 2017, cit., *considerando B*.

⁽¹⁸⁰⁾ Parlamento europeo, risoluzione 14 novembre 2017, cit., punto 36.

⁽¹⁸¹⁾ Parlamento europeo, risoluzione 14 novembre 2017, cit., punto 7.

dell'errore umano e dei comportamenti inappropriati e correggerli nella misura del possibile: il rischio zero non esiste»⁽¹⁸²⁾.

Tra i nuovi rischi della circolazione derivanti dall'utilizzo delle tecnologie intelligenti, con particolare riguardo alla guida automatizzata e connessa⁽¹⁸³⁾, non si può escludere (anzi si prevede) che la diminuzione del costo dei trasporti⁽¹⁸⁴⁾ e del tempo trascorso alla guida come conseguenza della mobilità autonoma potrebbe, da un lato, determinare un miglioramento della qualità dell'aria e dell'ur-

(182) Così comunicazione della Commissione, *Verso uno spazio europeo della sicurezza stradale*, cit., § 4.

(183) Per quanto riguarda i diversi livelli di automazione, nei documenti istituzionali è generalmente seguito lo *standard* SEA J3016, che individua cinque livelli di automazione dei veicoli, a partire dai veicoli con dotazioni di ausilio al conducente nei quali l'uomo mantiene il controllo, per arrivare ai casi di prevalente controllo della circolazione da parte del veicolo medesimo con situazioni di automazione condizionale, elevata e completa. Il grado di collegamento ed interazione tra il veicolo e lo spazio esterno aumenta in egual misura alla automazione. Cfr. su tali aspetti D. CERINI, *Dal decreto Smart Roads in avanti*, cit., 402, spec. nota 6. Una tale classificazione è sostanzialmente fatta propria anche dal d.m. (Infrastrutture e trasporti) del 28 febbraio 2018, il quale provvede a tracciare alcune importanti distinzioni che, ancorché previste in un decreto che si occupa di disciplinare la sperimentazione su strade di soluzioni *smart road*, riteniamo abbiano una portata generale. Più in particolare, l'art. 1, lett. *f* definisce il «veicolo a guida automatica» — prima in positivo — come «un veicolo dotato di tecnologie capaci di adottare e attuare comportamenti di guida senza l'intervento attivo del guidatore, in determinati ambiti stradali e condizioni esterne», preoccupandosi di delimitarlo concettualmente in negativo, stabilendo nella seconda parte del medesimo disposto che «[n]on è considerato veicolo a guida automatica un veicolo omologato per la circolazione sulle strade pubbliche italiane secondo le regole vigenti e dotato di uno o più sistemi di assistenza alla guida, che vengono attivati da un guidatore al solo scopo di attuare comportamenti di guida da egli stesso decisi e che comunque necessitano di una continua partecipazione attiva da parte del conducente alla attività di guida». L'art. 1, lett. *g*, poi, definisce anche le «tecnologie di guida automatica», da intendere come «le tecnologie innovative per la guida automatica basate su sensori di vario tipo, software per l'elaborazione dei dati dei sensori e l'interpretazione di situazioni nel traffico, software di apprendimento, software per assumere decisioni di guida e per la loro attuazione, componenti per l'integrazione con il veicolo tradizionale». Il decreto definisce poi anche la «operatività in modo automatico», intesa come «la modalità operativa del veicolo a guida automatica in cui le tecnologie di guida automatica sono inserite e assumono il pieno controllo del veicolo» (art. 1, lett. *h*), che si differenzia dalla «operatività in modo manuale» (art. 1, lett. *i*), nonché la «guida connessa» in senso stretto, che è una «condizione di guida del veicolo in cui lo stesso adotta sistemi cooperativi V2I ovvero V2V», ovvero sistemi di interazione tra veicoli e infrastruttura (V2I) e tra veicoli (V2V), rispettivamente.

(184) Ad esempio, sotto il profilo dei premi assicurativi: cfr., su tale profilo, D. CERINI, *Dal decreto Smart Roads in avanti*, cit., 408.

banistica, mentre, dall'altro, costituire anche un incentivo a compiere viaggi più lunghi, o a viaggiare più spesso, facendo così aumentare nettamente il traffico complessivo, con il conseguente incremento delle emissioni totali e della congestione stradale⁽¹⁸⁵⁾.

Un tale prevedibile scenario spinge, dunque, verso altre soluzioni più sostenibili⁽¹⁸⁶⁾, con un ruolo chiave giocato dal trasporto pubblico, affinché siano realmente tutelati beni quali la tutela ambientale e la sicurezza stradale.

Inoltre, sempre con riguardo alla guida automatizzata, la Commissione europea osserva come essa debba rispettare la dignità umana e la libertà di scelta personale. A tal fine, la Commissione ha istituito l'Alleanza europea per l'intelligenza artificiale, un forum di ampia portata che riunisce più portatori di interesse, incaricata della stesura di proposte di orientamenti etici in materia di intelligenza artificiale, con l'intento di fornire un approccio orizzontale su questioni etiche riguardo ai sistemi autonomi che interessi anche i veicoli automatizzati⁽¹⁸⁷⁾. Tale Alleanza, istituita dalla Commissione nel giugno del 2018⁽¹⁸⁸⁾, collabora con il Gruppo europeo sull'etica nelle scienze e nelle nuove tecnologie.

4. *Verso un sistema di trasporto intelligente realmente sostenibile* — I costi della rivoluzione digitale volti a promuovere il miglioramento della sicurezza stradale non possono gravare sui singoli, bensì sullo Stato-collettività, «quale ente esponenziale e rappresentativo degli interessi della cittadinanza (collettività) e quale ente preposto alla effettiva realizzazione di questi ultimi»⁽¹⁸⁹⁾, in quanto la «sicurezza stradale è un compito dell'intera società»⁽¹⁹⁰⁾.

⁽¹⁸⁵⁾ Cfr. in merito la comunicazione della Commissione, *Verso la mobilità automatizzata*, cit., 17. Su tale rischio si è soffermato anche il CESE, parere su *Il ruolo dei trasporti nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile*, cit., punto 7.8.

⁽¹⁸⁶⁾ Su cui si veda *infra*.

⁽¹⁸⁷⁾ Comunicazione della Commissione, *Verso la mobilità automatizzata*, cit., 19.

⁽¹⁸⁸⁾ Cfr. https://ec.europa.eu/italy/news/20180614_intelligenza_artificiale_nomina_gruppo_esperti_it.

⁽¹⁸⁹⁾ Così Cass., sez. un., 14 febbraio 2011 n. 3665. Sullo stato-apparato e sullo stato-collettività si veda T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1994, 182 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1986, 56; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1995, 11 ss. Parte della dottrina (P. CARETTI-U. DE STERVO, *Diritto*

La soluzione che qui si propone è quella di un uso della tecnologia al servizio dell'uomo, che porti, gradualmente s'intende, alla riduzione del trasporto privato a beneficio del trasporto pubblico elettrico ⁽¹⁹¹⁾, con l'obiettivo di ridurre significativamente i costi sociali derivanti dalla circolazione stradale.

Sotto tali profili, molto interessante è il modello tedesco (che potrebbe essere seguito anche in Italia), che per combattere l'inquinamento atmosferico sta prevedendo diverse soluzioni, tra cui quella che il trasporto pubblico sia gratuito. Si tratta di un esperimento che mira, principalmente, ad evitare che la Germania sia adita dinanzi alla Corte di giustizia UE per l'eccesso di gas di scarico rilevato nelle città tedesche ⁽¹⁹²⁾, rischio che corre anche l'Italia. L'implementazione di tali misure è subordinata non tanto alle coperture finanziarie ⁽¹⁹³⁾ (13 miliardi di euro annui per la Germania, 8 per l'Italia) ⁽¹⁹⁴⁾, quanto alla volontà politica ⁽¹⁹⁵⁾, come dimostra chia-

costituzionale e pubblico, Torino, 2012, 11) rileva che lo Stato «è l'ordinamento giuridico che, attraverso una propria organizzazione (ossia l'insieme degli organi politici, amministrativi e giurisdizionali che compongono il c.d. Stato-apparato), assicura la pacifica convivenza e il perseguimento di finalità generali, condivise da una determinata collettività sociale (il c.d. Stato-comunità)».

⁽¹⁹⁰⁾ Così risoluzione del Parlamento europeo del 27 settembre 2011 sulla sicurezza stradale in Europa 2011-2020, cit., considerando G.

⁽¹⁹¹⁾ Che è un obiettivo anche dell'Unione: cfr. Parlamento europeo, *Proposta di risoluzione sulla messa in atto del Libro bianco 2011 sui trasporti*, cit., spec. punti 18 e 20.

⁽¹⁹²⁾ T. MASTROBUONI, *Troppo inquinamento, la Germania prepara la svolta: mezzi pubblici gratis. Si cercano le coperture*, 14 febbraio 2018, consultabile alla pagina web http://www.repubblica.it/economia/2018/02/14/news/troppo_inquinamento_la_germania_prepara_la_svolta_storica_mezzi_pubblici_gratis-188826273.

⁽¹⁹³⁾ Oltre ai sistemi di finanziamento già esistenti a livello dell'Unione, potrebbe essere esplorati nuovi modelli di partenariato pubblico-privato oppure si potrebbe intensificare il ricorso al modello dell'*in house providing*, alla luce delle direttive (UE) del 2014, del nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50), nonché del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175, recante *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*, integrato dal d.lgs. 16 giugno 2017 n. 100. Sul sostegno UE ai progetti di trasporto urbano si veda la relazione speciale n. 1/2014 della Corte dei conti europea intitolata *Efficacia dei progetti di trasporto pubblico urbano finanziati dall'UE*, che ha valutato l'attuazione e l'efficacia dei progetti di trasporto pubblico urbano cofinanziati dai fondi strutturali dell'UE e la misura in cui essi soddisfano le esigenze degli utenti e raggiungono i propri obiettivi in termini di utilizzazione.

⁽¹⁹⁴⁾ Così invece il Presidente di ANAV Giuseppe VINELLA, *Bus gratuiti in Germania? La soluzione è un trasporto pubblico più competitivo*, 15 febbraio 2018, consultabile alla pagina web <https://www.trasporti-italia.com/citta/vinella-anav-bus-gratuiti->

ramente il caso tedesco. Tali misure, poi, avrebbero un indubbio impatto anche su libertà costituzionali, tra cui quella di circolazione ⁽¹⁹⁶⁾, in quanto in base a recenti dati la domanda di mobilità dei cittadini ha subito una netta caduta dei livelli di consumo della mobilità passeggeri in Italia, in concomitanza (sostanzialmente) con l'acuirsi della crisi economica e del restringimento della disponibilità di reddito delle famiglie ⁽¹⁹⁷⁾.

In termini di valutazione di impatto di una nuova possibile normativa in materia, bisogna tener conto di tutti i costi sociali (o "esterni" ⁽¹⁹⁸⁾) che il sistema dei trasporti attuale produce.

A tale proposito, possiamo citare alcuni dati. Ad esempio, l'Agenzia europea dell'ambiente (EEA) stima che oltre 400.000 morti all'anno sono causati dall'inquinamento atmosferico (causato in modo significativo dai trasporti su strada, mediante soprattutto una produzione eccessiva di ossido di azoto) ⁽¹⁹⁹⁾, con ripercussioni negative in termini di riduzione della qualità e dell'aspettativa di vita e con un impatto economico notevole giacché aumenta i costi sanitari e riduce la produttività con la perdita di giorni lavorativi in tutti i setto-

in-germania-la-soluzione-e-un-trasporto-pubblico-piu-competitivo/32825. Cfr. inoltre T. MASTROBUONI, *Troppo inquinamento*, cit.

⁽¹⁹⁵⁾ Si tratterebbe, in sostanza, di «*de-economicizzare*» (cfr., sul punto F. GALGANO, *Pubblico e privato nella regolazione dei rapporti economici*, nel volume *La Costituzione economica*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, diretto da F. Galgano, Padova, 1977, 3 ss., spec. 124) determinate attività economiche (produzione e/o scambio di automobili, di motocicli e di tutti i veicoli a motore, per così dire, "a guida umana"). Come osserva la dottrina (A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padova, 1992, 463), una tale de-economicizzazione rientra nella discrezionalità del legislatore, il quale, «in considerazione del limite di utilità sociale posto alla libertà economica dal comma 2 dell'art. 41», può «determinare quali siano le attività che concorrono al «progresso materiale» della società [...]» e può, dunque «"deeconomicizzare" [...] quelle attività di produzione e di scambio di beni e servizi da esso ritenute in "essenziale" e "inevitabile" contrasto con l'utilità sociale, con la libertà, con la sicurezza e con la dignità della persona» (*ibidem*).

⁽¹⁹⁶⁾ Tale libertà di circolazione è accordata sia dalla Costituzione italiana (art. 16) sia dal diritto dell'Unione europea (art. 45 della Carta di Nizza).

⁽¹⁹⁷⁾ C. CARMINUCCI, *Il trasporto urbano*, cit., 157 ss.

⁽¹⁹⁸⁾ Rientrano tra i costi esterni del trasporto i costi ambientali, di congestione e di incidentalità: M.M. COMENALE PINTO, *Trasporti, intermodalità ed infrastrutture*, cit., 59, spec. nt. n. 64.

⁽¹⁹⁹⁾ EEA, *Air Quality in Europe*, Report, 2015, spec. 15 ss. e 29 ss., consultabile alla pagina web <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2015>.

ri dell'economia ⁽²⁰⁰⁾. La normativa UE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (dir. 2008/50/CE) fissa i limiti per la qualità dell'aria che non possono essere superati sul territorio dell'Unione e impone agli Stati membri di limitare l'esposizione dei cittadini alle sostanze inquinanti atmosferiche nocive. Oggi, questi limiti sono stati superati in 23 dei 28 Stati membri dell'Unione e in oltre 130 città in tutta Europa ⁽²⁰¹⁾. Un tale scenario determina conseguenze molto gravi, in quanto le morti premature nell'Unione dovute all'inquinamento provocato dai trasporti sono quasi tre volte superiori a quelle causate dagli incidenti stradali ⁽²⁰²⁾. L'inquinamento atmosferico determina inoltre malattie respiratorie e cardiovascolari croniche, di cui soffrono milioni di europei, e produce un impatto dannoso sulla vita vegetale e sugli ecosistemi ⁽²⁰³⁾.

La riduzione della circolazione stradale mediante limitazioni del trasporto privato trova inoltre piena giustificazione in relazione ai costi sociali provocati dagli incidenti stradali. Secondo i dati Istat, infatti, nel 2016 si sono verificati in Italia 175.791 incidenti stradali con lesioni a persone che hanno provocato 3.283 vittime (morti entro il 30° giorno) e 249.175 feriti ⁽²⁰⁴⁾, dei quali molti in condizioni gravi: sulla base dei dati di dimissione ospedaliera, sono stati oltre 17mila contro i 16mila del 2015 (+9%) ⁽²⁰⁵⁾. Anche i recenti dati relativi agli incidenti stradali verificatisi a livello dell'Unione mostrano che nel 2017 hanno perso la vita sulle strade dell'Unione 25.300 persone e altre 135.000 persone sono rimaste gravemente ferite ⁽²⁰⁶⁾.

⁽²⁰⁰⁾ Sulla insostenibilità del sistema attuale dei trasporti si veda Commissione europea, *Libro Bianco*, cit., punto 13 e *passim*.

⁽²⁰¹⁾ Comunicazione della Commissione, *L'Europa in movimento. Un'agenda per una transizione socialmente equa*, cit., § 2, 5, laddove si osserva come il trasporto su strada sia responsabile di quasi un quinto delle emissioni dell'Unione.

⁽²⁰²⁾ Comunicazione della Commissione, *L'Europa in movimento. Un'agenda per una transizione socialmente equa*, cit., § 2, 5.

⁽²⁰³⁾ EEA, *Air Quality in Europe*, cit., 11-12 e 49 ss.

⁽²⁰⁴⁾ Si veda Istat, *Incidenti stradali in Italia*, 27 luglio 2017, consultabile alla pagina web <https://www.istat.it/it/archivio/202802>. Sui dati relativi alle morti causate dagli incidenti stradali a livello internazionale si veda World bank, *Mortality caused by road traffic injury* (periodo 2000-2015), consultabile alla pagina web <https://data.worldbank.org/indicator/SH.STA.TRAF.P5?view=chart>.

⁽²⁰⁵⁾ Si veda ancora Istat, *Incidenti stradali in Italia*, cit.

⁽²⁰⁶⁾ Comunicato stampa, *Sicurezza stradale: miglioramenti nel 2017 secondo i dati, ma servono altri sforzi per progredire concretamente*, 10 aprile 2018.

Nonostante la tendenza sia quella di un miglioramento ⁽²⁰⁷⁾, l'obiettivo fissato dall'Unione di dimezzare il numero delle vittime della strada tra il 2010 e il 2020 sarà difficilmente raggiunto. Recenti *report* mostrano come oltre 5.000 decessi l'anno sono causati dalla guida in stato di ebbrezza ⁽²⁰⁸⁾ e oltre 8.000 tra bambini e ragazzi under 14 sono morti a causa di incidenti stradali nell'Unione europea dal 2007 al 2016 ⁽²⁰⁹⁾.

Anche a livello internazionale lo scenario non muta. Secondo i dati delle Nazioni Unite, negli ultimi anni «*the number of road traffic crashes remains unacceptably high, and crashes represent a leading cause of death and injury around the world, killing more than 1.25 million people and injuring as many as 50 million people a year, with 90 per cent of these casualties occurring in developing countries, and concerned also that road traffic crashes are the leading cause of death around the world for children and young people between 15 and 29 years of age*» ⁽²¹⁰⁾.

Molto significativi sono anche i dati del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), che stima che gli incidenti stradali producano costi sociali pari a circa 18 miliardi di euro annui ⁽²¹¹⁾.

⁽²⁰⁷⁾ 300 vittime in meno rispetto al 2016 (-2%) e 6200 in meno rispetto al 2010 (-20%).

⁽²⁰⁸⁾ Cfr., in merito, European Transport Safety Council (ETSC), *Progress in reducing drink driving in Europe*, February 2018, consultabile alla pagina web http://etsc.eu/wp-content/uploads/report_reducing_drink_driving_final.pdf.

⁽²⁰⁹⁾ La metà delle vittime viaggiava in automobile, un terzo è stato investito mentre camminava o attraversava la strada, mentre il 13% è stato investito mentre viaggiava in bicicletta: ETSC, *Reducing child deaths on European roads*, February 2018, 7, consultabile alla pagina web http://etsc.eu/wp-content/uploads/PIN-FLASH_34.pdf.

⁽²¹⁰⁾ Si veda la risoluzione delle Nazioni Unite, 70/260, *Improving global road safety*, cit., 2, nonché la nota A/70/386 del Segretario Generale del 22 settembre 2015, cit., § I.

⁽²¹¹⁾ Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, *Costi Sociali dell'incidentalità stradale*, 2016 (il documento è consultabile alla pagina web <http://www.mit.gov.it/documentazione/statistiche-sulla-incidentalita-nei-trasporti-stradali-anche-con-riferimento-alla>). Tali dati si riferiscono ai costi sociali dell'incidentalità per gli anni 2013, 2014 e 2015. Il costo sociale degli incidenti stradali è stato calcolato prendendo in considerazione (i) i costi umani (riferiti alle vittime di incidente stradale e derivati dalla perdita di produttività per la società, dalla perdita affettiva, dolore e sofferenza delle persone coinvolte e dei parenti delle vittime, dai costi delle cure mediche cui sono state sottoposte le vittime), (ii) i costi generali (riferiti all'incidente stradale derivati dai danni al veicolo, dalle spese per il rilievo degli incidenti da parte delle forze di polizia e dei servizi di emergenza, dai costi legali e amministrativi di gestione, dai danni causati all'infrastruttura stradale e agli edifici). Come si legge nel documento

Ciò dimostra chiaramente non solo come gli incidenti stradali rappresentino un costo enorme, tanto in termini di vite umane quanto per l'economia nazionale, ma anche e soprattutto come una misura normativa che renda il trasporto pubblico gratuito sia pienamente sostenibile sotto il profilo finanziario e pienamente giustificabile sul piano logico, in base alla norma empirica per cui «più veicoli circolano su strada, più è probabile che si verifichino incidenti» ⁽²¹²⁾, nonché sotto il profilo giuridico (e sociale), non solo per questioni legate all'inquinamento atmosferico (come si limita a prevedere il modello tedesco), ma anche per la cura di altri e non secondari beni di rilievo costituzionale, a cominciare dal diritto alla vita.

Misure di tal fatta — unitamente all'implementazione di sistemi di trasporto, sia pubblico che privato, multimodale ⁽²¹³⁾ e intelligente ⁽²¹⁴⁾ — sono altresì giustificate dalla circostanza che le alternative al trasporto privato finora proposte e sperimentate a livello anche

del MIT in esame, i costi sociali degli incidenti stradali costituiscono una stima del danno economico subito dalla società a causa di tali eventi. Il danno economico non è rappresentato da una spesa diretta sostenuta dalla società, ma è la quantificazione economica degli oneri che, a diverso titolo, gravano sulla stessa a seguito delle conseguenze causate da un incidente stradale. Secondo recenti dati della Commissione europea, il costo socioeconomico derivante da incidenti mortali o con feriti gravi sulle strade UE è stimato in 120 miliardi di euro all'anno. Tale importo comprende riabilitazione, assistenza sanitaria, danni materiali e altro: così comunicato stampa, *Sicurezza stradale*, cit. Secondo altri dati, il costo socio-economico degli incidenti stradali è stimato al 2% del PIL, pari a circa 250 miliardi di euro per il 2012: così documento di lavoro dei servizi della Commissione concernente l'attuazione dell'obiettivo 6 degli orientamenti 2011-2020 della Commissione europea in materia di sicurezza stradale — tappe verso una strategia per le lesioni causate dagli incidenti, richiamato nella risoluzione del Parlamento europeo del 3 luglio 2013 sulla sicurezza stradale 2011-2020, cit., considerando G.

⁽²¹²⁾ Parlamento europeo, risoluzione 14 novembre 2017, cit., punto 14.

⁽²¹³⁾ Sulla prospettiva del ricorso alla multimodalità, anche in chiave di misura per il contenimento della sinistrosità legata al trasporto su gomma e sulle iniziative eurounitarie relative alle cosiddette Autostrade del mare, si veda M.M. COMENALE PINTO, *Trasporti, intermodalità ed infrastrutture*, cit., 59 ss. Cfr. altresì Commissione europea, *Libro Bianco*, cit., punti 22 ss.

⁽²¹⁴⁾ Lo sviluppo di tali sistemi ha progressivamente migliorato la sicurezza stradale, atteso che — come è stato dimostrato — «più del novanta per cento degli incidenti sono da attribuire all'errore umano (stanchezza, disattenzione o sonnolenza)». Dunque, «l'aumento della tecnologia di bordo dei veicoli, e ancor di più la produzione di veicoli completamente autonomi, ridurrebbe [...] sensibilmente il tasso di incidenti stradali»: così M.C. GAETA, *Automazione e responsabilità civile automobilistica*, cit., 1719.

internazionale si sono rivelate insoddisfacenti. Alludiamo in particolare ai sistemi di mobilità collettiva e condivisa (*car sharing*, *car pooling*, ecc.), i quali in base ai dati (anche a livello internazionale), «soddisfano un segmento molto piccolo della domanda di trasporto, peraltro solo nelle grandi aree urbane» ed «[è] quindi irrealistico immaginare che possano fungere da alternativa diffusa» ⁽²¹⁵⁾. Ciononostante, in sede europea si continuano a promuovere forme di mobilità collettiva e condivisa, in particolare nelle aree urbane ⁽²¹⁶⁾.

Anche le misure proposte a livello europeo nel citato *report* dell'ETSC ⁽²¹⁷⁾ di introdurre dispositivi di blocco («*alcohol interlock*») per impedire la guida a chi è in stato di ebbrezza sono iniziative apprezzabili, ma senz'altro parziali, in quanto non tutti gli incidenti stradali originano da tali cause. Allo stesso modo, rimedi per prevenire incidenti provocati dall'alta velocità (come la tecnologia *Intelligent Speed Assistance*, ISA ⁽²¹⁸⁾) potrebbero essere senz'altro utili, anche se è ancora prematuro per esprimere un giudizio sul livello del loro impatto. Sotto tali aspetti, anche il Parlamento europeo sottolinea la «necessità di creare i presupposti per l'installazione di etilometri blocca-motore e sistemi per il riconoscimento della distrazione o sonnolenza del conducente e sollecita l'utilizzo di interblocchi con rilevatori del tasso alcolemico per i conducenti professionali e per i conducenti che hanno provocato un incidente sotto l'effetto dell'alcol e hanno pertanto precedenti legati all'alcol, quale misura per la reintegrazione» ⁽²¹⁹⁾.

5. *Conclusioni* — Gli ambiziosi obiettivi che le istituzioni dell'Unione intendono perseguire nell'ambito della sicurezza stradale

⁽²¹⁵⁾ G. VINELLA, *Bus gratuiti*, cit.

⁽²¹⁶⁾ Come osserva il Parlamento europeo, risoluzione 14 novembre 2017, cit., punto 14. Cfr., sul punto, Commissione europea, *Libro Bianco*, cit., punto 31; CESE, parere su *Il ruolo dei trasporti nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile*, cit., punto 7.8, laddove, peraltro, accanto al *car sharing* si menziona anche il trasporto pubblico.

⁽²¹⁷⁾ *Progress in reducing drink driving in Europe*, punto 3.5.

⁽²¹⁸⁾ Menzionata nel *report* dell'ETSC, *Reducing child deaths on European roads*, cit.

⁽²¹⁹⁾ Risoluzione 14 novembre 2017, cit., punto 40, nonché risoluzione del Parlamento europeo del 27 settembre 2011 sulla sicurezza stradale in Europa 2011-2020, cit., punto 36.

sono condizionati dal quadro che si è cercato di sintetizzare finora. A nostro avviso, il miglioramento della sicurezza stradale passa non già (e comunque non in via principale) dal rafforzamento del mercato unico digitale, che è in sostanza l'ambito nel quale si sviluppano i sistemi di trasporto intelligente, bensì da programmazioni strategiche ad oggi mancanti.

Il problema della sicurezza stradale — che ha carattere culturale (220) — deve essere affrontato nell'ambito di un «approccio coerente, olistico e integrato che tenga conto delle sinergie con le finalità delle altre politiche». È necessario, pertanto, che «le politiche per la sicurezza stradale a livello locale, nazionale, europeo o internazionale [integrino] gli obiettivi pertinenti delle altre politiche pubbliche e viceversa» (221).

Si configura, dunque, come necessario un intervento pubblico multilivello nella materia della sicurezza stradale, che, sulla base del principio di sussidiarietà, costituisce una responsabilità condivisa, che richiede un intervento congiunto e concreto da parte delle istituzioni dell'Unione europea, degli Stati membri, degli enti regionali e locali, dell'industria e della società civile (222).

(220) Come si riconosce anche nella risoluzione del Parlamento europeo del 27 settembre 2011 sulla sicurezza stradale in Europa 2011-2020, cit., punto 28, nonché nelle conclusioni del Consiglio sulla sicurezza stradale con cui si approva la dichiarazione di La Valletta del marzo 2017, cit., punto 9, lett. g.

(221) Così comunicazione della Commissione, *Verso uno spazio europeo della sicurezza stradale*, cit., 2. Gli orientamenti europei per la sicurezza stradale dettati con tale comunicazione riguardano l'orizzonte temporale fino al 2020 e «intendono definire un quadro di governance generale e obiettivi ambiziosi che servano a orientare le strategie nazionali o locali». Una posizione simile a quella espressa dalla Commissione si rinviene nella risoluzione del Parlamento europeo del 27 settembre 2011 sulla sicurezza stradale in Europa 2011-2020, cit., punto 2, nonché più recentemente, nella prospettiva dell'economia collaborativa, nella risoluzione del Parlamento europeo del 15 giugno 2017 su un'agenda europea per l'economia collaborativa, cit., spec. punto 60. Tra le altre politiche pubbliche a livello eurounitario, un ruolo importante viene assunto dalla politica in materia di protezione civile di cui all'art. 196 TFUE, dal c.d. meccanismo unionale per la protezione civile, noto anche con l'acronimo «MUPC» o solo come «Meccanismo», nonché dalla c.d. clausola di solidarietà ex art. 222 TFUE. La cooperazione di protezione civile è stata oggetto, nel 2013, di un significativo *re-styling*, derivante dall'adozione di un nuovo strumento di diritto derivato che ha attivato, per la prima volta, la base giuridica *ad hoc* introdotta dal Trattato di Lisbona (nel citato art. 196 TFUE). È stata così adottata la decisione (UE) n. 1313/2013/UE su un Meccanismo unionale di protezione civile (in GUUE L 347 del 20 dicembre 2012, 924 ss.), ulteriormente precisata con la decisione di esecuzione n. 2014/762/UE (in GUUE L 320 del 6 novembre 2014, 1 ss.).

(222) Come si ricorda nelle conclusioni del Consiglio sulla sicurezza stradale con cui si approva la dichiarazione di La Valletta del marzo 2017, cit., punto 7.

Un tale intervento pubblico si traduce, in primo luogo, in una adeguata programmazione ⁽²²³⁾ strategica ⁽²²⁴⁾, che si fondi non solo sull'agenda digitale e sul relativo mercato unico europeo, ma anche sull'agenda urbana multilivello ⁽²²⁵⁾, nonché sulla cooperazione internazionale ⁽²²⁶⁾, considerata la necessità di ridefinire le infrastrut-

⁽²²³⁾ Il termine programmazione viene nel presente lavoro utilizzato come sinonimo di pianificazione, alla luce degli insegnamenti della dottrina: M. CARABBA, *Programmazione economica*, in *Enc. dir.* XXXVI/1987, 1113 ss., spec. 1114. Cfr., inoltre, M.S. GIANNINI, *Pianificazione*, in *Enc. dir.* XXXIII/1983, 629 ss.; M. STIPO, *Programmazione statale e programmazione regionale*, in *Enc. giur.* XXVIII/1991, 1 ss.; M. LIBERTINI, *Lezioni di diritto industriale*, Napoli, 2016 (rist. ed. 1977-1979), 137 ss.; M. D'ORSOGNA, *Pianificazione e programmazione*, in *Diz. dir. pubbl.* (diretto da S. Cassese) V/2006, 4298 ss.

⁽²²⁴⁾ Il miglioramento dell'educazione stradale e della preparazione degli utenti della strada costituisce un obiettivo strategico dell'Unione e dell'Italia in materia di sicurezza stradale: si veda comunicazione della Commissione, *Verso uno spazio europeo della sicurezza stradale*, cit., § 4. A livello interno si veda il Piano nazionale della sicurezza stradale, cit. Sulla relazione tra i principi di precauzione e di prevenzione, da un lato, e la "programmazione" delle attività amministrative, dall'altro, si veda l'interessante studio di F. DE LEONARDIS, *Tra precauzione, prevenzione e programmazione*, cit.

⁽²²⁵⁾ Cfr. sul punto Commissione europea, *Libro Bianco*, cit., punti 48 e 49. Sull'importanza della programmazione nelle politiche urbane (specie metropolitane) si veda P. URBANI, *Il ruolo delle istituzioni nel governo dei processi metropolitani: le grandi città come problema nazionale e non locale*, 2007, consultabile alla pagina web <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/olo-olo-delle-istituzioni-nel-governo-dei-processi-metropolitani.pdf>, § 2.2. Sull'impatto dei sistemi di trasporto intelligente (mobilità interconnessa e automatizzata) sull'urbanistica si veda comunicazione della Commissione, *L'Europa in movimento. Una mobilità sostenibile per l'Europa*, cit., spec. punto 3.1. Sull'agenda urbana a livello internazionale e sugli impegni in quella sede presi in materia di sicurezza stradale si veda *United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)*. In particolare, si veda la *New Urban Agenda* adottata il 20 ottobre 2016 alla *United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III)*, che si è svolta a Quito, in Ecuador, tra il 17 e il 20 Ottobre 2016. *Habitat III* (indetta dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nella risoluzione 66/207) è la terza conferenza internazionale organizzata da UN-Habitat, l'Agenzia delle Nazioni Unite per gli insediamenti umani. Le conferenze si svolgono ogni venti anni (le precedenti due conferenze si tennero nel 1976 a Vancouver e nel 1996 a Istanbul). La *New Urban Agenda* del 2016 si compone di due documenti fondamentali: la *Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All* e la *Quito Implementation Plan for the New Urban Agenda*. In particolare, nella *Quito Implementation Plan*, nell'ambito del *Planning and managing urban spatial development*, si afferma che provvedimenti saranno adottati «to improve road safety and integrate it into sustainable mobility and transport infrastructure planning and design» (punto 113. Ma si veda anche il successivo punto 115).

⁽²²⁶⁾ Da attuare nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite, con un ruolo di *leadership* riconosciuto (*recte*: espressamente conferito) alla *World Health Organization*,

ture (digitali e fisiche) e atteso che sono coinvolti molti beni di rilevanza costituzionale (come la tutela della vita e della salute, la libertà di circolazione, anche e soprattutto di chi non è in grado di muoversi autonomamente, come disabili e anziani) ⁽²²⁷⁾. Programmazione che «deve ritenersi costituzionalmente obbligatoria» specialmente nelle «situazioni di crisi economica» ⁽²²⁸⁾, anche e soprattutto per garantire che tutti i cittadini possano, *ex art. 3, comma 2, cost.*, beneficiare delle nuove tecnologie e della sicurezza nella circolazione stradale.

Riteniamo dunque che i costi del miglioramento della sicurezza stradale non possano gravare sui singoli, come invece ritengono le istituzioni dell'Unione ⁽²²⁹⁾, bensì sullo Stato-collettività.

La soluzione che qui si propone è quella di una tecnologia al servizio dell'uomo che presuppone la ridefinizione delle infrastrutture fisiche e digitali con disponibilità di banda larga gratuita o a basso costo, reti per cellulari, wi-fi e altri servizi digitali nei trasporti pubblici e nelle stazioni ⁽²³⁰⁾, con l'obiettivo primario del miglioramento della mobilità delle persone che passa necessariamente attraverso la graduale riduzione del trasporto privato a beneficio del trasporto pubblico elettrico gratuito, la cui implementazione dipende esclusivamente da scelte politiche, come dimostra il caso tedesco.

Ad oggi, tuttavia, un tale obiettivo non è chiaramente delineato nelle politiche dell'Unione. Infatti, il Parlamento europeo osserva che «l'utilizzo del trasporto pubblico nelle aree urbane non è chiara-

in stretta collaborazione con le commissioni regionali delle medesime Nazioni Unite. Su tali aspetti si veda la risoluzione delle Nazioni Unite, 70/260, *Improving global road safety*, cit., 3 e *passim*. Si veda, inoltre, conclusioni del Consiglio sulla sicurezza stradale con cui si approva la dichiarazione di La Valletta del marzo 2017, cit., punto 8, lett. l.

⁽²²⁷⁾ Tale aspetto sociale dei trasporti è stato sottolineato anche in un recente parere del CESE su *Il ruolo dei trasporti nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile*, cit., punto 1.4.

⁽²²⁸⁾ Cfr. sul punto M. LIBERTINI, *Lezioni di diritto industriale*, cit., 139.

⁽²²⁹⁾ Cfr. in merito Parlamento europeo, *Proposta di risoluzione sulla messa in atto del Libro bianco 2011 sui trasporti*, cit., punto 7, nella quale il Parlamento non solo «invita la Commissione a presentare proposte per l'internalizzazione dei costi esterni di tutti i modi di trasporto di merci e di passeggeri», ma «chiede che misure concrete assicurino una più ampia applicazione dei principi "chi utilizza paga" e "chi inquina paga", comprese linee guida e migliori pratiche».

⁽²³⁰⁾ Cfr. sul punto Parlamento europeo, *Proposta di risoluzione sulla messa in atto del Libro bianco 2011 sui trasporti*, cit., punto 38.

mente enunciato fra i dieci obiettivi del Libro bianco» e «ritiene che si dovrebbe stabilire un nuovo obiettivo, quello di raddoppiare l'uso dei trasporti pubblici nelle aree urbane entro il 2030», sottolineando a tale riguardo che «si dovrebbero adottare misure per predisporre strutture e infrastrutture volte a facilitare la mobilità sicura da porta a porta degli utenti dei trasporti pubblici, tra cui gli anziani o le persone con disabilità e i ciclisti che utilizzano il trasporto pubblico per una parte del loro tragitto» (231).

Alla luce di ciò, possiamo dunque concludere che attualmente per la mobilità urbana e per i trasporti sostenibili, soprattutto per quel che concerne la sicurezza stradale, deve constatarsi «la scarsa reattività, la perdita di iniziativa se non la paralisi della politica, che è risorsa indispensabile, pur se tutt'altro che esclusiva, per ogni risposta alle questioni di attuazione ed effettivo esercizio dei diritti sociali» (232). Molte delle iniziative legislative multilivello sono, infatti, finalizzate al mercato (unico), essendo la sicurezza stradale soltanto un oggetto eventuale o incidentale della maggior parte delle soluzioni finora proposte. La menzionata maggiore reattività dell'Unione si registra, ad esempio, nell'ambito della normativa eurounitaria relativa alla commercializzazione di veicoli automatizzati e connessi, la cui legge quadro per l'omologazione dei veicoli è stata aggiornata nel 2018, con lo scopo precipuo di assicurare un mercato reale interno per i veicoli (233).

Anche le recenti proposte della Commissione europea sembrano seguire lo stesso approccio, giacché tale Istituzione, dopo aver osservato che i veicoli autonomi potrebbero migliorare in modo significativo la sicurezza sulle strade, poiché si stima che il 94% degli incidenti sia attribuibile ad errore umano, e dopo aver affermato che tali veicoli potrebbero garantire la mobilità a persone non in grado di guidare autonomamente o non sufficientemente servite dal trasporto pubblico, ritiene che i veicoli autonomi siano chiamati ad incentivare i sistemi di *car sharing* e il concetto di «mobilità come ser-

(231) Così Parlamento europeo, *Proposta di risoluzione sulla messa in atto del Libro bianco 2011 sui trasporti*, cit., punto 20.

(232) C. PINELLI, *Il discorso sui diritti sociali fra Costituzione e diritto europeo*, in *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani* (a cura di C. Salvi), Torino, 2012, 121 ss., spec. 134.

(233) Comunicazione della Commissione, *Verso la mobilità automatizzata*, cit., § 3 e 5.

vizio» (vendendo, ad esempio, corse anziché automobili) ⁽²³⁴⁾. Anche in questo caso, dunque, la Commissione immagina che il ruolo dei veicoli autonomi sia principalmente quello di creare nuova domanda di mercato, ancorché per finalità del tutto condivisibili, relegando, dunque, lo Stato e i pubblici poteri al ruolo di facilitatori (c.d. *enabling State*) ⁽²³⁵⁾ in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale ⁽²³⁶⁾, nella sua concezione più estrema (o pervasiva) ⁽²³⁷⁾.

⁽²³⁴⁾ Comunicazione della Commissione, *Verso la mobilità automatizzata*, cit., 1. In dottrina, si veda in merito L. AMMANNATI, *Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile*, cit., 8, 17.

⁽²³⁵⁾ Sul c.d. *Stato facilitatore* si veda E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città* (a cura di F. Di Lascio-F. Giglioni), Bologna, 2017, 15 ss., spec. 29 ss.; S. CASSESE, *Le prospettive*, in *Il sistema amministrativo italiano* (a cura di L. Torchia), Bologna, 2009, 507 ss., spec. 513 ss. In un tale scenario, parte della dottrina (con specifico riferimento alla sostenibilità dei trasporti, ma alle considerazioni può attribuirsi portata generale), osserva come appaia «cruciale supportare le politiche attraverso il ricorso, ad esempio, a strumenti di regulation by information (a partire dalle campagne pubbliche di informazione in merito alle varie possibilità, vantaggi e aspetti pratici relativi ai veicoli “verdi”) e di nudging (consistente nella definizione di regolazioni che si risolvano in “spinte gentili” nella direzione che promuova l’acquisto di veicoli “verdi” e il ricorso a modalità di trasporto sostenibile)»: L. AMMANNATI, *Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile*, cit., 18, spec. nota 42, la quale — richiamando S. RANCHORDAS, *Does sharing mean caring? Regulating innovation in the sharing economy*, in *16 Minn. J.L. Sci. & Tech.*, 2015, 414 ss., consultabile alla pagina web <http://scholarship.law.umn.edu/mjlst/vol16/iss1/9> — auspica un nuovo modello di regolatore, un «*adaptive regulator*», «la cui attività sia improntata tra l’altro ad un approccio incrementale, sperimentale e flessibile tale da stare al passo con la rapidità dei mutamenti e ad innovazioni potenzialmente imprevedibili» (ivi, 28).

⁽²³⁶⁾ CESE, parere su *Il ruolo dei trasporti nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile*, cit., punto 8.6, laddove si legge che «[b]enché il ruolo del settore pubblico sia essenziale, il CESE chiede ai responsabili politici dell’UE di riconoscere pienamente il ruolo fondamentale dell’azione dal basso e dei partenariati, in quanto contribuiscono a trovare, da un lato, le migliori soluzioni possibili alle sfide legate ai trasporti e, dall’altro, i modi per coglierne le opportunità, ad esempio attraverso nuovi modelli di produzione e consumo sviluppati dalle imprese e dai cittadini».

⁽²³⁷⁾ Sulla concezione pervasiva del principio di sussidiarietà orizzontale (ex art. 118, comma 4, Cost.) si veda, tra gli altri, S. CASSESE, *L’arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 601 ss.; G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2017, 43 ss.; F. PIZZETTI, *Il ruolo delle istituzioni nel quadro della «democrazia della cittadinanza»*, Relazione al Convegno *Cittadini attivi per una nuova amministrazione*, Roma, 7-8 febbraio 2003, in www.astridonline.it. Per una critica (condivisibile) a tale approccio estremo si veda, tra gli altri, S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *Federalismi.it*, n. 5/2016; C. MARZUOLI, *Sussidiarietà e libertà*, in *Riv. dir. priv.*, n. 1/2005, 71 ss.; G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 5 ss.

Concludiamo, dunque, auspicando che il nuovo quadro strategico dell'Unione per la sicurezza stradale per il decennio successivo al 2020 annunciato dal Consiglio ⁽²³⁸⁾ possa portare a rafforzare l'ancora debole quadro giuridico dell'Unione in materia di sicurezza stradale (come anche quello in materia di mobilità autonoma ⁽²³⁹⁾), ponendo un accento particolare sulle questioni problematiche sopra passate in rassegna (tra cui il superamento del *digital divide*), nonché sulla cooperazione non solo a livello intra-UE (tra Stati membri e Unione europea), ma anche a livello internazionale, sotto l'egida delle Nazioni Unite.

Alla luce dell'invito del Consiglio, la Commissione ha proposto un quadro comune in materia di sicurezza stradale per il periodo 2021-2030, accompagnato da un piano d'azione, da elaborare più dettagliatamente in cooperazione con gli Stati membri entro la metà del 2019. Tale quadro comune in materia di sicurezza stradale dovrebbe essere attuato mediante l'applicazione di un approccio «*Safe System*» (che comunque non esclude l'errore umano), raccomandato a livello globale dall'Organizzazione mondiale della sanità e adottato da un numero crescente di Stati membri, regioni e comuni dell'Unione. Il suo obiettivo prioritario è quello di affrontare le cause degli incidenti in modo integrato, costruendo livelli di protezione tali da garantire la compensazione tra elementi, qualora uno venga meno ⁽²⁴⁰⁾. Anche in tale circostanza, dunque, il contributo che la Commissione sembra apportare nella formazione dell'indirizzo politico ⁽²⁴¹⁾ nella materia qui trattata non si discosta da quello precedente e sembra dunque destinato ad essere non risolutivo.

⁽²³⁸⁾ Conclusioni del Consiglio sulla sicurezza stradale con cui si approva la dichiarazione di La Valletta del marzo 2017, cit., punto 9, lett. *b*.

⁽²³⁹⁾ Come rileva anche la Commissione europea nella sua comunicazione *Verso la mobilità automatizzata*, cit., 19.

⁽²⁴⁰⁾ Comunicazione della Commissione, *L'Europa in movimento. Una mobilità sostenibile per l'Europa*, cit., punto 2.

⁽²⁴¹⁾ Sul ruolo della Commissione nella formazione dell'indirizzo politico, nonché sui piani di azione dell'amministrazione europea si veda L. SALTARI, *Le amministrazioni europee. I piani d'azione e il regime dell'attività*, in *L'amministrazione europea e le sue regole* (a cura di L. De Lucia-B. Marchetti), Bologna, 2015, 119 ss.; G. DELLA CANANEA, *L'amministrazione europea*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale* (a cura di S. Cassese), 2, Milano, 1797 ss.

i n t e r v e n t i

SUL TEMA DELLA GIURISDIZIONE NEI CONTRATTI INDIVIDUALI DI LAVORO. IL CASO DEGLI ASSISTENTI DI VOLO (*).

ANNA L. MELANIA SIA

The ruling issued by the Court of Justice of the European Union on 14 September 2017 (joined cases C-168/16 and C-169/16) against Ryanair and Crewlink is an important precedent that could affect the working model of low-cost airlines, inaugurated by Ryanair and followed by other carriers. Opposed by the unions, by many it is pointed out as a cause of social dumping fueled by the uncertainties deriving from the notion of «service base» on which the applicable legislation depends.

With regard to a worker operating in the international air transport sector as a member of cabin crew, the sentence clearly states that according to art. 19, point 2, lett. a) of Regulation (EC) 44/2001 of the Council of 22 December 2000 (concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters), the «place where the employee habitually carries out his activity» cannot be treated as equivalent to «home base» referred in Annex III of Reg. (EEC) n. 3922/91 of the Council of 16 December 1991 (concerning the harmonization of technical rules and administrative procedures in the field of civil aviation as amended by Regulation (EC) No 1899/2006), but is situated in the place where or from which this worker primarily fulfills his obligations towards the employer.

This paper analyzes some possible effects in the regulation of flight personnel contracts which is characterized by the presence of many elements concerning the legal system of different States.

(*) Il presente lavoro trae spunto dalla comunicazione dal titolo «Sulla recente giurisprudenza della Corte di giustizia UE e alcune possibili conseguenze sul modello di business delle compagnie low cost», presentata al VII Congresso internazionale de transporte: «El transporte como motor del desarrollo socioeconómico», organizzato dall'Instituto Universitario de Derecho del Transporte, Universitat Jaume I de Castellón, a Benicàssim, 13-15 giugno 2018, pubblicata in M.^oV. PETIT LAVALL-A. PUETZ (a cura di), *El transporte como motor del desarrollo socioeconómico*, Madrid, 2018, 535-546.

SOMMARIO — 1. Osservazioni preliminari — 2. I fatti — 3. La pronuncia — 4. Rilievi conclusivi.

1. *Osservazioni preliminari* — L'impiego del personale di volo nei traffici internazionali si caratterizza per la presenza di molti elementi che concernono l'ordinamento di più Stati. Può verificarsi, ad esempio, che un pilota o membro dell'equipaggio di cabina sia stato assunto in un Paese A da una compagnia aerea registrata nel Paese B che compie un servizio tra il Paese C e il Paese D. In tal caso può risultare problematica l'individuazione del luogo in cui il lavoratore svolge abitualmente la propria attività, criterio rilevante ai fini della determinazione della giurisdizione e della legge applicabile in materia dei contratti individuali di lavoro. La questione ha assunto un preminente rilievo a seguito della liberalizzazione del mercato del trasporto aereo all'interno della Unione europea e l'avvento dei vettori *low cost* ⁽¹⁾. Essi, a differenza delle compagnie aeree «tradizionali», eseguono collegamenti *point to point* — prevalentemente da e verso aeroporti secondari, al fine di evitare i costosi *hub* — organizzando i loro traffici a partire da diverse basi ubicate nei vari Stati membri, dalle quali hanno inizio e termine tutti i voli della giornata ⁽²⁾. Il modello seguito prevede, ai fini fiscali, la stabile organizzazione in un Paese e il distacco dei lavoratori presso basi di servizio situate in altri Stati ⁽³⁾.

Ad oggi le risposte fornite, in generale, dalle norme del diritto del lavoro dell'Unione europea sui lavoratori distaccati sono apparse insoddisfacenti e, comunque, non perfettamente aderenti alle esigenze del settore dell'aviazione commerciale.

⁽¹⁾ Cfr. M. DEIANA, *Problematiche giuridiche del trasporto aereo low cost*, in *Dir. trasp.* 2010, 671 ss. Si rinvia anche ai contributi pubblicati in M. DEIANA (a cura di), *Profili giuridici del trasporto aereo low cost*, Cagliari, 2013 e, *ivi*, D. BOCHESE, *L'accesso dei vettori low cost al mercato del trasporto aereo*, 405 ss. Da ultimo si veda G. PRUNEDDU, *Le compagnie low cost tra disciplina dei servizi aerei e tutela dell'utente*, Roma, 2017.

⁽²⁾ Il modello gestionale *hub and spoke* seguito dalle compagnie aeree «tradizionali» prevede, invece, la concentrazione dell'attività nei grandi (e più costosi) *hub* aeroportuali e il termine degli ultimi voli della giornata in diversi aeroporti da cui è prevista la ripartenza il mattino seguente. Per approfondimenti si veda A. C. PELLICELLI, *Le compagnie aeree. Economia e gestione del trasporto aereo*, Milano, 1996, *passim*, spec. 697-867.

⁽³⁾ G. MARINO, *La «base» di vettore aereo nel diritto aeronautico quale nuova fattispecie di stabile organizzazione*, in *Diritto e pratica tributaria* 2/2014, 287 ss. Per quanto concerne il nostro Paese si veda il d.l. 18 ottobre 2012 n. 179, in G.U. 19 ottobre 2012 n. 245 convertito con modificazioni dalla l. 17 dicembre 2012 n. 221, in G.U. 18 dicembre 2012 n. 294.

Le disposizioni sulla libera circolazione dei lavoratori contenute negli art. 45 ss. del TFUE, che disciplinano l'accesso ai mercati nazionali — assicurando ad essi il medesimo trattamento dei cittadini dello Stato membro in cui viene erogata la prestazione lavorativa —, tacciono riguardo alla disciplina regolatrice di tale rapporto ⁽⁴⁾. Essa si ricava dai criteri di collegamento del diritto internazionale privato che rinviano al diritto del lavoro del Paese con cui il contratto da regolare presenta una connessione più intensa ⁽⁵⁾. La questione si presenta sia nei rapporti considerati nel contesto internazionale sia in quelli valutati sulla base del diritto unionale. Pertanto, anche all'interno dell'UE, è il diritto internazionale privato a definire la norma applicabile.

Il riferimento è al reg. (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008 (c.d. Roma I), che regola l'individuazione della legge applicabile alle obbligazioni contrattuali civili e commerciali. Alla luce dell'art. 3, la legge che disciplina il contratto è quella determinata dalle parti: «la scelta è espressa o risulta chiaramente dalle disposizioni del contratto o dalle circostanze del caso». Disposizioni speciali sono dettate per i contratti di lavoro che presentino caratteristiche di internazionalità. Secondo l'art. 8, ove non si formi l'accordo delle parti prevale «la legge del Paese nel quale o, in mancanza, a partire dal quale il lavoratore, in esecuzione del contratto, svolge abitualmente il suo lavoro» (art. 8, § 2) ovvero, in mancanza, la legge del luogo di assunzione (art. 8, § 3) o la legge che presenti un collegamento maggiore con il contratto (art. 8, § 4). Dalle considerazioni che precedono, ne discende che non possa escludersi la possibilità per le parti di stipulare un contratto di lavoro che segua la disciplina di un Paese, diverso da quello in cui è erogata la prestazione lavorativa, che possa rispondere alle esigenze di contenimento dei costi delle compagnie aeree. A ciò si aggiunga la prassi contrattuale, seguita nei casi sottoposti al vaglio della Corte UE nella sentenza in esame, di inserire nei contratti di lavoro clausole di elezione del foro che rinviano alla disciplina dello Stato di immatricolazione dell'aeromobile come pure a quella della sede legale della compagnia.

A questa «ricerca del diritto del lavoro favorevole» si associa il c.d. *social security shopping*, formula da intendersi come scelta di quella legislazione

⁽⁴⁾ Per approfondimenti sull'esercizio della libertà di stabilimento in seno al mercato interno si rinvia a V. CORREIA, *L'Union européenne et le droit international de l'aviation civile*, Paris, 2014, 367 ss.

⁽⁵⁾ In senso analogo cfr. A.L.M. SIA, *Dagli Open Skies ai «Fair Skies»: questioni emergenti nel mercato liberalizzato del trasporto aereo*, in (a cura di) M.^aV. Petit Lavall, A. Puetz, *La eficiencia del transporte como objetivo de la actuación de los poderes públicos: liberalización y responsabilidad*, Madrid, 2015, 653 ss., spec. 663-665.

che preveda contributi previdenziali più bassi. In Europa il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale — fornito dal regolamento (CE) n. 883/2004 e del relativo regolamento di applicazione — è volto ad agevolare la libera circolazione dei cittadini nell'Unione europea ⁽⁶⁾. Nei fatti, un componente dell'equipaggio sarà soggetto alla legislazione del Paese di residenza, se una parte sostanziale della sua attività sarà eseguita in questo Stato. Il concetto di riferimento è quello di «base operativa» che, di norma, viene eletta nello Stato membro che richiede la corresponsione di oneri sociali meno elevati. È stata questa la scelta seguita da molte compagnie *low cost* che, secondo i flussi di traffico previsti, hanno cambiato la propria base operativa in relazione a precisi criteri di convenienza volti a soddisfare il loro interesse ad abbattere le spese, comprese quelle dei salari degli equipaggi ⁽⁷⁾.

Il reg. (UE) n. 465/2012 ha modificato il regolamento di coordinamento del 2004 ⁽⁸⁾. La novella ha introdotto un nuovo criterio di collegamento, quello della «base di servizio», che vede la sua disciplina non nella legislazione dedicata alla sicurezza sociale, ma nel reg. (CEE) n. 3922/91 del Consiglio (allegato III, sottoparte Q del medesimo) ⁽⁹⁾.

Per gli equipaggi di condotta e di cabina, la «base di servizio» è definita come «il luogo designato dall'operatore per ogni membro d'equipaggio dal quale il membro d'equipaggio solitamente inizia e dove termina un periodo di servizio o una serie di periodi di servizio e nel quale, in condizioni normali, l'operatore non è responsabile della fornitura dell'alloggio al membro

⁽⁶⁾ Cfr. il reg. (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e il reg. (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 settembre 2009, in G.U.U.E. 30 aprile 2004, L 166, 1-123, che stabilisce le modalità di applicazione del reg. (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Tale sistema si basa sulla cooperazione delle amministrazioni nazionali responsabili della sicurezza sociale, in G.U.U.E. 30 aprile 2009 L 284, 1-42. In altre parole, la determinazione delle prestazioni sociali e delle loro condizioni di attribuzione avviene a livello nazionale, conformemente alle tradizioni e alla cultura giuridica di ciascun Paese.

⁽⁷⁾ Y. JORENS-D. GILLIS-L. VALCKE-J. DE CONINCK, *Atypical Forms of Employment in the Aviation Sector*, *European Social Dialogue*, cit., 132 ss.

⁽⁸⁾ Reg. (UE) n. 465/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 maggio 2012, che modifica il reg. (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e il reg. (CE) n. 987/2009 che stabilisce le modalità di applicazione del reg. (CE) n. 883/2004.

⁽⁹⁾ Reg. (CEE) n. 3922/91 del Consiglio, del 16 dicembre 1991, concernente l'armonizzazione di regole tecniche e di procedure amministrative nel settore dell'aviazione civile. Per una versione consolidata del testo, oggetto di numerose modifiche, cfr. http://publications.europa.eu/resource/cellar/66ed9bcb-90b5-4383-8565-5966c7bb2089.0012.04/DOC_1.

d'equipaggio interessato»⁽¹⁰⁾. Tale concetto, elaborato per definire i tempi di riposo ai fini della *safety* è divenuto, quindi, un criterio di collegamento per definire la legislazione applicabile in tema di sicurezza sociale⁽¹¹⁾.

Anche la giurisdizione in materia civile e commerciale è frutto di una complessa opera di armonizzazione condotta sul piano europeo, avviata con la sottoscrizione della Convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968⁽¹²⁾, successivamente incorporata nell'ordinamento europeo dal reg. (CE) n. 44/2001 (c.d. Bruxelles I)⁽¹³⁾ e ora sostituito dal reg. (UE) n. 1215/2012 del 12 dicembre 2012 (c.d. Bruxelles I-bis), in vigore dal 10 gennaio 2015⁽¹⁴⁾.

⁽¹⁰⁾ Il reg. (UE) n. 465/2012, all'art. 1, § 2, ha inserito nella norma del 1991 il considerando 18-ter secondo il quale testualmente: «Nell'allegato III del regolamento (CEE) n. 3922/91 del Consiglio, del 16 dicembre 1991, concernente l'armonizzazione di requisiti tecnici e di procedure amministrative nel settore dell'aviazione civile, il concetto di "base di servizio" per gli equipaggi di condotta e di cabina è definito come il luogo designato dall'operatore per ogni membro d'equipaggio dal quale il membro d'equipaggio solitamente inizia e dove conclude un periodo di servizio o una serie di periodi di servizio e nel quale, in condizioni normali, l'operatore non è responsabile della fornitura dell'alloggio al membro d'equipaggio interessato. Al fine di facilitare l'applicazione del titolo II del presente regolamento agli equipaggi di condotta e di cabina, è giustificato utilizzare il concetto di "base di servizio" come il criterio per determinare la normativa applicabile agli equipaggi di condotta e di cabina. Tuttavia, la legislazione applicabile agli equipaggi di condotta e di cabina dovrebbe restare stabile e il principio della "base di servizio" non dovrebbe condurre a modifiche frequenti della legislazione applicabile a causa dei modelli di organizzazione del lavoro in questo settore o delle domande stagionali». Sul tema si rinvia a S. BEVILACQUA, *Il lavoro nella navigazione aerea e nell'ambito aeroportuale*, in M. Cottone (a cura di), *Il lavoro nei trasporti*, Milano, 2014, 107 ss.

⁽¹¹⁾ Cfr. A.L.M. SIA, *Dagli open skies ai «fair skies»: questioni emergenti nel mercato liberalizzato del trasporto aereo*, cit. 664 e nt. n. 40.

⁽¹²⁾ Cfr. la versione consolidata della Convenzione di Bruxelles concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, pubblicata in GU del 31 dicembre 1972, L 299, 32-42.

⁽¹³⁾ Reg. (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, più volte modificato. Cfr. la versione consolidata in http://publications.europa.eu/resource/cellar/84c04f49-bfdc-4d14-ad72-24246d243a62.0012.04/DOC_1.

⁽¹⁴⁾ Reg. (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, in G.U.U.E. 20 dicembre 2012, L 351, 1-32. In tema cfr. *amplius* S. M. CARBONE-C. TUO, *Il nuovo spazio giudiziario europeo in materia civile e commerciale. Il regolamento UE n. 1215/2012*, in *Trattato di diritto privato dell'Unione europea* (dir. da G. Ajani-G.A. Benacchio), Torino, 2016; F. SALERNO, *Giurisdizione ed efficacia delle decisioni straniere nel regolamento (UE) n. 1215/2012 (Rifusione)*, Padova, 2012.

La sentenza della Corte di giustizia UE del 14 settembre 2017 ⁽¹⁵⁾ si pronuncia per la prima volta sulla competenza *ratione loci ex art. 19, § 2, lett. a*, del reg. (CE) n. 44/2001, c.d. Bruxelles I, vigente al tempo di presentazione del ricorso (ora corrispondente all'art. 21, § 1, lett. *b.i*, Bruxelles I-*bis*) ⁽¹⁶⁾, di due controversie fra personale di volo, una società di lavoro interinale e un vettore aereo avente sede legale in uno Stato membro, nell'esecuzione di una prestazione lavorativa che prevede il quotidiano sorvolo del territorio dell'Unione europea a partire da una base di servizio che può essere situata nel territorio di un altro Stato membro.

2. *I fatti* — Nella sentenza in esame, la Corte di giustizia si pronuncia su alcune controversie relative a contratti di lavoro nel trasporto aereo internazionale a seguito di due rinvii pregiudiziali della *Cour de travail* di Mons (Belgio), giudice d'appello in due contenziosi sorti innanzi al *Tribunal du*

⁽¹⁵⁾ C. giust. UE 14 settembre 2017, cause riunite C-168/16 e C-169/16, *S. Nogueira, V. Perez-Ortega, V. Mauguít, M. Sanchez-Odogherty, J. Sanchez-Navarro c. Crewlink Ireland Ltd* (C-168/16), e *M.J. Moreno Osacar c. Ryanair Designated Activity Company, già Ryanair Ltd* (C-169/16), reperibile sul sito internet <http://curia.europa.eu>. Fra i molti commenti, cfr. D. DIVERIO, *Dalla Corte di giustizia un'importante precisazione sulla giurisdizione nelle controversie di lavoro relative al personale di cabina*, in *Riv. it. dir. lav.* 2017, 872 ss.; C. CARTA, *Ryanair e le regole di diritto internazionale privato nello spazio europeo: certezza processuale, carenza di tutela sostanziale?*, in *Labor* 2017, 675 ss.; M.C. VAQUERO LÓPEZ, *La determinación del lugar de ejecución de la prestación laboral del personal de vuelo como foro de competencia judicial internacional*, in *La Ley Unión Europea* 54/2017; R.M. RODRÍGUEZ ROMERO, *Trabajadores aéreos en el ámbito comunitario y su protección frente al dumping social intracomunitario*, in *Revista general de derecho del trabajo y de la seguridad social* 47/2017; L. GRARD, *Contrat de travail des navigants: la détermination du juge compétent repose sur la technique dite du «faisceau d'indices»*, in *Revue trimestrielle de droit européen* 2018, 163 ss.; S. SCIARRA *Solidarity and Conflict: European Social Law in Crisis*, Cambridge, 2018, 21 ss.; C. TUO, *La nozione di «luogo abituale svolgimento dell'attività lavorativa» ancora al vaglio della Corte di giustizia UE: il caso degli assistenti di volo*, in *Dir. mar.* 2018, 403 ss.; N. VASCCELLO, *Giurisdizione e legge applicabile al rapporto di lavoro del personale impiegato a bordo di aeromobili tra nazionalità dell'aeromobile e base di servizio*, in *Dir. relaz. ind.* 2018, 629 ss.; E. SIGNORINI, *Il lavoro della gente dell'aria: laboratorio di tutele*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2/2018, 129 ss.

⁽¹⁶⁾ Il regolamento Bruxelles I-*bis* non trova applicazione nella sentenza in esame, pronunciata sulla base del ricorso presentato l'8 dicembre 2011, sebbene esso sia entrato in vigore il 10 gennaio 2013 (*ex art. 81*). Secondo l'art. 66, n. 1, il regolamento è, infatti, applicabile con riferimento alle azioni proposte dal 10 gennaio 2015. La Corte di giustizia rileva come l'interpretazione fornita dalla Corte con riferimento alle disposizioni della Convenzione di Bruxelles del 1968 valga anche per il regolamento Bruxelles I, nei limiti in cui esso la sostituisce nei rapporti fra gli Stati membri, qualora le disposizioni di tali atti possano essere qualificate come equivalenti (punto 45).

travail di Charleroi fra alcuni membri del personale di cabina e, rispettivamente, la *Crewlink Ireland Ltd.* (causa C-168/16) e la *Ryanair Designated Activity Company Ltd.* (causa C-169/16), quali datori di lavoro, aventi ad oggetto le condizioni di esecuzione e di risoluzione dei contratti individuali di lavoro nonché la competenza dei giudici belgi a conoscere di tali controversie.

In entrambi i procedimenti, le mansioni lavorative erano svolte a favore di *Ryanair* ⁽¹⁷⁾, da personale di cabina assunto direttamente da questa (causa C-169/16) o dagli impiegati assunti dalla *Crewlink* (causa C-168/16) e distaccati presso la prima. I contratti di lavoro, redatti in lingua inglese, indicavano che le prestazioni erano considerate effettuate in Irlanda in quanto svolte a bordo di aerei immatricolati in tale Stato membro. Inoltre, la clausola di elezione del foro conferiva ai giudici irlandesi la competenza a conoscere le eventuali controversie sorte fra le parti riguardo all'esecuzione e alla risoluzione dei medesimi. L'aeroporto di Charleroi era indicato quale «base di servizio» e, per tale motivo, ai lavoratori era richiesta la residenza a un'ora di tragitto dalla base assegnata. Il contenzioso sorge una volta risolto il contratto (per dimissioni o licenziamento), allorché le parti ricorrevano al tribunale del lavoro di Chaleroi per ottenere il pagamento di varie indennità non corrisposte dagli *ex* datori di lavoro. Da parte dei ricorrenti era ritenuto, infatti, che i contratti di lavoro fossero retti dalla normativa belga e che i giudici di quello Stato fossero competenti a pronunciarsi sulle loro richieste ⁽¹⁸⁾. Il giudice del lavoro di Charleroi in primo grado aveva negato la propria giurisdizione. Le parti ricorrevano quindi presso la Corte di Appello di Mons che, a sua volta, rinviava tali casi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, in base all'art. 267 TFUE, per un'interpretazione della nozione di «luogo in cui il lavoratore svolge abitualmente la sua attività» (*ex* art. 19, § 2, lett. a, Bruxelles I).

⁽¹⁷⁾ Le mansioni, sostanzialmente equivalenti per entrambe le tipologie contrattuali, prevedevano: la sicurezza, la cura, l'assistenza e il controllo dei passeggeri; le operazioni d'imbarco e a terra; le vendite a bordo dell'aereo; la pulizia dell'interno dell'aereo, i controlli di sicurezza e «tutti i pertinenti compiti che possono (...) essere affidati dalla società» com'è riportato nella sentenza in esame (punto 19).

⁽¹⁸⁾ Nella causa C-169/16 il signor Moreno Osacar, cittadino spagnolo, assunto direttamente da *Ryanair* in qualità di membro del personale di cabina e assegnato all'aeroporto di Chaleroi, aveva rassegnato le dimissioni dopo tre anni di servizio. Nella causa C-168/16 i signori Sandra Nogueira, Victor Perez-Ortega, Virginie Mauguit, Maria Sanchez-Odogherty, José Sanchez-Navarro, di nazionalità portoghese, spagnola e belga, avevano stipulato un accordo con la *Crewlink*, persona giuridica con sede in Irlanda, e da questa impiegati e distaccati presso la base di servizio di *Ryanair* presso l'aeroporto di Chaleroi, con funzioni analoghe a quelle del signor Osacar. Il loro rapporto di lavoro era cessato per dimissioni o licenziamento.

3. *La pronuncia* — La sentenza in esame conferma l'indirizzo giurisprudenziale a favore dei lavoratori che la Corte europea ha seguito prima nell'interpretazione dell'art. 5, § 2, della Convenzione di Bruxelles del 1968 e, successivamente, in quella dei regolamenti Bruxelles I e I-bis, nel rispetto del principio della continuità ⁽¹⁹⁾.

Viene censurata la clausola di elezione del foro che attribuisca la competenza esclusiva ai giudici irlandesi, consueta pratica contrattuale del vettore *low cost*, concepita al solo fine di limitare il rischio legale di essere citato in giudizio al di fuori di esso. La Corte ammette, infatti, la possibilità di individuare una competenza «concorrente» (punto 53), purché una siffatta clausola tenga conto della giurisdizione obbligatoria prevista dagli art. 18-21 del regolamento Bruxelles I, in ottemperanza all'art. 21 del regolamento Bruxelles I (ora art. 23 Bruxelles I-bis) ⁽²⁰⁾. La pronuncia ha chiarito che il criterio di individuazione dell'autorità giurisdizionale competente a ricevere ricorsi contro il datore di lavoro è da interpretare in senso ampio.

Secondo la Corte l'art. 19, § 2, lett. a, del regolamento Bruxelles I, il «luogo in cui il lavoratore svolge abitualmente la propria attività» non può essere equiparato alla «base di servizio» di cui all'allegato III del reg. (CEE) n. 3922/91 ⁽²¹⁾. Essa «costituisce nondimeno un *indizio significativo* per determinare il “*luogo in cui il lavoratore svolge abitualmente la propria attività*”» (punto 77). Pertanto, la designazione di un aeroporto quale *home base* dei propri aeromobili e dei propri equipaggi potrebbe non essere dirimente ai fini dell'individuazione della sede di lavoro se il caso da regolare presenta legami più stretti con un luogo diverso. Spetterà al giudice nazionale l'indi-

⁽¹⁹⁾ Si vedano le conclusioni dell'avvocato generale Henrik Saugmandsgaard Øe, presentate il 27 aprile 2017, *Nogueira et al.*, C-168/16, nota 12. In particolare cfr. C. giust. UE 19 luglio 2012, *Mahamdia* (C-154/11), punti da 44 a 46 e 60; C. giust. UE 13 luglio 1993, *Mulox IBC* (C-125/92), punti da 18 a 20. Per quanto concerne l'applicazione della convenzione di Roma e il peculiare campo dei trasporti internazionali cfr. C. giust. UE 15 marzo 2011, *Koelzsch* (C-29/10), punti da 40 a 42, e C. giust. UE 15 dicembre 2011, *Voogseerd* (C-384/10), punto 35.

⁽²⁰⁾ Secondo le norme richiamate, tali disposizioni possono essere derogate solo da un accordo posteriore al sorgere della controversia o che consenta al lavoratore di adire un'autorità giurisdizionale diversa da quelle indicate dalla norma. La non opponibilità della clausola di elezione del foro era stata rilevata dal giudice del rinvio e avvalorata dall'interpretazione della Corte di giustizia UE nella sentenza in esame (punto 52).

⁽²¹⁾ La Corte rileva come il regolamento Bruxelles I non contenga alcun riferimento al reg. (CEE) n. 3922/91 né tantomeno persegue «i medesimi obiettivi, posto che quest'ultimo regolamento è diretto ad armonizzare regole tecniche e procedure amministrative nel settore della sicurezza dell'aviazione civile» (punto 66).

viduazione del «luogo nel quale o a partire dal quale» tale lavoratore adempie principalmente le proprie obbligazioni nei confronti del datore di lavoro, alla luce di tutte le circostanze rilevanti analiticamente specificate dall'avvocato generale.

Tale «metodo interpretativo indiziario» dovrà specificatamente prendere in considerazione una serie di parametri, ossia: il luogo in cui il lavoratore inizia e termina le proprie giornate lavorative; il luogo in cui hanno abitualmente base di stazionamento gli aeromobili a bordo dei quali il prestatore d'opera svolge la propria attività; il luogo in cui questi viene a conoscenza delle istruzioni comunicate dal datore di lavoro e in cui organizza la propria giornata lavorativa; il luogo in cui è contrattualmente tenuto a risiedere; il luogo in cui si trova un ufficio messo a disposizione dal datore di lavoro, e il luogo in cui deve recarsi in caso di incapacità al lavoro o di questioni di ordine disciplinare ⁽²²⁾. Sulla scorta di questi elementi, secondo la Corte: «questo è il luogo in cui [il lavoratore] può, con minor spesa, promuovere un'azione contro il proprio datore di lavoro o provvedere alla propria difesa e il giudice di tale luogo è il più idoneo a dirimere la controversia sorta dal contratto di lavoro» ⁽²³⁾.

Nel caso di specie, dagli elementi al vaglio del giudice europeo è possibile individuare l'aeroporto di Chaleroi quale luogo di lavoro ove l'equipaggio di *Ryanair* svolgeva abitualmente la prestazione verso la quale erano tenuti in forza del contratto di lavoro nei confronti della compagnia. Il giudice del rinvio, pertanto, non potrà che riconoscere la giurisdizione del *Tribunal du travail* di Charleroi.

Un ultimo profilo concerne l'abbandono del tradizionale criterio di collegamento della nazionalità dell'aeromobile.

Sia *Ryanair* che *Crewlink* avevano sollevato la necessità di considerare tale elemento al fine di determinare il luogo in cui i ricorrenti hanno svolto abitualmente la loro attività (*ex art. 19, § 2, Bruxelles I*). In particolare, il periodo di lavoro svolto a bordo di tali aerei immatricolati in Irlanda e, quindi, di nazionalità irlandese ai sensi dell'art. 17 della Convenzione di Chicago, sarebbe da considerare erogato sul territorio irlandese. La Corte ha eccepito l'irrelevanza di tale elemento rilevando che il regolamento *Bruxelles I* non contenga alcuna disposizione che rinvii alla nazionalità degli aeromobili. La stessa Convenzione di Chicago nulla disporrebbe al riguardo. Il cri-

⁽²²⁾ Cfr. le conclusioni dell'avvocato generale Henrik Saugmandsgaard Øe, *cit.*, punto n. 132.

⁽²³⁾ Come si legge al punto n. 58 della sentenza in esame e nella giurisprudenza ivi citata.

terio della nazionalità è stato, infatti, utilizzato da quest'ultima per circoscrivere il campo di applicazione di molte delle disposizioni rivolte agli aeromobili di nazionalità degli Stati contraenti (ad esempio, l'art. 5 e l'art. 12) o per vietare alcune discriminazioni sulla base della nazionalità (cfr. art. 7). Sulla scorta di tali rilievi, pertanto, i giudici approdano alla conclusione che, contrariamente a quanto sostenuto dai legali di *Ryanair* e da numerose corti di legittimità⁽²⁴⁾ e di merito⁽²⁵⁾, la nazionalità dell'aeromobile non esprime la connessione socio-economica più significativa fra il rapporto di lavoro del personale di volo e l'ordinamento dello Stato di nazionalità⁽²⁶⁾.

Nei rapporti di lavoro nel trasporto aereo internazionale, «qualora il lavoratore non svolga o non abbia svolto abitualmente la propria attività in un solo Paese», l'orientamento della Corte sembra ridimensionare un altro criterio di collegamento riconosciuto dall'art. 19, § 2, lett. *b* del regolamento

(24) Le sezioni unite della Corte di cassazione hanno negato la giurisdizione del giudice italiano, devolvendo la questione alla competenza del giudice straniero, proprio perché la prestazione lavorativa era svolta prevalentemente a bordo di un aeromobile di nazionalità straniera. Cfr. Cass., sez. un., 29 aprile 2011 n. 9517. In precedenza le sezioni unite avevano escluso la giurisdizione del giudice italiano a favore di quello straniero poiché il lavoratore — assistente di volo su un aeromobile battente bandiera belga e al quale era applicato il trattamento contributivo, fiscale e previdenziale previsto dalla disciplina belga — si limitava ad avere in Italia, presso l'aeroporto di Fiumicino, solamente la sede dell'imbarco, senza svolgimento di alcuna prestazione lavorativa. Cfr. Cass., sez. un., 20 agosto 2009 n. 18509, in *Riv. it. dir. lav.* 2010, II, 653, con nota di F. AMICI, *Forum loci executionis e contratto internazionale di lavoro*.

(25) Per quanto concerne l'Italia, si segnalano: Trib. Velletri 3 dicembre 2013; Trib. Velletri 19 febbraio 2015; Trib. Pisa 25 settembre 2014; Trib. Roma 18 giugno 2015, tutte richiamate in Trib. Bologna 24 settembre 2015 n. 21081 (punto 9). Una sentenza di merito precedente si colloca, per un verso, nell'orientamento della Corte di giustizia in esame, poiché ha ritenuto correttamente adito il giudice italiano in base all'art. 21, § 1, lett. *b.i*, reg. (UE) n. 1215/2012 (*Bruxelles I-bis*), ai sensi del quale il datore di lavoro può essere chiamato in giudizio «davanti all'autorità giurisdizionale del luogo [...] da cui il lavoratore svolge abitualmente la propria attività», mentre per altro verso, se ne discosta, laddove riconosce l'operare del diritto irlandese sia perché il rapporto aveva esecuzione su aeromobili irlandesi, sia perché esso era richiamato da espressa clausola contrattuale: cfr. Trib. Roma 7 febbraio 2017 n. 13018, in www.dirittolavorovariazioni.it 2017, su cui C. TINCANI, *Il rapporto di lavoro del personale di volo e l'applicazione della disciplina irlandese*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro* 2018, 225-253, e N. VASCHELLO, *Giurisdizione e legge applicabile al rapporto di lavoro del personale impiegato a bordo di aeromobili tra nazionalità dell'aeromobile e base di servizio*, in *Dir. relaz. ind.* 2018, 629.

(26) La residualità del criterio di collegamento della nazionalità della nave è stata rilevata da tempo dalla dottrina italiana: cfr. S.M. CARBONE, *La legge della bandiera e l'ordinamento italiano*, Milano, 1970, orientamento confermato dalla giurisprudenza di legittimità, si veda Cass., sez. un., 18 ottobre 1993 n. 1093, in *Foro it.* 1995, I, 312 ss.

Bruxelles I (ora art. 21, § 1, lett. b.ii, Bruxelles I-bis): quello «del luogo in cui è o era situata la sede d'attività presso la quale è stato assunto», sino ad oggi punto di forza delle pratiche contrattuali del vettore irlandese.

4. *Rilievi conclusivi* — Un ulteriore aspetto, su cui la Corte non ha avuto modo di pronunciarsi, concerne il criterio relativo alla legge applicabile ai singoli contratti di lavoro conclusi nell'ambito dei trasporti internazionali.

Nonostante le diverse finalità perseguite, esiste, infatti, una stretta relazione interpretativa tra il regolamento Bruxelles I e il regolamento Bruxelles I-bis, da una parte, e la Convenzione di Roma del 1980 e il regolamento Roma I, dall'altra⁽²⁷⁾. Come osservato dall'avvocato generale (punti da 73 a 85), il settimo considerando del regolamento Roma I raccomanda la coerenza con il regolamento Bruxelles I e, già in precedenza, il preambolo della Convenzione di Roma specificava che essa intendeva continuare nel campo del diritto internazionale privato l'opera di unificazione giuridica intrapresa dall'Unione in materia di competenza giurisdizionale e di esecuzione delle sentenze. Un ulteriore elemento a sostegno di tale parallelismo è l'esistenza di una consolidata giurisprudenza che ha interpretato contestualmente le suddette disposizioni⁽²⁸⁾. Medesimo è, inoltre, l'obiettivo di tutelare il lavoratore quale contraente più debole. Decisiva, infine, la sostanziale simmetria di contenuto tra l'art. 6, § 2, lett. a e lett. b, della Convenzione di Roma (e art. 8, § 2, Roma I) e l'art. 19, § 2, del regolamento Bruxelles I (e art. 21, § 1, lett. b e (i), Bruxelles I-bis).

Su queste basi, i criteri interpretativi del luogo di lavoro abituale nell'esecuzione della peculiare prestazione lavorativa a bordo di aeromobili, forniti dalla sentenza in esame al fine di determinare il foro competente, potrebbero essere altresì utilizzati per individuare la legge applicabile al rapporto di lavoro. Pertanto, così come è stata riconosciuta la competenza del giudice belga a conoscere del ricorso contro *Ryanair* e *Crewlink*, allo stesso modo potrebbe essere ammessa la competenza del giudice nazionale in merito alle condizioni di esecuzione e di risoluzione dei contratti individuali di lavoro, rendendo così inoperante la clausola che rinvia alle norme del diritto del lavoro irlandese contenuta nei contratti sottoscritti dai ricor-

⁽²⁷⁾ I primi volti a determinare lo Stato i cui giudici sono competenti a conoscere di una controversia in materia civile e commerciale, i secondi diretti ad individuare lo Stato la cui legge è applicabile alle obbligazioni contrattuali.

⁽²⁸⁾ Cfr. C. giust. UE 15 marzo 2011, *Koelzsch* (C-29/10), e C. giust. 15 dicembre 2011, *Voogsgeerd* (C-384/10).

renti.

La pronuncia in esame è suscettibile di minare alla base alcuni capisaldi del modello lavorativo seguito da *Ryanair* e da altre compagnie *low cost*.

La sentenza è stata pubblicata in un periodo difficile per la compagnia aerea irlandese che, a partire dal settembre 2017, si è vista costretta a cancellare migliaia di voli, con rilevanti conseguenze in termini di risarcimento dei danni per inadempimento della prestazione di trasporto e perdita di immagine nel mondo dei consumatori. Inizialmente la versione ufficiale del vettore ha attribuito tali disservizi a una *defaillance* organizzativa scaturita da un'errata pianificazione delle ferie del personale di volo. In effetti, ciò ha rappresentato la diretta conseguenza della «fuga» di un cospicuo numero di piloti verso altre compagnie. Tale circostanza, che si associa alla rigida politica di contenimento dei costi, espressa anche dal basso rapporto fra equipaggi disponibili e aeromobili in servizio, ha messo a dura prova la solidità del vettore irlandese. La vicenda sembra dimostrare come il perseguimento (e il raggiungimento) di alte *performances* aziendali, di eccellenti risultati finanziari, possa non essere sufficiente a impedire le crisi.

Coniugare competitività e aspetti sociali sembra essere la via per un nuovo modello di *business* nel settore dell'aviazione (e non solo). L'apertura del mercato del trasporto aereo dovrebbe andare di pari passo con la creazione di opportunità di lavoro e condizioni di lavoro accettabili, poiché le risorse umane rappresentano un elemento fondamentale per assicurare un sistema di trasporti affidabile. È questo il modello di sviluppo «socialmente responsabile» definito dalle linee della nuova Agenda sociale, punto di forza della strategia per l'aviazione della Commissione europea (29).

Una forte risposta politica, che segue di poco la pronuncia della Corte di giustizia appena considerata, è fornita congiuntamente dal Consiglio, dal Parlamento europeo e dalla Commissione durante il vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita, tenuto a Göteborg il 17 novembre 2017. In quella occasione è stato solennemente proclamato il nuovo pilastro della politica dell'Unione (30) dedicato ai diritti sociali. Saranno tre le priorità dell'*European Pillar of Social Rights: equal opportunities and access to the labour market; fair working conditions e social protection and inclusion*.

Una svolta verso una più incisiva tutela del prestatore di lavoro nel settore dell'aviazione civile sembra oramai vicina, quantomeno in Europa.

(29) https://ec.europa.eu/info/publications/2018-commission-work-programme-key-documents_en.

(30) Il documento è reperibile in https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_en.pdf.

I CONFINI FISICI E GIURIDICI FRA LO SPAZIO AEREO E QUELLO EXTRA-ATMOSFERICO (*)

LUCA ANCIS

Human adventure in space began more than sixty years ago. Things have been changed a lot since, and space activities are often carried out for purely commercial purposes. This has partly changed the terms of the issue of delimitation between airspace and extra-atmospheric space. The question was essentially settled in two ways. According to some, a clear separation is essential, whilst for others the divisive element between air and space law is the type of activity carried out. None of the solutions put forward so far has definitively solved the problem; therefore it is proposed to place the purpose of transport at the centre of the issue. It is pointless to regard the transfer of people or goods differently depending on whether or not the points of departure or arrival are located on the earth. This seems to be the way followed by the Italian legislature with the reform of art. 743 of the navigation code.

Sommario — 1. Introduzione — 2. Il regime giuridico dello spazio aereo e quello dello spazio cosmico — 3. La necessità di una delimitazione — 3.1. Le dottrine spazialiste — 3.2. L'approccio funzionalista — 4. I limiti delle impostazioni tradizionali — 5. Il coraggio di superare la questione della delimitazione dello spazio: una ipotesi di lavoro.

1. *Introduzione* — L'avventura umana nello spazio è cominciata ufficialmente il 4 ottobre 1957, con il lancio e la collocazione in orbita del primo satellite artificiale, lo Sputnik I, ad opera dell'Unione Sovietica ⁽¹⁾.

(*) Questo lavoro trae origine da una relazione, poi ampliata e arricchita delle note, svolta in occasione del Convegno *XLII Jornadas latino americanas de derecho aeronáutico y espacial y XI Congreso internacional de derecho aeronáutico*, organizzato dall'*Asociación Latino Americana de Derecho Aeronáutico y Espacial (ALADA)*, in collaborazione con l'Istituto cileno di diritto aeronautico e spaziale, l'Università Federico Santa Maria di Santiago del Cile e l'Università di Concepción, e tenutosi a Santiago del Cile dal 3 al 5 ottobre 2018.

⁽¹⁾ Lo Sputnik aveva una struttura molto più semplice di quella degli attuali satelliti artificiali. Era infatti costituito da una sfera di alluminio di 58 cm di diametro e

Furono necessari soltanto pochi anni per l'ingresso nello spazio del primo essere umano, il sovietico Yuri Gagarin, avvenuto il 12 aprile 1961 e per il primo allunaggio, il 20 luglio 1969, da parte dell'equipaggio statunitense dell'Apollo XI guidato da Neil A. Armstrong, vera e propria avanguardia del genere umano sul suolo lunare.

Da allora l'evoluzione tecnologica ha consentito non solo di raggiungere, attraverso veicoli senza equipaggio, il suolo di Venere e Marte, ma anche di realizzare una struttura orbitale, la Stazione Spaziale Internazionale (ISS), che dal 2 novembre 2000 è abitata continuamente da un numero variabile fra 2 e 6 astronauti, e compie ogni giorno oltre 15 orbite intorno alla Terra ad un'altitudine compresa fra 300 e 400 km.

Ma è stata soprattutto la messa in opera di migliaia di satelliti artificiali ad aver completamente rivoluzionato alcuni settori, in particolare quelli delle telecomunicazioni, delle georilevazioni e della meteorologia ⁽²⁾.

Gli enormi finanziamenti occorrenti per l'organizzazione delle attività di lancio e per la collocazione in orbita resero per lungo tempo le attività spaziali prerogativa unica degli Stati nazionali e delle relative agenzie governative.

Col passare degli anni tali soggetti cominciarono ad assumere una funzione nuova. L'impiego dello *Space Shuttle*, ed in generale di veicoli in grado di essere utilizzati per un indefinito numero di missioni, non soltanto contribuì all'abbattimento dei costi, ma consentì anche un notevole incremento della capacità di carico utile. Inoltre, anche per contribuire al proprio finanziamento, le agenzie governative cominciarono ad assumere il servizio di trasporto e messa in orbita per conto di enti di ricerca e soggetti privati.

Ciò fece rapidamente sviluppare il settore giuridico di riferimento, tanto che gli studiosi si sono spesso confrontati sulla natura dei contratti per la messa in opera di satelliti, ma anche sulla questione delle responsabilità de-

dal peso di circa 84 kg. Rimase nell'orbita bassa per 57 giorni complessivi, compiendo 1440 passaggi intorno alla Terra. In realtà però sembra ormai assodato che le prime escursioni al di là dello spazio aereo vennero condotte dall'aviazione militare tedesca alla fine della seconda guerra mondiale attraverso i missili balistici *Vergeltungswaffe 2* (cosiddetti V2), in grado di attingere obiettivi ad oltre 200 km di distanza, raggiungendo oltre 80 km di quota.

(2) Secondo i dati del sito www.agi.com, progetto *Spacebook*, al 12 febbraio 2019 risultavano in orbita ben 17.899 oggetti spaziali, di cui purtroppo oltre il 60% non più operativi. Sulla questione v. in particolare L. ANCIS, *La delicata problematica dei rifiuti abbandonati nello spazio*, in *Revista de Derecho Espacial* 2017, 2, e M. GAGGERO, *Situación Jurídica Internacional sobre los Desechos Espaciales*, in *Revista de Derecho Espacial* 2018, 1.

rivanti dalla perdita, dal danneggiamento oppure dalla erronea collocazione di apparecchiature dal valore di svariati milioni di dollari (3).

Diversamente dagli aspetti privatistici, che hanno incontrato una rapida evoluzione, le norme di diritto internazionale pubblico sul regime di utilizzazione e soprattutto sui diritti e obblighi degli Stati in ordine allo spazio extra-atmosferico sono rimaste uguali a sé stesse, nonostante da più parti cominci a sollevarsi il problema della loro revisione.

Fra i principi che più solidamente resistono vi è certamente quello che considera lo spazio extra atmosferico, in netta contrapposizione con quello aereo, tendenzialmente sottratto alla sovranità perché destinato ad essere esplorato e utilizzato liberamente da tutti gli Stati (art. 1 Convenzione di Londra, Mosca e Washington del 27 gennaio 1967 sull'esplorazione e l'utilizzazione, da parte degli Stati, dello spazio extra-atmosferico, compresi la Luna e gli altri corpi celesti) (4).

Nonostante la netta contrapposizione fra il regime giuridico del cosmo e quello del cielo, non si è ancora raggiunto un accordo su una compiuta definizione di spazio extra atmosferico, né sulla precisa delimitazione dei due ambienti. Il presente lavoro, passate velocemente in rassegna le teorie maggiormente accreditate in ordine alla loro distinzione, cercherà di riflettere sulla necessità o meno di superare l'impostazione tradizionale del problema.

2. *Il regime giuridico dello spazio aereo e quello dello spazio cosmico* — L'estensione della sovranità statale sullo spazio aereo sovrastante il territorio e il mare territoriale non deve considerarsi frutto di un principio giuridi-

(3) Sull'argomento v. in particolare J. HERMIDA, *Los contratos de transporte espacial. Convergencia del derecho continental y del common law*, in *Revista de Derecho Espacial* 2017, 2, e M.E. DE MAESTRI, *La responsabilità civile e le attività spaziali*, in *Dir. comm. inter.* 2015, 948 ss. Sulla evoluzione delle assicurazioni per le attività commerciali e industriali nello spazio v. fra gli altri G. CATALANO SGROSSO, *Diritto internazionale dello spazio*, Firenze, 2011, 470 ss. Da ultimo F. POCAR, *An introduction to the PCA's optional rules for arbitration of disputes relating to outer space activities*, in *Journal of Space law* 2012, 1, 171 ss.

(4) A favore di una interpretazione il più possibile realistica e non utopica del suddetto principio v. già A. AMBROSINI, *Acerca de la interpretación de las románticas enunciaciones del art. 1, par. 1 del Tratado Espacial del 27 de enero de 1967*, nella rubrica *Doctrina Histórica* della *Revista de Derecho Espacial* 2017, 2, e originariamente pubblicato in *Revista de Derecho Aeronáutico y Espacial*, 1969, 1, 1, dell'*Instituto de Derecho Aeronáutico y Espacial de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Morón, Morón, Argentina*.

co immanente, di una idea connaturale al concetto stesso di Stato, quanto di una chiara convergenza politica, emersa al livello internazionale sin dagli albori dell'aviazione.

Sin dall'inizio del secolo scorso frequenti e ripetute furono, infatti, le occasioni di conflitto fra Stati sovrani a causa dello sconfinamento di apparecchi in quota.

Dopo una serie di proteste ufficiali inoltrate a causa di precedenti intrusioni, il 1° febbraio 1916 il governo dei Paesi Bassi addirittura decise di fare fuoco contro un dirigibile tedesco Zeppelin, che aveva sconfinato a causa di una avaria. Il mezzo e il suo equipaggio si persero in mare ⁽⁵⁾.

Ma l'orientamento contrario ad una assoluta libertà dell'aria emerse e si consolidò soprattutto dopo la prima guerra mondiale, durante la quale l'aeromobile aveva dato prova come formidabile strumento di offesa. Fu dunque la terribile lezione offerta dalla guerra a spazzare via l'idea stessa di una assoluta libertà dell'aria. Ciò non solo con riferimento agli aeromobili militari, ma anche in relazione ai traffici commerciali ⁽⁶⁾.

Tale impostazione di fondo fu sostanzialmente fatta propria dalla Convenzione di Parigi del 13 ottobre 1919 sulla navigazione aerea internazionale, che nei suoi principi generali consacrava la regola dell'assoluta sovranità degli Stati contraenti sullo spazio aereo sovrastante il territorio nazionale e il relativo mare territoriale (art. 1).

La stessa Convenzione ammetteva però la possibilità dei paesi partecipanti all'accordo di stipulare, almeno in tempo di pace e tenuto conto delle prescrizioni del diritto internazionale uniforme, accordi rivolti a riconoscere agli aeromobili degli altri Stati contraenti la libertà di *innocent passage* sugli spazi aerei soggetti alla propria giurisdizione ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ Da allora la Germania e i Paesi Bassi si accordarono per adottare un sistema di segnali visivi per rendere note eventuali situazioni di emergenza. Per la ricostruzione dei fatti v. UN, *Yearbook of the international law commission*, 1978, II, A/CN.4/315, 215. Sul punto anche M.S. DODGE, *Sovereignty and the Delimitation of Airspace: A Philosophical and Historical Survey Supported by the Resources of the Andrew G. Haley Archive*, in *Journal of Space Law* 2009, I, 16 s.

⁽⁶⁾ Secondo A. ROPER, *Recent Developments in International Aeronautical Law*, in *Journal of Air Law and Commerce* 1930, 505 s., «Rejecting in its first sentence the theory of the freedom of the air, the Convention sets down as a prefatory principle the recognition of the sovereignty of the states over their air space. This brutal suppression of the freedom of the sky, so dear to eminent jurists in the early years of the century, has not been criticized by any government; some governments have shown themselves more liberal than others in the exercise of their right of sovereignty, but not one has thought of renouncing it».

⁽⁷⁾ Si riporta per completezza il contenuto integrale degli art. 1-3 della Convenzione di Parigi del 1919 «I. *The High Contracting Parties recognise that every Power has*

Queste regole sono state sviluppate e completate dalla successiva Convenzione di Chicago del 7 dicembre 1944 sull'aviazione civile internazionale. Il nuovo strumento, riproposta la regola della sovranità piena di ciascuno Stato sullo spazio aereo sovrastante il proprio territorio e le relative acque territoriali, disciplina la libertà di sorvolo da parte degli aeromobili civili degli altri Stati contraenti distinguendo fra:

- a) aeromobili impiegati in servizi di linea regolari, per i quali il sorvolo è soggetto ad una particolare autorizzazione (art. 6);
- b) aeromobili non impiegati in servizi di linea regolari, per i quali il volo e la sosta per motivi non commerciali non richiedono un permesso preventivo, salva comunque la possibilità del paese sorvolato di chiederne l'atterraggio. Se impiegati per il trasporto di persone, merci o posta, gli stessi aeromobili possono ottenere il privilegio di imbarcare o sbarcare nello stesso Stato, ma alle condizioni da quest'ultimo stabilite (art. 5) ⁽⁸⁾.

complete and exclusive sovereignty over the air space above its territory. For the purpose of the present Convention, the territory of a State shall be understood as including the national territory, both that of the mother country and of the colonies, and the territorial waters adjacent thereto. II. Each contracting State undertakes in time of peace to accord freedom of innocent passage above its territory to the aircraft of the other contracting States, provided that the conditions laid down in the present Convention are observed. Regulations made by a contracting State as to the admission over its territory of the aircraft of the other contracting States shall be applied without distinction of nationality. III. Each contracting State is entitled for military reasons or in the interest of public safety to prohibit the aircraft of the other contracting States, under the penalties provided by its legislation and subject to no distinction being made in this respect between its private aircraft and those of the other contracting States from flying over certain areas of its territory. In that case the locality and the extent of the prohibited areas shall be published and notified beforehand to the other contracting States».

⁽⁸⁾ Sempre per semplicità si riporta il testo integrale delle suddette norme della Convenzione di Chicago del 1944 «5. *Each contracting State agrees that all aircraft of the other contracting States, being aircraft not engaged in scheduled international air services shall have the right, subject to the observance of the terms of this Convention, to make flights into or in transit non-stop across its territory and to make stops for non-traffic purposes without the necessity of obtaining prior permission, and subject to the right of the State flown over to require landing. Each contracting State nevertheless reserves the right, for reasons of safety of flight, to require aircraft desiring to proceed over regions which are inaccessible or without adequate air navigation facilities to follow prescribed routes, or to obtain special permission for such flights. Such aircraft, if engaged in the carriage of passengers, cargo, or mail for remuneration or hire on other than scheduled international air services, shall also, subject to the provisions of Article 7, have the privilege of taking on or discharging passengers, cargo, or mail, subject to the right of any State where such embarkation or discharge takes place to impose such regulations, conditions or limitations as it may consider desirable.* 6. *No scheduled international air service may be operated over or into the territory of a contracting State, except*

Al fine di garantire una maggiore liberalizzazione fra gli Stati contraenti che la desiderassero, sempre il 7 dicembre 1944 a Chicago furono stipulati due ulteriori accordi, fra loro alternativi.

L'accordo sul transito dei servizi aerei internazionali di linea, con il quale ciascuno Stato si impegnavano a garantire agli aeromobili immatricolati in ogni altro Stato contraente le cosiddette due prime libertà dell'aria:

- a) quella di attraversare il relativo spazio aereo senza atterrarvi;
- b) quella di atterrarvi per scopi non commerciali.

L'altro accordo, sui trasporti aerei internazionali, aggiungeva tre ulteriori libertà, ma ebbe nel complesso assai poco successo data la tendenza dei singoli paesi a regolare tali diritti attraverso accordi bilaterali. Si trattava in particolare del diritto di sbarcare nel proprio territorio passeggeri, merci o posta provenienti dallo Stato di immatricolazione dell'aeromobile, quella di imbarcare passeggeri, merci e posta diretti allo Stato di immatricolazione, ed infine di imbarcare o sbarcare passeggeri, merci e posta provenienti o diretti al territorio di un altro Stato contraente, se diverso da quello di immatricolazione⁽⁹⁾.

La stessa Convenzione di Chicago sull'aviazione civile Internazionale consente inoltre ad ogni Stato contraente di limitare o vietare provvisoriamente l'attraversamento del proprio spazio aereo, quando si tratti di far fronte a circostanze eccezionali o ad una situazione di crisi, purché senza distinzioni di nazionalità fra gli aeromobili degli altri Stati contraenti (art. 9, lett. b).

Tale prerogativa venne utilizzata dall'amministrazione statunitense, in particolare dalla Federal Aviation Administration (FAA) per adottare, alle ore 9.42 dell'11 settembre 2001, il provvedimento ATC Zero, ovvero il divieto totale di decollo e sorvolo su tutto il territorio nazionale a fronte dall'assoluta impossibilità di comprendere quali fossero gli aeromobili dirottati.

Nell'ambito dell'Unione Europea, la disciplina dei servizi aerei ha subito una profonda evoluzione a seguito dell'emanazione del cosiddetto terzo

with the special permission or other authorization of that State, and in accordance with the terms of such permission or authorization». Sull'argomento esiste ampia letteratura, v. fra gli altri A. GIANNINI, *La Convenzione di Chicago del 1944 sull'aviazione civile internazionale*, Roma, 1953.

⁽⁹⁾ Sull'argomento v. ancora A. GIANNINI, *Le libertà dell'aria e le Convenzioni di Chicago 1944*, in *Riv. dir. nav.* 1953, I, 143 ss.; S. CACOPARDO, *Quante sono le cinque libertà dell'aria*, in *Studi per Ambrosini*, Milano, 1957, 181 ss. Per la dottrina più recente v. invece A. LEFEVRE D'OVIDIO-G. PESCATORE-L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, XIV ed., Milano, 2016, 99 ss., e G. PRUNEDDU, *Le compagnie low cost tra disciplina dei servizi aerei e tutela dell'utente*, Roma, 2017, 1 ss.

pacchetto di provvedimenti, risalente al 1992, successivamente trasfuso nel reg. (CE) 24 settembre 2008 n. 1008, che ha sostanzialmente liberalizzato i collegamenti, di linea e non di linea, all'interno dell'Unione da parte dei vettori comunitari muniti di licenza di esercizio e di certificato di operatore aereo ⁽¹⁰⁾.

Il diritto internazionale uniforme, nella specie la Convenzione di Parigi del 1919 e quella di Chicago del 1944, disciplina dunque il regime dello spazio aereo estendendovi la sovranità dello Stato sottostante, in applicazione del principio romanistico *cujus est solum, ejus est usque ad caelum*.

Non altrettanto agevole risultò affrontare la questione relativa ai possibili usi del cosmo. Anzi, sin dai mesi immediatamente successivi alle prime escursioni del genere umano nello spazio, cominciò a porsi il problema del suo regime giuridico.

Alcuni osservarono la mancanza di una incompatibilità concettuale assoluta fra il controllo statale e lo spazio. Le esigenze che giustificano la sovranità statale sullo spazio aereo, si affermò, potrebbero agevolmente estendersi allo spazio cosmico sovrastante. Anche in relazione alle attività svolte in questo ambiente potrebbe infatti emergere la necessità di salvaguardare il buon ordine, la sicurezza e la difesa dello Stato ⁽¹¹⁾.

La soluzione del dominio *usque ad sidera* (o quasi) ebbe addirittura ad essere formalmente proclamata da alcuni Stati equatoriali in occasione della Dichiarazione di Bogotà del 3 dicembre 1976 che, rivendicando la sovranità sulla porzione di orbita geostazionaria perpendicolare il territorio dei paesi firmatari, finiva implicitamente per spostare molto in alto, precisamente a 36.000 km dalla Terra, il confine dello spazio.

Tale dichiarazione non ebbe particolare seguito fra gli altri membri della comunità internazionale, ma ha comunque finito per esercitare una certa influenza nell'elaborazione di alcune costituzioni, come quella colombiana del 1991 ⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ Sull'argomento v. C. TUO, *Il trasporto aereo nell'Unione Europea tra libertà fondamentali e relazioni esterne*, Torino, 2008.

⁽¹¹⁾ V. in particolare S.M. BERESFORD, *The future of National Sovereignty*, in *Proceedings, Second Colloquium on the Law of Outer Space*, Vienna, 1960, 11 ss., e N. MATEESCO MATTE, *Aerospace law*, Londra-Toronto, 1969, 55.

⁽¹²⁾ *La dichiarazione di Bogotà del 1976 venne sottoscritta da Ecuador, Colombia, Brasile, Congo, Zaire, Uganda, Kenya e Indonesia. Nella Costituzione colombiana, all'art. 101, comma quarto, si legge «También son parte de Colombia, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el Derecho Internacional o con las leyes co-*

In realtà sin dagli anni precedenti aveva finito per prevalere un approccio molto più pragmatico. Tanto gli Stati Uniti d'America che l'Unione Sovietica erano infatti direttamente interessati al controllo dello spazio. Ma erano anche perfettamente consapevoli che soltanto un regime di libertà avrebbe evitato occasioni di conflitto internazionale, prevenendo situazioni catastrofiche per l'avvenire dello stesso genere umano ⁽¹³⁾.

La codificazione del diritto internazionale dello spazio fu condotta su impulso dell'ONU.

Il 14 novembre 1957 l'Assemblea generale approvò la risoluzione n. 1148 che, nel quadro delle politiche per il disarmo, raccomandava agli Stati membri l'uso degli oggetti spaziali soltanto per finalità pacifiche.

Nel 1958 fu creato un apposito Comitato, successivamente denominato Comitato per l'utilizzazione pacifica dello spazio extra atmosferico (UN-CO-PUOS), che promosse l'approvazione, sempre da parte dell'Assemblea generale, il 13 dicembre 1963, della Dichiarazione di principi giuridici regolanti le attività degli Stati in materia di esplorazione ed utilizzazione dello spazio extra atmosferico.

I suoi contenuti vennero successivamente trasfusi e sviluppati nel cosiddetto *Outer Space Treaty* (OST), il Trattato sui principi che governano le attività degli Stati nell'esplorazione e nell'uso dello spazio extra atmosferico, inclusa la Luna e gli altri corpi celesti, aperto alla firma a Londra, Mosca e Washington il 27 gennaio 1967, ed in vigore dal 10 ottobre dello stesso anno.

Il sistema conta attualmente 107 Stati aderenti.

Il Trattato stabilisce solennemente che lo spazio non potrà formare oggetto di alcuna rivendicazione di sovranità, aggiungendo che la sua esplorazione e il suo uso, consentiti soltanto per finalità pacifiche, saranno liberi e aperti per tutti gli Stati (art. I, II e III Trattato sullo Spazio del 1967) ⁽¹⁴⁾.

lombianas a falta de normas internacionales». Sul punto v. ancora M.S. DODGE, *Sovereignty and the Delimitation of Airspace*, cit., 25, nt. 82.

⁽¹³⁾ Sul punto v. F. POCAR, *La codificazione del diritto dello spazio ad opera delle Nazioni Unite*, in *Il regime internazionale dello spazio* (a cura di F. Francioni-F. Pocar), Milano, 1993, 23 ss.

⁽¹⁴⁾ Si riporta per semplicità il contenuto integrale dei primi tre articoli del Trattato sullo Spazio (OST) del 1967 «I. *The exploration and use of outer space, including the moon and other celestial bodies, shall be carried out for the benefit and in the interests of all countries, irrespective of their degree of economic or scientific development, and shall be the province of all mankind. Outer space, including the moon and other celestial bodies, shall be free for exploration and use by all States without discrimination of any kind, on a basis of equality and in accordance with international law, and there*

In esso sono contenuti i principi basilari del diritto dello spazio, successivamente ripresi e sviluppati dalle altre quattro Convenzioni che, insieme al Trattato OST, compongono il cosiddetto *Corpus Juris Spatialis*, ovvero l'Accordo sul salvataggio degli astronauti e la restituzione degli oggetti lanciati nello spazio del 1968, la Convenzione sulla responsabilità internazionale per i danni causati da oggetti spaziali del 1972, la Convenzione sull'immatricolazione degli oggetti lanciati nello spazio del 1975 e l'Accordo che disciplina l'attività degli Stati sulla Luna e sugli altri corpi celesti del 1979 ⁽¹⁵⁾.

3. *La necessità di una delimitazione* — La necessità di una precisa definizione dello spazio extra atmosferico e l'elaborazione di un criterio univoco per la sua delimitazione si imposero all'attenzione delle Nazioni Unite sin dall'insediamento del comitato *ad hoc* per gli usi pacifici dello spazio, avvenuto come si è accennato nel 1958.

Da oltre mezzo secolo la questione fa parte dell'agenda dell'UN-COPUOS, che nel 1959 divenne organismo permanente dell'ONU ⁽¹⁶⁾.

Nel 1967 l'Assemblea Generale, pur riconoscendo il valore dei risultati raggiunti fino a quel momento dall'UN-COPUOS, incoraggiava vivamente l'istituto a *pursue actively its work on questions relative to the definition of outer space* ⁽¹⁷⁾.

Da allora gli sforzi del suo sottocomitato giuridico sono stati continui e svariate sono state le proposte di delimitazione sottoposte all'attenzione delle Nazioni Unite. Il problema era talmente sentito ed attuale che nel 1983 venne istituito, nell'ambito dello stesso *Legal Subcommittee*, un apposito

shall be free access to all areas of celestial bodies. There shall be freedom of scientific investigation in outer space, including the moon and other celestial bodies, and States shall facilitate and encourage international co-operation in such investigation. - II. Outer space, including the moon and other celestial bodies, is not subject to national appropriation by claim of sovereignty, by means of use or occupation, or by any other means. - III. States Parties to the Treaty shall carry on activities in the exploration and use of outer space, including the moon and other celestial bodies, in accordance with international law, including the Charter of the United Nations, in the interest of maintaining international peace and security and promoting international co-operation and understanding».

⁽¹⁵⁾ Sull'argomento v. ancora G. CATALANO SGROSSO, *Diritto internazionale dello spazio*, cit., 32 s., e F. POCAR, *La codificazione del diritto dello spazio*, cit., 23 ss.

⁽¹⁶⁾ V. Assemblea Generale UN, RES 1348 (XIII)/1958 e RES 1472 (XIV)/1959. Sul punto v. anche B. CHENG, *The Legal Status of Outer Space and Relevant Issues: Delimitation of Outer Space and Definition of Peaceful Use*, in *Journal of Space Law* 1983, 93.

⁽¹⁷⁾ V. Assemblea Generale, RES 2261 (XXII)/1967, § 9.

gruppo di lavoro sulla Definizione e la delimitazione dello Spazio extra atmosferico ⁽¹⁸⁾.

Nel recentissimo documento dal titolo *Promoting the discussion of the matters relating to the definition and delimitation of outer space with a view to elaborating a common position of States members of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space*, pubblicato il 17 maggio 2017, l'UN-COPUOS ha ancora una volta sottolineato l'impellente necessità di una delimitazione.

Si denuncia inoltre la palese contraddittorietà dell'atteggiamento tenuto dalla maggior parte dei paesi che, pur non essendo disposti a tollerare minacce alla propria sovranità, spesso non hanno mostrato alcun interesse all'individuazione dei confini verticali della propria giurisdizione ⁽¹⁹⁾.

La verità è che per ragioni di carattere essenzialmente politico, che in questa sede non è possibile passare in rassegna, nessuna delle proposte finora presentate, sia al livello accademico che da parte dei rappresentanti di singoli Stati, è riuscita mai a superare quel *lack of consensus* che tuttora impedisce l'affermazione di un principio di diritto internazionale generale.

Le difficoltà sono state tali che lo stesso UN-COPUOS, abbandonando la precedente impostazione, sembra ormai orientato nella direzione di promuovere un accordo internazionale rivolto a fissare convenzionalmente in 100 km dal suolo il confine fra lo spazio aereo e quello extra atmosferico ⁽²⁰⁾.

Nell'affrontare la questione dei confini fisici e giuridici dello spazio aereo si sono storicamente confrontati tre differenti approcci, che appaiono tuttora cristallizzati, nel senso che al netto di qualche marginale differenza

⁽¹⁸⁾ V. UN A/AC 105/230 del 13 aprile 1983, § 43-45.

⁽¹⁹⁾ V. UN A/AC.105/C.2/L.302, 17 maggio 2017, 2, «*Territorial integrity as a fundamental principle of international law. 8. Sovereignty represents the exclusive and independent power of a State in relation to a population located in a certain area. Therefore, a clearly defined and delimited territory constitutes an essential element of statehood as it identifies the geographical (physical) limits of sovereign power. 9. States exercise complete jurisdiction only within the limits of their national territories, except if otherwise authorized by other States. If we see borders as the lines where different legal systems come into contact, the existence of mutually accepted borders that delimit sovereignty allows the coexistence of States and promotes peaceful international relations. 10. National borders must, in accordance with international law, be respected by all States. That principle is recognized in the Charter of the United Nations, which provides that "all Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations"* (art. 2, para. 4). 11. Without proper delimitation of the frontier between airspace and outer space, the principle of territorial integrity cannot be fully exercised, and the potential for conflicts of jurisdiction, as far as aeronautical and space activities are concerned, increases dramatically».

⁽²⁰⁾ V. UN A/AC.105/C.2/L.302, 17 maggio 2017, 4.

le posizioni espresse diversi decenni fa continuano a conservare il loro originale valore.

Con una prima approssimazione, e rinviando al prossimo paragrafo l'analisi dei vari orientamenti, secondo i fautori della dottrina cosiddetta spazialista il concetto stesso di sovranità, e soprattutto i poteri di esclusivo controllo e giurisdizione in cui trova espressione, presuppongono una precisa delimitazione del cosmo. Una sovranità illimitata verso l'alto, si è sostenuto, presenterebbe le stesse difficoltà concettuali di una proprietà fondiaria dai confini indeterminati, né determinabili.

Per i sostenitori della dottrina cosiddetta funzionalista, invece, è impossibile o quantomeno inutile una delimitazione netta. L'ambito del diritto aereo andrebbe infatti distinto da quello del diritto spaziale in funzione esclusivamente della natura del veicolo utilizzato, e dunque del tipo di attività espletata. Gli oggetti destinati ad essere lanciati in orbita rientrerebbero pertanto in ogni caso nell'ambito di applicazione del diritto dello spazio, anche durante il loro passaggio nello spazio aereo. Al contrario l'aeromobile sarebbe sempre destinatario delle norme del diritto aeronautico ⁽²¹⁾.

Illustre dottrina ha efficacemente suggerito di aggiungere a quelli appena indicati un terzo approccio, quello dei cosiddetti *wait and seers*. A differenza dei precedenti, accolti soprattutto in ambito accademico, quest'ultimo orientamento ha trovato particolare seguito fra i rappresentanti dei singoli Stati nazionali che, talvolta considerandosi portatori di una sorta di comune sentire, hanno spesso considerato semplicemente immaturi i tempi per una decisione. Come se si affermasse «Certamente sappiamo dove è lo spazio extra atmosferico, ma non è il caso di preoccuparsi troppo perché è comunque molto sopra le nostre teste» ⁽²²⁾.

⁽²¹⁾ V. sul punto N. MATEESCO MATTE, *Aerospace law*, cit., 73, che pur scrivendo soltanto nel 1969, suggeriva l'applicazione del diritto aeronautico anche in relazione ai veicoli ibridi in grado di volare sia nell'aria che nello spazio, purché utilizzati per *earthly missions*.

⁽²²⁾ Tale formula è il risultato della libera traduzione in lingua italiana di quella impiegata da B. CHENG, *The Legal Status of Outer Space*, cit., 93: «Often subsumed under the banner of functionalists is a third category consisting of "wait and seers". Included in the third category are some whom the public opinion poll statistics would label as "don't knows", as well as some government representatives who seem to be saying to other government representatives and the world at large, "Of course we all know where outer space is, but there is really no need for you to worry about it, because it is way beyond you"». Sull'argomento v. anche M.S. DODGE, *Sovereignty and the Delimitation of Airspace*, cit., 26, che riconduce alla categoria degli *wait and seers* le posizioni espresse dai governi degli Stati Uniti d'America, del Regno Unito e della Germania.

3.1. *Le dottrine spazialiste* — Originariamente non molto in voga rispetto alle soluzioni funzionaliste, la tesi di chi ritiene indispensabile tracciare una linea di demarcazione netta fra lo spazio aereo e quello cosmico è tornata recentemente in auge.

Dopo oltre mezzo secolo di discussioni e proposte, sia a livello accademico che nell'ambito degli organismi internazionali chiamati ad occuparsi della questione, comincia infatti a radicarsi la convinzione che il problema in esame non potrà essere risolto che attraverso un apposito strumento di diritto internazionale, che delimiti convenzionalmente (ma anche arbitrariamente) una volta per tutte i due ambiti ⁽²³⁾.

La necessità di una delimitazione netta è stata giustificata in vario modo.

Come si è accennato in precedenza, secondo una parte della dottrina è proprio la contrapposizione e la sostanziale incompatibilità fra i regimi di libertà e sovranità ad imporre una separazione netta fra spazio aereo e cosmico. Per questo, si afferma, la questione della definizione dello Spazio rappresenta in un certo senso una preconditione di ogni discussione sugli aspetti legali del cosmo e delle sue utilizzazioni ⁽²⁴⁾.

Altri autori, invece, hanno messo il problema della delimitazione in rapporto con la necessità di precisare l'ambito di operatività del cosiddetto diritto di passaggio inoffensivo nello spazio. La mancanza di proteste formali da parte degli Stati sorvolati dai primi oggetti spaziali, si è sostenuto, lascerebbe presumere la formazione, ancor prima della entrata in vigore del Trattato del 1967, di una norma consuetudinaria di diritto internazionale generale avente ad oggetto appunto la possibilità di libero transito nello spazio aereo nazionale dei veicoli spaziali, quantomeno nelle fasi di lancio e rientro in atmosfera ⁽²⁵⁾.

⁽²³⁾ Questa l'opinione dello *Working Group* sulla *Definizione e delimitazione dello spazio* costituito nell'ambito sottocomitato giuridico dell'UN-COPUOS, v. sul punto UN A/AC.105/C.2/L.302, 17 maggio 2017, 3 «*It is hereby supported, as an official position, the delimitation of the frontier between airspace and outer space at 100 km above mean sea level, to be established through an international instrument which provides for regulation of passage rights for space objects during launching and re-entries, so long as those space activities are peaceful, are conducted in accordance with international law and respect the sovereign interests of the applicable territorial State or States*».

⁽²⁴⁾ V. B. CHENG, *The Legal Status of Outer Space*, cit., 93.

⁽²⁵⁾ Così K.M. GOROVE, *Delimitation of Outer Space and the Aerospace Object. Where is the law?*, in *Journal of Space law* 2000, 1, 12. Nello stesso senso G.C. FORD FERRER, *Límite entre Espacio Aéreo y Espacio Ultraterrestre. Previsibilidad o Necesidad?*, in *Revista de derecho espacial*, 2017, 2, che tuttavia riferisce la consuetudine alla determinazione, in 100 km dal suolo, della linea di demarcazione fra spazio aereo e cosmico. In termini contrari V. KOPAL, *Some Considerations on the Legal Status of Ae-*

Secondo altri la delimitazione sarebbe indispensabile per distinguere la nozione di oggetto spaziale da quello di aeromobile, nella convinzione, su cui si ritornerà fra breve, dell'esistenza di una incompatibilità assoluta fra i due concetti, e stante l'esistenza di regole profondamente diverse in ordine agli uni e agli altri. Soprattutto riguardo alle responsabilità in caso di collisione con aeromobili in volo e per danni causati a terzi sulla superficie⁽²⁶⁾.

La traiettoria pressoché verticale seguita dagli oggetti destinati ad andare in orbita, e il fatto che generalmente il rientro in atmosfera non prevede sconfinamenti nello spazio aereo altrui, hanno comunque reso la questione quasi puramente accademica, per quanto non siano mancati precedenti significativi.

Non vi furono infatti particolari proteste né il 13 ottobre 1984, quando lo *Space Shuttle Challenger* attraversò in fase di rientro i cieli del Canada ad un'altezza di circa 68 km, né quando il 15 novembre 1988 un apparecchio sovietico attraversò sempre in fase di atterraggio lo spazio aereo tedesco.

Ma il precedente di maggiore interesse è senz'altro quello del marzo 1990.

Gli Stati Uniti d'America infatti comunicarono con qualche ora di preavviso all'Unione Sovietica i parametri orbitali e la rotta che avrebbe tenuto la cellula Atlantis, nell'attraversare il cielo russo prima di ammarare nell'oceano. Il Governo americano si premurò di precisare che tali informazioni erano state comunque trasmesse a mero titolo di cortesia, e che tale procedura non avrebbe costituito un precedente.

In sostanza si escludeva categoricamente l'obbligatorietà della comunicazione stessa⁽²⁷⁾.

Nell'ambito della cosiddetta impostazione spazialista possono comunque ricondursi tutte le teorie che hanno rifiutato di utilizzare come discriminare semplicemente il tipo di veicolo utilizzato, e dunque la tipologia di attività espletata, in particolare:

a) *La teoria del controllo effettivo.*

Secondo alcuni studiosi il confine superiore della sovranità statale dovrebbe essere individuato unicamente in funzione delle capacità di controllo e giurisdizione di ciascuno Stato.

ospace Systems, in *Journal of Space Law* 1994, 64 e A.D. TEREKHOV, *Passage of Space Objects Through Foreign Airspace: International Custom?*, in *Journal of Space Law* 1997, 12 s.

⁽²⁶⁾ V. ancora K.M. GROVE, *Delimitation of Outer Space*, cit., 13.

⁽²⁷⁾ V. UN A/AC.105/635/Add.1, *Questionnaire on Possible Legal Issues with Regard to Aerospace Object: Replies from Members States*, 15 marzo 1996, 6 s.

Richiamando direttamente i fasti della cosiddetta *cannon shot role*, attraverso la quale nel XVII e XVIII secolo le potenze neutrali determinavano in 3 miglia nautiche la distanza dalle proprie coste entro la quale le navi degli Stati belligeranti avrebbero dovuto fermarsi, tale soluzione darebbe tuttavia luogo ad una situazione altamente caotica, con limiti flessibili e molto diversi in funzione delle capacità tecnologiche di ciascun paese sorvolato ⁽²⁸⁾.

b) *Le teorie della Linea di Kármán e del più basso perigeo dell'orbita terrestre.*

Per evitare confini oscillanti in funzione della tecnologia di volta in volta disponibile, altri studiosi hanno proposto l'utilizzo della cosiddetta linea di Kármán oppure del punto più basso dell'orbita permessa ad un satellite prima di precipitare sulla Terra. Nel primo caso si tratta della linea immaginaria, intitolata a Theodore von Kármán, ingegnere e fisico ungaro-americano vissuto fra 1881 e il 1963, che si trova fra gli 84 e i 100 km dal suolo, che identifica il punto entro cui cessa ogni possibilità teorica di volo aeronautico, mentre è già ipotizzabile quello sulla base dei meccanismi della meccanica celeste ⁽²⁹⁾.

Sostanzialmente identica alla precedente, salvo per la giustificazione scientifica basata sulle leggi della fisica celeste piuttosto che sulla dinamica di sostentamento degli aeromobili, è la teoria che identifica il confine nel punto più basso che può essere raggiunto da un oggetto spaziale orbitante prima della sua caduta sulla superficie. In questo caso si parla di una distanza fra i 90 e i 100 km dalla Terra ⁽³⁰⁾.

c) *La teoria dell'interfaccia di rientro sulla Terra e quella del cosiddetto cielo territoriale.*

Minore seguito rispetto alle precedenti hanno trovato la proposta di identificare il limite inferiore dello spazio nel punto in cui ciascun oggetto spaziale comincia, nella delicata fase di rientro, a subire gli effetti, in particolare la produzione di intenso calore, dell'attrito con i gas atmosferici. Più di uno studioso si è chiesto come mai tale criterio, che fissa il confine a 120 km

⁽²⁸⁾ V. sul punto S.B. ROSENFELD, *Where Air Space Ends and Outer Space Begins*, in *Journal of Space Law* 1979, 1, 137 ss. *Contra* T.W. GOODMAN, *To the End of the Earth: A Study of the Boundary Between Earth and Space*, in *Journal of Space Law* 2010, 1, 89 ss. Per le origini storiche della *cannon-shot role* v. H.S.K. KENT, *The Historical Origins of the Three-Mile Limit*, in *American Journal of International Law* 1954, 4, 537 ss.

⁽²⁹⁾ V. G. CATALANO SGROSSO, *Diritto internazionale dello spazio*, cit., 31.

⁽³⁰⁾ A favore di questa soluzione, fra gli altri, L. PEREK, *Scientific Criteria for the Delimitation of Outer Space*, in *Journal of Space Law* 1977, 1-2, 123 e S.B. ROSENFELD, *Where Air Space Ends and Outer Space Begins*, cit., 140.

dal suolo, non sia mai stato seriamente impiegato, avendo rispetto ai precedenti il pregio di identificare una linea di demarcazione precisa e stabile ⁽³¹⁾.

Ancora minore è stato il seguito ottenuto da quella di estendere allo spazio aereo il limite di 12 miglia marine, solitamente utilizzato per identificare il confine delle acque territoriali. Un limite così basso, si è affermato, avrebbe l'effetto di incentivare e favorire un più ampio accesso allo spazio senza incidere negativamente sulla sicurezza ⁽³²⁾.

3.2. *L'approccio funzionalista* — Secondo molti altri studiosi ogni tentativo di individuare una linea di demarcazione precisa fra lo spazio e il cielo, fra la libertà di uso ed esplorazione di tutti e la sovranità statale, sarebbe destinato all'insuccesso.

Non solo perché la maggior parte dei criteri utilizzati hanno il difetto di non essere affatto precisi, mentre oggi la localizzazione dei corpi in volo o in orbita può essere svolta con un'approssimazione di pochi metri, ma soprattutto perché nei fatti soltanto alcuni paesi sarebbero effettivamente in grado di esercitare un controllo sullo spazio esistente fra il limite massimo di altitudine degli aeromobili e quello convenzionalmente utilizzato come limite inferiore dello spazio extra atmosferico. In altri termini fra i 25 km e 100 (o 120) km dal suolo la sovranità statale sarebbe, nella maggior parte delle ipotesi, una inutile e del tutto velleitaria petizione di principio ⁽³³⁾.

Le uniche alternative possibili sarebbero pertanto o quella di identificare un limite molto più basso, magari corrispondente all'estensione delle acque territoriali, oppure di cambiare completamente visione prospettica. Quest'ultima soluzione è quella seguita dai fautori della teoria funzionalista che, pur avendo ricevuto varie formulazioni e presentando sfumature diverse nei singoli casi, muove da alcuni presupposti generali comuni.

L'idea è quella che lo spazio sovrastante le nostre teste sia un *continuum* e che sia dunque arbitrario cercare di separare al suo interno zone soggette a regimi diversi, se non antitetici. Per questo, sia il regime di libertà che la sovranità dovrebbero essere necessariamente intesi in senso funzionale.

⁽³¹⁾ Così T.W. GOODMAN, *To the End of the Earth*, cit., 89, nt. 8 e 94 s., che richiama la proposta di M.D. Rhea Seddon, astronauta statunitense, presentata nel corso di una intervista telefonica del marzo 2009.

⁽³²⁾ V. ancora T.W. GOODMAN, *To the End of the Earth*, cit., 94, che cita quanto sostenuto dal maggiore D.N. Reinhardt, nella tesi di laurea su *The vertical limit of State Sovereignty*, conseguita presso la McGill University di Montreal nel giugno 2005. Sull'argomento v. anche N. MATEESCO MATTE, *Aerospace law*, cit., 44.

⁽³³⁾ N. MATEESCO MATTE, *Aerospace law*, cit., 55. Sul punto v. anche D. RIDDICK, *Why does Tonga own Outer Space?*, in *Air & Space Law* 1994, 1, 15 ss.

Libertà e sovranità, si afferma, non hanno significato alcuno se considerati in termini assoluti. Quest'ultima, per esempio, non riguarda affatto lo spazio aereo in sé considerato, inteso cioè come luogo fisico, ma si riferisce alle attività di sorvolo mediante aeromobili ed è funzionale alla difesa delle vite, dei beni e delle attività eventualmente coinvolte.

Allo stesso modo la libertà non è dello spazio, ma delle attività scientifiche, di esplorazione e di uso che possono essere condotte nel medesimo. Se poi uno Stato ha fondato motivo di ritenere che le attività svolte sopra di lui, beninteso a qualsiasi altitudine, non siano pacifiche o comunque rappresentino una minaccia, potrà legittimamente reagire per difendersi, sempre che disponga dei mezzi occorrenti.

Per questi motivi una suddivisione netta sarebbe inutile e controproducente.

Il diritto aeronautico riguarderebbe ogni attività e operazione compiuta da un aeromobile, mentre il diritto dello spazio quelle espletate attraverso apparecchi destinati a muoversi e navigare attraverso le leggi della meccanica celeste⁽³⁴⁾.

Secondo una delle più felici formulazioni della teoria in oggetto, la lettura in senso funzionale della libertà del cosmo produce una serie di importanti corollari.

Innanzitutto se lo spazio non è soggetto alla sovranità di alcuno tutti possono accedervi, purché pacificamente e senza armi, esattamente come accade per i paesi sprovvisti di sbocco a mare.

Ma se tutti possono accedervi significa anche che l'uso di ogni strumento pacifico destinato a superare l'attrazione gravitazionale (ogni oggetto spaziale) deve essere consentito a tutti. Inoltre, trattandosi di attività libera, dovranno essere tollerati anche eventuali sconfinamenti nello spazio aereo di altri paesi. Ciò non toglie, naturalmente, che ciascuno Stato possa reagire contro le condotte che ritenga non pacifiche e che chi ha svolto l'attività dovrà offrire una riparazione in caso di eventuali danni.

In estrema sintesi, dunque, per sfuggire alla giurisdizione statale *the craft have to have a cosmic, spatial or astronomical objective: it will have to be used for purposes of research, exploration, transport, communication etc.*⁽³⁵⁾.

⁽³⁴⁾ La formulazione più antica della teoria funzionalista si deve a L. LEMOINE, *Traité de droit aérien*, Paris, 1947, 3 ss e 79 ss. In termini simili J. KROELL, *Eléments créateurs d'un droit astronautique*, in *Revue Générale de l'Air* 1953, XVI, 228 ss.; R. QUADRI, *Droit international cosmique*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye* 1959, 510 ss., e soprattutto N. MATEESCO MATTE, *Aerospace law*, cit., 70 ss.

⁽³⁵⁾ Sul punto v. in particolare N. MATEESCO MATTE, *Aerospace law*, cit., 71.

Sarebbe pertanto fuori luogo, si conclude, non solo creare una arbitraria delimitazione fra cielo e spazio, ma anche ipotizzare possibili interferenze fra i loro regimi giuridici. È vero, infatti, che il razzo vettore che ha permesso di lanciare in orbita un oggetto spaziale attraversa, nella sua fase di ricaduta, il cielo, ma nessuno si è mai sognato di considerare applicabili nei suoi confronti le norme di diritto aeronautico. Infatti «*its connection with the air is only incidental*»⁽³⁶⁾.

4. *I limiti delle impostazioni tradizionali* — Nonostante la varietà di formulazioni, e soprattutto l'autorevolezza di coloro che le hanno elaborate, nessuna delle impostazioni tradizionali ha finito per prevalere sulle altre.

Ciò si deve in parte all'atteggiamento di molti Stati, che hanno preferito adottare una strategia attendista senza mai prendere una posizione netta, ma anche alle numerose obiezioni che storicamente sono state rivolte a ciascuna di esse⁽³⁷⁾.

Come si è accennato in precedenza, fra gli stessi sostenitori della teoria spazialista è emersa la necessità di superare criteri di delimitazione, in voga soprattutto in passato, caratterizzati da confini incerti o comunque oscillanti in funzione dell'evoluzione tecnologica o altro.

⁽³⁶⁾ N. MATEESCO MATTE, *Aerospace law*, cit., 73.

⁽³⁷⁾ Come esempio dell'atteggiamento di *wait and see* che alcuni Paesi continuano a tenere si riporta la risposta fornita, il 19 aprile 2011, dal governo francese al questionario che l'*Working Group* UN-COPUOS sulla definizione e delimitazione dello spazio extra atmosferico decise di sottoporre all'attenzione degli Stati membri in occasione della sua XLV sessione del 2006. Alla domanda «*Does your Government consider it necessary to define outer space and/or to delimit airspace and outer space, given the current level of space and aviation activities and technological development in space and aviation technologies?*», la Francia rispose: «*France does not consider it appropriate, as the situation with regard to space activities currently stands, to define and delimit outer space. It maintains a functionalist approach to space activities: any object whose purpose is to reach outer space, whether or not that purpose is achieved, is a space object. Thus, the international liability regime established by treaties under the aegis of the United Nations may be applied even when a launched object fails to reach outer space but nevertheless causes damage. With regard to activities on the borderline between aeronautical and space activities, such as suborbital tourism projects, France considers that it would be useful, in due course, to study the scope of such activities on a case-by-case basis. Such an analysis would make it possible to establish a common international approach with a view to determining whether each type of activity should by its very nature be considered to be a space activity (in which case United Nations instruments relating to space would apply), without the need to have established a strict delimitation of outer space*». V. UN A/AC.105/889/Add.10. Nella sua LIII sessione del 2014 lo *Working Group* ha deciso di continuare a sottoporre la domanda all'attenzione degli stati membri. Le risposte pervenute sono disponibili presso il sito www.unoosa.org.

Se la violazione della sovranità statale può dar luogo ad una legittima reazione, si è in particolare affermato, occorre fissare un confine stabile e preciso, anche perché ormai la rilevazione della posizione degli oggetti in volo può farsi con una precisione impensabile fino a pochi anni fa. Trattandosi di stabilire esattamente i limiti esterni della sovranità e giurisdizione nazionale, si è continuato, non si capisce perché dovrebbe seguirsi un approccio diverso da quello sempre tenuto riguardo alla delimitazione della stessa in relazione al territorio nazionale e alle acque prospicienti.

Per questo motivo chi ha aderito a questa linea di pensiero ha preferito, almeno negli ultimi tempi, ricorrere a criteri mero incerti come quello cosiddetto dell'interfaccia di rientro sulla terra, in grado di assicurare una maggiore stabilità e precisione.

Ancora attuale è inoltre l'obiezione formulata, nel lontano 1969, da alcuni studiosi, secondo i quali anche quando si fissasse un confine assolutamente certo non è detto che qualsiasi paese abbia poi gli strumenti tecnologici e la possibilità materiale di reagire contro le intrusioni, soprattutto quelle ad altezze di molto superiori a quella massima raggiungibile dagli aeromobili militari ⁽³⁸⁾.

D'altra parte anche le soluzioni funzionaliste si espongono ad obiezioni.

Come si è accennato in precedenza, la natura stessa dell'attività spaziale risulta profondamente cambiata negli ultimi tempi. Originariamente rivolta alla realizzazione di sole finalità di carattere scientifico e di esplorazione del cosmo, oggi il lancio e la messa in orbita risponde anche, e forse soprattutto, a finalità di carattere commerciale, tanto che molto spesso le stesse Agenzie nazionali operano anche come semplici vettori per la collocazione in orbita di satelliti meteorologici, per telecomunicazioni, telefonia e georilevazione.

Si vuole affermare, in altre parole, che è il concetto stesso di *functional freedom* ad accusare pesantemente i segni del tempo.

Come si è detto, secondo i funzionalisti non c'è una differenza netta fra cielo e spazio, anzi anche la navigazione aerea potrebbe per ipotesi essere sottratta ad ogni controllo da parte dello Stato sorvolato. Semplicemente il regime della sovranità è la risposta che storicamente si è imposta rispetto ad esigenze di sicurezza militare.

Almeno negli anni Sessanta queste ultime non apparivano così stringenti per lo spazio cosmico. Per questo si pensò ad un regime di pari libertà ed

⁽³⁸⁾ V. ancora sul punto N. MATEESCO MATTE, *Aerospace law*, cit., 55. Sull'argomento v. anche W.P. HEERE, *Problems of jurisdiction in air and outer space*, in *Air & Space law* 1999, 2, 70 ss.

eguaglianza nell'espletamento di attività che, funzionali all'interesse comune del genere umano, non andavano in alcun modo ostacolate.

In realtà oggi la differenziazione fra attività spaziali e aeronautiche appare molto più sfumata. Salvo per le attività di pura esplorazione della Luna e degli altri corpi celesti, infatti, la maggior parte delle operazioni cosmiche sono funzionali ad interessi per così dire terrestri o civili.

Non si comprende pertanto per quale ragione la *functional sovereignty*, il controllo totale dello Stato, debba riferirsi alle sole operazioni di sorvolo per un trasporto *land to land*, e non anche ai casi in cui il servizio commissionato sia quello della immissione di un satellite nell'orbita assegnata.

Si obietta che la libertà si riferisce agli oggetti destinati a giungere nel cosmo, mentre la sovranità statale solo agli aeromobili, e che l'International Civil Aviation Organization (ICAO), definisce tale soltanto «*Any machine that can derive support in the atmosphere from the reactions of the air other than the reactions of the air against the earth's surface*»⁽³⁹⁾.

Ma, venuta meno la chiara e netta differenziazione fra le due attività, cioè acquisito che il volo cosmico non è più necessariamente esplorazione per finalità scientifiche, non si capisce perché il diverso regime debba essere ancorato semplicemente al tipo di sostentamento nel vuoto.

Tale definizione potrebbe inoltre ben presto entrare in crisi di fronte alla diffusione di veicoli ibridi, come gli aeromobili che portano agganciato alla fusoliera un piccolo modulo destinato a staccarsi ad una certa altitudine e che, muovendosi con mezzi di propulsione propria, è in grado di giungere nel cosmo per consentire agli occupanti una breve esperienza di volo sub orbitale.

Ancor meno in caso di entrata in servizio di apparecchi, in ordine ai quali la ricerca sembra a buon punto tanto da essere stato elaborato un progetto di motore chiamato SABRE (*Synergistic Air-Breathing Rocket Engine*), i cui test a terra dovrebbero cominciare nel 2019, in grado di funzionare sia nell'atmosfera che nello spazio, con ciò superando il maggiore ostacolo da sempre esistente per l'entrata in funzione di veicoli in grado di compiere, unicamente coi propri mezzi di propulsione, escursioni nel cosmo⁽⁴⁰⁾.

⁽³⁹⁾ V. Annesso n. VII alla Convenzione di Chicago del 7 dicembre 1944, edizione luglio 2012. Sul punto v. fra gli altri T.W. GOODMAN, *To the End of the Earth*, cit., 89 ss., per il quale tale definizione comporta come corollario l'accettazione, da parte dell'ICAO, della teoria funzionalista, nel presupposto che lo spazio aereo è quello dove possono operare gli aeromobili, e che di conseguenza quello extra atmosferico è quello che i primi non possono arrivare.

⁽⁴⁰⁾ Sull'eventualità che in un prossimo futuro possano entrare in servizio apparecchi di questo tipo v. in particolare R. ABEYRATNE, *Regulation of Commercial Space Transport*, Cham-Heidelberg-New York-Dordrecht-Londra, 2015, 2 ss.

Intuendo probabilmente il problema, illustre dottrina già alla fine degli anni Sessanta affermava che in presenza di veicoli ibridi, destinati cioè a spostarsi nello spazio aereo compiendo però brevi escursioni nello spazio extra atmosferico, purché *used for earthly missions such as, the transport of persons, of merchandise, of mail, for weather explorations and informations*, non ci sarebbero stati dubbi sull'applicabilità del diritto aeronautico ⁽⁴¹⁾.

Come si vedrà nel prossimo paragrafo, proprio questa osservazione sembrerebbe suggerire una ulteriore evoluzione, che metta al centro della distinzione fra diritto aeronautico e diritto spaziale non il luogo ove si muove il veicolo, né tanto meno gli strumenti attraverso i quali si sostiene nel vuoto, quanto semplicemente la finalità perseguita attraverso il suo movimento.

Infatti, se tale finalità è il trasporto di persone o di merci non ha più senso invocare parametri giuridici elaborati con riferimento ad attività scientifiche o di esplorazione svolte nell'interesse del genere umano, risultando assai più semplice e lineare ricorrere alle norme generali che si occupano dei diritti e degli obblighi che solitamente si accompagnano ad operazioni di questo tipo.

5. *Il coraggio di superare la questione della delimitazione dello spazio: una ipotesi di lavoro* — La questione della definizione dello spazio extra atmosferico e della sua precisa delimitazione rispetto allo spazio aereo è all'ordine del giorno dal lontano 1967.

Nel suo documento del 17 maggio 2017, lo stesso *Working Group* dell'UN-COPUOS ha riconosciuto che l'unico modo per risolvere il problema sarà quello di procedere alla stipula di un apposito accordo internazionale che fissi in 100 km dal suolo il confine fra lo spazio aereo e quello cosmico, seppure con la previsione di un regime particolare in ordine alla fase di lancio e rientro degli oggetti spaziali e dei voli suborbitali ⁽⁴²⁾.

⁽⁴¹⁾ N. MATEESCO MATTE, *Aerospace law*, cit., 73.

⁽⁴²⁾ V. UN A/AC.105/C.2/L.302, 17 maggio 2017, 4. Per completezza si riporta l'intero contenuto della proposta «24. *The Working Group could consider, taking into account the above-mentioned arguments, establishing the boundary between airspace and outer space at 100 km of altitude above mean sea level, with the provision of a special regime applicable to the launching and re-entry of space objects, taking into particular consideration aerospace objects and suborbital flights.* - 25. *Such a special regime would contemplate passage rights through national airspace for space activities whenever they are deemed peaceful, are in conformity with international law and respect the sovereign interests of the territorial State or States concerned.* - 26. *Space activities are*

Si tratta di una sorta di compromesso storico fra la tesi funzionalista e quella spazialista che, oltre ad essere insoddisfacente, giunge fuori tempo massimo.

Esprime, però, anche una incontestabile verità.

Sarebbe infatti assolutamente controproducente pensare all'applicazione di due regimi giuridici diversi, l'uno per la fase di lancio e per quella di rientro, l'altro per il volo cosmico in senso proprio. Elaborando il paradosso del razzo vettore, che nessuno si è mai sognato di considerare come un aeromobile, già alla fine degli anni Sessanta taluni avevano sottolineato la necessità di considerare il fenomeno in senso assolutamente unitario, affermando cioè che un oggetto spaziale è tale anche durante il lancio o la sua fase di rientro in atmosfera ⁽⁴³⁾.

Alla luce dei cambiamenti intervenuti, tuttavia, la soluzione proposta potrebbe anche essere rovesciata, considerando come aeromobile qualsiasi veicolo destinato a trasferire cose o persone non solo da un luogo ad un altro della Terra, ma anche nello spazio extra atmosferico.

Nessuno può infatti fare previsioni sullo sviluppo dei voli sub orbitali, ma è evidente che in questi casi gli obblighi e le responsabilità del soggetto che assume il trasporto sono sostanzialmente identici a quelli di un trasferimento mediante aeromobile.

Inoltre, se tale fenomeno si sviluppasse velocemente non avrebbe senso affidare la gestione e il controllo del volo, in particolare il rispetto dei limiti di separazione con altri apparecchi, ad enti diversi da quelli che attualmente presiedono alla gestione del traffico aereo.

Il diritto dello spazio nasce evidentemente come strumento di autolimitazione, da un lato per evitare rivendicazioni di sovranità, dall'altro per rendere ciascuno Stato responsabile dei danni provocati dai propri lanci.

Ci si deve chiedere però se abbia ancora un senso trattare in modo completamente diverso la responsabilità per danni provocati sulla superficie da

not conducted exclusively in outer space. For space objects to reach and return from orbit, national or foreign airspace has to be overflown, giving rise to sensitive legal and political considerations. Therefore, it is advocated that there should be an international regulation of passage rights for space objects, applicable during launching and re-entry, whether controlled or not. - 27. Passage shall be granted whenever the space activity is considered peaceful, as established by specific standards, thus respecting the best interests of the territorial State and of the international community. Accordingly, passage through national airspace shall not be deemed peaceful if it is conducted in violation of international law, disrespects the sovereignty of the territorial State or poses unjustified dangers to the local population or the environment».

(43) V. N. MATEESCO MATTE, *Aerospace law*, cit., 73.

un aeromobile da quelli causati da un oggetto spaziale, che, pur di proprietà pubblica, è stato lanciato per collocare in orbita un satellite privato.

L'idea è dunque quella di accantonare in un certo senso il problema della delimitazione e di una Convenzione internazionale che fissi precisamente il confine fra spazio e cielo.

Occorrerebbe invece una modifica degli strumenti di diritto internazionale uniforme esistenti, al fine estenderne l'applicazione al fenomeno del trasporto spaziale, che finora si è mosso in un quadro giuridico eccessivamente fluido, per lo più governato dagli stessi formulari predisposti dalle e dunque nell'esclusivo interesse delle Agenzie Governative ⁽⁴⁴⁾.

Dal punto di vista giuridico non vi sarebbe più il problema di distinguere la navigazione aerea da quella cosmica, con tutte le difficoltà che ne derivano, di distinguere un regime di sovranità da quello di libertà in funzione del luogo fisico della navigazione, oppure della tipologia di apparecchio utilizzato, ma esisterebbe una navigazione per finalità di trasporto, soggetta alla giurisdizione statale e a proprie regole di carattere privatistico, e una navigazione per pure finalità scientifiche o esplorative, da sottoporre ad un regime di assoluta libertà nell'interesse comune.

Per raggiungere l'obiettivo occorrerebbe in primo luogo superare la citata definizione di aeromobile che, almeno nella prospettiva dell'ICAO, risulta tuttora ancorata alle modalità di sostentamento del veicolo nell'aria. Come se il galleggiamento oppure il sollevamento di pochi metri sul mare, come accade per l'hovercraft, rendessero completamente diverse le esigenze e i diritti dei passeggeri imbarcati, o degli interessati al carico.

Il legislatore italiano ha già fatto un piccolo passo avanti in questa direzione, rifiutando una definizione di aeromobile basata sulla portanza delle ali, in favore di quella contenuta nell'attuale formulazione dell'art. 743 c. nav., basata unicamente sulla destinazione della macchina al «trasporto per aria di persone o cose».

(44) Sul tema cfr. J. HERMIDA, *Los contratos de transporte espacial*, cit.

LA (FUTURA) RIFORMA DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME E LA LORO (ATTUALE) PROROGA

CARLO LENZETTI

In the Ordinary Supplement no. 62 /Law of the Official Journal-General Series- no. 302 of 31 December 2018 the law no. 145 was published on 30 December 2018, "State Budget forecasting for the 2019 financial year and multi-year budget for the 2019-2021 three-year period" (so-called "2019 budget law"). Thirteen paragraphs (paragraph 246 and paragraphs from 675 to 686) of art. 1 of the law concern the topic of maritime state property concessions: in more detail, paragraph 246 establishes the right of holders of maritime state property concessions for tourism and leisure use and of landing points (always) for touristic-recreational purposes to maintain until 31 December 2020 the removable artifacts made in those areas; the paragraphs from 675 to 679 concern the general framework and principle rules on the subject, whereby providing an upcoming (though sequenced) and overall reform; those from 680 to 684 deal with the specific (and much debated) aspect of the assignment of concessions, to which the problems of duration and extension are closely connected; the paragraph 685 provides for the suspension of the obligation to pay the state concession fee for the bathing establishments affected by torrential weather conditions of the last autumn; finally, the paragraph 686, sanctions the exclusion from the application of the "Bolkestein directive" of the retail trade activity in public areas (including the areas of maritime state property). All the above provisions came into force on 1 January 2019.

SOMMARIO — 1. Premessa — 2. La sospensione (sino al 31 dicembre 2020) dell'obbligo di rimozione delle strutture amovibili — 3. La rinnovata previsione di una riforma generale e complessiva della materia — 4. Principi e criteri di assegnazione — 5. Le proroghe (al 1° gennaio 2034) — 6. La sospensione dell'obbligo di pagamento del canone demaniale — 7. Per le attività di commercio al dettaglio su aree pubbliche niente direttiva Bolkestein — 8. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa* — Sul supplemento ordinario n. 62/L della GU, serie generale, n. 302 del 31 dicembre 2018 è stata pubblicata la l. 30 dicembre 2018 n. 145,

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021» (cosiddetta legge di bilancio 2019).

Tredici commi (il comma 246 ed i commi dal 675 al 686) dell'art. 1 della legge interessano il tema delle concessioni demaniali marittime: più nel dettaglio, il comma 246 statuisce il diritto dei titolari di concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo e dei punti di approdo (sempre) con finalità turistico-ricreative di mantenere sino al 31 dicembre 2020 i manufatti amovibili realizzati su quelle aree; i commi dal 675 al 679 concernono la disciplina generale e di principio della materia, disponendone una futura (ma cadenzata) e complessiva riforma; quelli dal 680 al 684 si occupano dello specifico (ed assai dibattuto) aspetto dell'assegnazione delle concessioni, cui sono strettamente connesse e correlate le problematiche della durata e della proroga; il comma 685 dispone la sospensione dell'obbligo di pagamento del canone concessorio demaniale per le imprese balneari colpite dagli eventi atmosferici alluvionali dell'autunno scorso; il comma 686, infine, sancisce l'esclusione dall'applicazione della direttiva Bolkestein dell'attività di commercio al dettaglio su aree pubbliche (ivi comprese le aree del demanio marittimo).

Tutte le disposizioni di cui sopra sono entrate in vigore il 1° gennaio 2019.

2. La sospensione (sino al 31 dicembre 2020) dell'obbligo di rimozione delle strutture amovibili — Il comma 246, da un lato, consente il mantenimento — sino al 31 dicembre 2020 — delle strutture amovibili realizzate su aree demaniali per le quali sono state rilasciate concessioni ad uso turistico-ricreativo o titoli abilitativi per la gestione (sempre) ad uso turistico-ricreativo dei punti di approdo e, dall'altro, in qualche modo ribadisce la necessità di un riordino generale della materia, già previsto per la prima volta dall'art. 1, comma 18, d.l. 30 dicembre 2009 n. 194, convertito, con modificazioni, dalla l. 26 febbraio 2010 n. 25 ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ D.l. 30 dicembre 2009 n. 194, «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative», cosiddetto Milleproroghe 2009, convertito, con modificazioni, dalla l. 26 febbraio 2010 n. 25. Il comma 18 dell'art. 1 d.l. 194/2009 (modificato dapprima con l'art. 34-*duodecies* d.l. 18 ottobre 2012 n. 179, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 dicembre 2012 n. 221 e poi con l'art. 1, comma 547, l. 24 dicembre 2012 n. 228, cosiddetta legge di stabilità 2013), ha disposto la proroga al 31 dicembre 2020 del termine di durata delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del d.l. (avvenuta il giorno stesso della pubblicazione in GU ovvero il 30 dicembre 2009) e in scadenza entro il 31 dicembre 2015. Per espressa previsione normativa la proroga ha riguardato le

Si tratta, in altri termini, di una moratoria del potere delle autorità amministrative competenti di ordinare il (ovvero di portare a concreta e materiale esecuzione — laddove già ordinato — l'obbligo di) ripristino dello stato dei luoghi mediante rimozione dei manufatti amovibili di cui all'art. 3, comma 1, lett. e.5, d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 ⁽²⁾.

Nel *mare magnum* delle materie e degli istituti (i più svariati e variegati) disciplinati e nella lunghissima serie di commi che compongono le singole previsioni normative, il legislatore del 2018 richiama le prospettive di riforma delineate, come detto, dal cosiddetto Milleproroghe 2009 (precedente, quindi, di circa 10 anni), quando nello stesso art. 1, legge n. 145/2018 (seb-

concessioni di beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali con finalità turistico-ricreativa, ad uso pesca, acquacoltura ed attività ad essa connesse, e sportive, nonché le concessioni di beni demaniali destinati a porti turistici, approdi e punti di ormeggio dedicati alla nautica da diporto. Vengono, in ogni caso, fatte salve le disposizioni di cui all'art. 03, comma 4-bis, d.l. 5 ottobre 1993 n. 400, convertito, con modificazioni, dalla l. 4 dicembre 1993 n. 494, secondo le quali le concessioni rilasciate o rinnovate per finalità turistico-ricreative di aree, pertinenze demaniali marittime e specchi acquei per i quali si applicano le disposizioni relative alle utilizzazioni del demanio marittimo (escluse quelle rilasciate dalle autorità portuali) possono avere durata superiore a sei anni e comunque non superiore a venti anni, in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere da realizzare e sulla base dei piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo predisposti dalle Regioni. La suddetta proroga avrebbe dovuto consentire, nelle previsioni del legislatore, l'avvio e, auspicabilmente, la conclusione del «procedimento di revisione del quadro normativo in materia di rilascio delle concessioni [...] nel rispetto dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali e di tutela degli investimenti». Per favorire il raggiungimento dei suddetti obiettivi, lo stesso comma 18 ha disposto l'abrogazione del diritto di insistenza consacrato all'art. 37, secondo comma, secondo periodo, c. nav., articolo poi riscritto dalla legge di conversione n. 494/1993.

(²) D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia», cosiddetto testo unico edilizia (TUE). L'art. 3 TUE, nel testo risultante a seguito di diverse modifiche, nel fornire la definizione dei vari interventi edilizi, ricomprende tra gli «interventi di nuova costruzione» (per la realizzazione dei quali è necessario, in linea generale, il permesso di costruire) «l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, ad eccezione di quelli che siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee o siano ricompresi in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti, previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, in conformità alle normative regionali di settore» (cfr., art. 3, comma 1, lett. e.5). Non è questa la sede per affrontare la problematica, per la verità anch'essa assai interessante per le conseguenze che vi sono connesse, relativa alla ricomprensione delle strutture amovibili realizzate su aree demaniali marittime nell'ambito degli interventi di nuova costruzione ovvero in altri tipi di intervento e, in particolare, nella cosiddetta attività di edilizia libera di cui all'art. 6 TUE.

bene qualche centinaia di commi più avanti) tali prospettive, come si dirà subito, vengono rinnovate, rafforzate e, addirittura, puntualmente cadenzate.

Sarebbe stato, da un lato, più corretto e più ragionevole e, dall'altro, più semplice rinviare alle previsioni di riforma contenute nei commi 675 ss. della stessa disposizione normativa.

3. *La rinnovata previsione di una riforma generale e complessiva della materia* — La lettura dei commi 675-686 porta a ritenere ed affermare che, nel prossimo futuro e salvo ripensamenti del legislatore, dovrebbe finalmente assistersi ad una revisione complessiva del sistema giuridico delle concessioni demaniali marittime ⁽³⁾.

⁽³⁾ Dal sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti risulta che sul Sistema informativo del demanio marittimo (SID) — il portale integrato per la pianificazione del demanio e dello spazio marittimo sul quale ogni cittadino può consultare le aree demaniali marittime e la relativa fascia di rispetto nell'intero territorio nazionale su circa 7.500 km. di coste — risultano caricate, al mese di aprile 2018, 52.620 concessioni demaniali marittime. Le concessioni demaniali marittime sono divise per tipo (concessioni rinnovate e concessioni nuove) e per uso. Circa la metà delle concessioni demaniali marittime sono per uso turistico-ricreativo. Le restanti sono state rilasciate per usi diversi: pesca, acquacoltura, diporto, produttivo, tutela ambientale, usi pubblici. Ai fini di una più completa comprensione dell'argomento trattato si ritiene opportuno rammentare che, ai sensi del combinato disposto delle previsioni normative del codice della navigazione e di quelle del relativo regolamento di esecuzione, «chiunque» può presentare domanda per l'occupazione di zone del demanio marittimo o del mare territoriale o di pertinenze demaniali marittime e «per qualsiasi uso» intenda farne. L'amministrazione marittima può concedere l'occupazione o l'uso, anche esclusivo, di beni demaniali (comprese le pertinenze) e di zone di mare territoriale, «compatibilmente con le esigenze del pubblico uso». Le concessioni di durata non superiore a quattro anni e che non importino impianti di difficile rimozione sono rilasciate mediante licenza (cosiddette concessioni per licenza); le concessioni di durata superiore al quadriennio o che importino impianti di difficile rimozione sono rilasciate, invece, mediante atto formale (concessioni vere e proprie). Peraltro, secondo un orientamento dottrinale (C.A. NEBBIA COLOMBA, *Concessioni demaniali marittime tra direttive comunitarie e normativa interna*, Padova, 2013), la licenza riguarderebbe le concessioni di durata non superiore a sei anni, dato che la l. 15 dicembre 2011 n. 217, che ha abrogato il comma 2 dell'art. 01 d.l. 5 ottobre 1993 n. 400 (convertito, con modificazioni, da l. 4 dicembre 1993 n. 494) e, quindi, l'ipotesi del rinnovo automatico, ha modificato ma non ha abrogato il comma 2-bis dello stesso art. 01 che fa riferimento alle concessioni di competenza statale rilasciate con licenza. Le concessioni possono avere per oggetto beni del demanio marittimo, beni ricompresi (anche parzialmente) in zone portuali, zone del mare territoriale, pertinenze demaniali. Sono previste, altresì, concessioni (ma più propriamente autorizzazioni) per l'estrazione e la raccolta di arena, ghiaia, alghe ed altri materiali, per il carico, lo scarico e la sosta di merci o materiali, per l'impianto e l'esercizio di depositi e sta-

Certo il lasso di tempo vanamente trascorso dagli auspici del legislatore del 2009 non costituisce buon viatico, ma — per i motivi cui si avrà modo di accennare in prosieguo — i tempi paiono, ormai, oggettivamente maturi.

Il comma 675 prevede che, entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge (ovvero entro il 1° maggio 2019), il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe dovuto (visto che tale termine è scaduto) adottare un decreto che avrà il compito di fissare i termini e le modalità per la generale revisione del sistema delle concessioni *de quibus*.

A riprova, da un lato, della generalità e dell'importanza della futura novella e, dall'altro, della trasversalità degli interessi coinvolti, il legislatore dispone che il d.P.C. dovrà essere adottato su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e sentiti il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministro per gli affari regionali e la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

La *ratio* e la finalità della prevista riforma generale, espressamente dichiarata dal legislatore, è quella di tutelare, di valorizzare e di promuovere le coste italiane, beni che costituiscono elemento strategico per il sistema economico nazionale, nonché luoghi di attrazione turistica e simboli di immagine del Paese, senza, tuttavia, tralasciare l'esigenza di assicurare, al contempo, l'armonizzazione delle normative europee vigenti in materia.

Il comma 676 precisa, poi, che l'emanando decreto dovrà, in particolare, stabilire condizioni e modalità per procedere:

- a) alla ricognizione e mappatura del litorale e del demanio costiero-marittimo italiano;
- b) all'individuazione dell'effettiva consistenza dello stato dei luoghi, della tipologia e del numero delle concessioni demaniali marittime attualmente vigenti e delle aree demaniali libere e possibili oggetto di concessione;
- c) all'individuazione della tipologia e del numero delle imprese titolari di concessione demaniale marittima e di sub-concessione;

bilimenti costieri e per l'esercizio di servizi portuali con impiego di navi e galleggianti. Probabilmente a seguito dell'ampiezza della previsione normativa «per qualsiasi uso» non vi è uniformità nella individuazione e classificazione degli usi per i quali può essere richiesta ed ottenuta la concessione demaniale marittima. Tuttavia, tradizionalmente si distinguono le concessioni demaniali marittime per: servizi pubblici, attività terminalistiche, attività cantieristiche, attività industriali, commerciali/artigianali, attività e servizi produttivi, finalità turistico-ricreative, pesca ed acquacoltura. Le concessioni di zone del mare territoriale, invece, possono essere rilasciate, per esempio, per il posizionamento di gavitelli o di campi boe e per l'installazione di pontili galleggianti.

- d) alla ricognizione (ivi compresa la quantificazione monetaria) degli investimenti effettuati con riferimento a tutte le concessioni e sub-concessioni di cui alla precedente lett. c), dei tempi di ammortamento agli stessi connessi, nonché dei canoni attualmente applicati in relazione alle diverse concessioni;
- e) all'approvazione dei metodi, degli indirizzi generali e dei criteri per la programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri individuati dall'art. 89, primo comma, lett. h, d.lg. 31 marzo 1998 n. 112 e per i quali tali funzioni sono state conferite a Regioni ed Enti locali ⁽⁴⁾.

Ai sensi del comma 677 il contenuto del d.P.C. dovrà ricomprendere, inoltre, i criteri per strutturare:

- a) un nuovo modello di gestione delle imprese turistico-ricreative e ricettive che operano sul demanio marittimo secondo schemi e forme del cosiddetto partenariato pubblico-privato, con lo scopo di valorizzare la tutela e la più efficiente utilizzazione del bene demaniale, tenendo, in ogni caso, in debita considerazione le singole specificità e le peculiari caratteristiche territoriali secondo criteri di sostenibilità ambientale, di qualità e di professionalizzazione dell'accoglienza e dei servizi, di accessibilità ⁽⁵⁾, di qualità e di modernizzazione delle infrastrutture, di tutela degli ecosistemi marittimi coinvolti, nonché della sicurezza e della vigilanza delle spiagge;
- b) un sistema di *rating* delle imprese turistico-ricreative e ricettive e della qualità balneare;
- c) la revisione organica di tutte le norme vigenti in materia di concessioni demaniali marittime, prime fra tutte le disposizioni in materia di demanio marittimo dettate dal codice della navigazione e dalle leggi speciali;
- d) il riordino delle concessioni ad uso residenziale ed abitativo attraverso la previsione dei criteri di gestione, delle modalità di rilascio e dei

⁽⁴⁾ Il d.lg. 31 marzo 1998 n. 112, «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della l. 15 marzo 1997 n. 59», ha disposto all'art. 89 il conferimento alle Regioni ed agli enti locali di tutte le funzioni non riservate espressamente allo Stato (in quanto ritenute di «rilievo nazionale» e di cui al precedente art. 88) e, tra queste, delle funzioni relative «h) alla programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri».

⁽⁵⁾ Sul tema si veda G.P. CIRILLO, *Il diritto di accesso al mare*, relazione tenuta al convegno «*In litore maris*», svoltosi a Sestri Levante in data 15 e 16 giugno 2018, in www.giustizia-amministrativa.it, studi e approfondimenti, dottrina.

- termini di durata della concessione, comunque, nel rispetto del dettato dell'art. 37 c. nav. e dei principi di imparzialità, di trasparenza e di adeguata pubblicità, tenendo conto, in termini di premialità, dell'idonea conduzione del bene demaniale e della durata della concessione;
- e) la revisione e l'aggiornamento dei canoni demaniali imposti ai concessionari, che dovranno essere modulati in considerazione anche delle peculiari attività svolte dalle imprese del settore, della tipologia dei beni oggetto di concessione (anche con riguardo alle loro pertinenze) e della loro valenza turistica.

Il successivo comma 678 aggiunge che, entro due anni dalla data di adozione del d.P.C. (e, quindi, secondo le previsioni originarie al più tardi entro il 1° maggio 2021, ma il termine è destinato a slittare a causa del mancato rispetto del termine per l'adozione del d.P.C.), le singole amministrazioni competenti per materia (elencate al richiamato comma 675) dovranno provvedere all'esecuzione di tutte le attività necessarie a fornire concreta attuazione alle previsioni dei commi 676 e 677. Ciascuna, ovviamente, per gli aspetti di rispettiva titolarità e competenza.

Il comma 679 dispone che, sulla base degli esiti e dei risultati dei lavori svolti ai sensi dell'indicato comma 678, sarà avviata (deve ritenersi, data la trasversalità della materia, dallo stesso Presidente del Consiglio dei ministri) una procedura di consultazione pubblica, nel rispetto dei principi e delle previsioni della l. 7 agosto 1990 n. 241.

La previsione di tale procedura partecipata, da ritenersi (in mancanza di qualsiasi contraria limitazione) aperta alla partecipazione di tutti i soggetti (pubblici e privati) interessati, costituisce riprova (e, al tempo stesso, giustificazione) della generalità e della collettività degli interessi — pubblici e non — coinvolti dalla preannunciata riforma.

La fase di consultazione pubblica avrà per oggetto le priorità e le modalità di azione e di intervento per la valorizzazione turistica delle aree insistenti sul demanio marittimo e dovrà completarsi nel termine massimo di 180 giorni dalla data di conclusione dei lavori ad opera delle amministrazioni di cui all'art. 678.

Facendo i conti, la fase di consultazione non dovrebbe prolungarsi oltre il 28 ottobre 2021 (ovvero oltre il 180° giorno successivo al termine del 1° maggio 2021 come in precedenza individuato, ma per i motivi detti i termini sono destinati, con tutta probabilità, ad allungarsi).

4. *Principi e criteri di assegnazione* — L'art. 1, legge n. 145/2018 detta, poi, previsioni specifiche ed autonome in materia di assegnazione delle concessioni demaniali marittime.

Il comma 680, infatti, dispone che i principi ed i criteri tecnici per l'assegnazione delle concessioni dovranno essere definiti con (altro e diverso) decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico e di concerto con il Ministro delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

A conferma del fatto che la specifica materia delle assegnazioni, della loro durata e della loro proroga rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, non vengono coinvolti nel procedimento di riforma di tali istituti né il Ministro per gli affari regionali, né la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (che, come detto, sono invece coinvolti ed interessati dal procedimento relativo alla riforma generale della materia).

Peraltro, si registra, sul tema, un nuovo e recentissimo intervento della Corte costituzionale ⁽⁶⁾, la quale — nel dichiarare l'incostituzionalità delle previsioni normative contenute nella l. reg. Liguria 10 novembre 2017 n. 26 statuenti la proroga per trent'anni (ovvero sino al 2047) delle concessioni demaniali marittime con finalità turistiche e ricreative per contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. e, cost. — ha ribadito, in linea con il proprio precedente orientamento ⁽⁷⁾, che la tutela dell'affidamento degli operatori bal-

⁽⁶⁾ C. cost. 9 gennaio 2019 n. 1.

⁽⁷⁾ C. cost. 4 luglio 2013 n. 171, che dichiara l'incostituzionalità dell'art. 1, l. reg. Liguria 30 luglio 2012 n. 24: «Premesso che il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni viola l'art. 117, comma 1, cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, determinando altresì una disparità di trattamento tra operatori economici, in violazione dell'art. 117, comma 2, lett. e, cost., dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo non hanno la possibilità, alla scadenza della concessione, di prendere il posto del vecchio gestore se non nel caso in cui questi non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti, la norma regionale impugnata prevede, a determinate condizioni, una proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo a favore del soggetto già titolare della concessione, senza nemmeno determinare la durata temporale, e il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni e, al contempo, impedisce l'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato, ponendo barriere all'ingresso, tali da alterare la concorrenza (sentenze n. 180, 233, 340 del 2010, 213 del 2011)», con le quali, con argomentazioni analoghe, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della l. reg. Emilia-Romagna n. 8/2009, della l. reg. Friuli-Venezia Giulia n. 13/2009, della l. reg. Toscana n. 77/2009, della l. reg. Marche n. 7/2010, della l. reg. Veneto n. 13/2010 e della l. reg. Abruzzo n. 3/2010 nella parte in cui consentivano proroghe e/o estensioni della durata delle concessioni in essere. C. cost. 24 febbraio 2017 n. 40 che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 8, secondo periodo, della l. reg. Puglia 10 aprile 2015 n. 17, il quale, nel tentativo di tutelare concessioni dema-

niali marittime già rilasciate e che risultino in contrasto con il nuovo Piano delle coste, consentendo, senza il preventivo ricorso a procedure di selezione aperta, pubblica e trasparente tra gli operatori economici interessati, la variazione o traslazione dei titoli esistenti su aree demaniali diverse ed appositamente individuate, determina «un ostacolo all'ingresso di nuovi soggetti nel mercato, non solo risultando invasa la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, in violazione dell'art. 117, comma 2, lett. *e*, cost., ma conseguendone altresì il contrasto con l'art. 117, comma 1, cost., per lesione dei principi di derivazione europea nella medesima materia». Con la medesima pronuncia la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 14, comma 9, l. reg. Puglia n. 17/2015 che, introducendo una proroga alle concessioni demaniali in scadenza, invade la «competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza» e lede i «principi pro-concorrenziali di derivazione europea, con violazione dell'art. 117, comma 2, lett. *e*, cost.». C. cost. 7 luglio 2017 n. 157 dichiara l'incostituzionalità dell'art. 2, comma 1, lett. *c* e *d*, l. reg. Toscana 9 maggio 2016 n. 31, precisando che «La disciplina del rilascio delle concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale che regionale (da ultimo, sentenza n. 40/2017) [...] le competenze amministrative inerenti al rilascio delle concessioni in uso di beni del demanio marittimo risultano conferite alle Regioni in virtù di quanto previsto dall'art. 105, comma 2, lett. *l*, del d.lg. 31 marzo 1998 n. 112 [...] Le relative funzioni sono esercitate, di regola, dai Comuni, in forza dell'art. 42 del d.lg. 30 marzo 1999, n. 96 [...] i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime devono essere stabiliti nell'osservanza dei "principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale" (sentenza n. 213/2011, da ultimo ribadita dalla citata sentenza n. 40/2017); ambiti da ritenersi estranei, in via di principio, alle possibilità di intervento legislativo delle Regioni. Le disposizioni oggetto di censura disciplinano due profili fondamentali dell'affidamento concessorio in disamina, tra loro strettamente collegati. Riguardano, da un lato, la fase di cessazione — per intervenuta scadenza del rapporto — delle concessioni in essere, la disciplina delle utilità correlate all'attività di impresa e delle aspettative patrimoniali del concessionario uscente. Riguardano, dall'altro lato, gli obblighi che dovrà assumere il nuovo concessionario in conseguenza dell'avvenuto subentro. La disciplina statale di riferimento, contenuta nel codice della navigazione, in caso di ordinaria definizione del rapporto, non assegna alcun rilievo alle componenti economico-aziendali dell'impresa del concessionario uscente: le stesse realizzazioni non amovibili, se acquisite al demanio ai sensi dell'art. 49 c. nav., non comportano oneri destinati a gravare sul nuovo concessionario. In altre parole, le disposizioni censurate, anche prescindendo dal merito delle scelte normative, introducono evidenti novità nella regolamentazione delle situazioni patrimoniali conseguenti alla cessazione, per scadenza del termine, delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, differenziando la disciplina della Regione resistente da quella prevista per il resto del territorio nazionale [...] un siffatto obbligo [n.d.r. l'obbligo del concessionario subentrante di pagare un indennizzo a quello uscente] [...] influisce sensibilmente sulle prospettive di acquisizione della concessione, rappresentando una delle componenti del costo dell'affidamento. La previsione dell'indennizzo di cui al citato art. 2, comma 1, lett. *d*, subordinando il subentro nella concessione all'adempimento del suindicato obbligo, incide infatti sulle possibilità di accesso al mercato di riferimento e sulla uniforme regolamentazione dello stesso, potendo costituire, per le imprese diverse dal concessionario uscente, un disincentivo alla partecipazione al concorso che porta all'affidamento. La normativa

neari riguarda una «sfera di competenza riservata in via esclusiva alla legislazione statale, alla quale unicamente spetta disciplinare in modo uniforme le modalità e i limiti della tutela dell'affidamento dei titolari delle concessioni già in essere nelle procedure di selezione per il rilascio di nuove concessioni», per la ragione, appunto, che la tutela di tale affidamento incide sui «criteri e le modalità di affidamento delle concessioni su beni del demanio marittimo», i quali «devono essere stabiliti nell'osservanza dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale, e corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera e, cost.».

A differenza di quanto disposto con riferimento al d.P.C. che dovrà riformare l'assetto generale delle concessioni, per questo secondo d.P.C., destinato alla disciplina delle assegnazioni, non è stabilito un termine di adozione ⁽⁸⁾.

Tuttavia, il comma 681 precisa che, una volta conclusa la fase di consultazione pubblica (di cui al comma 679), dovrà provvedersi all'assegnazione delle aree concedibili e prive di concessioni in essere alla data di entrata in vigore della legge (ovvero al 1° gennaio 2019), nel rispetto dei (e secondo i) principi e criteri stabiliti dall'emanando d.P.C.

Allora, dalla lettura combinata dei due citati commi pare, comunque, potersi affermare che sarebbe quanto meno opportuno ed utile che il d.P.C. sulle assegnazioni fosse adottato prima della conclusione della fase di partecipazione pubblica, la quale, come precisato in precedenza, dovrebbe terminare (secondo le previsioni e salvo slittamenti) entro e non oltre il 28 ottobre 2021.

5. *Le proroghe (al 1° gennaio 2034)* — Il comma 682 dispone che le concessioni demaniali marittime di cui all'art. 01, comma 1, d.l. 5 ottobre 1993

regionale impugnata viola dunque la competenza esclusiva statale in materia di “tutela della concorrenza”, non essendo peraltro qualificabile come pro-concorrenziale (sentenze n. 165/2014 e n. 288/2010)». C. cost. 7 giugno 2018 n. 118, che dichiara l'incostituzionalità dell'art. 3, comma 3, l. reg. Abruzzo 27 aprile 2017 n. 30 nella parte in cui stabilisce che, nell'esercizio delle proprie funzioni, i Comuni garantiscono che il rilascio di nuove concessioni avvenga senza pregiudizio del legittimo affidamento degli imprenditori balneari titolari di concessioni rilasciate anteriormente al 31 dicembre 2009.

⁽⁸⁾ Soltanto il passare del tempo consentirà di appurare se la mancata indicazione di un termine per l'adozione del d.P.C., in un testo legislativo che per ogni altra futura incombenza indica con accurata precisione le varie scansioni temporali, costituisca una scelta effettivamente voluta dal legislatore e, nel caso, per il raggiungimento di quali finalità.

n. 400 ⁽⁹⁾ e ancora vigenti al 1° gennaio 2019 (data di entrata in vigore della legge) sono «prorogate» per quindici anni a decorrere da quella stessa data ovvero sino al 1° gennaio 2034.

L'oggetto di tale prima proroga è costituito, quindi, dalle concessioni demaniali marittime appartenenti ad una delle categorie individuate dalla richiamata disposizione normativa del 1993 e vigenti al 1° gennaio 2019.

Viene, poi, aggiunto che al termine del predetto periodo (ovvero a decorrere dal 2 gennaio 2034) le disposizioni adottate con il d.P.C. di cui al comma 677 (che — come detto — va letto in combinato disposto con il comma 675 e che, secondo le previsioni, avrebbe dovuto essere adottato entro il 1° maggio 2019), dovranno rappresentare lo strumento per individuare le migliori procedure da adottare per ogni singola gestione del bene demaniale.

La previsione avrebbe potuto, forse, essere più completa con il richiamo anche del d.P.C. di cui al comma 680, dato che con esso dovranno essere disciplinati e fissati i criteri di assegnazione, di durata e di proroga delle concessioni demaniali e, per l'effetto, i relativi procedimenti.

Con una previsione normativa assai articolata, il comma 683 dispone una seconda proroga (ancora una volta) sino al 1° gennaio 2034 (cioè per quindici anni a decorrere dalla sua data di entrata in vigore) delle concessioni rientranti nelle tipologie di cui al precedente comma 682 (ovvero di cui all'art. 01, d.l. 400/1993) purché vigenti al 30 dicembre 2009 (data di entrata in vigore del d.l. 194/2009) e di quelle rilasciate dopo tale data, ma a seguito di una procedura amministrativa attivata prima del 31 dicembre 2009 e nel rispetto dell'art. 18 d.P.R. 15 febbraio 1952 n. 328 ⁽¹⁰⁾ ovvero per le quali il rinnovo è avvenuto nel rispetto dell'art. 02 d.l. 5 ottobre 1993 n. 400, convertito con modificazioni dalla l. 4 dicembre 1993 n. 494, ribadendo che, alla scadenza del termine fissato, le disposizioni adottate con il decreto di cui al comma 677 rappresentano (*rectius* dovranno rappresentare) lo stru-

⁽⁹⁾ D.l. 5 ottobre 1993 n. 400, «Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime», convertito, con modificazioni, con l. 4 dicembre 1993 n. 494. La richiamata legge di conversione ha premesso, all'art. 1 del decreto, gli art. 01, 02, 03 e 04. L'art. 01, comma 1, dispone che «la concessione dei beni demaniali marittimi può essere rilasciata, oltre che per servizi pubblici e per servizi e attività portuali produttive, per l'esercizio delle seguenti attività: a) gestione di stabilimenti balneari; b) esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio; c) noleggio di imbarcazioni e natanti in genere; d) gestione di strutture ricettive ed attività ricreative e sportive; e) esercizi commerciali; f) servizi di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo, compatibilmente con le esigenze di utilizzazione di cui alle precedenti categorie di utilizzazione».

⁽¹⁰⁾ L'art. 18 reg. nav. mar. disciplina il procedimento di pubblicazione delle domande di rilascio delle concessioni demaniali marittime.

mento per individuare le migliori procedure da adottare per ogni singola gestione del bene demaniale.

La finalità della previsione normativa è quella di assicurare la tutela e la custodia delle coste italiane oggetto di concessione, in quanto costituenti risorse basilari per il Paese e, al tempo stesso, di proteggere l'occupazione ed il reddito delle imprese (balneari) venutesi a trovare in situazione di grave crisi a causa dei consistenti danni patiti a seguito dei cambiamenti climatici e degli (non infrequenti e connessi) eventi atmosferici calamitosi e straordinari.

Per comprendere la differenza tra le ipotesi disciplinate al comma 682 e quelle normate al comma 683 pare opportuna la seguente sintesi.

Il comma 682 ha prorogato sino al 1° gennaio 2034 la durata delle concessioni demaniali marittime di cui all'art. 01 d.l. 400/1993 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 494/1993) vigenti al 1° gennaio 2019.

Il comma 683 dispone identica proroga (al 1° gennaio 2034) sempre per le concessioni demaniali marittime di cui al citato art. 01 d.l. n. 400/1993, però se:

- vigenti al 30 dicembre 2009 oppure
- rilasciate dopo il 30 dicembre 2009, ma a conclusione di procedimenti amministrativi avviati entro quella data (ovvero, precisa la norma, «prima del 31 dicembre 2009») e condotti nel rispetto delle regole dettate dal reg. nav. mar. (e, quindi, in particolare dell'obbligo di pubblicazione delle domande di rilascio) ovvero rinnovate automaticamente per sei anni ai sensi dell'art. 02 d.l. n. 400/1993 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 494/1993).

Come detto, anche il comma 683 (con formulazione identica a quella contenuta nel comma precedente) ribadisce che al termine del periodo di proroga (e, quindi, dal 2 gennaio 2034 in poi) dovranno essere individuate le migliori procedure da adottare per ogni singola gestione del bene demaniale secondo le disposizioni del d.P.C. di cui al comma 677 (che avrebbe dovuto essere adottato, come ripetuto più volte, entro 1° maggio 2019).

Il comma 684 dispone, infine, la vigenza per quindici anni a decorrere dal 1° gennaio 2019 (e, quindi, ancora una volta sino al 1° gennaio 2034) delle concessioni demaniali marittime rilasciate per finalità residenziali ed abitative (peraltro già prorogate al 31 dicembre 2016 dal d.l. 19 giugno 2015 n. 78) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Il d.l. 19 giugno 2015 n. 78, «Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali», convertito, con modificazioni,

Sia per la complessità della materia, sia per l'intervento sullo specifico aspetto della durata delle concessioni di numerose disposizioni normative (quasi sempre non coordinate tra di loro), sia, infine, per la non univocità delle tipologie di concessioni, non risulta facile accertare se tutte le concessioni il cui termine finale di efficacia viene fissato al 1° gennaio 2034 dalla legge n. 145/2018 debbano essere vigenti al 1° gennaio 2019 (data di entrata in vigore della legge stessa).

Pur non essendo questa la sede per approfondire la questione, vale la pena rilevare come la circostanza sia decisiva per potersi parlare o meno di vera e propria «proroga» della durata delle concessioni.

E non è certo un caso che la legge n. 145/2018 non utilizzi il termine «proroga», ma si limiti (non soltanto al comma 682, ma anche ai commi 683 e 684) sempre e comunque a disporre che le concessioni hanno una durata di quindici anni a decorrere dalla data della sua entrata in vigore (1° gennaio 2019) e, quindi, sino al 1° gennaio 2034.

Mentre le concessioni ricomprese nel comma 682 devono essere espressamente vigenti al 1° gennaio 2019, le ipotesi di cui ai commi 683 e 684 parrebbero, almeno a prima lettura, ricomprendere anche casi di concessioni non più vigenti a quella data. Se così fosse, per queste ultime non potrebbe parlarsi di vera e propria proroga, ma sarebbe, forse, più corretto inquadrare la fattispecie nell'istituto della reviviscenza dell'efficacia di quei titoli abilitativi ⁽¹²⁾.

dalla l. 6 agosto 2015 n. 125, disponeva, all'art. 7, comma 9-*duodevicies*, che «Le utilizzazioni delle aree di demanio marittimo per finalità diverse da quelle turistico-ricreative, di cantieristica navale, pesca e acquacoltura, in essere al 31 dicembre 2013, sono prorogate fino alla definizione del procedimento di cui al comma 9-*septies* e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2016».

⁽¹²⁾ È principio pacifico in dottrina e giurisprudenza quello secondo il quale la proroga del termine finale di efficacia di un atto amministrativo può essere legittimamente disposta soltanto quando tale termine non sia ancora scaduto (in dottrina v. A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, XV ed., Napoli, 1989, 697; in giurisprudenza cfr. Cons. St., sez. IV, 28 ottobre 1993 n. 954; Cons. St., sez. IV, 22 maggio 2006 n. 3025; TAR Sardegna-Cagliari, sez. II, 13 luglio 2007 n. 1618; Cons. St., sez. IV, 29 luglio 2008 n. 3768; TAR Sicilia-Catania, sez. II, 23 aprile 2012 n. 1080; Cons. St., sez. IV, 25 giugno 2013 n. 3458; TAR Lazio-Roma, sez. I, 10 dicembre 2013 n. 10615; Cons. St., sez. IV, 22 dicembre 2013 n. 8462; TAR Lombardia-Milano, sez. II, 15 marzo 2018 n. 734). Il principio, che vale anche nel caso di proroghe disposte da atti normativi, è applicabile in relazione ad ogni provvedimento amministrativo che sia stato sottoposto ad un termine finale di efficacia, atteso che un conto è disporre la prosecuzione dell'efficacia nel tempo di un originario provvedimento (cioè prolungare nel tempo una situazione giuridica in atto), altra cosa è consentire nuovamente lo svolgimento di un'attività in precedenza preclusa per sopravvenuta inefficacia dell'atto abilitativo e, quindi, far rivivere una situazione già cessata per il decorso del termine ori-

ginariamente stabilito (Cons. St., sez. IV, 21 giugno 2001 n. 3349; TAR Sicilia-Catania, sez. III, 21 settembre 2004 n. 2595; TAR Lombardia-Milano, sez. II, 15 marzo 2018 n. 734). *Contra*: un orientamento rimasto, a quanto consta, isolato ha, invece, affermato che «il regime tipico degli atti di proroga — secondo cui essi potrebbero intervenire quando ancora il termine da prorogare non sia ancora scaduto — riguarda soltanto proroghe concesse a livello amministrativo e non anche per quelle previste da una legge, la quale è libera di prevederle come potenzialmente operanti anche a termini originari scaduti» (TAR Lazio-Roma, sez. I, 1 giugno 1987 n. 1124). Ora, con riferimento alle concessioni demaniali marittime disciplinate al comma 682 pare, comunque, appropriato e corretto parlare di sostanziale «proroga», in quanto si tratta di titoli abilitativi vigenti alla data di entrata in vigore della legge e, quindi, di concessioni con un termine finale non ancora venuto a scadenza nel momento del suo prolungamento. Non appare, invece, certo che si possa parlare di proroga anche per tutte le ipotesi di cui ai commi 683 e 684, potendosi probabilmente ipotizzare anche casi di concessioni scadute al 1° gennaio 2019: se così effettivamente fosse, per quelle fattispecie si porrebbe la questione dell'inquadramento del prolungamento di efficacia disposto dalla legge n. 145/2018 non in termini di proroga, ma più correttamente di reviviscenza. Vale la pena di rammentare, inoltre, che la proroga delle concessioni demaniali marittime deve essere tenuta ben distinta dal rinnovo delle medesime. Sulla questione si richiama Cons. St., sez. VI, 3 dicembre 2018 n. 6853, che, assai chiaramente, ribadisce che «a differenza della proroga della concessione, che determina il prolungamento — senza soluzione di continuità — della durata della concessione in essere, il rinnovo della concessione integra gli estremi di una nuova concessione che si sostituisce alla precedente ormai scaduta». Le conseguenze della distinzione sono assai rilevanti in termini, tra l'altro, di acquisizione al patrimonio dello Stato delle opere non facilmente amovibili: infatti, in caso di rinnovo ovvero «decorso il termine di durata, scaduta l'originaria concessione, si verifica *ipso iure*, ai sensi dell'art. 49 cod. nav., la devoluzione a favore dello Stato: ossia, sebbene la concessione sia stata rinnovata, le opere non agevolmente rimuovibili realizzate dal concessionario nel periodo di efficacia della concessione scaduta — fatta poi oggetto di rinnovo — sono acquisite con effetto legale automatico al demanio statale. Coerentemente all'effetto costitutivo prodottosi *ex lege*, l'atto amministrativo di acquisizione o incameramento ha efficacia meramente dichiarativa di una vicenda traslativa ormai conclusa. Sicché il rinnovo della concessione non posticipa affatto l'effetto traslativo della proprietà già prodottosi alla scadenza del termine di durata della concessione» (Cons. St., n. 6853/2018, *cit.*; nello stesso senso: Cons. St., sez. VI, 27 settembre 2018 n. 5556). Solo nell'ipotesi in cui il titolo concessorio sia stato oggetto di rinnovo automatico, prima della data di naturale scadenza della concessione, il principio dell'accessione gratuita di cui all'art. 49 c. nav. non trova applicazione (TAR Campania-Napoli, sez. VII, 6 giugno 2017 n. 3018). Sull'argomento pare assai interessante la recente pronuncia del TAR Toscana-Firenze, sez. III, 27 novembre 2018 n. 1551, la quale ha precisato che «l'art. 1, comma 251, della legge finanziaria 2007 (legge n. 296/2006), nel rideterminare la misura dei canoni dovuti per le concessioni demaniali, differenzia le opere insistenti sull'area demaniale in “impianti di facile rimozione”, “impianti di difficile rimozione” (secondo la distinzione già operata dal codice della navigazione, r.d. 30 marzo 1942 n. 327), ovvero “pertinenze”. Pertanto, non tutti i manufatti insistenti su aree demaniali partecipano della natura pubblica e dell'inerente qualificazione demaniale della titolarità del sedime, poiché solo ad alcuni, nella stessa dizione della legge, appartiene la natura pertinenziale. Per gli altri (che la legge indica come di difficile o non dif-

6. *La sospensione dell'obbligo di pagamento del canone demaniale* — Il comma 685 prevede, quale misura straordinaria di tutela delle attività turistiche che hanno subito danni a causa degli eventi atmosferici eccezionali verificatisi nei mesi di ottobre e novembre del 2018, ubicate nelle regioni per le quali è stato dichiarato lo stato di emergenza con deliberazione del Consiglio dei ministri dell'8 novembre 2018 ⁽¹³⁾, la sospensione in favore delle imprese balneari dell'obbligo di pagamento del canone demaniale.

Il risparmio derivante alle imprese balneari dalla suddetta sospensione costituisce mera anticipazione del risarcimento dovuto dallo Stato per i danni dalle medesime subiti: per tale motivo la misura straordinaria è disposta fino alla materiale erogazione del risarcimento (che, pertanto, dovrà tener conto — in termini di conguaglio — del suddetto risparmio) e, comunque, per un termine massimo di cinque anni.

In assenza di ulteriori indicazioni circa la decorrenza del termine quinquennale paiono possibili (almeno) due interpretazioni.

Potrebbe ritenersi che, per i soggetti sopra indicati, l'obbligo di pagamento del canone demaniale sia sospeso fino al 1° gennaio 2024 (ovvero per cinque anni dalla data di entrata in vigore della legge in commento).

ficile rimozione: definizione che appare inadatta a stabilire una differenza di categoria, dato che anche gli immobili pertinenziali possono essere, di per sé, rimovibili con facilità o con difficoltà) si deve allora riconoscere, per esclusione, la qualificazione di cose immobili di proprietà privata fino a tutta la durata della concessione, evidentemente in forza di un implicito diritto di superficie. Tale conclusione è avvalorata dall'art. 49 c. nav. che, per le opere non amovibili, prevede, salvo che non sia diversamente stabilito nell'atto di concessione, l'acquisizione allo Stato solo al momento della cessazione della concessione "senza alcun compenso o rimborso, salva la facoltà dell'autorità concedente di ordinarne la demolizione con la restituzione del bene demaniale nel pristino stato". È quindi solo con la cessazione effettiva del rapporto nascente dalla concessione che si verifica, con l'accessione al demanio, l'espansione all'immobile sovrastante della natura pubblica del suolo, e perciò viene a sussistere il presupposto per la sua qualificazione funzionale come pertinenza demaniale (Cons. Stato, VI, 13 giugno 2013 n. 3307) [...] il principio dell'accessione gratuita di cui al ricordato art. 49 c. nav. non trova applicazione prima della avvenuta scadenza e del connesso ritorno del possesso del bene in capo all'ente pubblico e poiché per effetto dei successivi rinnovi i ricorrenti sono sempre rimasti concessionari dell'area mentre la pubblica amministrazione è costantemente rimasta estranea al possesso dell'area, conservando la propria posizione di concedente senza soluzione di continuità, non si sono verificati i presupposti della cessione gratuita dell'edificio allo Stato».

⁽¹³⁾ Con la delibera del Consiglio dei ministri 8 novembre 2018, pubblicata sulla GU 15 novembre 2018 n. 159, è stato dichiarato lo stato di emergenza in conseguenza degli eccezionali eventi atmosferici verificatisi a partire dal giorno 2 ottobre 2018 nei territori delle regioni Calabria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Toscana, Sardegna, Sicilia, Veneto e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

Ma potrebbe anche sostenersi che il termine di sospensione inizi a decorrere dal momento in cui l'adempimento dell'obbligo di pagamento avrebbe potuto essere effettivamente richiesto ovvero dalla data della scadenza del termine per provvedere al pagamento del canone demaniale.

Tale seconda lettura pare farsi preferire sia per un argomento letterale, sia per un motivo sostanziale.

In primo luogo si rileva che tutte le volte in cui (e come visto non sono poche) il legislatore del 2018 ha inteso riportare un termine alla data di entrata in vigore della legge lo ha previsto e dichiarato espressamente: con riferimento alla sospensione de qua, invece, non vi è alcun espresso collegamento alla data di entrata in vigore della legge.

In secondo luogo collegare il periodo di durata della sospensione alle effettive scadenze di pagamento incombenti sulle singole imprese balneari costituisce applicazione del principio di uguaglianza, assicurando a ciascuna di esse la sospensione dell'obbligo di pagamento per uno stesso periodo.

Dato che ogni impresa balneare è soggetta a diversi termini di scadenza del canone demaniale, l'applicazione del primo indirizzo (ovvero una sospensione generale sino al 1° gennaio 2024) non arrecherebbe alle imprese il medesimo vantaggio (o, secondo la terminologia utilizzata dal legislatore, «risparmio»).

Va considerato, ad ogni buon conto, che, poiché il risparmio derivante dalla suddetta sospensione dovrà poi essere conguagliato con la somma effettivamente spettante a titolo risarcitorio, eventuali squilibri derivanti dall'applicazione della norma in ossequio al primo indirizzo interpretativo sarebbero comunque superati in quella sede.

7. Per le attività di commercio al dettaglio su aree pubbliche niente direttiva Bolkestein — Come anticipato in principio di commento, il comma 686 dispone l'espressa esclusione dall'applicazione della dir. 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (nota come direttiva Bolkestein o, anche, direttiva «servizi») ⁽¹⁴⁾ del commercio al dettaglio su aree pubbliche di cui all'art. 27 d.lg. 31 marzo 1998 n. 114, ivi comprese, quindi, le aree del demanio marittimo ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁴⁾ Attuata in Italia per mezzo del d.lg. 26 marzo 2010 n. 59.

⁽¹⁵⁾ L'art. 27 d.lg. 31 marzo 1998 n. 114 definisce, alla lett. *a*, il «commercio sulle aree pubbliche» come «l'attività di vendita di merci al dettaglio e la somministrazione di alimenti e bevande effettuate sulle aree pubbliche, comprese quelle del demanio marittimo o sulle aree private delle quali il Comune abbia la disponibilità, attrezzate o meno, coperte o scoperte» e precisa, alla lett. *b*, che costituiscono «aree pubbliche,

La *ratio* della previsione normativa è quella di promuovere e garantire gli obiettivi di politica sociale connessi alla tutela dell'occupazione ⁽¹⁶⁾.

Così, le attività di commercio al dettaglio sulle aree pubbliche vengono inserite tra i «servizi esclusi» di cui all'art. 7 d.lg. 26 marzo 2010 n. 59 ⁽¹⁷⁾, con l'effetto di risultare escluse dall'obbligo del rispetto delle procedure di selezione ad evidenza pubblica disciplinate al successivo art. 16 dello stesso decreto ⁽¹⁸⁾.

8. *Considerazioni conclusive* — Il guanto di sfida è rilanciato. Il legislatore italiano ha messo nero su bianco, in modo assai nitido e preciso, l'intendimento di resistere, almeno per un certo periodo di tempo, al tentativo dell'Unione europea di assoggettare il rilascio delle concessioni delle aree demaniali, ivi comprese quelle del demanio marittimo, alle procedure di evidenza pubblica.

Per la verità il legislatore statale (affiancato, nel suo tentativo, da numerose Regioni) ⁽¹⁹⁾ dovrà fare i conti non solo con l'ordinamento sopranazionale ⁽²⁰⁾, ma anche con autorevolissime prese di posizione pro-concorren-

le strade, i canali, le piazze, comprese quelle di proprietà privata gravate da servitù di pubblico passaggio ed ogni altra area di qualunque natura destinata ad uso pubblico».

⁽¹⁶⁾ Una stima apparsa sul quotidiano *La Nazione* del 7 dicembre 2018, p. 30, parla di «200 mila commercianti che lavorano sul suolo pubblico. Fruttivendoli, fiorai, venditori di panini. Dai posteggi fissi nei mercati rionali, alle bancarelle a rotazione degli ambulanti».

⁽¹⁷⁾ All'art. 7, comma 1, d.lg. 59/2010, dopo la lett. *f*, viene aggiunta la seguente: «*f-bis*) alle attività del commercio al dettaglio sulle aree pubbliche». L'unica, ragionevole spiegazione del motivo per il quale dopo la lett. *f* non si aggiunga una lettera *g* ma si prosegua con una lett. *f-bis* non può che essere quella della volontà di assicurare una immediata riconoscibilità della circostanza che si tratta di una lettera non presente nel testo normativo originario, ma aggiunta successivamente. Comunque a discapito, secondo una prassi molto cara al legislatore italiano, della linearità e della semplicità della norma.

⁽¹⁸⁾ All'art. 16 d.lg. 59/2010 è aggiunto, dopo il comma 4, il seguente: «*4-bis*. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano al commercio su aree pubbliche di cui all'art. 27 del d.lg. 31 marzo 1998, n. 114». In tema di linearità e modalità di redazione normativa valgono le considerazioni formulate alla nota precedente. Infine il comma 686, legge n. 145/2018 abroga espressamente l'art. 70 d.lg. 59/2010 che dettava una disciplina specifica in materia di commercio al dettaglio sulle aree pubbliche, disciplina che non ha più ragion d'essere all'interno di un testo normativo (il d.lg. 59/2010 appunto) non più applicabile a quelle fattispecie.

⁽¹⁹⁾ Si rinvia, sul punto, a quanto detto in precedenza e, in particolare, alle note 6 e 7.

⁽²⁰⁾ La posizione dell'Unione europea in materia è ben definita: ormai da più di dieci anni. C. giust. UE 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15, ha sancito il

ziali, per così dire, interne allo stesso ordinamento nazionale, quali quelle dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ⁽²¹⁾, della Corte costi-

contrasto con il diritto eurounitario della proroga automatica (ovvero senza l'esperimento di una gara pubblica) delle concessioni demaniali al 31 dicembre 2020 stabilita dal comma 18 dell'art. 1 d.l. 400/1993 come, da ultimo, modificato dal d.l. 179/2012 e dalla legge n. 228/2012. La diatriba è proseguita con la lettera di messa in mora inviata dall'UE all'Italia in data 29 gennaio 2009 (procedura di infrazione n. 2008/4908), cui ha fatto seguito una lettera di messa in mora complementare inviata il 5 maggio 2010. La procedura di infrazione comunitaria si è chiusa in data 27 febbraio 2012 soltanto dopo che, con il d.l. 194/2009 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 25/2010), l'Italia ha abrogato il diritto di insistenza (e, quindi, la preferenza per il concessionario uscente) e, con la legge n. 217/2011, ha abrogato il comma 2 dell'art. 01 d.l. 400/1993 e, quindi, l'istituto del rinnovo automatico.

(²¹) Il riferimento è, in particolare, alla segnalazione AS481 del 20 ottobre 2008, con la quale AGCM critica sia il diritto di insistenza di cui all'art. 37, secondo comma, seconda parte, c. nav. (diritto che, secondo AGCM, potrebbe operare, tutt'al più, come criterio di assegnazione meramente residuale e sussidiario in una situazione di completa e totale equivalenza tra le diverse domande di concessione relative allo stesso bene demaniale), sia il rinnovo automatico di cui all'art. 01, comma 2, d.l. 400/1993, che — secondo AGCM — non stimola il concessionario a corrispondere un canone più elevato, né ad offrire migliori servizi agli utenti. Secondo l'Autorità antitrust per tutelare la concorrenza sarebbe, invece, opportuno prevedere: *a*) procedure di rinnovo e di rilascio delle concessioni basate sulla valutazione dell'effettiva equipollenza delle condizioni offerte dal concessionario uscente e dagli altri aspiranti sul piano della rispondenza agli interessi pubblici; *b*) un'ideonea pubblicità della procedura, al fine di riconoscere alle imprese interessate le stesse opportunità concorrenziali rispetto al titolare della concessione scaduta o in scadenza; *c*) l'eliminazione di tutti gli elementi che avvantaggiano a priori il precedente concessionario. Con riferimento alla durata delle concessioni l'Autorità osserva che non è necessario parametrarla al tempo occorrente per il recupero degli investimenti effettuati dal concessionario, ritenendosi sufficiente che il valore di quegli investimenti sia posto, al momento della gara, come base dell'asta o, comunque, venga adeguatamente considerato in quella sede. Con una nuova, recente segnalazione (S3470 decisa nella riunione del 12 dicembre 2018) AGCM «segnala l'opportunità di adottare in tempi celeri una nuova normativa relativa alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative che preveda l'immediata selezione dei concessionari in base a principi di concorrenza, imparzialità, trasparenza e pubblicità e che garantisca all'amministrazione competente un utilizzo efficiente delle risorse demaniali e un'adeguata remunerazione del bene, tale da consentire il trasferimento di una parte maggiore della rendita alla collettività». In sede di raccomandazioni l'Autorità «in linea generale auspica che, laddove possibile, la necessità di ricorrere al regime concessorio venga verificata a fondo e in ogni caso ne siano ripensate profondamente l'ampiezza, la durata e le modalità di subentro al concessionario già presente. Per le concessioni in scadenza o già scadute, l'Autorità ribadisce l'importanza del ricorso a modalità di affidamento competitive, evitando proroghe e i rinnovi automatici. Un regime concessorio maggiormente coerente con i principi della concorrenza e volto a valorizzare i limitati spazi per il confronto competitivo presenti in molti dei servizi in concessione sarebbe estremamente prezioso per garantire ai cittadini una gestione delle infrastrutture e un'offerta di servizi pubblici più efficiente e di migliore qualità e sicurezza; non ultimo, potrebbe

tuzionale, dei giudici amministrativi di primo ⁽²²⁾ e di secondo grado ⁽²³⁾ e della dottrina più autorevole e prevalente.

E quei conti dovranno, ancora una volta, essere effettuati senza poter disattendere ovvero trascurare importanti e fondamentali principi dell'ordinamento eurounitario, ma anche nazionale: il principio della libera concorrenza del mercato, della libertà di stabilimento, della parità di trattamento e di non discriminazione, della pubblicità e trasparenza e della riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato della materia della tutela dell'affidamento dei concessionari.

Il quadro della vicenda appare, francamente, incerto, tanto da condurre a ritenere che, al momento, l'unica certezza è quella di ... non poter avere certezze ⁽²⁴⁾.

Pur non essendo questa la sede più adatta per affrontare adeguatamente una questione assai complessa ed articolata, pare comunque opportuno

contribuire in misura significativa alla crescita economica e, soprattutto, alla ripresa degli investimenti di cui il Paese necessita». Con riferimento alle concessioni portuali e marittime, poi, l'Autorità raccomanda «un chiarimento dei ruoli e delle competenze dei vari attori del settore; il recepimento da parte delle Autorità di sistema portuale delle indicazioni fornite dai regolatori, definendo chiaramente ex ante criteri chiari e non discriminatori di accesso e utilizzo delle infrastrutture e attivandosi per lo svolgimento di procedure ad evidenza pubblica, indipendentemente dalle istanze dei soggetti interessati». Infine, per quanto concerne, nello specifico, le concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative AGCM raccomanda «l'adozione in tempi brevi di una nuova normativa che preveda l'immediata selezione dei concessionari in base a principi di concorrenza, imparzialità, trasparenza e pubblicità e che garantisca all'amministrazione competente un utilizzo efficiente delle risorse demaniali e un'adeguata remunerazione del bene, tale da consentire il trasferimento di una parte maggiore della rendita alla collettività».

⁽²²⁾ TAR Liguria-Genova, sez. I, 26 aprile 2006 n. 406; TAR Lazio-Latina 8 settembre 2006 n. 610; TAR Liguria-Genova, sez. I, 20 marzo 2007 n. 546; TAR Calabria-Reggio Calabria, sez. I, 23 novembre 2011 n. 833; TAR Lombardia-Milano, sez. IV, 26 settembre 2014 n. 2401; TAR Sardegna-Cagliari, sez. I, 28 gennaio 2015 n. 224; TAR Puglia-Lecce, sez. III, 30 novembre 2018 n. 1531.

⁽²³⁾ Cons. St., sez. VI, 25 gennaio 2005 n. 168; Cons. St., sez. VI, 26 ottobre 2006 n. 6421; Cons. St., sez. VI, 6 giugno 2008 n. 2721; Cons. St., sez. VI, 14 agosto 2015 n. 3936.

⁽²⁴⁾ Non può essere condivisa l'opinione di chi, già prima dell'approvazione definitiva della legge in commento, ha dichiarato che con quella novella «le concessioni balneari escono dalla Bolkestein», fregiandosi di aver portato «a casa una prima vittoria perché per i prossimi 15 anni il comparto è escluso dalla direttiva Bolkestein»: le parole sono attribuite al Ministro delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo e ad una nota congiunta dei capigruppo della Lega di Camera e Senato da un articolo pubblicato su *Messaggero.it* del 18 dicembre 2018 dal titolo «Concessioni balneari, proroga di 15 anni: manca solo la ratifica del Senato».

rammentare come — sino ad oggi — le tesi sostenute dai fautori della legittimità delle reiterate proroghe legali e dei sostanziali rinnovi automatici della durata delle concessioni si siano fondate, in sintesi e principalmente:

- a) sull'inapplicabilità della direttiva «servizi» alle concessioni demaniali marittime;
- b) sull'insormontabile necessità di tutela del principio del legittimo affidamento ingeneratosi (e consolidatosi) nel tempo tra gli attuali concessionari, nonché dei principi di adeguatezza e proporzionalità che impongono di conciliare la finalità di realizzare la libera concorrenza con l'equilibrio finanziario delle imprese concessionarie e, per l'effetto, di commisurare la durata dei titoli abilitativi alla proficua realizzabilità degli investimenti;
- c) sulla necessità di tutelare l'esigenza di certezza del diritto, tenendo conto che i concessionari non avrebbero potuto prevedere la definitiva scadenza delle concessioni loro rilasciate e che, per questo motivo, il mancato rinnovo delle medesime verrebbe a rappresentare un fatto imprevedibile in grado di alterare il "sinallagma contrattuale" che impedirebbe ai concessionari di realizzare appieno gli investimenti effettuati e/o programmati;
- d) sul carattere eccezionale e transitorio delle proroghe, dirette a consentire, da un lato, il completamento degli ammortamenti degli investimenti effettuati nel corso degli anni e, dall'altro, una generale riforma della materia anche al fine di uniformare l'ordinamento interno ai principi ed alle norme sovranazionali.

Si tratta di tesi che, pur già ampiamente ed autorevolmente sostenute, sono state però motivatamente e reiteratamente disattese sia in sede eurounitaria, sia in sede nazionale, e che, fino ad oggi, non si sono dimostrate in grado di incrinare i prevalenti ed autorevoli orientamenti che in quelle sedi si sono (anzi, sempre più) consolidati.

Pertanto, per poter continuare a battere quei sentieri pare imprescindibile, quanto meno, ricercare argomentazioni nuove e/o diverse rispetto a quelle rinvenute e fatte valere sino ad oggi.

L'alternativa è provare a ricercare tesi completamente nuove, tentare di scoprire sentieri non ancora battuti.

Anche il perseguimento di tale secondo proposito, però, si prospetta tutt'altro che facile e, anzi, probabilmente più difficile ed impervio del primo.

Pare, tuttavia, a chi scrive che — proprio per la solidità della posizione assunta dall'Europa e dai giudici italiani in merito alle tesi sino ad oggi prospettate — la seconda sia la soluzione che, forse, potrebbe presentare maggiori possibilità di successo.

Gli argomenti sui quali si potrà provare a puntare in futuro potrebbero concentrarsi:

- 1) sulla possibilità di creare un sistema di rilascio e di rinnovo delle concessioni demaniali che, nel rispetto delle normative eurounitarie e nazionali, non sia assoggettato all'obbligo della procedura ad evidenza pubblica;
- 2) sul concetto di «interesse transfrontaliero certo» e sugli elementi che lo determinano: il luogo geografico nel quale è posto il bene demaniale, il valore economico della concessione e, soprattutto, gli eventuali elementi di specificità in grado di concentrare l'interesse a conseguire le concessioni demaniali sulle sole imprese con sede in Italia;
- 3) sui «motivi imperativi di interesse generale» che potrebbero prospettare la sussistenza di legittime esigenze di deroga alle regole pubblicistiche;
- 4) sul concetto di «scarsità delle risorse naturali», valutato in stretta connessione con l'unicità della conformazione territoriale dell'Italia ⁽²⁵⁾.

Tralasciando gli aspetti enunciati ai punti successivi (che, vale la pena ribadirlo chiaramente, meritano senz'altro ulteriori approfondimenti e studi, non consentiti in questa sede), con riferimento all'aspetto *sub* 1 è opportuno rilevare come le ipotesi di affidamento diretto (ovvero senza pubblica gara) di contratti pubblici consentite dal nostro ordinamento sono quelle degli appalti e delle concessioni cosiddetti «sotto soglia» ovvero di valore economico inferiore a quello predeterminato (e periodicamente aggiornato) dalla legge oppure quelle delle società *in house* (ma con le precisazioni che subito si faranno).

La prima ipotesi pare, però, difficilmente applicabile alle (o, almeno, alla maggior parte delle) concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, anche a causa della durata pluriennale, che influisce sul loro valore economico.

(25) Dal sito ufficiale ispraambiente.gov.it si ricava che, con riferimento all'estensione costiera, l'Italia occupa la 15^a posizione al mondo e, addirittura, la 2^a posizione tra i Paesi dell'UE (dietro la sola Grecia ed escludendo il Regno Unito, ormai prossimo all'uscita dall'UE). L'Italia ha un'estensione costiera di circa 8.300 km, di cui circa 7.500 km di coste naturali e, quindi, uno dei più alti rapporti (tra tutti i Paesi al mondo) tra estensione costiera ed estensione dei confini terrestri (pari a circa 1.932 km). Ne discende che l'81,12% dell'intero perimetro dell'Italia è costituito da coste e solo il 18,88% da confini terrestri: la lunghezza delle coste è quasi 4,5 volte quella dei confini terrestri. L'Italia, inoltre, presenta anche uno dei più alti rapporti tra estensione costiera e superficie. Peraltro le coste italiane sono molto diversificate: talora si tratta di coste alte, talora di coste rocciose, altre volte di coste basse, di coste sabbiose o ghiaiose. L'Italia, infine, presenta ben 4.896 acque di balneazione, pari al 33,7% (cioè oltre un terzo) delle acque di balneazione costiere di tutta l'Europa.

Quanto alle società *in house*, è vero che, in presenza di determinati presupposti, le stesse possono ricevere affidamenti diretti anche nel caso eccezionale in cui vi partecipino capitali privati (si parla, in tal caso, di società miste) alla condizione che tale partecipazione sia espressamente prevista da una disposizione di legge ed avvenga «in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata» (art. 16, comma 1, d.lg. 19 agosto 2016 n. 175), tuttavia la selezione (cioè la scelta) del socio privato deve, in ogni caso, avvenire con procedure ad evidenza pubblica (art. 5, comma 9, d.lg. 18 aprile 2016 n. 50, codice dei contratti pubblici).

Come già evidenziato nel commento ai singoli commi dell'art. 1, la legge n. 145/2018 richiama, tra i criteri che dovranno costituire il fondamento della futura riforma generale della materia, i principi dettati dall'art. 37 c. nav. ed i principi di imparzialità, di trasparenza e di adeguata pubblicità: tale espresso richiamo, però, è limitato al «riordino delle concessioni ad uso residenziale ed abitativo» (art. 1, comma 677, lett. d).

Invece, quanto al «modello di gestione delle imprese turistico-ricreative e ricettive» (e, quindi, alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative) il legislatore italiano stabilisce che esso dovrà fondarsi su «schemi e forme di partenariato pubblico-privato», precisando che la finalità della scelta è quella di valorizzare la tutela e la più efficiente utilizzazione del bene demaniale ed aggiungendo che, in ogni caso, dovranno essere tenute in considerazione le singole specificità e le peculiari caratteristiche territoriali secondo criteri di sostenibilità ambientale, di qualità e di professionalizzazione dell'accoglienza e dei servizi, di accessibilità, di qualità e di modernizzazione delle infrastrutture, di tutela degli ecosistemi marittimi coinvolti, nonché della sicurezza e della vigilanza delle spiagge (art. 1, comma 677, lett. a).

Secondo la definizione fornita dall'art. 3, comma 1, lett. *eee*, d.lg. 18 aprile 2016 n. 56, come modificato dal d.lg. 19 aprile 2017 n. 56, il «contratto di partenariato pubblico privato» (che si suole indicare con l'acronimo PPP) è «il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici, per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio, secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore».

La disciplina del contratto di PPP è dettata dai successivi art. 180-191, d.lg. 56/2016.

Per quanto maggiormente rileva in questa sede, pare opportuno rammentare che l'art. 180, comma 2, d.lg. 56/2016 prevede che nei contratti di PPP i ricavi di gestione dell'operatore economico possono provenire «dal canone riconosciuto dall'ente concedente e/o da qualsiasi altra forma di contropartita economica ricevuta dal medesimo operatore economico, anche sotto forma di introito diretto di gestione del servizio ad utenza esterna».

Proprio quest'ultima è, come noto, la forma di remunerazione che già oggi realizzano i soggetti titolari di concessioni demaniali marittime e che è espressamente consentita (seppure in alternativa ad altre forme di remunerazione) dalla disciplina di quelle che dovrebbero essere — nelle previsioni della legge n. 145/2018 — le future forme di gestione delle concessioni.

Il terzo comma del citato art. 180 precisa, poi, che connotato fondamentale dei contratti di PPP è, da un lato, il trasferimento — per tutto il periodo di gestione dell'opera — dalla stazione appaltante all'operatore economico del rischio di costruzione, del rischio di disponibilità, del rischio di domanda dei servizi resi e (ma solo se espressamente previsto) del rischio incidente sui corrispettivi derivante da fatti allo stesso non imputabili, e, dall'altro, la previsione espressa che il recupero da parte dell'operatore economico degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti per eseguire il lavoro o fornire il servizio dipenda dall'effettiva fornitura del servizio o utilizzabilità dell'opera o dal volume dei servizi erogati in corrispondenza della domanda e, in ogni caso, dal rispetto dei livelli di qualità contrattualizzati.

Tuttavia, imprescindibile presupposto per la corretta allocazione di tutti i rischi sopra specificati è la considerazione dell'«equilibrio economico finanziario» (art. 180, comma 6, d.lg. 56/2016), che si verifica soltanto nel caso di contemporanea sussistenza di «condizioni di convenienza economica» (cioè la capacità del progetto di creare valore nell'arco temporale di efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito) e di «sostenibilità finanziaria» (cioè la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento) (art. 3, comma 1, lett. *fff*, d.lg. 56/2016).

Il contratto di PPP realizza, in sintesi, una cooperazione tra poteri pubblici e soggetti privati con l'obiettivo di garantire la realizzazione di un'opera o la gestione di un servizio di interesse pubblico, con la possibilità di acquisire maggiori risorse di investimento (almeno in parte derivanti da soggetti privati) e competenze, assicurando un conveniente ritorno economico per l'operatore privato.

Per quanto concerne le procedure di affidamento del contratto di PPP, l'art. 181, comma 1, d.lg. 56/2016 stabilisce che la scelta dell'operatore economico avviene con procedure ad evidenza pubblica (ivi compreso il dialogo competitivo), ma il ruolo del privato risulta in ogni caso strategico, in quanto la sua collaborazione con la stazione appaltante può riguardare anche le scelte progettuali ed allo stesso sono, comunque, richieste competenze in grado di assicurare la capacità di gestire adeguatamente l'opera o il servizio e di far fronte ai rischi sullo stesso ricadenti.

La soluzione che il legislatore italiano prospetta consentirebbe, così, di garantire, da un lato, il rispetto dei principi pro-concorrenziali (pubblicità, trasparenza, libertà di circolazione, parità di trattamento e non discriminazione), dall'altro, la tutela delle specifiche peculiarità e caratteristiche delle aree costiere e dei particolari e rilevanti interessi alle medesime collegati (tutela dell'ambiente e dell'ecosistema marittimo, qualità dei servizi e delle infrastrutture, sicurezza e vigilanza) e, dall'altro ancora, un'adeguata remunerazione dell'operatore economico. Altro, importante, "fronte" che meriterebbe un accurato approfondimento è quello relativo alla specifica procedura pubblica e, soprattutto, ai concreti "criteri" di scelta del contraente.

La scelta della procedura e degli specifici criteri di aggiudicazione rientra pacificamente, come più volte rimarcato, nella competenza dei singoli Stati membri.

È, allora, anche a questi particolari aspetti che dovrebbe dedicarsi massima attenzione allo scopo di cercare di garantire contestualmente il rispetto dei principi europolitani più volte richiamati e la tutela delle posizioni dei soggetti che, nella maggior parte dei casi, su quelle aree hanno già effettuato o programmato consistenti investimenti e sulla durata dei relativi titoli hanno, pertanto, fatto legittimo affidamento.

A completamento ed integrazione di tale pensiero giova rammentare una fattispecie concretamente decisa dai giudici amministrativi, che, a parere di chi scrive, può costituire valido spunto di riflessione.

Un soggetto privato era da lungo tempo titolare di una concessione demaniale avente ad oggetto un'area sita nel Comune di Pozzuoli (NA), alla contrada Montenuovo, destinata ad attività di balneazione. Nel 2005 tale soggetto, partecipando ad una gara pubblica indetta dal Comune di Pozzuoli, si aggiudicava la concessione per il medesimo tratto di arenile. Due anni dopo, nel 2007, il Comune di Pozzuoli indiceva una nuova gara per la concessione di cinque specchi d'acqua nella medesima zona, nessuno dei quali, però, in corrispondenza dell'arenile nella disponibilità di quel soggetto, che si rivolgeva al competente giudice amministrativo, eccependo, tra l'altro, l'irragionevolezza della scelta di escludere dal bando lo specchio d'acqua

antistante l'area da lui ottenuta in concessione. Tale decisione, secondo il ricorrente, avrebbe finito per favorire gli assegnatari degli arenili antistanti gli specchi d'acqua messi a gara, non essendo — a suo parere — pensabile che gli stessi fossero assegnati a soggetti diversi dai primi.

Secondo il ricorrente, in altri termini, la scelta dell'Amministrazione avrebbe discriminato, svantaggiandoli, gli assegnatari di arenili che non hanno avuto messi a bando gli specchi d'acqua frontistanti, anche in considerazione del fatto che le clausole del bando prevedevano che solo i più antichi assegnatari avevano possibilità di raggiungere il punteggio necessario per aggiudicarsi lo specchio d'acqua antistante il proprio arenile e fornire i servizi annessi alla nautica richiesti dal bando. I giudici napoletani, però, prendendo le mosse dalla norma del bando che consentiva la partecipazione alla gara per il rilascio delle concessioni degli specchi d'acqua a tutte «le persone fisiche, società, cooperative, consorzi o quant'altro, compresi i raggruppamenti temporanei di concorrenti», rimarcano come si sia certamente «in presenza di una procedura ad evidenza pubblica, la quale, contrariamente a quanto assunto in ricorso, non è riservata ai soli assegnatari degli arenili. Se, infatti, [...] è possibile valutare favorevolmente la "titolarità di pregressi titoli abilitativi all'utilizzo di spazi demaniali marittimi nel lotto richiesto", è pure vero che tale criterio, insieme a quelli che integrano la "garanzia di proficua utilizzazione della concessione" ([...] "organizzazione e qualità del servizio offerto, con indicazione delle modalità di svolgimento anche con riferimento a servizi accessori, quali ad esempio: acqua, elettricità, sorveglianza finalizzata alla tutela dell'area marina e costiera; assenza di barriere architettoniche; servizi di primo soccorso; lingue straniere parlate; parcheggi; attività connesse alla promozione turistica dell'area"), non sono certamente discriminanti quanto meno con riguardo al titolare» (come è il ricorrente) «di altra concessione sul medesimo tratto di arenile. L'assenza di una implicita volontà dell'amministrazione di assegnare gli specchi d'acqua esclusivamente ai concessionari degli arenili frontistanti consente dunque di escludere l'illegittimità del bando per una supposta elusione della procedura ad evidenza pubblica a danno degli altri titolari di concessioni demaniali nel medesimo tratto di costa» (26).

Resta, però, da capire se effettivamente Bruxelles concederà il tempo necessario (che probabilmente non sarà poco) per approfondire adeguatamente ed ulteriormente tutti i complessi e variegati aspetti che connotano la materia, prima di un eventuale nuovo intervento sanzionatorio (27).

(26) TAR Campania-Napoli, sez. VII, 23 aprile 2010 n. 2093.

(27) Gli stessi fautori e promotori della legge n. 145/2018 hanno dichiarato che l'Italia andrà al 99,9% in infrazione comunitaria: cfr. articolo pubblicato su *La Nazio-*

Ad ogni buon conto, proprio per cercare di garantire questa possibilità il legislatore italiano ha, ancora una volta, concesso tempo, contestualmente rinnovando la previsione di una prossima riforma generale e complessiva della disciplina della materia, proprio come aveva fatto, per la prima volta, con l'art. 1, comma 18, d.l. 30 dicembre 2009 n. 194 (e con la l. 26 febbraio 2010 n. 25 di conversione).

In considerazione del fatto che dal 2009 ad oggi, e senza tener conto della legge n. 145/2018, identica promessa era già stata fatta dal legislatore italiano almeno altre sei volte ⁽²⁸⁾, non si può essere sicuri che quel tempo sarà effettivamente concesso.

Se solo si considera che alla proroga di complessivi 11 anni (dal 2009 al 2020), risultante dalla somma delle proroghe disposte dalle varie normative precedenti, la legge n. 145/2018 qui in commento aggiunge altri 15 anni — per un totale, così, di 26 anni — ci si convince facilmente che, invece, sarà assai improbabile un ulteriore allungamento, automatico e per legge, della durata dei titoli abilitativi.

Quanto meno se non interverrà — veramente e finalmente — quella generale e complessiva riforma della materia che, come detto, da un tempo altrettanto lungo è stata più volte annunciata e da più parti auspicata.

ne del 7 dicembre 2018, p. 30, dal titolo «Bolkestein, il governo sfida l'UE. "In infrazione al 99,9 per cento"».

(28) Prima della legge n. 145/2018 analogha previsione di un riordino complessivo della materia e della disciplina delle concessioni demaniali è stata fatta con l'art. 1, comma 18, d.l. n. 194/2009; poi con l'art. 11 l. 15 dicembre 2011 n. 217; poi con l'art. 34-*duodecies* l. 17 dicembre 2012 n. 221 (che ha modificato l'art. 1, comma 18, d.l. 194/2009); ancora con l'art. 1, comma 732, l. 27 dicembre 2013 n. 147; successivamente con l'art. 1, comma 484, l. 28 dicembre 2015 n. 20, e, infine, con l'art. 24, comma 3-*septies*, d.l. 24 giugno 2016 n. 113 (convertito con l. 7 agosto 2016 n. 160).

fatti e misfatti

Piovono lingotti d'oro: una mancata «occasione» di *compensatio lucri* — Secondo l'agenzia di stampa Tass un velivolo Antonov An-12, appena decollato dall'aeroporto di Yakutsk con direzione Krasnoyarsk, Siberia, a causa di un problema tecnico durante il decollo, ha perduto il proprio carico di ben 171 lingotti d'oro del valore di oltre 300 milioni di euro. I preziosi oggetti sono caduti in parte sulla pista ed in parte nelle zone circostanti l'aeroporto di partenza. La notizia, di per sé curiosa, ha fatto immediatamente il giro del globo suscitando commenti di diversa natura. Alcuni hanno espresso la propria preoccupazione per le conseguenze fisiche che la popolazione avrebbe potuto subire a causa della caduta, da considerevole altitudine, di un numero così elevato di lingotti (ciascuno dei quali del peso convenzionale di 400 *once troy* di oro puro che equivalgono a 12,5 kg). Altri hanno recriminato per non avere avuto la fortuna di trovarsi in loco e non avere potuto approfittare di tale favorevole circostanza ed appropriarsi del prezioso materiale ovvero impossessarsene. Quindi: da un lato, la preoccupazione che l'evento non avesse cagionato danni (a persone e cose); dall'altra la rappresentazione di una possibilità di guadagno. Lasciando confluire tali considerazioni verso una unitaria prospettiva, viene da chiedersi quali avrebbero potuto essere gli scenari da sottoporre agli osservatori, magari in possesso di qualche rudimento giuridico, che avessero voluto trarre delle conclusioni argute dalla intrigante vicenda.

Supponiamo allora che, per ipotesi, il fortunato ritrovatore abbia potuto, sulla base della legge applicabile, maturare il diritto di proprietà del lingotto rinvenuto (sostanzialmente mediante invenzione). Tralasciamo invece l'ipotesi del mero impossessamento che relegherebbe la vicenda alla valutazione della legittimità o meno di tale momento. E supponiamo anche che il medesimo ritrovatore abbia subito un danno (alla persona o alle cose) a causa della caduta dell'oggetto, il lingotto (uno o più), poi acquisito in proprietà.

Così improbabilmente ricostruita la vicenda, il risvolto più intrigante sarebbe stato rappresentato, al di là della valutazione dei presupposti e della legittimità o meno dell'appropriazione incidentale del bene e degli eventuali diritti del ritrovatore, dalla considerazione dell'evento come immediata causa di pregiudizio; pregiudizio subito dal terzo sulla superficie (ipotesi que-

sta che, come è noto, riceve in termini generali specifica regolazione nella Convenzione di Roma del 1952 alla quale il nostro codice della navigazione rinvia). Ed in questo ambito, data per scontata l'imputabilità all'esercente dell'aeromobile della responsabilità per il danno subito dal terzo, sarebbe stata necessaria la valutazione delle conseguenze risarcitorie. L'interprete allora sarebbe stato indotto a confrontarsi, anche per l'immanente carattere evocativo dell'oggetto contudente in questione, con il tema della eventuale compensazione tra danno effettivamente subito ed eventuali vantaggi conseguiti a causa dello stesso fatto. Si sarebbe trattato, in sostanza, di ipotizzare una *compensatio lucri cum damno*, ipotesi sulla cui ammissibilità si sono peraltro di recente pronunciate le sezioni unite della Cassazione.

Ed infatti questo curioso episodio, per le sue caratteristiche oggettive, sembrerebbe provocatoriamente fornire materia per la ricostruzione del prototipo del caso di scuola. Tuttavia, mentre è indubbio che, secondo tale fantasiosa ricostruzione, il fatto illecito rappresenterebbe la causa del danno (la lesione alla persona o alla proprietà), non sarebbe altrettanto scontato giungere alla conclusione che lo stesso illecito avrebbe rappresentato anche la causa del lucro (l'arricchimento consentito dal valore del lingotto) e non la semplice occasione (escludendo quindi, sulla base dell'opinione dei più, ogni ipotesi di *compensatio*). E poiché, secondo un noto adagio «l'occasione fa l'uomo ladro», e poiché l'acquisizione in proprietà del lingotto mediante invenzione, o corrispondente fattispecie secondo la legge applicabile, rappresenterebbe causa autonoma dell'arricchimento, ponendo così la fattispecie al di fuori del perimetro di ammissibilità della *compensatio*, ci troveremo di fronte ad una mera «occasione» e ad un potenziale «ladro», con buona pace del nostro esercizio teorico destinato pertanto ad esaurirsi ben prima di iniziare.

ALESSANDRO ZAMPONE



Lo sbarco prioritario autonomo non è (ancora) consentito! — Quando l'aereo è appena atterrato, si distinguono solitamente due categorie di passeggeri: da una parte quello che, seduto al proprio posto, attende che il comandante autorizzi lo sbarco e solo allora cerca di recuperare il bagaglio dalla cappelliera e di inserirsi educatamente nel flusso di passeggeri lungo il corridoio; dall'altra, quello che, incurante delle regole di sicurezza e del buon senso, non appena l'aereo raggiunge la posizione di parcheggio, si precipita verso l'uscita e cerca di guadagnare per primo l'uscita, magari facen-

dosi largo a colpi di trolley. Ebbene, stando a quanto riportato da alcuni siti internet di informazione, pare che stia venendo alla ribalta il «passeggero del terzo tipo»: quello che alla seccatura dell'attesa preferisce lo sbarco dal velivolo in completa autonomia.

Come? Utilizzando semplicemente il portellone di emergenza (cosa che gli esperti dicono tecnicamente possibile quando l'aereo non è in volo).

Dal sito www.ilmessaggero.it si apprende, infatti, con tanto di immagini, che un passeggero, stanco di aspettare, ha aperto il portellone di emergenza ed è sceso sull'ala, portando diligentemente con sé il proprio bagaglio. Vicenda analoga è riportata dal sito www.today.it secondo cui un passeggero di un volo di linea cinese, indispettito dal ritardo nelle operazioni di sbarco, ha pensato bene di aprire il portellone e di scendere dall'aereo.

La serie potrebbe continuare a lungo e stimola una duplice riflessione. Gli episodi di utilizzazione del portellone di emergenza per sbarcare prima dall'aereo sono certamente allarmanti e arricchiscono la casistica del dilagante fenomeno dei cosiddetti *unruly o disruptive passengers*, ossia dei passeggeri che, con le loro condotte non rispettose delle regole di bordo e delle istruzioni dell'equipaggio disturbano il buon ordine a bordo dell'aeromobile, fino, nei casi più gravi, a mettere a repentaglio la sicurezza stessa del viaggio. Non è un caso che tutti i protagonisti di questi fatti siano stati arrestati, con buona pace della loro fretta di sbarcare.

Al contempo le vicende riportate suscitano una certa (istintiva) solidarietà perché a tutti noi — soprattutto se stipati come sardine a bordo di un aereo di una compagnia *low cost* — almeno una volta quell'attesa prima di poter sbarcare deve essere sembrata infinita. Il suggerimento che ci sentiamo di dare ai passeggeri più impazienti è però quello di acquistare, tra la vasta gamma di servizi aggiuntivi al trasporto offerti da certe compagnie, il cosiddetto «sbarco prioritario», che garantirebbe a destinazione di essere «tra i primi a scendere dall'aereo». Certo, sbarcare in completa autonomia attraverso il portellone di emergenza con annesso salto acrobatico dall'ala per raggiungere il suolo è senz'altro più spettacolare, ma resta un atto severamente vietato e molto pericoloso.

A meno che qualche disinvolta compagnia *low cost*...

FRANCESCO MANCINI



Una crociera turistica ... stupefacente! — I mezzi di informazione riportano spesso notizie di insospettabili passeggeri in arrivo o in partenza da

aeroporti, porti e stazioni ferroviarie trovati in possesso di notevoli quantitativi di droga nascosti all'interno del loro bagaglio con le più fantasiose tecniche. Tra questi insospettabili passeggeri vi sono anche persone anziane, i cosiddetti «nonnetti della droga». L'ultimo film interpretato e diretto dall'attore regista Clint Eastwood, intitolato *Il Corriere - The Mule*, ha trattato la questione della vecchiaia portando all'attenzione del pubblico la storia vera di un floricultore dell'Indiana, Leo Sharp, detto El Tata, che quasi novantenne trovatosi in difficoltà economiche decise di diventare un corriere della droga per un cartello messicano, trasportando indisturbato per dieci anni in giro per le autostrade degli Stati Uniti d'America con il suo *pick-up* centinaia di chilogrammi di cocaina. È recente la notizia riportata da diversi siti internet di informazione dell'arresto di una coppia di corrieri della droga ultrasessantenni inglesi nel porto di Lisbona in Portogallo dove a bordo della nave da crociera Marco Polo (Cruise & Maritime Voyages) le forze dell'ordine hanno rinvenuto 9 kg di cocaina nel doppio fondo del loro bagaglio per un valore di oltre 2 milioni di euro (*Coppia di pensionati ultrasessantenni sempre in crociera: erano corrieri della droga*, in www.tpi.it; *Gb, coniugi pensionati arrestati in crociera con nove chili di cocaina in valigia*, in <https://it.blastingnews.com>). La notizia non desterebbe particolare attenzione se non fosse che i coniugi sono ricorsi sistematicamente a crociere turistiche di lusso dal Regno Unito alla Spagna fino ai Caraibi per trasportare ingenti quantità di sostanze stupefacenti, in particolare cocaina e marijuana. Le sostanze stupefacenti venivano riposte in bagagli caricati a bordo dalla coppia in occasione di scali intermedi della nave, anche con l'aiuto di complici locali. Alle domande di passeggeri incuriositi dal via vai di bagagli la coppia rispondeva dicendo di importare nel Regno Unito frutta esotica, ananas e banane dalla Giamaica! *L'escamotage* della crociera turistica ha così consentito ai due corrieri ultrasessantenni di evitare controlli più severi e di passare inosservati per molto tempo. A tradire i coniugi, già sotto la lente degli investigatori, è stato l'eccessivo numero di crociere turistiche di lusso svolte in un breve lasso di tempo, anche sei all'anno, e il tenore di vita eccessivamente elevato rispetto alle loro possibilità economiche.

Nel diritto della navigazione la vicenda dei due «nonnetti della droga» si potrebbe ricondurre alla questione della nozione di bagaglio al seguito del passeggero.

Secondo il codice della navigazione il bagaglio deve contenere esclusivamente oggetti personali del passeggero; se all'interno del bagaglio sono collocati beni di altra natura allora è dovuto il doppio del prezzo della tariffa relativa al trasporto delle cose stesse, oltre all'eventuale risarcimento del danno (art. 410 c. nav.). Il problema che si è posto in dottrina e giurispru-

denza è quello di stabilire quali beni ricadono nell'espressione «oggetti personali», essendo tuttora controversa la natura stessa di bene personale, che può variare a seconda dell'uso dell'oggetto, della professione del passeggero e degli accordi negoziali intercorsi con il vettore in base alla sua disponibilità. È chiara però l'esclusione dalla nozione di bagaglio dei beni vietati dalle norme di pubblica sicurezza. Al passeggero non è infatti consentito, salvo specifiche prescrizioni, di introdurre all'interno del proprio bagaglio beni anche personali contrari a norme di ordine pubblico (norme di pubblica sicurezza, di polizia sanitaria e doganale e di sicurezza della navigazione), in particolare armi, sostanze infiammabili, esplosive o stupefacenti. Qualora siano imbarcate cose di cui il trasporto non è consentito da norme di polizia il comandante della nave deve, secondo i casi, provvedere a sbarcarle o a renderle inoffensive o a distruggerle, se non è possibile custodirle fino all'arrivo nel primo porto di approdo (art. 194 c. nav.).

Naturalmente, nel caso dei due «nonnetti della droga» è irrilevante la questione della natura personale del bene contenuto nel loro bagaglio, in quanto la cocaina, per natura e quantità (alcune migliaia di dosi), già di per sé stessa, viola norme di ordine e di sicurezza pubblica e non può essere detenuta né tanto meno trasportata.

GIOVANNI MARCHIAFAVA

giurisprudenza al vaglio

CORTE DI GIUSTIZIA UE, SEZ. II, 14 SETTEMBRE 2017

cause riunite C-168/16 e C-169/16

Pres. Ilešič - Rel. Toader - Avv. gen. Saugmandsgaard Øe

Sandra Nogueira, Victor Perez-Ortega, Virginie Manguit, Maria Sanchez-Odogherty, José Sanchez-Navarro (avv. S. Gilson e F. Lambinet) c. *Crewlink Ireland Ltd* (avv. S. Corbanie e F. Harmel) (C-168/16) - *Miguel José Moreno Osacar* (avv. S. Gilson e F. Lambinet) c. *Ryanair Designated Activity Company* (avv. S. Corbanie, F. Harmel, E. Vahida e G. Metaxas-Maranghidis) (C-169/16)

Diritto processuale - Giurisdizione - Lavoro aereo - Personale di volo - Art. 19, punto 2, lett. a reg. (CE) n. 44/2001 - Reg. (CEE) n. 3922/91 - Nozione di «base di servizio» - Nozione di «Luogo in cui il lavoratore svolge abitualmente la propria attività».



RIASSUNTO DEI FATTI — Nella prima vicenda (C-169-16), il 21 aprile 2008 il sig. Moreno Osacar stipulò, in Spagna, un contratto di lavoro per personale di volo con la Ryanair, compagnia aerea con sede legale in Irlanda. Tale contratto, redatto in lingua inglese, prevedeva la giurisdizione irlandese e la legge irlandese quale legge applicabile. Lo stesso contratto indicava altresì che le prestazioni di lavoro, da rendere a bordo di aeromobile della predetta compagnia, si consideravano effettuate in Irlanda. Il contratto di lavoro indicava infine l'aeroporto di Charleroi (Belgio) come «base di servizio». Risolto il contratto, ed essendo sorta controversia tra le parti in merito al cessato rapporto di lavoro, il Sig. Osacar, con atto di citazione dell'8 dicembre 2011, convenne la Ryanair dinanzi al Tribunal du travail de Charleroi (Belgio) sostenendo l'applicabilità della legge belga e la giurisdizione dei giudici del medesimo Stato membro. Con sentenza del 4 novembre 2013, il Tribunal, accogliendo l'eccezione di Ryanair, declinò la propria competenza per difetto di giurisdizione. Il sig. Moreno Osacar propose appello dinanzi alla Cour du travail de Mons che sottopose alla Corte UE una questione pregiudiziale.

Nel secondo caso (C-168/16), la sig.ra Nogueira ed altri lavoratori, aventi cittadinanza portoghese, spagnola o belga, stipularono, negli anni 2009 e 2010, contratti di lavoro con la Crewlink, persona giuridica con sede in Irlanda. Tali contratti prevedevano che il lavoratore sarebbe stato impiegato dalla Crewlink e distaccato come personale di cabina presso la Ryanair, con funzioni paragonabili a quelle ricoperte dal sig. Moreno Osacar. I contratti, redatti in lingua inglese, individuavano la giurisdizione irlandese e la legge di tale Paese quale disciplina applicabile. Prevedevano altresì che la retribuzione sarebbe stata versata a ciascun lavoratore su un conto bancario ir-

landese. La sig.ra Nogueia e gli altri lavoratori, dopo aver esercitato il recesso dai rispettivi contratti, adirono il Tribunal du travail de Charleroi al fine di ottenere il pagamento di varie indennità, per i medesimi motivi del sig. Moreno Osacar. Con sentenza del 4 novembre 2013, il Tribunal dichiarò il difetto di giurisdizione. I ricorrenti proposero appello avverso tale sentenza. La Cour du travail de Mons decise, anche in tal caso, di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte UE una questione pregiudiziale in sostanza simile a quella della causa C-169/16.

L'art. 19, punto 2, lett. a, del reg. (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, deve essere interpretato nel senso che, nel caso di ricorso presentato da un membro del personale di volo di una compagnia aerea o messo a sua disposizione e al fine di determinare la competenza del giudice adito, la nozione di «luogo in cui il lavoratore svolge abitualmente la propria attività», ai sensi di tale disposizione, non è equiparabile a quella di «base di servizio», ai sensi dell'allegato III del reg. (CEE) n. 3922/91 del Consiglio, del 16 dicembre 1991, concernente l'armonizzazione di regole tecniche e di procedure amministrative nel settore dell'aviazione civile, come modificato dal reg. (CE) n. 1899/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006. La nozione di «base di servizio» costituisce nondimeno un indizio significativo per determinare il «luogo in cui il lavoratore svolge abitualmente la propria attività» (1).

Sulle questioni pregiudiziali — 44. Con le sue questioni, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se, nel caso di ricorso presentato da un lavoratore membro del personale di volo di una compagnia aerea o messo a sua disposizione e al fine di determinare la competenza del giudice adito, la nozione di «luogo in cui il lavoratore svolge abitualmente la propria attività», ai sensi dell'art. 19, punto 2, lett. a, del regolamento Bruxelles I, sia equiparabile a quella di «base di servizio», ai sensi dell'allegato III del reg. (CEE) n. 3922/91.

45. In via preliminare, occorre precisare, in primo luogo, che, come emerge dal considerando 19 del regolamento Bruxelles I e nei limiti in cui tale regolamento sostituisce, nei rapporti tra gli Stati membri, la Convenzione del 27 settembre 1968 concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, come modificata dalle successive convenzioni re-

(1) V. l'intervento di A. SIA, a p. 55.

lative all'adesione a tale Convenzione dei nuovi Stati membri (in prosieguo: la «Convenzione di Bruxelles»), l'interpretazione fornita dalla Corte con riferimento alle disposizioni di tale Convenzione vale anche per quelle del citato regolamento, qualora le disposizioni di tali atti possano essere qualificate come equivalenti (sentenza del 7 luglio 2016, *Hőszig*, C-222/15, EU:C:2016:525, punto 30 e giurisprudenza ivi citata).

46. A tale riguardo, sebbene, nella sua versione iniziale, tale Convenzione non contenesse disposizioni specifiche per il contratto di lavoro, l'art. 19, punto 2, del regolamento Bruxelles I è redatto in termini quasi identici a quelli dell'art. 5, punto 1, secondo e terzo periodo, di tale Convenzione nella sua versione risultante dalla Convenzione 89/535/CEE relativa all'adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese alla Convenzione concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, nonché al protocollo relativo alla sua interpretazione da parte della Corte di giustizia, con gli adattamenti ad essi apportati dalla Convenzione relativa all'adesione del Regno di Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e dalla Convenzione relativa all'adesione della Repubblica ellenica (GU 1989, L 285, p. 1), cosicché, conformemente alla giurisprudenza rammentata al punto precedente, è necessario assicurare la continuità nell'interpretazione di tali due atti.

47. Peraltro, per quanto concerne un contratto individuale di lavoro, il luogo di esecuzione dell'obbligazione dedotta in giudizio, previsto all'art. 5, punto 1, seconda parte del periodo, della Convenzione di Bruxelles, deve essere determinato secondo criteri uniformi che la Corte deve definire basandosi sul sistema e sugli obiettivi di tale Convenzione. La Corte ha infatti evidenziato che tale interpretazione autonoma è l'unica che possa garantire l'applicazione uniforme di detta Convenzione, che mira, segnatamente, ad unificare le norme in materia di competenza dei giudici degli Stati contraenti, evitando, nei limiti del possibile, la molteplicità dei criteri di competenza giurisdizionale relativamente al medesimo rapporto giuridico, ed a potenziare la tutela giuridica delle persone residenti nella Comunità, permettendo sia all'attore di identificare facilmente il giudice che può adire, sia al convenuto di prevedere ragionevolmente dinanzi a quale giudice può essere citato (sentenza del 10 aprile 2003, *Pugliese*, C-437/00, EU:C:2003:219, punto 16 e giurisprudenza citata).

48. Ne consegue che tale requisito dell'interpretazione autonoma si applica parimenti all'art. 19, punto 2, del regolamento Bruxelles I (v., in tal senso, sentenza del 10 settembre 2015, *Holterman Ferho Exploitatie e a.*, C-47/14, EU:C:2015:574, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

49. In secondo luogo, da una giurisprudenza costante della Corte emerge che, da un lato, per le controversie relative ai contratti di lavoro, il capo II, sezione 5, del regolamento Bruxelles I enuncia una serie di norme che, come emerge dal considerando 13 di tale regolamento, perseguono lo scopo di tutelare la parte contraente più debole con norme in materia di competenza più favorevoli ai suoi interessi (v., in tal senso, sentenze del 19 luglio 2012, *Mahamdia* C-154/11, EU:C:2012:491, punto 44 nonché la giurisprudenza ivi citata, e del 10 settembre 2015, *Holterman Ferho Exploitatie e a.*, C-47/14, EU:C:2015:574, punto 43).

50. Infatti, tali norme consentono in particolare al lavoratore di convenire il suo datore di lavoro dinanzi al giudice che egli considera più vicino ai propri interessi, riconoscendogli la legittimazione ad agire dinanzi ai giudici dello Stato membro nel quale il datore di lavoro ha il suo domicilio o dinanzi al giudice del luogo in cui il lavoratore svolge abitualmente la propria attività o, qualora tale attività non sia svolta in un solo paese, dinanzi al giudice del luogo in cui è situata la sede d'attività presso la quale il lavoratore è stato assunto. Le disposizioni della citata sezione limitano parimenti la possibilità di scelta del foro da parte del datore di lavoro che agisce contro il lavoratore nonché la possibilità di derogare alle norme sulla competenza sancite da detto regolamento (sentenza del 19 luglio 2012, *Mahamdia*, C-154/11, EU:C:2012:491, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).

51. D'altro lato, le disposizioni contenute nel capo II, sezione 5, del regolamento Bruxelles I non possiedono solo un carattere di specialità, bensì parimenti di esaustività (v., in tal senso, sentenza del 10 settembre 2015, *Holterman Ferho Exploitatie e a.*, C-47/14, EU:C:2015:574, punto 44 e giurisprudenza ivi citata).

52. In terzo luogo, l'art. 21 del regolamento Bruxelles I limita la possibilità per le parti di un contratto di lavoro di concludere un accordo attributivo di competenza. Quindi, un siffatto accordo deve essere stato concluso successivamente al sorgere della controversia o, qualora sia pattuito precedentemente, deve consentire al lavoratore di adire giudici diversi da quelli ai quali le citate norme attribui-

scono la competenza (sentenza del 19 luglio 2012, *Mahamdia*, C-154/11, EU:C:2012:491, punto 61).

53. Ne consegue che tale disposizione non può essere interpretata nel senso che una clausola attributiva di competenza potrebbe applicarsi in modo esclusivo e impedire, in tal modo, al lavoratore di adire i giudici che sono competenti a titolo degli art. 18 e 19 del regolamento Bruxelles I (v., in tal senso, sentenza del 19 luglio 2012, *Mahamdia*, C-154/11, EU:C:2012:491, punto 63).

54. Nel caso di specie, occorre constatare, come evidenziato dall'avvocato generale ai § 57 e 58 delle sue conclusioni, che una clausola attributiva di competenza, come quella stipulata nei contratti in esame nei procedimenti principali, non soddisfa né l'uno né l'altro dei requisiti fissati dall'art. 21 del regolamento Bruxelles I e che, conseguentemente, tale clausola non è opponibile ai ricorrenti nei procedimenti principali.

55. In quarto ed ultimo luogo, occorre rilevare che l'interpretazione autonoma dell'art. 19, punto 2, del regolamento Bruxelles I non osta a che si tenga conto delle disposizioni corrispondenti contenute nella Convenzione di Roma, dal momento che tale Convenzione, come emerge dal suo preambolo, è parimenti diretta a perseguire, nell'ambito del diritto internazionale privato, l'opera di unificazione giuridica già intrapresa nell'Unione, segnatamente in materia di competenza giurisdizionale e di esecuzione delle sentenze.

56. Come evidenziato dall'avvocato generale al § 77 delle sue conclusioni, infatti, nelle sentenze del 15 marzo 2011, *Koelzsch* (C-29/10, EU:C:2011:151), e del 15 dicembre 2011, *Voogsgeerd* (C-384/10, EU:C:2011:842), la Corte ha già operato un'interpretazione della Convenzione di Roma alla luce segnatamente delle disposizioni della Convenzione di Bruxelles relative al contratto individuale di lavoro.

57. Per quanto riguarda la determinazione della nozione di «luogo in cui il lavoratore svolge abitualmente la propria attività», ai sensi dell'art. 19, punto 2, lett. *a*, del regolamento Bruxelles I, la Corte ha ripetutamente statuito che il criterio dello Stato membro in cui il lavoratore svolge abitualmente la propria attività deve essere interpretato in senso ampio (v., per analogia, sentenza del 12 settembre 2013, *Schlecker*, C-64/12, EU:C:2013:551, punto 31 e giurisprudenza ivi citata).

58. In merito a un contratto di lavoro eseguito sul territorio di più Stati contraenti e in assenza di un centro effettivo delle attività

professionali del lavoratore a partire dal quale avrebbe adempiuto la parte sostanziale delle sue obbligazioni nei confronti del suo datore di lavoro, la Corte ha statuito che l'art. 5, punto 1, della Convenzione di Bruxelles, data la necessità sia di determinare il luogo con il quale la controversia presenta il nesso più significativo, in modo da designare il giudice che si trova nella migliore posizione per decidere, sia di garantire un'adeguata tutela al lavoratore, in quanto parte contraente più debole, e di evitare la moltiplicazione dei fori competenti, va interpretato come se si riferisse al luogo nel quale, o a partire dal quale, il lavoratore di fatto adempie la parte più importante delle sue obbligazioni nei confronti del datore di lavoro. Infatti, questo è il luogo nel quale il lavoratore può, con minor spesa, promuovere un'azione contro il proprio datore di lavoro o provvedere alla propria difesa e il giudice di tale luogo è il più idoneo a dirimere la controversia sorta dal contratto di lavoro (v., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2002, *Weber*, C-37/00, EU:C:2002:122, punto 49 e giurisprudenza ivi citata).

59. Pertanto, in simili circostanze, la nozione di «luogo in cui il lavoratore svolge abitualmente la propria attività», sancita all'art. 19, punto 2, lett. *a*, del regolamento Bruxelles I, deve essere interpretata come relativa al luogo nel quale, o a partire dal quale, il lavoratore di fatto adempie la parte più importante delle sue obbligazioni nei confronti del datore di lavoro.

60. Nel caso di specie, le controversie nei procedimenti principali riguardano lavoratori impiegati come membri del personale di volo di una compagnia aerea o messi a sua disposizione. Pertanto, il giudice di uno Stato membro investito di tali controversie, qualora non sia in condizione di determinare senza ambiguità il «luogo in cui il lavoratore svolge abitualmente la propria attività», deve, al fine di verificare la propria competenza, individuare il «luogo a partire dal quale» tale lavoratore adempiva principalmente le sue obbligazioni nei confronti del suo datore di lavoro.

61. Come rammentato dall'avvocato generale al § 95 delle sue conclusioni, dalla giurisprudenza della Corte emerge altresì che, per determinare concretamente tale luogo, il giudice nazionale deve fare riferimento ad un insieme di indizi.

62. Tale metodo indiziario consente non soltanto di rispecchiare meglio la realtà dei rapporti giuridici, in quanto deve tener conto di tutti gli elementi che caratterizzano l'attività del lavoratore (v., per analogia, sentenza del 15 marzo 2011, *Koelzsch*, C-29/10, EU:C:2011:151,

punto 48), ma altresì di evitare che una nozione come quella di «luogo nel quale, o a partire dal quale, il lavoratore svolge abitualmente la propria attività» sia strumentalizzata o contribuisca alla realizzazione di strategie di elusione (v., per analogia, sentenza del 27 ottobre 2016, *D'Oultremont e a.*, C-290/15, EU:C:2016:816, punto 48 e giurisprudenza ivi citata).

63. Come evidenziato dall'avvocato generale al § 85 delle sue conclusioni, considerate le specificità dei rapporti di lavoro nel settore del trasporto, nelle sentenze del 15 marzo 2011, *Koelzsch* (C-29/10, EU:C:2011:151, punto 49), e del 15 dicembre 2011, *Voogsgeerd* (C-384/10, EU:C:2011:842, punti da 38 a 41), la Corte ha indicato molteplici indizi che possono essere presi in considerazione dai giudici nazionali. Tali giudici devono in particolare stabilire in quale Stato si trovi il luogo a partire dal quale il lavoratore effettua le sue missioni di trasporto, dove ritorna dopo le sue missioni, riceve le istruzioni sulle sue missioni e organizza il suo lavoro, nonché il luogo in cui si trovano gli strumenti lavorativi.

64. A tale riguardo, in circostanze come quelle ricorrenti nei procedimenti principali, e come evidenziato dall'avvocato generale al § 102 delle sue conclusioni, occorre anche tener conto del luogo in cui sono stazionati gli aerei a bordo dei quali l'attività viene svolta abitualmente.

65. Conseguentemente, la nozione di «luogo nel quale, o a partire dal quale, il lavoratore svolge abitualmente la propria attività» non può essere equiparata a una nozione qualsiasi presente in un altro atto di diritto dell'Unione.

66. Per quanto riguarda il personale di volo di una compagnia aerea o messo a sua disposizione, tale nozione non può essere equiparata alla nozione di «base di servizio», ai sensi dell'allegato III del reg. (CEE) n. 3922/91. Il regolamento Bruxelles I, infatti, non fa riferimento al reg. (CEE) n. 3922/91 e non ne persegue i medesimi obiettivi, posto che quest'ultimo regolamento è diretto ad armonizzare regole tecniche e procedure amministrative nel settore della sicurezza dell'aviazione civile.

67. La circostanza secondo cui la nozione di «luogo in cui il lavoratore svolge abitualmente la propria attività», ai sensi dell'art. 19, punto 2, lett. a, del regolamento Bruxelles I, non possa essere equiparata a quella di «base di servizio», ai sensi dell'allegato III del reg. (CEE) n. 3922/91, non comporta, come rilevato dall'avvocato generale al § 115 delle sue conclusioni, che quest'ultima nozione sia pri-

va di qualsiasi rilevanza al fine di determinare, in circostanze quali quelle dei procedimenti principali, il luogo a partire dal quale il lavoratore svolge abitualmente la propria attività.

68. Più in particolare, come emerge dai punti da 61 a 64 della presente sentenza, la Corte ha già evidenziato la necessità di utilizzare un metodo indiziario per l'individuazione di tale luogo.

69. A tale riguardo, la nozione di «base di servizio» costituisce un elemento che può avere un ruolo significativo nell'individuazione degli indizi, rammentati ai punti 63 e 64 della presente sentenza, che consentono, in circostanze come quelle dei procedimenti principali, di determinare il luogo a partire dal quale i lavoratori svolgono abitualmente la loro attività e, pertanto, la competenza di un giudice che potrà conoscere di un ricorso presentato dai medesimi, ai sensi dell'art. 19, punto 2, lett. *a*, del regolamento Bruxelles I.

70. Tale nozione, infatti, è definita nell'allegato III del reg. (CEE) n. 3922/91, all'OPS 1.1095, come il luogo a partire dal quale il personale di volo inizia e dove conclude sistematicamente la sua giornata lavorativa organizzandovi il proprio lavoro quotidiano e in prossimità del quale i lavoratori, durante il periodo di esecuzione del loro contratto di lavoro, hanno stabilito la loro residenza e sono a disposizione del vettore aereo.

71. Secondo l'OPS 1.1110 di tale allegato, il periodo di riposo minimo dei lavoratori, come i ricorrenti nei procedimenti principali, varia a seconda che tale tempo inizi fuori dalla «base di servizio» o presso di essa, ai sensi dell'allegato III del reg. (CEE) n. 3922/91.

72. Inoltre, occorre rilevare che tale luogo non è determinato né in modo aleatorio né dal lavoratore, bensì, in forza dell'OPS 1.1090, punto 3.1, di tale allegato, dall'operatore per ciascun membro dell'equipaggio.

73. Sarebbe solo nell'ipotesi in cui, tenuto conto degli elementi di fatto di ciascun caso di specie, domande, come quelle in esame nei procedimenti principali, presentassero nessi più stretti con un luogo diverso da quello della «base di servizio» che verrebbe meno la rilevanza di quest'ultima per individuare il «luogo a partire dal quale i lavoratori svolgono abitualmente la loro attività» (v., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2002, *Weber*, C-37/00, EU:C:2002:122, punto 53, nonché, per analogia, sentenza del 12 settembre 2013, *Schlecker*, C-64/12, EU:C:2013:551, punto 38 e giurisprudenza ivi citata).

74. Inoltre, la natura autonoma della nozione di «luogo in cui il lavoratore svolge abitualmente la propria attività» non può essere ri-

messa in discussione dal riferimento alla nozione di «base di servizio», ai sensi di tale regolamento, contenuta nel testo del reg. (CE) n. 883/2004, in quanto quest'ultimo regolamento ed il regolamento Bruxelles I perseguono finalità distinte. Invero, mentre il regolamento Bruxelles I persegue l'obiettivo menzionato al punto 47 della presente sentenza, il reg. (CE) n. 883/2004, come indicato al suo considerando 1, oltre alla libera circolazione delle persone persegue l'obiettivo di «contribuire al miglioramento del loro livello di vita e delle loro condizioni d'occupazione».

75. Peraltro, la considerazione secondo cui la nozione di luogo nel quale o a partire dal quale il lavoratore svolge abitualmente la propria attività, di cui all'art. 19, punto 2, lett. *a*, del regolamento Bruxelles I, come emerge dal punto 65 della presente sentenza, non è equiparabile ad alcun'altra nozione, vale altresì per quanto riguarda la «nazionalità» degli aeromobili, ai sensi dell'art. 17 della Convenzione di Chicago.

76. Pertanto, e contrariamente a quanto fatto valere dalla Ryanair e dalla Crewlink nell'ambito delle loro osservazioni, lo Stato membro a partire dal quale un membro del personale di volo di una compagnia aerea o messo a sua disposizione svolge abitualmente la propria attività non è neppure equiparabile al territorio dello Stato membro di cui gli aeromobili di tale compagnia aerea hanno la nazionalità, ai sensi dell'art. 17 della Convenzione di Chicago.

77. Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni poste dichiarando che l'art. 19, punto 2, lett. *a*, del regolamento Bruxelles I deve essere interpretato nel senso che, nel caso di ricorso presentato da un membro del personale di volo di una compagnia aerea o messo a sua disposizione e al fine di determinare la competenza del giudice adito, la nozione di «luogo in cui il lavoratore svolge abitualmente la propria attività», ai sensi di tale disposizione, non è equiparabile a quella di «base di servizio», ai sensi dell'allegato III del reg. (CEE) n. 3922/91. La nozione di «base di servizio» costituisce nondimeno un indizio significativo per determinare «il luogo in cui il lavoratore svolge abitualmente la propria attività».

CORTE DI GIUSTIZIA UE, SEZ. III, 12 APRILE 2018

causa C-258/16

Pres. L. BAY LARSEN - Rel. J. Malenovsky - Avv. gen. E. Sharpston
Finnair Oyj c. Keskinäinen Vakuutusyhtiö Fennia

Trasporto di persone - Trasporto aereo internazionale - Convenzione di Montreal - Articolo 31 - Responsabilità del vettore - Bagaglio consegnato - Requisiti di forma e termini del reclamo al vettore - Estinzione delle azioni nei confronti del vettore.



RIASSUNTO DEI FATTI — Il 1° novembre 2010, la signora Mäkelä Dermedesiotis, giunta ad Helsinki da Malaga (Spagna), si accorse che dalla sua valigia erano scomparsi alcuni oggetti e, pertanto, segnalò telefonicamente lo spiacevole evento alla Finnair, così come previsto sul sito internet dello stesso vettore aereo. L'addetto al servizio clienti procedette alla registrazione nel sistema informatico della compagnia aerea delle informazioni ricevute dalla passeggera relative agli effetti mancanti dal bagaglio riconsegnato ed al loro valore. Due giorni dopo, la signora chiamò nuovamente la Finnair per richiedere l'attestazione dell'avvenuta presentazione del reclamo, ed ottenere, così, dall'assicuratore, la Fennia, la corresponsione dell'indennizzo. La compagnia assicuratrice surrogatasi nei diritti vantati dalla passeggera nei confronti del vettore aereo, convenne, nel settembre 2011, quest'ultimo davanti al Tribunale di primo grado di Helsinki (Helsingin käräjäoikeus), il quale, accogliendo le argomentazioni del vettore, con sentenza del 4 settembre 2012, ritenne l'azione preclusa, poiché la signora non aveva presentato il reclamo scritto nei termini previsti dall'art. 31 della Convenzione di Montreal. La compagnia assicuratrice decise, allora, di proporre appello ed il Helsingin hovioikeus ritenne che le istruzioni pubblicate sul sito internet del vettore, non erano «sufficientemente chiare e univoche per un passeggero, quale consumatore», giacché ingeneravano l'impressione che anche un reclamo presentato telefonicamente e registrato dall'addetto della compagnia aerea potesse soddisfare il requisito della forma scritta, posto dall'art. 31 della Convenzione di Montreal. Nel caso di specie, peraltro, il vettore dopo aver ricevuto la prima comunicazione telefonica della passeggera, non aveva in alcun modo a quella palesato la necessità di provvedere ad effettuare un ulteriore reclamo in forma scritta. La Corte d'appello, pertanto, nella sentenza del 28 febbraio 2014 ritenne il reclamo presentato al vettore efficace e tempestivo ed annullò la decisione di primo grado, condannando la Finnair a rifondere la Fennia. Il vettore aereo ricorse, allora, alla Korkein oikeus, per ottenere la riforma della pronuncia di secondo grado. La Suprema Corte finlandese decise, però,

di sospendere il procedimento e di sottoporre tre questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia dell'UE, in merito alla corretta interpretazione dell'art. 31 della Convenzione di Montreal.

L'art. 31, § 4, della Convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale, conclusa a Montreal il 28 maggio 1999 e approvata a nome della Comunità europea con la decisione 2001/539/CE del Consiglio, del 5 aprile 2001, dev'essere interpretato nel senso che, entro i termini prescritti al § 2 del medesimo articolo, il reclamo dev'essere effettuato per iscritto, ai sensi del successivo § 3, a pena di decadenza da qualsiasi azione nei confronti del vettore ⁽¹⁾.

Un reclamo registrato nel sistema informatico del vettore aereo, come quello oggetto del procedimento principale, risponde al requisito della forma scritta, ai sensi dell'art. 31, § 3, della Convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale, conclusa a Montreal il 28 maggio 1999 ⁽²⁾.

L'art. 31, § 2 e 3, della Convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale, conclusa a Montreal il 28 maggio 1999, dev'essere interpretato nel senso che non osta a che il requisito della forma scritta sia considerato osservato laddove un agente del vettore aereo trasponga la denuncia di danno, a scienza del passeggero, in forma scritta, su supporto vuoi cartaceo vuoi elettronico, inserendola nel sistema elettronico del vettore medesimo, sempreché il passeggero stesso possa verificare l'esattezza del testo del reclamo, quale trasposto in forma scritta e inserito in tale sistema, potendo eventualmente modificarlo ovvero integrarlo, o anche sostituirlo, anteriormente alla scadenza del termine previsto dall'art. 31, § 2, della Convenzione stessa ⁽³⁾.

L'art. 31 della Convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale, conclusa a Montreal il 28 maggio 1999, dev'essere interpretato nel senso che non subordina il reclamo ad altro requisito sostanziale se non a quello che il vettore aereo sia posto a conoscenza del danno causato ⁽⁴⁾.

Sulla prima questione — 23. Con la prima questione il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se l'articolo 31, paragrafo 4, della Convenzione di Montreal debba essere interpretato nel senso che, entro i termini indicati al paragrafo 2 del medesimo articolo, il re-

⁽¹⁻⁴⁾ V. la nota di D. BOCCHESI, a p. 137.

clamo debba essere presentato in forma scritta, ai sensi del successivo paragrafo 3, a pena di decadenza da qualsiasi genere d'azione nei confronti del vettore.

24. — A tal riguardo, dall'articolo 31, paragrafo 2, della Convenzione di Montreal emerge, segnatamente, che, in caso di danni, la persona avente diritto alla consegna deve presentare reclamo al vettore aereo immediatamente a seguito della constatazione del danno e non oltre i termini previsti dalla disposizione medesima, rispettivamente, per i bagagli e per le merci.

25. — A termini del paragrafo 3 dello stesso articolo, il reclamo deve essere sempre effettuato mediante riserva scritta ed essere consegnato o inviato entro i termini previsti con riguardo al reclamo.

26. — Orbene, le disposizioni di cui ai paragrafi 2 e 3 dell'articolo 31 della Convenzione di Montreal sono di natura complementare. Mentre l'articolo 31, paragrafo 2, della Convenzione si limita a fissare i termini entro i quali i differenti tipi di reclami devono essere presentati al vettore aereo, il successivo paragrafo 3 precisa, dal canto suo, da un lato, le modalità con cui detti reclami devono essere inoltrati al vettore e, dall'altro, quale forma essi devono presentare, restando inteso che tale precisazione non può incidere sull'obbligo del rispetto dei termini previsti al medesimo paragrafo 2 dell'articolo 31.

27. — Ne consegue che i paragrafi 2 e 3 dell'articolo 31 della Convenzione di Montreal, nel loro combinato disposto, devono essere interpretati nel senso che esigono che il reclamo debba essere presentato per iscritto ed inoltrato al vettore aereo entro i termini previsti al medesimo articolo 31, paragrafo 2.

28. — Inoltre, a termini dell'articolo 31, paragrafo 4, della Convenzione di Montreal, in assenza di reclamo presentato entro i termini prescritti, tutte le azioni nei confronti del vettore aereo si estinguono, salvo il caso di frode di quest'ultimo.

29. — Ne consegue che colui che ritenga di aver subito un pregiudizio a causa di danni subiti da bagagli o merci deve rivolgere reclamo al vettore aereo entro i termini di cui all'articolo 31, paragrafo 2, della Convenzione medesima, a pena di decadenza da qualsiasi azione nei confronti del vettore medesimo.

30. — Inoltre, alla luce della particolare articolazione dei paragrafi 2 e 3 dell'articolo 31 della Convenzione di Montreal, illustrata *supra* al punto 26, il reclamo non può considerarsi validamente inoltrato al vettore aereo entro i termini previsti, ai sensi del paragrafo 4

del medesimo articolo, qualora non sia stato presentato in forma scritta, come imposto al precedente paragrafo 3.

31. — Da tutte le suesposte considerazioni risulta che occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 31, paragrafo 4, della Convenzione di Montreal dev'essere interpretato nel senso che, entro i termini prescritti al paragrafo 2 del medesimo articolo, il reclamo dev'essere effettuato per iscritto, ai sensi del successivo paragrafo 3, a pena di decadenza da qualsiasi azione nei confronti del vettore.

Sulla seconda questione — 32. Con la seconda questione il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se un reclamo, come quello oggetto del procedimento principale, registrato nel sistema informatico del vettore aereo risponda al requisito della forma scritta, prevista dall'articolo 31, paragrafo 3, della Convenzione di Montreal.

33. — A tal riguardo, si deve rilevare che l'aggettivo «scritto» implica, secondo il suo senso corrente, un insieme di segni grafici recanti un significato.

34. — Inoltre, con riguardo tanto al terzo comma del preambolo della Convenzione di Montreal, che rammenta l'importanza di garantire la tutela degli interessi dei consumatori nel trasporto aereo internazionale, quanto del principio del «giusto equilibrio degli interessi» di cui al quinto comma della Convenzione medesima, il requisito della forma scritta non può condurre a limitare eccessivamente le modalità con cui il passeggero può concretamente scegliere di presentare il proprio reclamo, sempreché questi resti individuabile quale autore del reclamo stesso.

35. — Conseguentemente, l'aggettivo «scritto» dev'essere inteso, nel contesto dell'articolo 31 di detta Convenzione, nel senso di ricomprendere qualsiasi complesso di segni grafici muniti di significato, a prescindere dal fatto che la sua redazione sia avvenuta a mano, sia stata stampata su carta ovvero registrata in forma elettronica.

36. — Pertanto, un reclamo registrato nel sistema informatico del vettore aereo, come quello oggetto del procedimento principale, dev'essere considerato rispondente al requisito della forma scritta, ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 3, della Convenzione di Montreal.

37. — Alla luce delle suesposte considerazioni, si deve rispondere alla seconda questione dichiarando che un reclamo registrato nel sistema informatico del vettore aereo, come quello oggetto del procedimento principale, risponde al requisito della forma scritta, ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 3, della Convenzione di Montreal.

Sulla terza questione — 38. Con la terza questione il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se l'articolo 31, paragrafi 2 e 3, della Convenzione di Montreal debba essere interpretato nel senso che non osti a che si consideri osservato il requisito della forma scritta nel caso in cui un agente del vettore aereo trasponga la denuncia del danno, a scienza del passeggero, in forma scritta, su supporto vuoi cartaceo vuoi elettronico, inserendolo nel sistema informatico del vettore medesimo.

39. — Come già rilevato *supra* ai punti 24 e 25, dall'articolo 31, paragrafo 2, della Convenzione di Montreal emerge, segnatamente, che, in caso di danno, la persona avente diritto alla consegna del bagaglio o della merce deve inoltrare al vettore aereo un reclamo entro i termini prescritti. A termini del successivo paragrafo 3, ogni reclamo dev'essere effettuato mediante riserva scritta e consegnato o spedito entro i termini previsti per il reclamo stesso.

40. — Dal chiaro tenore di tali disposizioni, lette nel loro combinato disposto, emerge che alla persona avente diritto alla consegna, come quella di cui è causa nel procedimento principale, quale passeggero il cui bagaglio sia stato danneggiato, incombe l'onere di presentare un reclamo scritto al relativo vettore aereo.

41. — Infatti, il passeggero interessato è in grado di constatare la circostanza del danno e dispone degli elementi necessari al fine di determinare natura e valore degli oggetti concretamente danneggiati e, in definitiva, l'entità del danno stesso.

42. — Se è pur vero che la responsabilità dell'effettuazione del reclamo incombe esclusivamente al passeggero, dal tenore dell'articolo 31 della Convenzione di Montreal non risulta minimamente che questi sia peraltro privo della libertà di farsi assistere da terzi ai fini della presentazione del reclamo stesso.

43. — Un'interpretazione in senso contrario si porrebbe d'altronde in contrasto con l'obiettivo di tutela degli interessi del consumatore nel trasporto aereo, quale risultante dal terzo comma del preambolo della Convenzione medesima, che dev'essere tenuto in considerazione alla luce della giurisprudenza della Corte richiamata *supra* al punto 21.

44. — La facoltà del passeggero di ricorrere all'assistenza di terzi gli consente parimenti, come avvenuto nel procedimento principale, di avvalersi dell'assistenza di un agente del vettore aereo ai fini della trascrizione della propria dichiarazione orale in forma scritta e del suo inserimento nel sistema informatico del vettore stesso a tal fine previsto.

45. — Orbene, non può negarsi che gli interessi, rispettivamente, del passeggero e del vettore siano differenti, anzi opposti. Infatti, il primo afferma l'esistenza di un danno al proprio bagaglio, di cui il secondo è chiamato ad assumersi la responsabilità.

46. — Tuttavia, l'obiettivo di tutela degli interessi del consumatore nel trasporto aereo nonché la necessità di assicurare che l'agente trascriva fedelmente e lealmente la dichiarazione orale del passeggero possono essere sufficientemente garantiti assicurando che il passeggero interessato possa verificare l'esattezza del testo del reclamo, quale recepito in forma scritta ed inserito nel sistema informatico dall'agente del vettore aereo, potendo eventualmente modificarlo ovvero integrarlo, o anche sostituirlo, prima della scadenza del termine previsto dall'articolo 31, paragrafo 2, della Convenzione di Montreal.

47. — Dai suesposti rilievi emerge che l'articolo 31, paragrafi 2 e 3, della Convenzione di Montreal dev'essere interpretato nel senso che non osta a che il requisito della forma scritta sia considerato osservato laddove un agente del vettore aereo trasponga la denuncia di danno, a scienza del passeggero, in forma scritta, su supporto vuoi cartaceo vuoi elettronico, inserendola nel sistema elettronico del vettore medesimo, sempreché il passeggero stesso possa verificare l'esattezza del testo del reclamo, quale trasposto in forma scritta e inserito in tale sistema, potendo eventualmente modificarlo ovvero integrarlo, o anche sostituirlo, anteriormente alla scadenza del termine previsto dall'articolo 31, paragrafo 2, della Convenzione stessa.

Sulla quarta questione — 48. Con la quarta questione, il giudice del rinvio chiede se l'articolo 31 della Convenzione di Montreal subordini il reclamo a ulteriori requisiti rispetto a quello di portare a conoscenza del vettore aereo il danno subito.

49. — A tal riguardo, dal tenore dell'articolo 31, paragrafo 1, della Convenzione di Montreal risulta, in particolare, che la ricezione senza riserve del bagaglio registrato da parte della persona avente diritto alla sua consegna costituisce presunzione, salvo prova contraria, dell'avvenuta consegna del bagaglio in buono stato e conformemente al titolo di trasporto o alle registrazioni con altri mezzi di cui all'articolo 3, paragrafo 2, della Convenzione stessa.

50. — Dal tenore di tale disposizione emerge che lo scopo di un reclamo trasmesso al vettore aereo, come quello oggetto del procedimento principale, consiste nel rendere nota al medesimo la circostanza che i bagagli registrati non sono stati consegnati in buono stato e conformemente al titolo di trasporto o alle registrazioni ef-

fettuate con altri mezzi di cui all'articolo 3, paragrafo 2, della Convenzione stessa.

51. — Per quanto attiene, inoltre, al contesto in cui si colloca l'articolo 31, paragrafo 1, della Convenzione di Montreal, si deve rilevare che, alla luce della prima parte del primo periodo dell'articolo 17, paragrafo 2, della Convenzione stessa, il vettore è responsabile del danno verificatosi in caso di distruzione, perdita o deterioramento del bagaglio consegnato.

52. — Ne consegue che l'articolo 31, paragrafo 1, della Convenzione di Montreal, letto nel combinato disposto con la prima parte del primo periodo dell'articolo 17, paragrafo 2, della Convenzione medesima, dev'essere interpretato nel senso che un reclamo effettuato dal passeggero interessato, come quello oggetto del procedimento principale, è diretto ad informare il vettore aereo dell'esistenza del danno verificatosi.

53. — Orbene, considerato che, come risulta dalla risposta alle questioni prima e seconda, l'articolo 31, paragrafi da 2 a 4, della Convenzione di Montreal si limita a precisare, anzitutto, i termini entro i quali i vari tipi di reclamo devono essere inoltrati al vettore, quindi le modalità e la forma con cui detti reclami devono essere presentati al vettore e, infine, le conseguenze derivanti dal mancato rispetto di tutti questi requisiti, l'articolo medesimo non subordina il reclamo ad alcun requisito sostanziale.

54. — Alla luce dei suesposti rilievi, l'articolo 31 della Convenzione di Montreal dev'essere interpretato nel senso che non subordina il reclamo ad altro requisito sostanziale se non a quello che il vettore aereo sia posto a conoscenza del danno causato.

* * *

La Corte di giustizia si pronuncia sulla forma dei reclami per i danni ai bagagli consegnati nel trasporto aereo.

La Convenzione di Montreal del 1999, nel disciplinare il trasporto aereo del bagaglio registrato ricorre a due presunzioni: una di responsabilità e, l'altra, di esatto adempimento.

Essa, infatti, presume il vettore responsabile dei danni derivanti dalla distruzione, dalla perdita e dall'avaria del *checked baggage* (art. 17.2) ⁽¹⁾, veri-

⁽¹⁾ Secondo S. BUSTI, *Contratto di trasporto aereo*, Milano 2001, 790, nota 849, se la «distruzione» rappresenta la «radicale alterazione della struttura fisica della cosa

ficatesi quando questo si trovava a bordo dell'aeromobile o sotto la sua custodia, nonché di quelli conseguenti alla sua ritardata consegna (art. 19), laddove l'obbligato al trasporto non riesca a fornire le specifiche e circostanziate prove liberatorie prescritte dagli art. 17.2 e 19⁽²⁾.

Il testo uniforme, poi, per garantire certezza e celerità alle vicende giuridiche connesse ai trasporti aerei si avvale di una seconda presunzione, disponendo che il ricevimento del bagaglio consegnato in assenza di «*compliant*» (versione inglese), «*protestation*» (versione francese) o «*protesta*» (versione spagnola) da parte dell'avente diritto, fa presumere, salvo prova contraria, che questo è stato riconsegnato in buono stato, sottintendendo, così, l'adempimento da parte del vettore delle obbligazioni di trasferimento e custodia su di lui gravanti, in forza del contratto di trasporto.

Quest'ultima previsione è, come noto, contenuta nel primo comma dell'art. 31, il quale unitamente agli ulteriori tre paragrafi di cui si compone, presenta, eccezion fatta per alcune marginali differenze⁽³⁾, lo stesso tenore

trasportata, tanto che la stessa non» è «più identificabile per quella cosa che era prima dell'evento dannoso», la «perdita» consiste, invece, «nello smarrimento di quanto trasportato», mentre l'avaria va identificata con l'«alterazione di quanto consegnato al vettore, in una misura tale da conservare però alla cosa la natura e la qualifica che aveva prima di tale evento».

(2) La seconda parte dell'art. 17, comma 2, della Convenzione di Montreal dispone, infatti, che «*However, the carrier is not liable if and to extent that the damage resulted from the inherent defect, quality or vice of the baggage*». La seconda proposizione dell'art. 19 recita, invece, che «*Nevertheless, the carrier shall not be liable for damage occasioned by delay if it proves that it and its servants and agents took alla measures that could be reasonably be required to avoid the damage or that it was impossible for it or them to take such measures*». In dottrina sul punto: A. LEFEBVRE D'OVIDIO-G. PESCATORE-L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, XIV ed., Milano, 2016, 510; M. PIRAS, *La responsabilità per la perdita o il danneggiamento dei bagagli*, in *Dir. trasp.* 2012, 637 ss.; M. RIGUZZI, *La responsabilità del vettore per perdita o avaria dei bagagli*, in *La nuova disciplina del trasporto aereo. Commento alla Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999* (a cura di L. Tullio), Napoli, 2006, 97 ss.

(3) L'art. 31 della Convenzione di Montreal si differenzia, nella formulazione, dall'art. 26 della Convenzione di Varsavia-l'Aja, per due aspetti. Esso, nel suo primo comma, presume che la consegna del bagaglio registrato o delle merci sia conforme alle risultanze dei documenti di trasporto o delle registrazioni effettuate «con altri mezzi», alle quali è fatto riferimento negli art. 3.2 e 4.2 del medesimo testo uniforme rispettivamente, applicabili, al bagaglio ed alle merci. Per quanto concerne il bagaglio registrato, il richiamo all'art. 3.2 appare, però, incongruo. Questa, norma, infatti, è stata introdotta per consentire ai vettori aerei di emettere, accanto al biglietto di passaggio cartaceo, anche quello in formato elettronico ed abbattere, così, i costi legati alla documentazione del trasporto. In tale ultima eventualità, l'art. 3.2 dispone che il vettore aereo dovrà offrirsi di rilasciare al passeggero un avviso scritto recante le indicazioni registrate «*by the other means*», che sono, peraltro, le stesse prescritte dall'art. 3.1 per il titolo di trasporto in formato tradizionale. Pertanto dalla registrazione elettronica dovrà risultare: «a) l'indicazione dei punti di partenza e di destina-

letterale e, quindi, gli stessi problemi esegetici ⁽⁴⁾ già sollevati dall'art. 26 della Convenzione di Varsavia-l'Aja ⁽⁵⁾.

zione; b) se i punti di partenza e di destinazione sono situati sul territorio di un medesimo Stato parte e, se sono previsti uno o più scali sul territorio di un altro Stato, l'indicazione almeno di uno di tali scali». Sulla base di tale precisazione, appare, allora, evidente come da tali dati non emergano elementi che consentano di individuare la dimensione quantitativa, né tantomeno, qualitativa del bagaglio registrato. A quest'ultimo, invece, si riferisce l'art. 3.3, laddove impone al vettore di rilasciare al passeggero uno scontrino identificativo denominato, *baggage identification tag*, per ogni bagaglio consegnato, senza prevedere sanzioni in caso di mancato rilascio del documento (in merito: E. G. ROSAFIO, *Riflessioni sulla responsabilità del vettore aereo di bagaglio nella disciplina legale*, in *Dir. trasp.* 2011, 491 ss.). In proposito si è rilevato (L. ANCIS, *Informazione e assistenza del passeggero nel trasporto aereo*, Napoli, 2017, 162 ss.) che nella prassi questo talloncino «finisce per coincidere» con il «nastro adesivo» recante il «nome del passeggero e gli estremi del volo che gli addetti all'accettazione appongono su ciascun collo» consegnato, cui fa riscontro un tagliandino (cosiddetto *claim check*) «con le medesime indicazioni» che «viene unito alla carta d'imbarco. Per altro verso, l'art. 31.3 della Convenzione di Montreal si distingue dal terzo comma dell'art. 26 della Convenzione di Varsavia-l'Aja, perché non prevede più che il reclamo possa essere scritto sul medesimo titolo di trasporto, avendo il nuovo testo uniforme contemplato la possibilità di emettere titoli dematerializzati. Sul processo di dematerializzazione del biglietto aereo: S. BUSTI, *Forme immateriali del documento del trasporto terrestre*, in *Studi in memoria di Elio Fanara* (a cura di U. La Torre-G. Moschella-F. Pellegrino-M.P. Rizzo-G. Vermiglio), I, Milano, 2006, 155 ss.; M. M. COMENALE PINTO, *I documenti elettronici del trasporto*, in *Riv. dir. nav.* 2012, 33 ss.; S. BUSTI, *I documenti del trasporto aereo*, in *I contratti del trasporto. Trasporto aereo e marittimo* (diretta da F. Morandi), Torino, 2013, 151 ss.; R. MOTRONI, *Voli «low cost»: spunti su corresponsività e forma del contratto di trasporto aereo di persone*, in *Riv. dir. ec. trasp. amb.* XIII/2015, 419 ss.

⁽⁴⁾ A. LEFEBVRE D'OVIDIO, *Studi per il codice della navigazione*, Milano, 1951, 159 ss.; F. MORANDI, *La constatazione del danno al bagaglio e alla merce*, in *La nuova disciplina del trasporto aereo. Commento alla Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999* (a cura di L. Tullio), Napoli, 2006, 307 s.

⁽⁵⁾ Secondo l'art. 26 della Convenzione di Varsavia del 1929 «1. *La réception des bagages et marchandises sans protestation par le destinataire constituera présomption, sauf preuve contraire, que les marchandises ont été livrées en bon état et conformément au titre de transport.* / 2. *En cas d'avarie, le destinataire doit adresser au transporteur une protestation immédiatement après la découverte de l'avarie et, au plus tard, dans un délai de trois jours pour les bagages et de sept jours pour les marchandises à dater de leur réception. En cas de retard, la protestation devra être faite au plus tard dans les quatorze jours à dater du jour où le bagage ou la marchandise auront été mis à sa disposition.* / 3. *Toute protestation doit être faite par réserve inscrite sur le titre de transport ou par un autre écrit expédié dans le délai prévu pour cette protestation.* / 4. *A défaut de protestation dans les délais prévus, toutes actions contre le transporteur sont irrecevables, sauf le cas de fraude de celui-ci*». Il secondo comma della previsione è stato emendato ad opera dell'art. XV del Protocollo dell'Aja del 1955 in questi termini: «A l'art. 26 de la Convention, l'al. 2 est supprimé et remplacé par la disposition suivante: "2 En cas d'avarie, le destinataire doit adresser au transporteur une protestation immédia-

Per pervenire ad una corretta interpretazione della previsione, appare utile rilevare come in essa i termini «*compliant*», «*protestation*», «*protesta*» presentino un significato ambivalente, essendo impiegati sia come sinonimo di «riserva» (comma 1), che di «reclamo» (commi 2, 3 e 4).

Alla luce di tale precisazione appaiono più chiaramente distinti i differenti ambiti di operatività della disposizione: l'uno propriamente probatorio, l'altro, invece, *latu sensu* processuale ⁽⁶⁾. Se, infatti, la prova contraria alla presunzione di adempimento, fornita dal creditore del trasporto, attualizza l'operatività di quella di responsabilità gravante sul vettore aereo, l'inosservanza, da parte del passeggero, dei requisiti di forma e di tempo per la proposizione del reclamo ⁽⁷⁾, si riverbera sul piano processuale in termini estremamente negativi.

La mancata presentazione di tale atto in forma scritta immediatamente ⁽⁸⁾ e, comunque, entro sette o ventuno giorni ⁽⁹⁾ rispettivamente decorrenti dalla data del ricevimento in caso di «danno», o da quella in cui lo stesso è stato messo a sua disposizione, in caso di «ritardo», determina per il danneggiato, l'estinzione delle azioni nei confronti del vettore ⁽¹⁰⁾, salvo il caso di frode di quest'ultimo (comma 4) ⁽¹¹⁾, consistente in ogni comportamento

tement après la découverte de l'avarie et, au plus tard, dans un délai de sept jours pour les bagages et de quatorze jours pour les marchandises à dater de leur réception. En cas de retard, la protestation devra être faite au plus tard dans les vingt et un jours à dater du jour où le bagage ou la marchandise auront été mis à sa disposition».

⁽⁶⁾ In tal senso: S. BUSTI, *Contratto di trasporto aereo*, Milano 2001, 787, in specie nota 840.

⁽⁷⁾ S. BUSTI, *Il contratto di trasporto aereo*, cit., 785 ha evidenziato la confusa formulazione dell'art. 31 della Convenzione di Montreal che pur riferendosi ai bagagli, sembra poi dimenticarli, giacché opera un richiamo espresso al solo destinatario, senza ricomprendere anche il passeggero tra i soggetti legittimati alla riconsegna.

⁽⁸⁾ Secondo quanto sostenuto da E. GIEMULLA, *Article 31 - Timely Notice of Compliant* (2014), 12, in E. GIEMULLA-R. SCHMID, *Montreal Convention*, Kluwer Law International, The Netherlands, il termine «*forthwith*» utilizzato nell'art. 31, comma 2, della Convenzione del 1999, sarebbe sinonimo di «*without culpable delay*».

⁽⁹⁾ Il termine è espresso in giorni correnti come si evince dall'art. 52 della Convenzione di Montreal, secondo il quale «*The expression "days" when used in this Convention means calendar days, not working days*».

⁽¹⁰⁾ Nello stesso senso anche il disposto dell'art. 17.1, della IATA *Recommended Practice 1724 - General Conditions of Carriage (Passengers and Baggage)*, rubricato «*Time Limitation on Claims and Actions*».

⁽¹¹⁾ Sul concetto di frode con riferimento all'art. 26.4 della Convenzione di Varsavia (corrispondente al testo dell'art. 31.4 della Convenzione di Montreal) con riferimento ad un trasporto di merci: Cass. fr. 22 febbraio 1956, in *Rev. fr. dr. aér.* 1956, 220 ss., con nota redazionale di E. GEORGIADIS, secondo la quale «*La fraude prévue par l'article 26, alinéa 4, de la Convention de Varsovie s'entend de toute manœuvre frauduleuse*

teso ad impedire la scoperta del danno ⁽¹²⁾, e, quindi, la proposizione di un tempestivo reclamo.

La complessità precettiva della previsione sembra essere ben chiara agli operatori del settore, sia di tipo tradizionale che *low cost*, i quali, nelle informazioni rese pubbliche sui propri siti internet, sono soliti operare, in caso di danno al bagaglio registrato, una netta differenziazione tra la riserva ed il reclamo ⁽¹³⁾.

Nella prassi, infatti, al verificarsi di tale eventualità, il passeggero è invitato, prima di abbandonare l'aerostazione, a compilare un modulo, il *Property Irregularity Report* (P.I.R.), che gli permette di superare la presunzione di adempimento di cui all'art. 31, comma 1, assolvendo, pertanto, ad una funzione distinta da quella del reclamo.

Ciò emerge chiaramente anche dalla «Guida rapida sui diritti del passeggero in caso di disservizi del trasporto aereo», elaborata dall'ENAC nel 2018 ⁽¹⁴⁾.

In questa, infatti, con riferimento alla mancata riconsegna ed al danneggiamento del bagaglio registrato, si sollecitano i viaggiatori interessati ad «aprire un rapporto di smarrimento o di danneggiamento bagaglio facendo constatare l'evento, prima di lasciare l'area riconsegna bagagli, presso gli Uffici *Lost and Found* dell'aeroporto di arrivo compilando gli appositi moduli, comunemente denominati *P.I.R. (Property Irregularity Report)*», a cui dovrà far seguito il reclamo.

Quest'ultimo, a differenza del rapporto, segna l'avvio della procedura finalizzata all'ottenimento del risarcimento da parte del vettore ed implica, quin-

du transporteur en général et non seulement de celle qui aurait pour but d'empêcher le réclamatuer de prendre connaissance du dommage avant l'expiration du délai de quatorze jours prévu les protestations».

⁽¹²⁾ In questi termini: S. POLLASTRELLI, *La tutela del passeggero nel trasporto aereo di bagagli*, Macerata, 2014, 116; S. BUSTI, *Il contratto di trasporto aereo*, cit., 797 accoglie, invece, una nozione più ampia di frode, coincidente con «qualsiasi inganno o falsa rappresentazione della realtà contrattuale da parte del debitore (o dei suoi ausiliari) del trasporto, non solo durante l'esecuzione materiale di tale prestazione, compresa la fase della riconsegna delle cose, ma anche al momento della conclusione del contratto».

⁽¹³⁾ Cfr. in tal senso il sito di *Alitalia*, ove in caso di bagaglio smarrito, danneggiato, manomesso o arrivato in ritardo si invitano i passeggeri dopo aver compilato il P.I.R. ad effettuare una segnalazione avvalendosi di un modulo *on-line*, accedendo al quale, da un menù a tendina si deve scegliere un *feedback* predefinito tra «elogio, suggerimenti e reclamo» al quale dovrà essere allegato il *Property Irregularity Report*. Sul sito di *easyJet* in caso di bagaglio danneggiato o consegnato in ritardo, si prevede dopo la compilazione del rapporto relativo al danno (P.I.R.), l'attivazione di un servizio *on-line*, che consente al passeggero di quantificare il danno e di attivare la richiesta di risarcimento del medesimo. Analogamente *Vueling* che distingue il P.I.R. che il passeggero deve effettuare presso l'ufficio *Lost and Found* dell'aeroporto, dal reclamo presentabile attraverso la compilazione di un modulo *on-line*.

⁽¹⁴⁾ Quarta edizione, aprile 2018.

di, una puntuale descrizione e quantificazione del pregiudizio subito ⁽¹⁵⁾, che deve essere, perciò, accompagnata da un complesso corredo documentale, nel quale è ricompreso anche il già menzionato rapporto di irregolarità ⁽¹⁶⁾.

In linea con la prassi descritta, la dottrina specialistica ha ritenuto che il P.I.R., integri gli estremi di una denuncia di danneggiamento ⁽¹⁷⁾, idonea a superare, come pure sostenuto nella giurisprudenza di merito, la presunzione di adempimento sancita dal primo comma dell'art. 31 della Convenzione di Montreal ⁽¹⁸⁾.

La tempestività con la quale le compagnie aeree richiedono la presentazione di tale rapporto è connessa alla necessità, per queste ultime, di attivare prontamente le indagini interne volte ad appurare la sorte del bagaglio e, in caso di danno, a circostanziarne la verifica nei limiti spazio-temporali in cui il diritto materiale uniforme circoscrive l'operatività del sistema di responsabilità vettoriale ⁽¹⁹⁾.

La dimensione quantitativa delle operazioni di trasporto quotidianamente eseguite dai vettori aerei impone, poi, che nell'immediatezza dei fatti dichiarati dal passeggero, tali operatori provvedano a cristallizzare le circo-

⁽¹⁵⁾ P.N. EHLERS, *Precision pays*, in *Air & Space Law* 2007, 467 s.; S. BUSTI, *Il contratto di trasporto aereo*, cit., 789.

⁽¹⁶⁾ Secondo quanto indicato nella «Guida rapida sui diritti del passeggero in caso di disservizi del trasporto aereo», sopra citata, in caso di «smarrimento/ritrovamento» del bagaglio registrato, la documentazione a corredo del reclamo da inviare all'Ufficio Relazione Clientela e/o Assistenza Bagagli della compagnia aerea che ha effettuato il trasporto è costituita da «il codice di prenotazione del volo in caso di acquisto via internet oppure l'originale della ricevuta in caso di biglietto cartaceo; / l'originale del PIR rilasciato in aeroporto; / l'originale del talloncino di identificazione del bagaglio e la prova dell'eventuale avvenuto pagamento dell'eccedenza bagaglio; / un elenco del contenuto del bagaglio nel caso di bagaglio smarrito; / un elenco dell'eventuale contenuto mancante nel caso di bagaglio ritrovato; / gli originali degli scontrini e/o ricevute scali nei quali sia riportata la tipologia della merce acquistata (in relazione alla durata dell'attesa) in sostituzione dei propri effetti personali contenuti nel bagaglio; / indicazione delle coordinate bancarie complete». In caso di *danneggiamento*, invece, la Carta enumera la seguente documentazione: «il codice di prenotazione di volo in caso di acquisto via internet oppure l'originale della ricevuta in caso di biglietto cartaceo; / l'originale del PIR rilasciato in aeroporto; / l'originale del talloncino di identificazione del bagaglio; / l'elenco del contenuto del bagaglio che abbia eventualmente riportato danni».

⁽¹⁷⁾ S. POLLASTRELLI, *La tutela del passeggero nel trasporto aereo di bagagli*, loc. cit.

⁽¹⁸⁾ Trib. Roma 21 giugno 2013 n. 13664; G. pace Brindisi 6 giugno 2014 n. 73, in *Il quotidiano giuridico* 30 giugno 2014, con nota di F. RUGGIERO, *Il reclamo del passeggero contro il vettore non può essere sostituito dal Rapporto di irregolarità bagaglio*; Trib. Bari 16 giugno 2016 n. 3347; Trib. Livorno 22 febbraio 2018 n. 225.

⁽¹⁹⁾ M. PIRAS, *Condizioni generali del vettore aereo e ricezione del carico senza riserve*, in *Dir. trasp.* 1993, 125.

stanze di modo e di tempo in cui il danno lamentato dall'utente si è verificato, predisponendo un adeguato apparato documentale per ogni rapporto controverso, sulla cui base poter quantificare la propria esposizione risarcitoria, che si potrà attestare *sic et simpliciter* nei limiti di legge, oppure in quelli dell'eventuale dichiarazione di interesse alla consegna (*ex art. 22.2 Convenzione di Montreal*)⁽²⁰⁾.

Le osservazioni svolte permettono di cogliere più agevolmente i limiti argomentativi insiti nella decisione della Corte di giustizia surriportata, nella quale sono stati analizzati i requisiti del reclamo, enunciati dall'art. 31 della Convenzione di Montreal applicabile, al caso di specie, in virtù del rinvio operato, dall'art. 3.1 del reg. (CE) n. 2027/97⁽²¹⁾, nel testo, come modificato, dal reg. (CE) n. 889/2002⁽²²⁾.

La sentenza sembra potersi ascrivere nel novero di quelle pronunce filo-consumeristiche, cui l'interprete del diritto unionale ci ha ormai abituato in materia di trasporto aereo, soprattutto quando è intervenuto sul reg. (CE) n. 261/2004⁽²³⁾.

Questa tendenza interpretativa trova, invero, un formale appiglio in quelle previsioni del preambolo della Convenzione⁽²⁴⁾, nelle quali gli Stati

(20) In giurisprudenza: Cass. 9 maggio 2018 n. 11037 e, seppur incidentalmente, C. giust. UE 6 maggio 2010, causa C-63/09, in *Dir. trasp.* 2010, 733 ss., con nota di N. FABRIO, *La risarcibilità del danno morale entro il limite della responsabilità del vettore aereo e l'assicurazione obbligatoria*. Si evidenzia, altresì, che il vettore perde il beneficio della limitazione ai sensi dell'art. 22.5 laddove sia dimostrato che il danno sia derivato da «un atto o omissione del vettore, dei suoi dipendenti o incaricati, compiuto con l'intenzione di provocare un danno o temerariamente e con la consapevolezza che probabilmente» un danno ne sarebbe «derivato, semperché, nel caso di atto o omissione di dipendenti ed incaricati, venga, anche fornita la prova che castoro» abbiano «agito nell'esercizio delle loro funzioni».

(21) Reg. (CE) n. 2027/97 del Consiglio del 9 ottobre 1997 sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti.

(22) Reg. (CE) n. 889/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 maggio 2002, che modifica il regolamento (CE) n. 2027/97 sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti.

(23) Reg. (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91. Cfr. tra le altre decisioni in materia: C. giust. UE 19 novembre 2009 (cause riunite C-402/07 e C-432/07), in *Dir. trasp.* 2010, 113 ss. con nota di V. CORONA, *La compensazione pecuniaria per il ritardo aereo tra diritto positivo e giurisprudenza interpretativa della Corte di giustizia*; C. giust. UE 23 ottobre 2012 (cause riunite C-581/10 e C-629/10), in *Dir. trasp.* 2013, 491 ss., con nota di V. CUCCU, *Compensazione pecuniaria per ritardo prolungato all'arrivo e compatibilità con la Convenzione di Montreal*.

(24) La Convenzione di Montreal del 1999 è stata approvata per conto della Comunità europea con la decisione del Consiglio, del 5 aprile 2001, relativa alla conclu-

Parte hanno espressamente riconosciuto «l'importanza di tutelare gli interessi degli utenti del trasporto aereo internazionale», per garantire loro «un equo risarcimento secondo il principio di riparazione» (comma 3), capace di «realizzare il giusto equilibrio degli interessi» (comma 5) contrapposti delle parti.

Dal punto di vista sostanziale, la decisione accoglie nella quasi totalità, le osservazioni svolte dall'avvocato generale nelle sue conclusioni ⁽²⁵⁾, ancorché da queste si discosti per aver ommesso ogni riferimento alla qualificazione della fattispecie oggetto del giudizio di rinvio, operazione che, invece, sarebbe stata quanto mai opportuna, perché avrebbe potuto contribuire a chiarire in modo inequivoco cosa si intende per «danno» al bagaglio consegnato ⁽²⁶⁾, nel secondo comma della norma in considerazione.

Alla luce di quanto in merito sostenuto dall'avvocato generale Sharpston, lo smarrimento di oggetti nel bagaglio consegnato integrerebbe un «danno» al bagaglio stesso e non la sua «perdita», giacché il criterio discrezionale tra le due fattispecie, riposerebbe sul ricevimento, o meno, da parte del passeggero del *checked baggage*.

Pertanto, mentre il bagaglio ricevuto ancorché «non in perfetto stato», per la mancanza di alcuni effetti in esso ricompresi, ricadrebbe sotto l'egida dell'art. 31 della Convenzione di Montreal ed implicherebbe, perciò, la preventiva elevazione di un reclamo da parte del passeggero per evitare l'estinzione delle azioni contro il vettore ⁽²⁷⁾, quello «perduto», ossia «non ricevuto affatto», risulterebbe, invece, del tutto sottratto all'espletamento di tale formalità ⁽²⁸⁾, soggiacendo, per il tramite dell'art. 17.3 ⁽²⁹⁾, al solo disposto dell'art. 35 del testo di diritto uniforme ⁽³⁰⁾.

sione da parte della Comunità europea della convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo (convenzione di Montreal) (2001/539/CE), (in G.U.C.E. 18 luglio 2001, L. 194/38).

⁽²⁵⁾ Presentate il 20 dicembre 2017.

⁽²⁶⁾ Su cui ampiamente: S. BUSTI, *Il contratto di trasporto aereo di merci*, cit., 141 ss.; S. BUSTI, *Contratto di trasporto aereo*, 791 ss.

⁽²⁷⁾ Cass. 21 giugno 1996 n. 5768, in *Dir. mar.* 1998, 685 ss., con nota di S. POLLASTRELLI, *Riflessioni sull'art. 26 della Convenzione di Varsavia nei casi di perdita parziale di merci*, ed in *Dir. trasp.* 1997, 513 ss. con nota critica di A. IMPRODA, *I termini di decadenza previsti dall'art. 26 della Convenzione di Varsavia e la perdita parziale delle merci trasportate*, il quale, interpretando l'art. 26 della Convenzione di Varsavia-l'Aja nel suo complesso, ha accolto una nozione estensiva di «avaria», ritenendo che essa integri ogni ipotesi di «consegna non conforme al titolo di trasporto», e, quindi, che essa ricomprenda anche la fattispecie di perdita parziale delle merci trasportate per via aerea. In senso contrario Cass. fr. 6 ottobre 1993, in *Dir. trasp.* 1995, 613, con nota dissenziente di A.M. SIA, *Sull'applicabilità dell'art. 26 della Convenzione di Varsavia alla perdita parziale di merci*, con ampi riferimenti agli orientamenti espressi dalla giurisprudenza straniera.

⁽²⁸⁾ In tal senso: S. POLLASTRELLI, *La tutela del passeggero nel trasporto aereo di bagagli*, 116. In giurisprudenza: Cass. 20 novembre 1990 n. 11202, in *Dir. mar.* 1991, 985 ss.,

Tanto precisato è ora possibile ripercorre l'iter logico-giuridico seguito dalla Corte nella decisione delle differenti questioni pregiudiziali sottoposte alla sua attenzione che, come anticipato, non appaiono del tutto esenti da rilievi critici.

Attraverso una lettura sistematica del secondo e del terzo comma della norma in rilievo, il giudice europeo è, condivisibilmente, pervenuto ad attribuire rilevanza parimenti essenziale ai requisiti di tempo (comma 2) e di forma (comma 3) ⁽³¹⁾, fatti assurgere, così, a co-elementi indispensabili del reclamo idoneo ad inibire l'effetto ghigliottina, preconizzato nel quarto comma della medesima previsione ⁽³²⁾.

Ugualmente convincente appare anche l'interpretazione evolutiva dell'espressione «forma scritta», impiegata nel terzo comma della norma in esame, che sarebbe soddisfatta, secondo la Corte, da «qualsiasi complesso

in merito ad un trasporto di un unico collo contenente quattordici quadri e soggetto all'operatività della Convenzione di Varsavia-l'Aja, ha ritenuto che l'art. 26.2, «nel prescrivere brevi termini di decadenza [...] si riferisce alle sole ipotesi di avaria e di ritardo» e non anche a «quella del mancato arrivo a destinazione, alla quale si applica il termine biennale previsto dal successivo art. 29». Sull'avaria di merci deperibili, in conseguenza di un ritardo nella riconsegna, soggetta al regime di Varsavia-l'Aja: App. Paris 7 luglio 1978, in *Dir. mar.* 1979, 268 ss., con nota di S. ZUNARELLI, *L'art. 26 par. 2 della Convenzione di Varsavia e il risarcimento dei danni da avaria e da ritardo*, che nel commentare la decisione ha precisato come il termine «danno» impiegato nell'art. 26 debba essere identificato con il danno-conseguenza.

⁽²⁹⁾ L'art. 17.3 della Convenzione di Montreal, dispone «*If the carrier admits the loss of the checked baggage, or if the checked baggage has not arrived at the expiration of twenty-one days after the date on which it ought to have arrived, the passenger is entitled to enforce against the carrier the rights which flow from contract of carriage*».

⁽³⁰⁾ L'art. 35 della Convenzione di Montreal, rubricato «*Limitation of actions*» dispone «*1. The right to damages shall be extinguished if an action is not brought within a period of two years, reckoned from the date of arrival at the destination, or from the date on which the aircraft ought to have arrived, or from the date on which the carriage stopped. / 2. The method of calculating that period shall be determined by the law of the court seized of the case*».

⁽³¹⁾ Nel caso *Dalton v. Delta Airlines*, alcuni levrieri da corsa morirono durante un trasporto aereo da Boston a Miami, effettuato dalla Delta Airlines. Nel corso del giudizio intentato dal signor Dalton per ottenere il risarcimento dei danni subiti a causa della perdita dei cani, la U.S. District Court for Southern District of Florida, 24 October 1974 rigettò la sua domanda, poiché il reclamo non era stato fatto per iscritto, come invece, prescritto dall'art. 26 della Convenzione di Varsavia-l'Aja. La decisione fu in seguito ribaltata dalla US Court of Appeals (5th Circ) 7 April 1978, che ritenne l'art. 26 applicabile solo in caso di danno e ritardo, ma non anche in quello di perdita o distruzione, soggetti, invece, all'operatività dell'art. 13.3 che «*does not require a protest if it concerns a loss or a total destruction*».

⁽³²⁾ Sul punto: I.H.PH DIEDERIKS-VERSCHOOR (*revised by P. MENDES DE LEON in co-operation with M. BUTLER*), *An introduction to Air Law*, The Netherlands, 2012, 188 ss.

di segni grafici muniti di significato», a prescindere dalle modalità redazionali seguite, cosicché anche un reclamo affidato ad un documento elettronico, soddisferebbe il requisito formale in considerazione ⁽³³⁾.

Come noto il documento elettronico, a differenza di quello analogico ⁽³⁴⁾ presenta l'indubbio vantaggio di essere del tutto svincolato da «un corpo fisico», pur necessitando, per la sua attualizzazione, di «un supporto» materiale al quale, peraltro, non rimane ineluttabilmente «assoggettato potendo essere “trasferito” su un diverso supporto senza tuttavia perdere la sua capacità rappresentativa» ⁽³⁵⁾.

⁽³³⁾ L'art. 3 n. 35 del reg. (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014 in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE, definisce il «documento elettronico», come «qualsiasi contenuto conservato in forma elettronica, in particolare testo o registrazione sonora, visiva o audiovisiva». Sull'irrelevanza della materia del documento, già si era espresso: F. CARNELUTTI, *Documento (Teoria moderna)*, in *Noviss. dig. it.* VI/1968, 86. Si evidenzia, altresì, che in base all'art. 46 del menzionato regolamento europeo «A un documento elettronico non sono negati gli effetti giuridici e l'ammissibilità come prova in procedimenti giudiziari per il solo motivo della sua forma elettronica», sul punto: G. FINOCCHIARO, *Effetti giuridici dei documenti elettronici*, in *Identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno. Commento al Regolamento UE 910/2014* (a cura di F. Delfini e G. Finocchiaro), Torino, 2017, 351 s. Tale autrice ha ben evidenziato come il legislatore italiano abbia provveduto ad introdurre, nel nostro sistema giuridico, la definizione di documento informatico, piuttosto che quella di documento elettronico. Ciò, invero, è avvenuto grazie all'art. 1, lett. a, del d.P.R. 10 novembre 1997 n. 513, contenente il «Regolamento recante criteri e modalità per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici, a norma dell'art. 15, comma 2, della l. 15 marzo 1997 n. 59», che ha definito il «documento informatico» come la «rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti». Tale definizione è stata pedissequamente riprodotta nell'art. 1, lett. p, del d.lg. 7 marzo 2005 n. 82, recante il «Codice dell'amministrazione digitale», che, tuttavia, dopo l'entrata in vigore dell'art. 1 del d.lg. 26 agosto 2016 n. 179, recante «Modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'art. 1 della l. 7 agosto 2015 n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», ha assunto la seguente nozione di documento informatico: «documento elettronico che contiene la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti».

⁽³⁴⁾ La definizione di «documento analogico» è stata introdotta nel codice dell'amministrazione digitale dall'art. 1 del d.lg. 30 dicembre 2010 n. 235, recante «Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82, recante Codice dell'amministrazione digitale, a norma dell'art. 33 della legge 18 giugno 2009 n. 69». Tale norma ha, infatti, introdotto nel codice in parola, la lettera «p-bis», che definisce il «documento analogico» come «la rappresentazione non informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti».

⁽³⁵⁾ In questi termini: L. GRECO-M.C. MENEGHETTI, *Articolo 3. Definizioni (nn. 33-39)*, in *Identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno*, cit., 58.

Meno convincente appare l'affermazione successiva alla quale è pervenuta la Corte, secondo la quale il requisito della «forma scritta» sarebbe comunque soddisfatto, laddove un reclamo presentato telefonicamente dal passeggero, e quindi, elevato oralmente, fosse, poi, trasposto, a scienza di quest'ultimo, nel sistema informatico del vettore da parte di un suo agente.

Tale asserzione appare, invero, viziata da eccessivo empirismo, che sembra offuscare la funzione assolta dal reclamo. Se è pur vero che l'art. 31 della Convenzione non inibisce al passeggero «di farsi assistere da terzi ai fini della presentazione» di tale atto ⁽³⁶⁾ è, altresì, indiscutibile che questo è un «atto scritto ricettizio con il quale si contesta l'accaduto e si "reclama" il ristoro dei danni» ⁽³⁷⁾.

Esso, quindi, rappresentando «la formale contestazione dell'anomalia riscontrata» nel bagaglio da parte del passeggero ⁽³⁸⁾ non può essere affidato per la sua trasposizione «in forma scritta» alla mera discrezionalità di un dipendente del soggetto, portatore di un interesse contrapposto a quello del danneggiato.

È opportuno rilevare *ad adiuvandum* che nel caso all'esame del giudice del rinvio, la passeggera dopo aver effettuato il reclamo in forma orale non ha ricevuto dal vettore alcuna attestazione sulla cui base poter constatare la corretta trascrizione delle sue dichiarazioni verbali, e che siffatto documento l'ha potuto ottenere, soltanto in un secondo momento, ricontattando la compagnia aerea su sollecitazione del proprio assicuratore.

Se la viaggiatrice non avesse assicurato il bagaglio e si fosse limitata ad effettuare il reclamo telefonicamente, confidando nella corretta immissione di esso nel sistema informatico del vettore da parte del personale deputato, e ciò non fosse avvenuto per mera dimenticanza dell'operatore ovvero per un errore tecnico nella procedura seguita o se, per ipotesi, un attacco informatico avesse determinato la perdita dei dati correttamente immessi nel sistema del vettore, la medesima avrebbe finito per scontare gli effetti preclusivi di cui al quarto comma dell'art. 31.

Ciò spiega la ragione per la quale la Corte si è vista costretta a ridimensionare notevolmente la portata della propria affermazione, precisando che «gli obiettivi di tutela degli interessi del consumatore nel trasporto aereo possono essere sufficientemente garantiti», solo allorquando «il passeggero interessato possa verificare l'esattezza del testo del reclamo» ed «eventualmente modificarlo ovvero integrarlo, o anche sostituirlo, prima della scadenza del termine previsto dall'articolo 31, paragrafo 2, della Convenzione di Montreal», sottintendendo, con tutta probabilità, la stretta connessione

⁽³⁶⁾ Cfr. il punto 42 della decisione in commento.

⁽³⁷⁾ G. pace Brindisi 6 giugno 2014 n. 73, *cit.*

⁽³⁸⁾ G. pace Brindisi 6 giugno 2014 n. 73, *cit.*

che esiste sul piano giuridico tra l'appartenenza e la disponibilità del documento a prescindere dalla «forma» che questo riveste e la funzione rappresentativa che è chiamato ad assolvere ⁽³⁹⁾.

DONATELLA BOCCHESI

⁽³⁹⁾ L. CARRARO, *Il diritto sul documento*, Padova, 1941, ha definito il documento come «una cosa rappresentativa di un fatto giuridicamente rilevante».

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. VI, 12 FEBBRAIO 2018 N. 873

Pres. SANTORO - Rel. LAGEDER

Regione autonoma della Sardegna (avv. A. Camba e S. Trinca) c. Comune di Portoscuso (avv. P. Franceschi) e nei confronti di Saromar Gestioni s.r.l. (avv. F. Gallus)

Infrastrutture dei trasporti - Porti turistici - Concessione demaniale marittima - Proroga ex lege - Direttiva 2006/123/CE



RIASSUNTO DEI FATTI — Il Comune di Portoscuso impugnò davanti al TAR per la Sardegna (con ricorso introduttivo e con due ricorsi per motivi aggiunti) i provvedimenti amministrativi con i quali la Regione autonoma della Sardegna prorogò la concessione demaniale marittima per la gestione del porto turistico di Portoscuso in favore della società Saromar Gestioni s.r.l. fino al 31 dicembre 2015. Il Tribunale adito, accogliendo il ricorso introduttivo e i secondi motivi aggiunti, annullò tale proroga ritenendo che la concessione, non rientrante tra quelle con finalità turistico-ricreativa, non sarebbe potuta essere stata rinnovata automaticamente anche per la presenza della manifestazione di interesse di altri soggetti. Avverso tale sentenza interpose appello la Regione Sardegna sostenendo che il giudice di prime cure avrebbe erroneamente ritenuto che la disciplina della proroga legale andasse applicata solo alle concessioni con finalità turistico-ricreativa, senza tener conto delle modifiche legislative successive che ne avevano ampliato l'ambito applicativo anche a tutte quelle destinate a porti turistici, approdi e punti di ormeggio dedicati alla nautica da diporto; quindi, trattandosi di proroga *ex lege*, e non di rinnovo, non avrebbe dovuto farsi luogo allo svolgimento di una procedura comparativa di evidenza pubblica, pur nella presenza di una pluralità di istanze volte ad ottenere la concessione del bene. Il Consiglio di Stato dopo aver accolto l'istanza di sospensiva, all'esito dell'udienza pubblica e dopo rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*, in seguito ritirato, ha pronunciato la seguente sentenza.

Deve essere disapplicata la disciplina nazionale di proroga legale delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreativa, ivi comprese quelle destinate ad approdi e porti turistici, perché in contrasto con l'ordinamento eurounitario e più precisamente con l'art. 12, § 1 e 2 della dir. 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e con l'art. 49 TFUE ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ V. la nota di R. Fusco, a p. 153.

MOTIVI DELLA DECISIONE — Orbene, nel caso di specie, la concessione n. 8/1998 del 4 febbraio 1998, rilasciata dalla Capitaneria di Porto di Cagliari in favore della Soremarm s.r.l. (alla quale, in forza di licenza di subingresso n. 69/2001 del 17 luglio 2001, è subentrata la società Saromarm Gestioni s.r.l.), ha ad oggetto un'area demaniale di mq 75.745,00 di specchio acqueo e un'area di mq 2.455,00 a terra «costituenti il porto destinato al diporto nautico nonché alla pesca situato nel Comune di Portoscuso, con tutte le relative pertinenza demaniali comprensive anche dei pontili galleggianti posti in opera a cura della Regione Autonoma della Sardegna — Assessorato Lavori Pubblici — allo scopo di mantenerlo e gestirlo direttamente come approdo turistico [...]» (v. così, testualmente, l'originario atto di concessione, poi modificato, quanto all'estensione delle aree acquee e di terraferma oggetto della concessione, con successivo decreto n. 2902 del 4 agosto 1998), verso il pagamento del canone ivi stabilito e con una durata dal 1° febbraio 1998 al 31 gennaio 2002, con obbligo di riconsegna del bene alla scadenza all'Amministrazione marittima, «salvo che questa non consenta di presentare la presente licenza su nuova domanda, da presentarsi prima di detta scadenza, in modo che all'epoca in cui questa dovrà verificarsi sino pagati il canone e le tasse relative al nuovo periodo della concessione» (v. così, testualmente, l'atto di concessione). Ebbene, tenuto conto dell'oggetto della concessione, non può sussistere dubbio alcuno che si tratti di bene infungibile di scarsa risorsa naturale, che non può che formare oggetto di un numero limitato di autorizzazioni, e come tale, rientra nell'ambito di applicabilità dell'art. 12 della dir. 2006/123/CE, citato sopra *sub* 10.1.

10.3. Al rapporto concessorio in esame trova dunque applicazione la statuizione della Corte di giustizia, per cui l'art. 12, § 1 e 2 della dir. 2006/123/CE deve essere interpretato nel senso che osta a una misura nazionale, come quella di cui agli art. 1, comma 18, del d.l. 194/2009, convertito con legge n. 25/2010, e 34-*duodecies* del d.l. 179/2012, convertito con legge n. 221/2012, che prevede la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per le attività ivi contemplate, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati (v. punto 57 della sentenza), poiché una normativa nazionale quale quella sopra citata, che prevede una proroga *ex lege* della data di scadenza delle autorizzazioni equivale a un loro rinnovo automatico, che è escluso dai termini stessi dell'art. 12, § 2, della dir. 2006/123/CE.

10.4. Né nel caso di specie può trovare applicazione, ai fini dell'invocata tutela dell'affidamento, la fattispecie limitativa di cui al § 3 dell'art. 12 della dir. 2006/123/CE (per cui «gli Stati membri possono tener conto, nello stabilire le regole della procedura di selezione, di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto [dell'Unione]»), in quanto: le esigenze giustificative di un'eventuale disciplina limitativa, per ragioni di trasparenza e di parità di trattamento tra i potenziali interessati al conseguimento della concessione, avrebbero dovuto essere articolate sin dal momento della enunciazione delle regole della procedura di selezione in occasione del rilascio della concessione iniziale (v. punti 53, 54 e 55 della sentenza), mentre, nel caso di specie, manca una procedura selettiva regolata da una correlativa *lex specialis* che, in tesi, avrebbe dovuto prevedere un'eventuale deroga alle regole dell'evidenza pubblica in sede di rinnovo (con la precisazione che nella fattispecie *sub iudice*, in occasione della concessione iniziale, sembra che si sia bensì dato luogo alla pubblicazione dell'istanza di Soremair ai sensi dell'art. 18 reg. cod. nav., ma difetta qualsiasi enunciazione delle ragioni — ad es., riferite all'esigenza di ammortizzare eventuali investimenti — che avrebbero potuto giustificare i rinnovi successivi alla prima scadenza fissata al 31 gennaio 2002, rimasti dunque privi di una giustificazione in tesi riconducibile alla fattispecie limitativa all'esame; una giustificazione fondata sul principio della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto richiederebbe una valutazione caso per caso e la dimostrazione che il titolare dell'autorizzazione possa legittimamente attendersi il rinnovo della propria autorizzazione in funzione degli investimenti effettuati, mentre una siffatta giustificazione non può essere invocata validamente a sostegno di una proroga automatica istituita dal legislatore nazionale e applicata indiscriminatamente a tutte le autorizzazioni in questione (v. punto 56 della sentenza).

10.5. Quanto alla questione del contrasto (della normativa interna di proroga *ex lege* delle concessioni demaniali marittime a finalità turistico-ricreative) con il diritto eurounitario primario di cui agli art. 49, 56 e 106 TFUE, la Corte di giustizia ha precisato che tale questione si porrebbe solo nel caso in cui l'art. 12 della dir. 2006/123/CE non fosse ritenuto applicabile al procedimento principale, il

che, come enunciato al punto 43 della sentenza, spetta al giudice del rinvio di verificare (v. il punto 62 della sentenza). Ciò, in quanto qualsiasi misura nazionale in un settore, che abbia costituito oggetto di un'armonizzazione completa a livello dell'Unione, deve essere valutata in rapporto non alle disposizioni del diritto primario, ma a quelle di tale misura di armonizzazione, nella specie individuabile nella disciplina contenuta negli articoli da 9 a 13 della dir. 2006/123/CE che prevedono una serie di condizioni che devono essere rispettate dallo Stato membro qualora l'attività economica sia subordinata al rilascio di un'autorizzazione (v. punti 59, 60 e 61 della sentenza).

Ad ogni modo, secondo la Corte di giustizia, l'articolo 49 TFUE — che garantisce la libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro — osta a una normativa nazionale che consente una proroga automatica delle concessioni demaniali marittime in essere, nei limiti in cui tali concessioni presentano un interesse transfrontaliero certo (v. punto 74 della sentenza), poiché il loro rilascio in totale assenza di trasparenza ad un'impresa con sede nello Stato membro dell'amministrazione concedente costituisce una disparità di trattamento a danno di imprese con sede in un altro Stato membro che potrebbero essere interessate alle concessioni.

Si precisa, con riguardo a quest'ultimo punto, che — come già rilevato nella sentenza parziale con contestuale ordinanza di rinvio pregiudiziale n. 3936/2015 — la concessione in questione presenta un interesse transfrontaliero certo, in considerazione dei criteri elaborati dalla Corte di giustizia e, segnatamente, quelli del luogo geografico di collocazione del bene demaniale e del valore economico della concessione medesima, in correlazione con il tipo di attività da svolgere, nonché dell'assenza di elementi di specificità tali da concentrare l'interesse a conseguirla solo in capo alle imprese stabilite in un delimitato ambito territoriale.

10.6. Posto, dunque, il contrasto della disciplina nazionale della proroga *ex lege* delle concessioni demaniali marittime, quale quella in esame, con l'art. 12, § 1 e 2, della dir. 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, e, comunque, anche con l'art. 49 TFUE, la disciplina nazionale di proroga legale delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, ivi comprese le concessioni destinate ad approdi e porti turistici (v. sopra sub 6.ii) — e, quindi, anche la concessione di cui è causa — posta a base degli impugnati

provvedimenti di proroga in favore dell'odierna appellante incidentale Soremart Gestioni s.r.l., deve essere disapplicata.

Inidonea ad incidere sull'esito del presente giudizio è la sopravvenuta disposizione di cui all'art. 24, comma 3-*septies*, del d.l. 24 giugno 2016 n. 113, convertito con la l. 7 agosto 2016 n. 160, che testualmente recita: «Nelle more della revisione e del riordino della materia in conformità ai principi di derivazione europea, per garantire certezza alle situazioni giuridiche in atto e assicurare l'interesse pubblico all'ordinata gestione del demanio senza soluzione di continuità, conservano validità i rapporti già instaurati e pendenti in base all'art. 1, comma 18, del d.l. 30 dicembre 2009 n. 194, convertito, con modificazioni, dalla l. 26 febbraio 2010 n. 25». Infatti, tale disposizione, laddove stabilizza gli effetti della disciplina come sopra dichiarata in contrasto con il diritto eurounitario, incorre essa stessa nello stesso vizio di incompatibilità con l'art. 12, § 1 e 2, della dir. 2006/123/CE e, comunque, con l'art. 49 TFUE, per le considerazioni sopra svolte *sub* 10.2, 10.3, 10.4 e 10.5, talché anche tale disciplina sopravvenuta deve essere disapplicata e non può dunque costituire valido parametro di giudizio ai fini della decisione della fattispecie *sub iudice*. Persistono, in particolare, le sopra evidenziate ragioni di inapplicabilità, al caso in esame, della previsione derogatoria/limitativa di cui al § 3 dell'art. 12 della dir. 2006/123/CE, non essendo, ai fini dell'operatività di detta deroga/limitazione, sufficiente la parafrasi, su un mero piano astratto e generale, dei concetti indeterminati all'uso utilizzati nella direttiva comunitaria, ma occorrendo una valutazione in concreto, rapportata alla fattispecie specifica che di volta in volta viene in rilievo, delle esigenze giustificatrici di una deroga al principio dell'evidenza pubblica funzionale all'apertura del mercato (v. sopra punto 10.4).

* * *

La disapplicazione della proroga *ex lege* delle concessioni demaniali marittime per il contrasto con l'ordinamento eurounitario.

SOMMARIO — 1. La *vexata quaestio* delle reiterate proroghe legislative delle concessioni — 2. I profili ricostruttivi del complesso quadro normativo di riferimento — 3. La sentenza *Promoinpresa* della Corte di giustizia dell'Unione europea — 4. Il caso di specie: dall'estensione del perimetro applicativo delle proroghe alla loro compatibilità europea — 5. I risultati raggiunti, le criticità attuali e le prospettive future.

1. *La vexata quaestio delle reiterate proroghe legislative delle concessioni* — La disciplina delle concessioni demaniali marittime e le modalità del loro affidamento riguardano l'efficiente utilizzazione e la sana gestione del demanio marittimo, che vengono attuate prevalentemente attraverso lo strumento del provvedimento concessorio.

Il tema della proroga e del rinnovo ⁽¹⁾ delle concessioni demaniali marittime è uno degli argomenti attualmente più problematici e dibattuti a causa dell'ipertrofismo del nostro legislatore nazionale, affaticato a contrastare, più che a recepire, le prescrizioni dell'Unione europea in materia di liberalizzazione dei servizi connessi all'utilizzo dei beni demaniali.

Le dimensioni di tale contributo ci impediscono di approfondire adeguatamente tutti gli aspetti problematici connessi al tema. In tale sede, pertanto, ci si limiterà a verificare l'impatto che la relevantissima pronuncia della Corte di giustizia *Promoimpresa* (C. giust. UE 14 luglio 2016, C-458/14 e C-67/15) ha avuto nel nostro ordinamento, attraverso l'analisi della sentenza del Consiglio di Stato in commento che ne costituisce un compiuto recepimento a livello nazionale.

2. *I profili ricostruttivi del complesso quadro normativo di riferimento* — Originariamente, una volta acquisito il titolo demaniale marittimo, la durata del rapporto concessorio era di fatto rimessa alle scelte del privato poiché, in sede di rinnovo del titolo, il cosiddetto diritto di insistenza assicurava al suo titolare la preferenza rispetto agli altri aspiranti concessionari ⁽²⁾.

A seguito della direttiva *Bolkestein* ⁽³⁾, però, i servizi ai consumatori, compresi quelli turistico-ricreativi, sono stati liberalizzati e tale processo ha coinvolto anche le imprese balneari che esercitano la loro attività grazie alle concessioni demaniali ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Sulla distinzione tra proroga e rinnovo delle concessioni si rinvia a A. LEFEBVRE D'OVIDIO-G. PESCATORE-L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2016, 129.

⁽²⁾ Il diritto di insistenza era previsto all'art. 37, comma 2 c. nav. Per un approfondimento sull'istituto si rinvia a: S. CASSESE, *Concessione di beni pubblici e diritto di insistenza*, in *Giorn. dir. amm.* 2003, 355; L.R. PERFETTI, "Diritto di insistenza" e rinnovo della concessione di pubblici servizi, in *Foro amm. - CDS* 2003, 621; C. CALLERI, *Diritto di insistenza e interpretazione dell'art. 37 c. nav.*, in *Dir. trasp.* 2008, 467.

⁽³⁾ Il riferimento è alla dir. 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, recepita nel nostro ordinamento con il d.lg. 26 marzo 2010 n. 59, sulla quale si rinvia a: M. CLARICH, *Autorizzazioni e concessioni: presidi dell'interesse pubblico o barriere all'accesso al mercato?*, in *Dir. econ.* 2015, 9.

⁽⁴⁾ A. MONICA, *Le concessioni demaniali marittime in fuga dalla concorrenza*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 2013, 441.

Sebbene la giurisprudenza amministrativa avesse adottato un'interpretazione comunitariamente orientata ⁽⁵⁾ della disciplina nazionale allora vigente, la Commissione europea non l'ha ritenuta conforme al diritto europeo, avviando nei confronti del nostro Stato una procedura d'infrazione ⁽⁶⁾.

Al fine di uniformarsi al dettato europeo, il Governo italiano ha abrogato il diritto di insistenza, ma allo stesso tempo ha introdotto una proroga delle concessioni in essere fino al 2015 e, soprattutto, ha mantenuto il meccanismo di rinnovo automatico delle concessioni alla loro scadenza ⁽⁷⁾.

In seguito ad un nuovo richiamo da parte della Commissione ⁽⁸⁾, è stato abrogato anche tale rinnovo automatico delle concessioni ⁽⁹⁾ ed è stata conferita al Governo una delega per la revisione e il riordino complessivo della legislazione.

A questo punto, il nostro legislatore, appagato dalla chiusura della procedura di infrazione, decise di protrarre la proroga legislativa delle concessioni in essere (e in scadenza a fine 2015) fino al 2020 ⁽¹⁰⁾. A seguito di questa ulteriore proroga, però, è arrivata la severa censura della Corte di giustizia che ha dichiarato tale proroga non conforme all'ordinamento eurounitario ⁽¹¹⁾.

Da ultimo, va anche annoverato il recente intervento legislativo ⁽¹²⁾ che ha prescritto la conservazione della validità dei rapporti in essere nelle

⁽⁵⁾ In questi termini B. LAGEDER, *La proroga delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali nella giurisprudenza della corte di giustizia dell'Unione europea*, in www.giustizia-amministrativa.it 24.7.2018, 4, a cui si rimanda per i riferimenti giurisprudenziali ivi richiamati.

⁽⁶⁾ Si tratta della procedura di infrazione n. 2008/4908 con cui la Commissione europea segnalava il contrasto dell'art. 37 c. nav. con l'art. 43 del Trattato CE (ora art. 49 TFUE) nella parte in cui prevedeva un diritto di preferenza in favore del concessionario uscente. Sulla vicenda della procedura di infrazione n. 2008/4908 vedasi R. PICCOLI, *La procedura di infrazione comunitaria n. 2008/4908*, in *Dir. mar.* 2011, 797.

⁽⁷⁾ Attraverso il d.l. 30 settembre 2009 n. 194, poi convertito in l. 26 febbraio 2010 n. 25. Per un approfondimento sul punto si rinvia al contributo di A. MONICA, *op. cit.*, 443.

⁽⁸⁾ Lettera di messa in mora complementare della Commissione del 5 maggio 2010 n. 2734.

⁽⁹⁾ Tale abolizione si è avuta con l'art. 11 della l. 15 dicembre 2011 n. 217, che ha abrogato l'art. 01, comma 2 del d.l. 5 ottobre 1993 n. 400.

⁽¹⁰⁾ Attraverso una modifica dell'art. 1, comma 18, d.l. 30 settembre 2009 n. 194, con l'art. 34-*duodecies*, d.l. 18 ottobre 2102 n. 179, introdotto in sede di conversione con la l. 17 dicembre 2012 n. 221.

⁽¹¹⁾ Sul punto si rinvia al § 3 del presente contributo.

⁽¹²⁾ Art. 24, comma 3-*septies*, d.l. 24 giugno 2016 n. 113, convertito in l. 7 agosto 2016 n. 160.

more della revisione del riordino della materia, con il malcelato intento di eludere la portata di detta sentenza della Corte di giustizia di cui si analizzeranno ora brevemente i tratti salienti.

3. *La sentenza Promoimpresa della Corte di giustizia dell'Unione europea* — Il TAR Lombardia⁽¹³⁾ e il TAR Sardegna⁽¹⁴⁾, interessati da ricorsi aventi ad oggetto l'applicazione delle norme relative alla proroga fino al 2020, hanno sollevato la questione di pregiudizialità europea di tale istituto con l'art. 12 della dir. 2006/123/CE e con l'art. 49 TFUE.

La Corte di giustizia, con la sentenza *Promoimpresa*⁽¹⁵⁾, ha affrontato prioritariamente la questione di compatibilità della normativa italiana con le norme del diritto secondario europeo e poi, solo in via sussidiaria, con quelle del diritto primario.

Secondo il ragionamento argomentativo della Corte, le concessioni demaniali marittime sono idonee a rientrare nel perimetro applicativo dell'art. 12 della direttiva *Bolkestein* che prescrive una procedura di selezione tra i potenziali candidati per l'affidamento delle «autorizzazioni»⁽¹⁶⁾ il cui numero deve essere limitato per la scarsità delle risorse naturali, scarsità che va accertata caso per caso dal giudice nazionale. Qualora tale verifica dia un esito positivo, la disciplina nazionale che prevede una proroga *ex lege*, equivalendo ad un rinnovo automatico in assenza di procedura competitiva, viola l'art. 12 della direttiva e va disapplicata.

Solo qualora le concessioni demaniali marittime non rientrino nel campo di applicazione dell'art. 12 della direttiva *Bolkestein*, la situazione va esaminata alla luce del diritto di stabilimento di cui all'art. 49 TFUE, verificando se la concessione in oggetto presenti «un interesse transfrontaliero certo». Infatti, l'assegnazione ad un'impresa con sede nello Stato membro in assenza di procedure competitive trasparenti produrrebbe, a danno di altri operatori economici con sede in un diverso Stato membro, una disparità di trattamento in linea generale vietata dall'art. 49 TFUE.

4. *Il caso di specie: dall'estensione del perimetro applicativo delle proroghe alla loro compatibilità europea* — Il giudizio in questione ha ad oggetto una

(13) TAR Lombardia-Milano, sez. IV, 26 settembre 2014 n. 2401.

(14) TAR Sardegna-Cagliari, sez. I, 28 gennaio 2015 n. 224.

(15) C. giust. UE, sez. V, 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/2016, nota anche come sentenza *Promoimpresa*, in *Riv. giur. ed.* 4/2016, 385.

(16) Al punto n. 39 della sentenza si legge che «il considerando 39 della direttiva in questione precisa che la nozione di "regime di autorizzazione" dovrebbe comprendere, in particolare, le procedure amministrative per il rilascio di concessioni».

controversia insorta sulla prorogabilità di una concessione demaniale marittima per la gestione di un porto turistico.

Sull'appello proposto dal concessionario uscente, il Consiglio di Stato ha emesso una prima sentenza parziale ⁽¹⁷⁾ con la quale, oltre a sollevare questione di pregiudizialità alla Corte di giustizia ⁽¹⁸⁾, è stata censurata la pronuncia di primo grado ⁽¹⁹⁾ nella misura in cui questa ha escluso il porto turistico dal novero delle strutture turistico-ricreative, facendo fuoriuscire la relativa concessione dal perimetro applicativo della proroga *ex lege*.

La controversia viene poi definita dalla sentenza in commento ⁽²⁰⁾ che, da una parte rileva la formazione del giudicato interno sulla qualificazione della concessione in oggetto come turistico-ricreativa, ritenendola quindi prorogabile, ma dall'altra ritiene la normativa sulla proroga non conforme al diritto europeo sulla scorta delle considerazioni svolte dalla Corte di giustizia.

Per giungere a tale conclusione il Consiglio di Stato ha dovuto compiere quelle verifiche che la sentenza *Promoimpresa* demanda al giudice nazionale, ossia, ha dovuto verificare che la concessione in questione avesse ad oggetto un bene infungibile di scarsa risorsa naturale ⁽²¹⁾ e che presentasse un interesse transfrontaliero certo ⁽²²⁾.

Quindi, la decisione del giudice di primo grado è stata confermata, ma con una motivazione diversa: la proroga va annullata non perché la concessione sia esclusa dal perimetro applicativo della normativa nazionale *illo*

⁽¹⁷⁾ Cons. St., sez. VI, 14 agosto 2015 n. 3936.

⁽¹⁸⁾ La sollevata questione di pregiudizialità è stata ritirata dal Consiglio di Stato prima di un pronunciamento *ad hoc* della Corte di giustizia (Cons. St., sez. VI, 23 settembre 2016 n. 3931) stante la sua sostanziale identità rispetto a quelle su cui si era già pronunciata la Corte di giustizia con la sentenza *Promoimpresa*.

⁽¹⁹⁾ TAR Sardegna 3 febbraio 2014 n. 90.

⁽²⁰⁾ Cons. St., sez. VI, 12 febbraio 2018 n. 873.

⁽²¹⁾ A tal proposito la sentenza testualmente precisa che, tenuto conto dell'oggetto della concessione, «non può sussistere dubbio alcuno che si tratti di bene infungibile di scarsa risorsa naturale, che non può che formare oggetto di un numero limitato di autorizzazioni, e come tale, rientra nell'ambito di applicabilità dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE».

⁽²²⁾ La sentenza qualifica come non necessaria la verifica di tale requisito perché il rapporto concessorio in esame rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/123/CE e, quindi, non dovrebbe porsi la questione della sua compatibilità con il diritto primario dell'Unione europea. Ad ogni modo (*ad adiuvandum*) viene anche precisato che «la concessione in questione presenta un interesse transfrontaliero certo, in considerazione dei criteri elaborati dalla Corte di giustizia e, segnatamente, quelli del luogo geografico di collocazione del bene demaniale e del valore economico della concessione medesima, in correlazione con il tipo di attività da svolgere, nonché dell'assenza di elementi di specificità tali da concentrare l'interesse a conseguirla solo in capo alle imprese stabilite in un delimitato ambito territoriale».

tempore vigente per le concessioni demaniali turistico-ricreative, ma perché tale normativa deve essere disapplicata in quanto non più euro-compatibile alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia.

5. *I risultati raggiunti, le criticità attuali e le prospettive future* — Tale pronuncia evidenzia come il Consiglio di Stato abbia dato integrale recepimento all'impostazione della Corte di giustizia, avallando la tesi della disapplicazione delle proroghe generalizzate *ex lege* perché contrastanti con il diritto eurounitario.

Essa, inoltre, depotenzia il tentativo del nostro legislatore di sottrarsi al portato della pronuncia europea con l'ultimo intervento normativo rivolto alla conservazione della validità dei rapporti in essere ⁽²³⁾, precisando che tale norma, stabilizzando gli effetti di una disciplina contrastante col diritto eurounitario, incorre nella medesima incompatibilità e deve anch'essa essere disapplicata.

Venendo agli aspetti critici, bisogna senz'altro evidenziare la patologica complessità del sistema regolatorio di riferimento, che determina una persistente mutevolezza della giurisprudenza amministrativa che fatica a trovare un indirizzo stabile in merito alla possibilità di prorogare le concessioni in essere. Infatti, sebbene le più recenti sentenze del Consiglio di Stato siano allineate a quella in commento nel non ritenere applicabili le proroghe ⁽²⁴⁾, occorre segnalare anche alcune sentenze di primo grado di segno contrario ⁽²⁵⁾.

In conclusione, si può affermare che, alla luce dei principi enucleati dalla Corte di giustizia e recepiti dalla sentenza in commento, appare ormai ineludibile un riordino complessivo della materia che sia in grado di garantire regole certe e idonee a contemperare i rilevanti interessi pubblici e privati in gioco nell'ambito dell'affidamento delle concessioni demaniali marittime ⁽²⁶⁾.

ROBERTO FUSCO

⁽²³⁾ Ci si riferisce al citato art. 24, comma 3-*septies* del d.l. 24 giugno 2016 n. 113.

⁽²⁴⁾ In tal senso: Cons. St., sez. VI, 10 aprile 2017 n. 1659; Cons. St., sez. VI, 13 aprile 2017 n. 1763; Cons. St., sez. VI, 28 dicembre 2017 n. 6137. Sebbene in tali pronunce vengano richiamati i principi della sentenza *Promoimpresa*, in questi casi la non prorogabilità viene fatta discendere dall'esclusione delle concessioni in questione dal perimetro applicativo della normativa nazionale.

⁽²⁵⁾ In tal senso: TAR Campania-Napoli, sez. VII, 14 febbraio 2017 n. 911; TAR Abruzzo-L'Aquila, sez. I, 2 luglio 2018 n. 271.

⁽²⁶⁾ Il 27 gennaio 2017 è stato approvato dal Consiglio dei Ministri un nuovo disegno di legge avente ad oggetto la «Delega al Governo per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime lacuali e fluviali ad uso turistico ricreativo». Tale legge delega, però, non ha mai visto la luce, in quanto, dopo l'approvazione in prima lettura alla Camera il 26 ottobre 2017, il disegno di legge è stato poi bloccato al Senato ed è decaduto a causa del termine della legislatura.

CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA 30 LUGLIO 2018 N. 459

Pres. DE NICTOLIS – Rel. SIMONETTI

*Liberty Lines s. p. a. (avv.ti A. Abbamonte, F. Tedeschini e C. Morace)
e Regione Sicilia, Assessorato regionale delle infrastrutture
e della mobilità e Assessorato regionale dell'economia*

**Servizi di trasporto - Cabotaggio marittimo - Illegittimità del bando di gara -
Contratto di servizio pubblico - Aiuti di Stato - Affidamento.**



RIASSUNTO DEI FATTI — Da anni una impresa di navigazione svolgeva il collegamento marittimo con unità veloci tra la Sicilia e le isole circostanti, quali le Egadi, le Eolie, Ustica e Pantelleria, sulla base di contratti stipulati con l'Assessorato competente, in seguito a gare bandite nel 2008, protratte per cinque anni. Nel 2013, è stato previsto un nuovo bando relativo al collegamento con le Egadi e le Eolie, da aggiudicare sulla base del corrispettivo più basso, per un importo a base di asta in via rispettiva di euro 10.262.390,00 e di euro 17.012.120,00. Considerate le somme poco convenienti, l'impresa che aveva svolto l'attività in precedenza ha presentato una offerta al rialzo.

Nel 2014, è stato emanato un ulteriore bando per una attività di ventuno mesi, da aggiudicare sulla scorta del compenso più basso, per un importo a base di asta di euro 24.806.000,00 per il trasporto verso le Egadi e di 39.548.400,00 euro per quello verso le Eolie. Entrambe le gare sono state vinte dalla menzionata impresa, la quale ha proposto un ribasso dello 0,05 per cento e ha subito dato inizio all'esecuzione dell'incarico, in attesa di concludere i relativi accordi, stipulazione mai avvenuta.

Nell'esercizio del suo potere di autotutela, la Regione ha avviato un procedimento per l'annullamento del bando del 2014, facendo riferimento alla «erronea fissazione della base di asta». L'impresa di navigazione ha presentato ricorso contro il provvedimento di annullamento della Regione. Soccombente nel giudizio di primo grado, la Società ha agito avanti al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia, il quale ha confermato la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia.

È legittimo l'annullamento del bando di gara disposto dalla Regione nell'esercizio del suo potere di autotutela, qualora l'affidamento di contratti di servizio pubblico individuati sulla base dell'art. 4 del reg.

(CEE) n. 3577/1992 sia in violazione della disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato ⁽¹⁾.

Il regime degli obblighi di servizio pubblico deve essere circoscritto a parti specifiche del servizio di cabotaggio e, a tale fine, occorre distinguere tra ciò che serve ad assicurare la continuità (o la coesione) territoriale della popolazione residente nelle isole minori e ciò che è invece rivolto a beneficio dell'industria turistica ⁽²⁾.

FATTO E DIRITTO — Con il successivo motivo parte appellante censura la scelta di annullare l'intera gara anziché (*omissis*) salvaguardarne gli esiti, pur tenendo conto delle risultanze del lavoro di accertamento condotto dal RINA e quindi riducendo *ex post* la base d'asta. In questa prospettiva, non si rinverrebbero reali ragioni di interesse pubblico, a fondamento dell'annullamento d'ufficio, che invece lederebbe il principio dell'affidamento, principio cardine del diritto europeo.

Tale censura, che a ben vedere investe non solo l'atto quanto il comportamento più complessivo dell'amministrazione regionale, per quanto suggestiva, non è condivisibile.

Non lo è perché, come posto in luce dalla difesa erariale, trascura o comunque sottostima la dimensione comunitaria della vicenda, messa a fuoco dalla Regione sin dalla comunicazione di avvio del procedimento di annullamento in autotutela.

E, infatti, nel terzo blocco delle ragioni poste allora a fondamento dell'avvio del procedimento, si prospettava già allora la violazione del reg. (CEE) n. 3577/1992 del Consiglio, dei principi affermati nella sentenza della Corte di giustizia 24 luglio 2003, della Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione Europea in materia di aiuti di Stato.

Il tema, poi ripreso anche nel provvedimento finale, è, più in generale, quello delle compensazioni finanziarie accordate dallo Stato (o, si intende, da sue articolazioni territoriali) ad imprese che svolgono servizi di interesse economico generale, come ad esempio quelle esercenti il trasporto pubblico e della necessità che tali compensazioni siano proporzionate a quanto necessario allo svolgimento della specifica missione.

Nel timore che altrimenti attraverso l'erogazione di risorse pubbliche a singole imprese si realizzino veri e propri aiuti di Stato, di-

⁽¹⁾ V. la nota di C. TINCANI, a p. 168.

storsivi della concorrenza, la giurisprudenza europea ha richiesto che le erogazioni, per non essere qualificabili come aiuti, siano a esclusivo compenso degli oneri aggiuntivi di servizio pubblico, ossia di quegli oneri che diversamente le forze del mercato non garantirebbero.

Il discorso è stato affinato e precisato con la più volte ricordata, anche negli scritti di parte, sentenza *Altmark*, del 2003 dove sono state enucleate quattro condizioni, rimesse al controllo del giudice nazionale, affinché la compensazione degli oneri di servizio pubblico possa sottrarsi alla qualificazione di aiuto.

In breve, è stato ritenuto necessario che: 1) l'impresa sia davvero incaricata, sulla base di una normativa certa, di assolvere a obblighi di servizio pubblico; 2) i criteri di calcolo della compensazione siano determinati in via generale, preventiva e trasparente; 3) la compensazione non ecceda quanto necessario per coprire i costi, tenendo conto sia degli introiti che si ricavano dal servizio che di un margine ragionevole di utile; 4) la scelta dell'impresa avvenga con procedura di gara o, altrimenti, che la compensazione sia determinata su una base dei costi di una impresa media.

Ebbene, (solo) ove ricorrano cumulativamente queste quattro condizioni (in seguito accolte anche dalla Commissione a fare data dalla Decisione del 28 novembre 2005), non occorre notificare preventivamente l'aiuto.

Con specifico riferimento ai servizi di trasporto marittimo si deve tenere conto della decisione della Commissione europea del 20 dicembre 2011 (2012/21/UE) che esenta dall'obbligo di notifica preventiva ai sensi dell'art. 108 del Trattato ma, pur sempre, a condizione che siano osservate una serie di prescrizioni tra le quali si segnala, una volta ancora, il meccanismo di compensazione che, sulla base di parametri predeterminati e trasparenti e di verifiche periodiche sul suo effettivo rispetto, non deve eccedere quanto necessario per coprire il costo netto determinato dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico (v. art. 5).

Nel caso in esame, anche ad ammettere che ricorresse la prima condizione della giurisprudenza *Altmark*, la (in)sussistenza della seconda e della terza costituisce proprio la materia del contendere e la ragione (principale) posta alla base dell'annullamento in autotutela; mentre il rispetto della quarta e ultima condizione potrebbe essere più apparente che reale, in quanto nella logica della sentenza *Altmark* il *favor* per la gara è in funzione della garanzia che la gara

stessa dovrebbe fornire in termini di minore costo per la collettività. Laddove, invece, la vicenda in esame parrebbe non avere realizzato proprio tale obbiettivo.

Ciò posto, se e nella misura in cui questa ipotesi di illegittimità comunitaria, ovvero euro — unitaria, legata al divieto degli aiuti di Stato, ha trovato poi riscontro nell'istruttoria procedimentale, in relazione alla seconda e alla terza condizione, l'esercizio del potere di autotutela all'esito del procedimento di riesame si configura come una modalità per riaffermare la legalità comunitaria violata.

Dove le ragioni di pubblico interesse sono date, per l'appunto, dall'esigenza di ripristino di questa legalità, anche al fine di scongiurare o quanto meno delimitare l'accertamento di possibili infrazioni alla disciplina europea che, come noto, impegnano la responsabilità dell'intero Stato italiano. Una evenienza, quest'ultima, per nulla teorica nella vicenda in esame, tenuto conto che risulta in atti come l'impresa, con lettera del 7 maggio 2014, avesse presentato una denuncia alla Commissione europea, nella quale sosteneva che la compensazione per i costi del servizio prevista nel bando di gara in favore del soggetto affidatario dei collegamenti marittimi costituisse un aiuto di Stato incompatibile con le norme UE.

Tale evidenza pone all'attenzione del Collegio la questione se a un bando di tal tipo — ove ritenuto costituire un possibile aiuto di Stato — la Regione potesse dare immediato corso, senza prima darne comunicazione alla Commissione ai sensi della regola generale di cui all'art. 108 TFUE ed attendere la risposta. In altri termini se non si ricadesse nel regime di inefficacia provvisoria, all'insegna dello *standstill*, previsto dal comma terzo, ultimo periodo. Con la conseguenza che, seguendo questa prospettiva e non riavvisandosi un regime di esenzione (non certo nella forma del *de minimis*), l'intera gara nel suo integrale svolgimento sarebbe inficiata da un vizio procedurale intrinseco e originario, essendosi svolta sulla base di un atto genetico privo di effetti.

Di conseguenza, anche le pretese di parte appellante si fonderebbero su di un titolo — il bando, da cui è provenuta l'aggiudicazione, alle condizioni ivi previste — inefficace sin dall'origine.

In questo quadro la misura alternativa propugnata da parte appellante, all'insegna della convalida dell'atto (di gara) ovvero della conservazione del rapporto (contrattuale) attraverso la rideterminazione al ribasso dell'importo a base d'asta, non sarebbe stata sufficiente a ristabilire la legalità violata.

Questo profilo — della invalidità euro — unitaria del bando e nell'insieme della procedura di gara, che secondo una linea di pensiero autorevole, per quanto non unanime, andrebbe declinata in termini di vera e propria nullità, con conseguente disapplicabilità dell'atto, senza quindi neppure doverlo annullare d'ufficio, assorbe in questa sede la possibile rilevanza penale della vicenda (v. p. 5).

Nondimeno, premesso che il procedimento penale, nei confronti in particolare dell'originario RUP che per conto della Regione predispose i contenuti del bando del 2014, non consta che sia stato ancora definito e che per tutti vale la presunzione di non colpevolezza, l'accertamento di un'ipotesi di reato — di corruzione o (oppure, e) di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente — potrebbe riverberarsi sulla sorte degli atti adottati.

Richiamando infatti il dibattito relativo al tema dei rapporti tra condotta di reato e invalidità contrattuale, e ricordando come il bando del 2014 fosse per sua natura preordinato all'affidamento di un contratto pubblico, si tratta di valutare quale tipo di invalidità affligga il rapporto (pur sempre) negoziale (anche se un contratto in senso proprio è mancato) per il fatto di essere stato avviato commettendo in tesi il reato della corruzione ovvero (o anche) quello più specifico del reato di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente di cui all'art. 353-*bis* c.p.

Ebbene, seguendo il ragionamento della Suprema Corte (v. Cass. n. 26097/2016), che distingue a seconda che la norma penale violata tuteli esigenze collettive oppure individuali, si direbbe che nel caso di specie sarebbero violate disposizioni di ordine pubblico in funzione del rispetto dei principi del buon andamento e dell'imparzialità, declinati nella chiave, più specifica e propria della materia, del divieto di favoritismi e della tutela della libera concorrenza. Con la conseguenza che ricorrerebbe, quindi, un'ipotesi di nullità per contrarietà a norme imperative, ai sensi dell'art. 1418, primo comma, c.c.

La giurisprudenza da ultimo ricordata cita come esempio — di «reato in contratto» il cui accertamento determina la nullità dell'atto negoziale — l'ipotesi della circonvenzione di incapace di cui all'art. 643 c.p. Un'ipotesi solo apparentemente distante dalle ipotesi criminose in precedenza menzionate e dalla vicenda dei contratti pubblici, se è vero che i primi studiosi della materia, alla fine dell'ottocento, non avevano mancato di paragonare l'amministrazione che contrae ad una sorta di infante, in posizione di endemica minorità al confronto con il ceto più avveduto degli appaltatori privati, come

tale bisognosa, la prima, di una normativa posta a propria protezione, secondo un disegno normativo che si sarebbe poi tradotto nella disciplina sulla contabilità pubblica degli anni venti del novecento.

Il piano della invalidità comunitaria, intersecandosi alla (e ulteriormente definendosi alla luce della) possibile rilevanza penale della vicenda, finisce per scolorare, anzi per negare in radice l'affidamento invocato da parte appellante.

In primo luogo, l'affidamento nella originaria bontà del bando di gara, senza che Liberty Lines possa a tal fine richiamare il precedente dei propri rapporti contrattuali con la Regione. Vale a confutare questa linea difensiva il duplice rilievo che — a prescindere da ogni altra considerazione, anche ammettendosi l'estraneità dell'appaltatore a qualunque ipotesi corruttiva o di collusione con l'allora responsabile della Regione nella predisposizione del contenuto del bando di gara del 2014 — la parte privata costituiva e costituisce un operatore del settore avveduto e come tale in grado di distinguere il grado di spessore e quindi la tenuta dell'operazione amministrativa avviata dalla Regione; come anche la circostanza che i rischi dell'operazione, ossia la sua fragilità in termini di rispetto dei dettami comunitari, fosse stata già denunciata dalla Compagnia delle isole nel ricordato ricorso con cui aveva impugnato proprio il bando del febbraio 2014, cui aveva fatto seguito la proposizione di motivi aggiunti avverso l'aggiudicazione, notificati e quindi noti anche alla odierna parte appellante.

In secondo luogo, l'affidamento che l'odierna appellante avrebbe maturato nel buon esito dell'istruttoria procedimentale, all'insegna della convalida del bando attraverso la riduzione della base di asta, per ricondurla ai valori stimati dal Registro Navale. Dove i maggiori indizi, di un possibile esito a sé favorevole del procedimento in autotutela, Liberty Lines li avrebbe ricavati dalla durata stessa dell'istruttoria e dalle risultanze del tavolo tecnico del RINA, che avrebbero rilevato un sovradimensionamento della base d'asta meno forte rispetto all'ipotesi iniziale, tale da essere riconducibile al quinto di legge. Entrambi questi elementi avrebbero finito per radicare nel privato il convincimento che la vicenda potesse e dovesse avere un diverso epilogo.

Così riassunto il ragionamento di parte nel suo complesso, e che è riproposto peraltro anche in altri punti dell'appello, specie laddove si invoca la responsabilità precontrattuale della Regione, il Collegio ritiene che nessuno dei due elementi sia persuasivo.

Per quanto concerne la durata dell'istruttoria, protrattasi per alcuni mesi, i tempi di questa fase procedimentale scontano e riflettono l'evidente approssimazione e incompletezza del bando iniziale, da un lato povero di elementi e scarno di indicazioni quanto ai criteri seguiti per il calcolo della base d'asta e della misura delle compensazioni, in vistoso contrasto con i dettami della giurisprudenza e del diritto UE in materia di aiuti di Stato già ricordati; dall'altro ritenuto parametrato — come si legge nella comunicazione di avvio del procedimento del 30 marzo 2015 — «ai costi di produzione inerenti a unità veloci specifiche, nominativamente individuate, di proprietà della società aggiudicataria delle gare precedenti, e non con riferimento a tipologie generali di unità veloci».

Ma prima ancora, seguendo le linee guida della Commissione europea sulla liberalizzazione del cabotaggio marittimo, riprese dalla nostra AGCM nella sua attività di *advocacy* ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287/1990 (cfr., per esempio, AS 1399 del 26 luglio 2017), i competenti uffici regionali avrebbero dovuto valutare le esigenze del trasporto pubblico e se, e sino a che punto, ricorressero le condizioni per assoggettare alla disciplina degli obblighi di servizio pubblico determinati servizi; ovvero se tali servizi, lasciati alle sole forze del mercato, sarebbero risultati inadeguati o inappropriati. Muovendo dal presupposto che, in un'ottica di tutela della concorrenza — di cui nello specifico ambito delle rotte oggetto dell'appalto in questione, da più parti si evidenzia l'assoluto difetto — il regime degli obblighi di servizio pubblico, cui è correlato il sistema qui in discussione delle compensazioni, dovrebbe essere circoscritto a parti specifiche del servizio di cabotaggio, in primo luogo distinguendo opportunamente — e come non sembra che sia avvenuto nel caso di specie — tra ciò che serve ad assicurare davvero la continuità (e la coesione) territoriale della (peraltro notoriamente scarsa e decrescente) popolazione residente nelle isole minori e ciò che è invece rivolto a beneficio dell'industria turistica.

I tempi dell'istruttoria sono poi imputabili anche, almeno in una certa misura, alla necessità di acquisire elementi che solo la società coinvolta avrebbe potuto fornire, con riferimento in particolare alla documentazione dei ricavi per il servizio espletato, documentazione che gli uffici regionali riferiscono di avere atteso a lungo.

Questo profilo si lega a quello relativo alla valutazione del tavolo tecnico del RINA, tavolo avviato dalla Regione, su impulso diretto del suo Presidente dell'epoca, nel corso dell'istruttoria procedimentale.

Sul punto il Collegio osserva come le funzioni di questo «tavolo», investito del compito di accertare il costo di produzione annuo complessivo dei servizi oggetto dell'appalto, fossero duplici e tra di loro non alternative: da un lato, quello di permettere la verifica circa l'esattezza e la congruità della base di asta, in chiave di annullamento o meno della gara; dall'altro, anche nell'ipotesi che si arrivasse all'annullamento della gara, di consentire di calcolare la misura dell'indennizzo da liquidare all'esecutore della prestazione ai sensi dell'art. 2041 c.c.

In altri termini, l'avvio del «tavolo tecnico» non poteva fondare nella società ricorrente alcun affidamento sul fatto che la gara e il conseguente rapporto contrattuale sarebbero stati (sicuramente, o anche solo probabilmente) conservati ovvero convalidati o sanati.

Quanto al merito delle risultanze offerte dal Registro navale, se è vero che la distanza tra le stime finali del RINA (il valore complessivo è di circa 81 milioni e mezzo) e il valore inizialmente stimato dal RUP all'atto della predisposizione del bando del 2014 (poco inferiore a 92 milioni) sia meno acuta rispetto alla stima che, in sede di avvio del procedimento di autotutela, la Regione aveva prospettato (un valore di poco meno di 70 milioni), ciò nondimeno resta pur sempre una forbice considerevole (nell'ordine di circa 10 milioni di euro complessivi), a dimostrazione di una programmazione (nella migliore delle ipotesi) approssimativa e lacunosa, che si sarebbe tradotta in esborso di denaro pubblico ingiustificato, ove la Regione non fosse intervenuta a riparare ai propri errori.

Un dato quantitativo che, inserito in una dinamica procedimentale gravemente minata sotto vari profili (e dove, la pure prospettata, e da Liberty contestata, assenza di una delibera a contrarre non costituisce il dato saliente), rende la scelta finale compiuta dalla Regione immune dai vizi denunciati da parte ricorrente.

L'esito del giudizio impugnatorio e le considerazioni già svolte in merito all'affidamento invocato dalla ricorrente conducono a giudicare infondata anche la domanda risarcitoria.

Tale domanda parte appellante ha proposto sotto angolature e in forza di *causae petendi* differenti.

Da un lato, infatti, attraverso il risarcimento dei danni ha chiesto in via principale il pagamento dell'intero corrispettivo dell'appalto; con ciò sembrando invocare una responsabilità di tipo contrattuale sulla quale questo Giudice sarebbe, almeno in teoria, privo di giurisdizione.

Dall'altro, ponendo l'attenzione sul comportamento della Regione, ne ha chiesto, in via gradata, la condanna ai sensi dell'art. 1337 c.c. Il

dualismo e l'alternatività tra queste due domande, soggette a regimi diversi, è conseguenza della indubbia peculiarità di una vicenda in cui il servizio è stato pressoché interamente eseguito, ma il contratto non è stato mai stipulato, quasi che ricorresse un rapporto contrattuale di fatto che poco o per niente si concilia con il formalismo dei contratti pubblici.

Il codice dei contratti del 2006, come noto, ha superato espressamente l'equivalenza tra l'aggiudicazione e il contratto che era un dato risalente alla disciplina contabilistica degli anni venti del secolo scorso, separando appunto i due momenti (v. art. 11, comma settimo, cui corrisponde l'attuale art. 32, comma sesto, del codice del 2016); anche se poi la possibilità di avviare il Servizio in via d'urgenza, ancor prima della stipula del contratto è sembrata contraddirne la logica, determinando una sorta di zona grigia, tra l'aggiudicazione e il contratto, dove alcuni aspetti restano indefiniti, a cominciare dal riparto di giurisdizione.

Ad ogni modo, quel che difetta, nella domanda risarcitoria di parte ricorrente, è l'ingiustizia del danno, non essendo il presunto danneggiato portatore di un interesse meritevole di tutela.

Non lo è a titolo contrattuale, perché manca il contratto che, nei rapporti con la pubblica amministrazione deve avere oltre tutto forma scritta a pena di nullità; e non lo è a titolo di responsabilità precontrattuale, perché difetta la sua buona fede nel corso dell'intera vicenda.

Ricordato infatti come il principio di buona fede e di correttezza viva in una dimensione biunivoca, di reciprocità (v. Cons. St., ad. plen., 5/2018), alle approssimazioni e alle lungaggini (e forse anche alle esitazioni) della parte pubblica quella privata non può ragionevolmente contrapporre il segno di una condotta cristallina ed esente da rilievi; nella misura in cui — se anche non avesse o non abbia concorso a determinare gli «errori» iniziali insiti nel bando e nell'avvio del servizio — di sicuro quegli stessi errori avrebbe potuto considerare e valutare, anziché trarne beneficio e sfruttarli a proprio vantaggio, almeno fino ad un certo punto.

La reiezione della domanda risarcitoria non priva peraltro l'esecutore del servizio, autore di una prestazione rimasta senza causa, della tutela offerta in via residuale dall'azione generale di arricchimento, attraverso l'indennizzo di cui all'art. 2041 c.c. Né la parte pubblica ha mai mostrato di volere negare tale diritto, il cui più puntuale accertamento esula peraltro dal perimetro del presente giudizio.

Cabotaggio marittimo, disciplina comunitaria e obblighi di pubblico servizio.

SOMMARIO — 1. I fatti oggetto della pronuncia — 2. La libera prestazione dei servizi di cabotaggio — 3. Il bando di gara e le violazioni della disciplina comunitaria — 4. La disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato e le sue conseguenze sulla natura dell'invalidità del bando — 5. La pretesa commissione di reati e il principio di affidamento.

1. *I fatti oggetto della pronuncia* — Da anni una impresa di navigazione svolgeva il collegamento marittimo con unità veloci tra la Sicilia e le isole circostanti, quali le Egadi, le Eolie, Ustica e Pantelleria, sulla base di contratti stipulati con l'Assessorato competente, in seguito a gare bandite nel 2008, protrate per cinque anni. Nel 2013, è stato previsto un nuovo bando relativo al collegamento con le Egadi e le Eolie, da aggiudicare sulla base del corrispettivo più basso, per un importo a base di asta in via rispettiva di euro 10.262.390,00 e di euro 17.012.120,00. Considerate le somme poco convenienti, l'impresa che aveva svolto l'attività in precedenza ha presentato una offerta al rialzo.

Nel 2014, è stato emanato un ulteriore bando per una attività di ventuno mesi, per un importo a base di asta di euro 24.806.000,00 per il trasporto verso le Egadi e di 39.548.400,00 euro per quello verso le Eolie. Entrambe le gare sono state vinte dalla menzionata impresa, la quale ha proposto un ribasso dello 0,05 per cento e ha subito dato inizio all'esecuzione dell'incarico, in attesa di concludere i relativi accordi, stipulazione mai avvenuta.

Nell'esercizio del suo potere di autotutela ⁽¹⁾, la Regione ha avviato un procedimento per l'annullamento del bando del 2014, facendo riferimento alla «erronea fissazione della base di asta» ⁽²⁾. Nel corso dell'istruttoria, la stessa Regione ha nominato una commissione tecnica, designata dal Registro italiano navale, con il compito di accertare il costo di produzione annuo complessivo. Tale valutazione serviva alla verifica della congruità della base di asta, per stabilire se vi fossero i presupposti per annullare il bando e, se del caso, per determinare quanto dovuto ai sensi dell'art. 2041 c. c. ⁽³⁾, per le prestazioni eseguite.

La Regione ha optato per l'annullamento, perché la stima compiuta nel 2014 sarebbe stata troppo alta. Secondo la commissione tecnica designata dal Registro navale, il divario sarebbe stato meno ampio di quanto in origine affermato dalla Regione. L'impresa ne ha contestato i calcoli, richiaman-

(1) Cfr. BENVENUTI, *Autotutela*, in *Enc. dir.* IV/1959, 537.

(2) Così si esprime la sentenza del Cons. giust. sic., 30 luglio 2018 n. 459.

(3) Cfr. ALBANESE, *Ingiustizia del profitto e arricchimento senza causa*, Padova, 2005, 67; GALLO, *Arricchimento senza causa*, Milano, 2003, 32; MARSANO, *Arricchimento senza causa*, in *Nuova giur. civ.* 2002, II, 537.

do proprio la diversa commisurazione, intermedia, formulata dal Registro navale; per la società, «sarebbe stato più congruo rideterminare la base di asta iniziale, in proporzionale diminuzione, senza annullare una gara il cui oggetto era stato già realizzato» (4).

Non era tanto in discussione la legittimità del bando, poiché la base di asta era stata sovrastimata. Per l'impresa, sarebbe stato sufficiente un provvedimento conservativo, che, con una rimodulazione del corrispettivo a base di asta, consentisse di salvaguardare la procedura selettiva espletata. La società ha rilevato «la mancata dimostrazione dell'esistenza di un interesse pubblico [...] all'eliminazione degli atti della gara anche alla luce del fatto che [...] il servizio era stato [...] eseguito». Si voleva evitare il ricorso alla tutela offerta, in via residuale, dall'azione di arricchimento senza causa, con il mero riconoscimento di quanto previsto dall'art. 2041 c.c. (5), senza la considerazione del profitto auspicato (6). La tesi è stata considerata suggestiva dalla stessa sentenza, ma non è stata accolta per tre diverse ragioni, le quali meritano un separato esame critico.

2. *La libera prestazione dei servizi di cabotaggio* — Nell'impostazione originaria, l'art. 224 c. nav. consentiva solo alle navi nazionali di svolgere servizi di cabotaggio fra porti italiani (7). Il reg. (CEE) n. 3577/1992 (8) non ha superato tale riserva (9), ma ha concesso a tutti i vettori comunitari di beneficiar-

(4) Così si esprime la sentenza del Cons. giust. sic. 30 luglio 2018 n. 459.

(5) Cfr. Cass., sez. un., 26 maggio 2015 n. 10798.

(6) Cfr. VIOLA, *L'arricchimento senza causa nella pubblica amministrazione*, Padova, 2002, 78; MOSCATI, *Studi sull'indebito e sull'arricchimento senza causa*, Padova, 2012, 21.

(7) Cfr. CORBINO, *Operatività e limiti della riserva di cabotaggio*, in *Dir. trasp.* 1989, 121; RICCOMAGNO, *Il cabotaggio nel mediterraneo e la politica comunitaria*, in *Dir. mar.* 1991, 848; ZUNARELLI, *Trasporti marittimi (organizzazione internazionale dei)*, in *Enc. dir.* XLIV/1980, 1133; FOIS, *Cabottaggio marittimo e libera prestazione dei servizi*, in AA.Vv., *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo, Atti del Convegno di Cagliari (30 giugno – 1 luglio 2000)*, (a cura di L. Tullio-M. Deiana), Cagliari, 2001, 109; BRIGNARDELLO, *Concorrenza e libera prestazione dei servizi nei traffici marittimi internazionali*, Torino, 2008, 34; ZUNARELLI, *Il diritto del mercato del trasporto*, Padova, 2008, 41.

(8) Cfr. MUNARI, *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milano, 1996, 124; RICCOMAGNO, *Cabotage and liberalisation in the Ec of the maritime services*, in *Dir. mar.* 1993, 190; ATHANASSIOU, *Aspects juridiques de la liberalisation du cabotage européenne*, in *Dir. mar.* 1996, 60; PAPPAYOANNOU, *An overview of the European Union's maritime policy*, in *Dir. mar.* 2003, 571; NESTEROWICS, *Freedom to provide transport services in European Community law*, in *JALC* 2003, 638; MUNARI, *Liner shipping and antitrust after the repeal of Regulation*, in *LMCLQ* 2008, 602;

(9) Cfr. TULLIO, *Confini della riserva di cabotaggio marittimo in Italia*, in *Studi in memoria di Elio Fanara*, (a cura di La Torre-Moschella-Pellegrino-Rizzo-Vermiglio), I,

ne ⁽¹⁰⁾. A distanza di molti anni dall'entrata in vigore del reg. (CEE) n. 3577/1992, l'esperienza applicativa si sta consolidando; l'importanza di garantire trasporti continui si giustifica soprattutto per la presenza di isole, con collegamenti inevitabili e frequenti con la terraferma. Il tema ha avuto risonanza nel 2017, a seguito di una dichiarazione risoluta dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ⁽¹¹⁾, la quale ha lamentato come la protezione dell'interesse pubblico si fosse tradotta in una parziale elusione degli scopi perseguiti dal citato regolamento.

Il cuore delle critiche riguardava «possibili ipotesi di abuso di posizione dominante da parte dei gestori di servizi di cabotaggio [...], prestati [...] in base ai contratti di servizio sottoscritti con l'amministrazione competente, a cui spetta stabilire le tariffe e le frequenze delle corse, nonché individuare le categorie di utenti [...] meritevoli di agevolazioni ed esenzioni» ⁽¹²⁾, in particolare con riguardo ai traffici con le cosiddette isole minori vicino alla Sicilia (quali le Eolie, le Egadi, le Pelagie e Ustica) e alla Sardegna. Il perseguimento di obiettivi di servizio pubblico ha avuto luogo con la realizzazione di monopoli, con una eccezione alla riserva comunitaria; almeno per il trasferimento dei passeggeri, essa presuppone il rispetto del reg. (CEE) n. 1370/2007 ⁽¹³⁾ e l'osservanza dei criteri di non discriminazione, di trasparenza e di imparzialità.

Anzi, nel richiamare una comunicazione comunitaria ⁽¹⁴⁾, l'Autorità garante ha ricordato che «gli Stati membri possono imporre obblighi di servizio pubblico e concludere contratti solo se hanno appurato, per ognuna delle rotte, che i servizi [...] risulterebbero inadeguati (cioè, non sarebbero prestati nella misura o alle condizioni definite appropriate dalle autorità) qualora la loro fornitura fosse lasciata alle sole forze di mercato». L'obbligo (o il contratto) «deve essere necessario e proporzionato allo scopo di assicura-

Milano, 2006, 519, secondo il quale «il regolamento si limita a liberalizzare e non istituisce una riserva di cabotaggio a favore degli armatori comunitari».

⁽¹⁰⁾ Cfr. ATHANASSIOU, *Aspects juridiques de la libéralisation du cabotage européen*, cit., 580; AUSSANT, *Freedom to provide services in shipping in the European communities*, in *Dir. mar.* 1989, 60 ss.; CARBONE-MUNARI, *La nuova disciplina comunitaria dei traffici marittimi*, in *Riv. dir. int. dir. priv. proc.* 1989, 293.

⁽¹¹⁾ Cfr. Autorità garante della concorrenza e del mercato 26 luglio 2017, in *Racc.* 2017.

⁽¹²⁾ Cfr. Autorità garante della concorrenza e del mercato 26 luglio 2017, cit.

⁽¹³⁾ Si tratta del reg. (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007. Per l'applicazione di questo regolamento al cabotaggio marittimo, cfr. la comunicazione della Commissione sull'interpretazione del reg. (CEE) n. 3577/1992 del Consiglio.

⁽¹⁴⁾ Cfr. Comunicazione della Commissione sull'interpretazione del reg. (CEE) n. 3577/1992 del Consiglio.

re la sufficienza dei servizi», in primo luogo quelli insulari, poiché il tema è affrontato dall'art. 4 del reg. (CEE) n. 3577/1992. La sua applicazione presuppone una valutazione discrezionale e può riguardare «quella parte del servizio [...] il cui soddisfacimento non potrebbe essere altrimenti garantito dal confronto competitivo». Il regime monopolistico deve essere l'eccezione, ai sensi dell'art. 4, e non può diventare abituale, salvo vanificare lo spirito del regolamento.

Poiché l'art. 4 si riferisce al solo cabotaggio insulare, lo stesso trattamento non può essere riservato ai traffici continentali; l'interpretazione è inevitabile, perché vi è una eccezione alla valorizzazione delle ragioni di tutti gli armatori comunitari. L'interpretazione testuale sottolinea la differenza fra il cabotaggio continentale e quello insulare, per i basilari problemi organizzativi delle comunità situate sulle isole. Se l'art. 4 deve avere una piana esegesi restrittiva, non vi è un assoluto potere di introdurre contratti o obblighi di servizio pubblico neppure per i traffici insulari, ma ciò può avere luogo solo con considerazione per le «esigenze relative ai porti [...], alla regolarità, alla continuità, alla frequenza, alla capacità di fornitura del servizio, alle tariffe richieste e all'equipaggio» (15).

Come ha messo in luce l'Autorità garante, la conformazione monopolistica del mercato è solo in apparenza una soluzione comoda, perché consente una programmazione dei viaggi, anche con il loro finanziamento, sebbene, per l'art. 4, § 2, «qualsiasi compenso dovuto per obblighi di servizio pubblico, se previsto, debba essere reso disponibile a tutti gli armatori comunitari». La pretesa dell'Autorità garante di una giustificazione della struttura non concorrenziale del mercato è in linea con l'art. 4 e lo Stato non può identificare in via arbitraria le imprese incaricate del cabotaggio insulare.

In difetto, gli obbiettivi del regolamento non potrebbero essere raggiunti. Esso si prefigge l'apertura degli originari traffici nazionali a tutti gli armatori europei e una soluzione monopolistica deve essere indispensabile, rispetto al perseguimento delle ragioni degli utenti. Poi, se anche questa verifica fosse positiva, la selezione dell'impresa dovrebbe avere luogo in modo competitivo. L'Autorità garante ha messo in luce le distorsioni indotte dall'attuale strategia sui collegamenti con le isole minori italiane e l'atto si apre con pesanti affermazioni su denunce ricevute. Si sarebbero verificati «abusi delle tariffe per i residenti (o l'eliminazione di agevolazioni a favore dei nativi non residenti)» (16).

Poiché i monopoli non sono la soluzione normale, situazioni pregiudizievoli per i passeggeri sono il segnale della violazione dell'art. 4 e, sempre per l'Autorità garante, «le amministrazioni competenti» potrebbero avere «fatto ricorso allo strumento dei contratti [...] in esclusiva» senza esplorare

(15) Così si esprime l'art. 4, § 2, del reg. (CEE) n. 3577/1992.

(16) Cfr. Autorità garante della concorrenza e del mercato 26 luglio 2017, *cit.*

«le altre possibilità [...], meno restrittive per la concorrenza, e comunque senza svolgere quella indagine di mercato che consentirebbe di ridurre il perimetro dei servizi da assoggettare a obblighi di servizio pubblico». Nella sua parte più originale, il provvedimento suggerisce di «separare l'obbiettivo di tutela della continuità territoriale», cioè «dei residenti nelle isole minori, dei pendolari e di altre bene identificate categorie di utenti», rispetto a ulteriori scopi, come «lo sviluppo delle attività turistiche»⁽¹⁷⁾. Il servizio pubblico dell'art. 4 deve garantire la continuità territoriale, non menzionata in modo espresso nella disposizione, ma vero criterio giustificativo degli interventi permessi, a protezione dei residenti. Infatti, occorre «ridurre il perimetro dei servizi da assoggettare a obblighi [...] per garantire il diritto alla continuità territoriale, peraltro con riguardo a comunità locali non superiori nel loro complesso a centocinquantamila persone».

Poi, identificati i traffici rilevanti, ciascuna amministrazione deve preferire la soluzione meno lesiva per la concorrenza, per esempio assoggettando «a obblighi [...] detti servizi, senza ricorrere ai contratti [...] in esclusiva, preferendo modalità meno restrittive». Questo avvertimento non ha finora trovato molto riscontro. L'art. 4 richiama ciascuno Stato a quella trasformazione in senso europeo della riserva destinata ad avere successo solo in un clima di competizione, perché il regolamento abbia effettività.

3. *Il bando di gara e le violazioni della disciplina comunitaria* — Menzionando il provvedimento dell'Autorità garante, per la sentenza «i competenti uffici regionali avrebbero dovuto valutare le esigenze del trasporto pubblico e se, e sino a che punto, ricorressero le condizioni per assoggettare alla disciplina degli obblighi di servizio pubblico determinati servizi», ovvero se, «lasciati alle sole forze del mercato, sarebbero risultati inadeguati e inappropriati». Infatti, è basilare distinguere «tra ciò che serve ad assicurare davvero la continuità (e la coesione) territoriale della (peraltro notoriamente decrescente) popolazione residente nelle isole minori e ciò che invece è rivolto a beneficio dell'industria turistica». La tesi è in consonanza con una comunicazione della Commissione comunitaria⁽¹⁸⁾ e con la giurisprudenza⁽¹⁹⁾.

(17) Cfr. Autorità garante della concorrenza e del mercato 26 luglio 2017, *cit.*

(18) Cfr. Comunicazione della Commissione sull'interpretazione del reg. (CEE) n. 3577/1992.

(19) Cfr. C. giust. UE 17 marzo 2011, cause riunite C-128/10 e C-129/10, *Naftiliaki Etaireia Ae c. Ypougos Emporikis Naftilias e Amaltheia I Naftiki Etaireia c. Ypougos Emporikis Naftilias*; C. di giustizia 20 febbraio 2001, causa C-205/99, *Asociación profesional de empresas navieras de líneas regulares c. Administración general del Estado*.

L'Autorità garante ⁽²⁰⁾ richiama in modo implicito non solo le indicazioni della Commissione ⁽²¹⁾, ma la sentenza sulla rìa di Vigo ⁽²²⁾, in cui è stata considerata illegittima la concessione ventennale a un solo operatore, senza alcun preventivo coinvolgimento della stessa Commissione. La tesi è convincente. Il Governo spagnolo era stato soccombente per non avere dimostrato «di potere sopperire alle necessità di tutela ambientale solo attraverso il sistema adottato» ⁽²³⁾, consistente nella concessione ventennale.

Non sono molto persuasive alcune critiche ⁽²⁴⁾ secondo cui questa valorizzazione del principio della libera prestazione dei servizi «rischia di porre in secondo piano gli interessi degli utenti». Una struttura monopolistica vanifica gli obbiettivi del regolamento e l'art. 4 non implica la disapplicazione della regola generale sull'apertura della riserva agli armatori europei. Se mai, la decisione sulla rìa di Vigo non chiarisce se l'art. 4 possa essere riferito al cabotaggio continentale, profilo rilevante nel caso galiziano, nonostante l'art. 4 richiami i soli traffici insulari. La questione non ha importanza per la fattispecie siciliana.

Le indicazioni dell'Autorità garante hanno trovato riscontro in una sentenza su talune isole greche, poiché è stata ritenuta possibile una previa autorizzazione amministrativa, con l'obbligatorio rispetto di talune fasce orarie, «per ragioni collegate, da un lato, alla sicurezza delle navi e all'ordine nei porti e, dall'altro, a obblighi di servizio pubblico» ⁽²⁵⁾. Il giudice nazionale deve verificare il rispetto di criteri obbiettivi non discriminatori e predeterminati ⁽²⁶⁾ e lo Stato deve «dimostrare una necessità reale di servizio pubblico» ⁽²⁷⁾; le cri-

⁽²⁰⁾ Cfr. Autorità garante della concorrenza e del mercato 26 luglio 2017, *cit.*

⁽²¹⁾ V. Comunicazione della Commissione sull'interpretazione del reg. (CEE) n. 3577/1992.

⁽²²⁾ Cfr. C. giust. CE 9 marzo 2006, causa C-323/03, *Commissione c. Regno di Spagna*, in *Dir. mar.* 2006, 1130, con nota di CASANOVA, *Cabotaggio marittimo insulare e continentale nei fiordi e negli estuari. Il caso della rìa di Vigo*.

⁽²³⁾ Cfr. C. giust. CE 9 marzo 2006, causa C-323/03, *Commissione c. Regno di Spagna*, *cit.*

⁽²⁴⁾ Cfr. CASANOVA, *Cabotaggio marittimo insulare e continentale nei fiordi e negli estuari. Il caso della rìa di Vigo*, *cit.*, 1135.

⁽²⁵⁾ Cfr. C. giust. UE 17 marzo 2011, cause riunite C-128/10 e C-129/10, *Naftiliaki Etaireia Ae c. Ypougos Emporikis Naftilias e Amaltheia I Naftiki Etaireia c. Ypougos Emporikis Naftilias*.

⁽²⁶⁾ Cfr. C. giust. UE 17 marzo 2011, cause riunite C-128/10 e C-129/10, *Naftiliaki Etaireia Ae c. Ypougos Emporikis Naftilias e Amaltheia I Naftiki Etaireia c. Ypougos Emporikis Naftilias*.

⁽²⁷⁾ Cfr. C. giust. UE 17 marzo 2011, cause riunite C-128/10 e C-129/10, *Naftiliaki Etaireia Ae c. Ypougos Emporikis Naftilias e Amaltheia I Naftiki Etaireia c. Ypougos Emporikis Naftilias*.

tiche⁽²⁸⁾ sollevate a questa tesi non sono convincenti. Se, per ciascun Paese, è difficile una giustificazione preventiva delle sue strategie, l'art. 4 in tema di cabotaggio insulare presuppone una valutazione discrezionale e può riguardare «quella parte del servizio [...] il cui soddisfacimento non potrebbe essere altrimenti garantito dal confronto competitivo»⁽²⁹⁾. Un regime monopolistico è l'eccezione e non può diventare abituale. Questa indicazione risultava già da un precedente del 2001⁽³⁰⁾, ancora una volta inerente alla Spagna, e l'autorizzazione amministrativa era stata ritenuta legittima solo se necessaria e proporzionata.

Sebbene non citi queste decisioni, la sentenza italiana è coerente con esse. Il bando non aveva identificato gli obiettivi da perseguire, non quelli di definire e di finanziare tutti i trasporti, ma solo le linee correlate alla restrittiva tutela della continuità territoriale⁽³¹⁾. L'art. 4 del reg. (CEE) n. 3577/1992 non consente di conferire una struttura monopolistica al mercato se non è indispensabile e il contratto di servizio pubblico non è l'unica possibile soluzione e può essere stipulato per la mera tutela dell'interesse dei residenti, non per lo sviluppo delle attività turistiche⁽³²⁾. La Regione aveva preferito il contratto di servizio pubblico all'imposizione di obblighi e non aveva chiarito quali prestazioni corrispondessero alla limitativa applicazione dell'art. 4 del reg. (CEE) n. 3577/1992. Come confermato dalla notevole differenza fra la base di asta e quanto in seguito considerato sufficiente, il bando era illegittimo nel suo complesso, perché non si erano chiarite le finalità dell'intervento pubblico⁽³³⁾ ed erano stati finanziati tutti i trasporti, non solo quelli correlati alla continuità territoriale. Anzi, non si era neppure cercato di chiarire quali fossero questi ultimi.

Se è vero quanto riferito dalla sentenza sul taglio complessivo del bando, la conclusione del giudice amministrativo è condivisibile. La semplice modificazione del corrispettivo indicato non avrebbe potuto risolvere i problemi più articolati del provvedimento, a proposito della selezione dei servizi

(28) Cfr. CASANOVA, *Cabotaggio marittimo insulare e continentale nei fiordi e negli estuari. Il caso della ria di Vigo*, cit., 1135.

(29) Cfr. Autorità garante della concorrenza e del mercato 26 luglio 2017, cit.

(30) Cfr. C. giust. CE 20 febbraio 2001, causa C-205/99, *Asociación profesional de empresas navieras de líneas regulares c. Administración general del Estado*.

(31) Cfr. P. FOIS, *Cabotaggio marittimo e libera prestazione dei servizi*, cit., 109; TULLIO, *Confini della riserva di cabotaggio marittimo in Italia*, cit., 519; DEIANA, *Il trasporto fra attività di impresa e servizio pubblico*, in AA.VV., *Trasporti e globalizzazione: materiali per una ricerca*, (a cura di Xerri), Cagliari, 2004, 892.

(32) Cfr. C. giust. UE 17 marzo 2011, cause riunite C-128/10 e C-129/10, *Naftiliaki Etaireia Ae c. Ypougos Emporikis Nafílias e Amaltheia I Nafíiki Etaireia c. Ypougos Emporikis Nafílias*.

(33) Cfr. l'art. 4, § 2, del reg. (CEE) n. 3577/1992.

che siano un possibile oggetto del contratto in esclusiva. Questo errore di fondo giustifica l'annullamento e spiega perché non si sia ritenuto sufficiente un atto conservativo sulla rideterminazione del compenso. Viene una curiosità non risolta dalla pronuncia in modo espresso. Non si comprende se i lavori della commissione tecnica costituita con l'intervento del Registro navale abbiano tenuto conto di una persuasiva interpretazione del reg. (CEE) n. 3577/1992 o se sia stato solo rivisto il corrispettivo, sulla base dello stesso ragionamento illegittimo seguito dalla Regione nel 2014.

Si può immaginare che la commissione si sia solo impegnata a controllare il compenso, perché la definizione dei servizi correlati alla mera tutela della continuità territoriale è compito discrezionale e non tecnico. Se così fosse, sarebbe avvalorata la conclusione della sentenza, poiché il bando non era illegittimo per il semplice, errato, computo della base di asta, ma perché non aveva capito quale fosse l'oggetto dell'intervento pubblico e non aveva vagliato la strategia meno limitativa della competizione. Per questi problemi strutturali, l'annullamento era giustificato. A parziale attenuazione delle critiche sollevate nei confronti della Regione, si può osservare come le novità dei suggerimenti della Commissione europea ⁽³⁴⁾ e dell'Autorità garante ⁽³⁵⁾ superino una consolidata tradizione, e la sentenza lo ha bene compreso.

4. *La disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato e le sue conseguenze sulla natura dell'invalidità del bando* — Si è prospettata l'invalidità del bando del 2014 per la violazione del reg. (CEE) n. 2577/1992 e della normativa sugli aiuti di Stato ⁽³⁶⁾. Per l'art. 107, § 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, sono incompatibili con la configurazione del mercato interno le erogazioni di risorse pubbliche qualora provochino effetti distorsivi della concorrenza tra gli Stati membri. Ai sensi dell'art. 108, spetta alla Commissione di valutare in modo permanente il regime degli aiuti e di pro-

⁽³⁴⁾ Cfr. Comunicazione della Commissione sull'interpretazione del reg. (CEE) n. 3577/1992.

⁽³⁵⁾ Cfr. Autorità garante della concorrenza e del mercato 26 luglio 2017, *cit.*

⁽³⁶⁾ Cfr. ANTONINI, *Gli obblighi di servizio pubblico e gli aiuti di Stato nel trasporto marittimo*, in AA.Vv., *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo, Atti del Convegno di Cagliari* (30 giugno-1 luglio 2000), (a cura di L. Tullio-M. Deiana), Cagliari, 2001, 109; PORCHIA, *Il procedimento di controllo degli aiuti pubblici alle imprese: tra ordinamento comunitario e ordinamento interno*, Napoli, 2001, 21; IANNONE, *Gli aiuti di Stato in favore delle imprese pubbliche e le regole nazionali applicabili al loro stato di crisi*, in *Dir. un. eur.* 2012, 263; MUNARI, *Il rapporto tra la disciplina degli aiuti di Stato e le politiche a tutela dei cittadini e dei consumatori*, in AA.Vv., *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia, Liber amicorum in onore di Paolo Picone*, (a cura di A. Ligustro-A. Sacerdoti), Napoli, 2011, 729.

porre eventuali misure ⁽³⁷⁾. Per i nuovi interventi, l'art. 108, § 3, ha istituito un controllo preventivo, demandato in via esclusiva alla Commissione. L'attuazione delle misure di sostegno è differita fino a quando essa non si sia pronunciata, con una decisione che accerti la compatibilità con il mercato (è la cosiddetta clausola sospensiva o di *standstill*) ⁽³⁸⁾.

Per la sentenza, sfuggono alla qualificazione come di aiuti di Stato le risorse accordate a imprese gravate da obblighi di servizio pubblico, purché siano destinati a «esclusivo compenso dei soli oneri aggiuntivi»; quindi, l'aiuto non si deve risolvere in un vantaggio economico ⁽³⁹⁾. Il giudice ha richiamato la nota sentenza ⁽⁴⁰⁾ per cui non è aiuto di Stato il sostegno a favore di una impresa incaricata di un servizio pubblico, se deve adempiere a obblighi predefiniti, da individuare in via preventiva e secondo criteri obiettivi e trasparenti. Poi, il compenso non può eccedere quanto necessario per coprire in tutto o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi, tenuto conto degli introiti e di un ragionevole utile ⁽⁴¹⁾.

⁽³⁷⁾ Cfr. SCHEPISI, *La modernizzazione degli aiuti di Stato*, Napoli, 2011, 56; MEO, *Aiuti di Stato e forme di risanamento di impresa compatibili*, in *Dir. mar.* 2011, 47; ORRÙ, *Gli aiuti di Stato nel settore del trasporto aereo*, Bologna, 2010, 34; CELLERINO, *La responsabilità dello Stato per attività giurisdizionale nell'applicazione della normativa sugli aiuti di Stato*, in *Dir. mar.* 2017, 26.

⁽³⁸⁾ Cfr. CELLERINO, *La responsabilità dello Stato per attività giurisdizionale nell'applicazione della normativa sugli aiuti di Stato*, cit., 26. V. anche F. FERRARO, *L'evoluzione della politica sugli aiuti di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi economica e finanziaria*, in *Dir. un. eur.* 2010, 335; TUFANO, *La disciplina degli aiuti di Stato nell'Unione europea: dal controllo all'enforcement*, *ibid.*, 2010, 381; VESTERDORF-NIELSEN, *State aid law of the European Union*, Londra, 2008, 56; GUIGLEY, *European State aid law and policy*, Oxford, 2009, 39.

⁽³⁹⁾ Cfr. C. giust. UE, sezione IV, 10 giugno 2010, causa C-140/09, *Fallimento traghetti del Mediterraneo s. p. a. c. Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Foro it.* 2011, 141. Cfr. anche C. cost. 15 aprile 2008 n. 103.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. C. giust. CE 24 luglio 2003, causa C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg c. Nahverkehrsgesellschaft Altmaek GmbH*, in *Dir. trasp.* 2004, 455, con nota di MENDOLA, *Trasporto pubblico e aiuti di Stato*, 472 ss.

⁽⁴¹⁾ Cfr. C. giust. CE 24 luglio 2003, causa C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg c. Nahverkehrsgesellschaft Altmaek GmbH*, in *Dir. trasp.* 2004, 455. I principi sanciti in tale sentenza sono stati recepiti e rielaborati dalla Commissione europea; a tale riguardo, v. comunicazione Commissione disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, in *Racc.* 2012, 15; decisione della Commissione n. 2012/21 del 20 dicembre 2011, riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'art. 106, § 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di diritto pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, in *Racc.* 2012, 3.

Il giudice ha richiamato una decisione della Commissione ⁽⁴²⁾, secondo la quale i finanziamenti sono legittimi se non sono aiuti di Stato e, in tale ipotesi, non sono sottoposti al controllo previsto dall'art. 108, § 3. Infatti, «l'importo [...] non può eccedere quanto necessario per coprire il costo netto determinato dall'adempimento degli obblighi [...], nonché un margine» ⁽⁴³⁾. La società aggiudicataria non ha sostenuto in giudizio la legittimità del compenso previsto nel bando del 2014, suggerendone la rimodulazione. Però, con l'illegittima determinazione del corrispettivo, vi è stata la violazione dell'art. 108, § 3, sul controllo preventivo della Commissione ⁽⁴⁴⁾. Solo la sua anticipata valutazione avrebbe potuto consentire l'avvio della selezione. Non a caso, secondo la sentenza, «la gara, nel suo integrale svolgimento, sarebbe inficiata da un vizio procedurale intrinseco e originario, essendosi svolta sulla base di un atto genetico privo di effetti».

Il giudice si è interrogato sulla qualificazione di tale invalidità e ha ravvisato non tanto l'annullabilità, quanto la nullità, recuperando l'impostazione della Corte di giustizia ⁽⁴⁵⁾, secondo la quale, «poiché le norme del Trattato [...] sono direttamente efficaci nell'ordinamento [...] di ciascuno Stato [...] e il diritto comunitario prevale su quello nazionale, queste disposizioni attribuiscono [...] dei diritti che le autorità nazionali devono rispettare e tutelare e, quindi, ogni disposizione contraria di diritto interno diviene inapplicabile». Pertanto, se sono in contrasto con il diritto europeo, anche i provvedimenti amministrativi sono nulli, perché manca il loro presupposto normativo, appunto da disapplicare ⁽⁴⁶⁾.

Questa tesi trova riscontro nella stessa regolazione italiana delle ragioni di invalidità dei provvedimenti ⁽⁴⁷⁾. Come sottolinea la sentenza, attribuire

⁽⁴²⁾ Cfr. la decisione della Commissione n. 2012/21 del 20 dicembre 2011, *cit.*, 3.

⁽⁴³⁾ Cfr. l'art. 5, § 1, della decisione della Commissione n. 2012/21 del 20 dicembre 2011, *cit.*, 7.

⁽⁴⁴⁾ Sia pure nel diverso settore del trasporto aereo, cfr. C. cost. 7 novembre 2014 n. 249.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. C. giust. CE, sezione II, 29 aprile 1999, causa C-224/97, *Erich Ciola c. Land Vorarlberg*. Cfr. anche C. giust. CE, sezione VI, del 23 febbraio 2003, causa C-327/00, *Santex s. p. a c. Unità socio sanitaria locale, n. 42, Pavia*. V.: E. CHITI, *L'invalidità degli atti amministrativi per violazione di disposizioni comunitarie e il relativo regime processuale*, in *Riv. dir. amm.* 2003, 693; GALLO, *Impugnazione, disapplicazione e integrazione del bando di gara nei confronti della pubblica amministrazione: una pronuncia di assestamento*, in *Urban. e appalti* 2003 428; BARBIERI, *Ancora sulla disapplicazione di provvedimenti amministrativi contrastanti con il diritto comunitario*, in *Riv. dir. amm.* 2000, 149; CRISAFULLI, *Disapplicazione del bando di gara tra C. di giustizia e giurisprudenza esclusiva*, in *Urban. e appalti* 2000, 1243.

⁽⁴⁶⁾ Cfr. C. giust. CE, sezione II, 29 aprile 1999, causa C-224/97, *Erich Ciola c. Land Vorarlberg*.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. GOSIS, *L'annullamento di ufficio dell'atto amministrativo per illegittimità comunitaria*, in *Riv. dir. amm.* 2010, 441; CARINGELLA, *Affidamento e tutela: la strana*

la nullità agli atti di avvio della procedura adottati in violazione della disciplina comunitaria ne comporta la massima rilevanza, e ciò è di particolare importanza qualora sia protetta la concorrenza. I relativi interessi competitivi degli armatori europei sono lesi in via immediata da una gara impostata male, soprattutto se vi è un solo partecipante, inevitabile aggiudicatario, che comincia subito l'attività, in difformità dalle indicazioni europee. È ragionevole la rigorosa posizione della pronuncia, se si considera il carattere preventivo e vincolante dell'intervento della Commissione; in caso di mancato rispetto di tale potere autorizzatorio, il bando è nullo, per la necessaria, integrale applicazione dell'ordinamento europeo.

In senso opposto, si è sostenuto che «la violazione di una disposizione comunitaria da parte di un atto amministrativo implica un vizio di illegittimità – annullabilità dell'atto stesso contrastante con il relativo paradigma di validità e che la diversa forma patologica della nullità risulta configurabile nella sola ipotesi in cui il provvedimento [...] sia stato adottato sulla base di una norma interna incompatibile con il diritto comunitario»⁽⁴⁸⁾. Tuttavia, se occorre una autorizzazione della Commissione, opera la nullità del bando a causa di illegittimi aiuti di Stati. Il giudice amministrativo ha ragione, sebbene si esprima con molta cautela. L'annullamento era persino superfluo, proprio per l'originaria nullità del bando, con gli inevitabili riflessi sulla successiva aggiudicazione. A prescindere dal fatto che non risulta stipulato alcun contratto, l'impresa non avrebbe avuto diritto al corrispettivo, ma solo a quanto previsto dall'art. 2041 c. c.⁽⁴⁹⁾.

5. *La pretesa commissione di reati e il principio di affidamento* — Al momento della decisione, era in corso un giudizio penale a carico del funzionario della Regione il quale aveva predisposto il bando del 2014; il giudice si è interrogato sugli effetti che l'eventuale accertamento di «una ipotesi di reato di corruzione o di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente» avrebbe potuto avere «sulla sorte degli atti adottati». Poiché, se commessi, i reati avrebbero leso l'interesse pubblico, la pronuncia ha richiamato il dibattito relativo al nesso tra reato e invalidità contrattuale⁽⁵⁰⁾, sottoli-

coppia, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 2008, 425; FRENI, *L'annullamento dell'aggiudicazione e i suoi effetti sul negozio*, in *Riv. dir. amm.* 2004, 839; CONTALDI, *Atti amministrativi contrastanti con il diritto comunitario*, in *Dir. un. eur.* 2007, 747.

⁽⁴⁸⁾ Cfr. Cons. Stato, sez. V, 10 gennaio 2003, n. 35.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. VIOLA, *L'arricchimento senza causa nella pubblica amministrazione*, cit., 78; MOSCATI, *Studi sull'indebito e sull'arricchimento senza causa*, cit., 21.

⁽⁵⁰⁾ Sia pure nella diversa ipotesi del reato di circonvenzione di incapace, cfr. Cass. 28 aprile 2017 n. 10609. V. anche Cass. 20 aprile 2016 n. 7785, in *Corr. giur.* 2017, 927.

neando come occorra distinguere se «la norma penale violata tuteli esigenze collettive oppure individuali». Dal momento che «le disposizioni» erano «di ordine pubblico in funzione [...] dei principi di buon andamento e di imparzialità, declinati nella chiave [...] del divieto di favoritismi e della tutela della libera concorrenza», vi sarebbe stata una nullità, ai sensi dell'art. 1418, primo comma, c. c. ⁽⁵¹⁾.

Non si sa se siano stati commessi delitti. Se compiuti, avrebbero leso l'interesse pubblico, così che il contratto sarebbe stato nullo ⁽⁵²⁾. Questa è la parte più debole della decisione, perché, sebbene richiami il principio di non colpevolezza, indaga su quali sarebbero state le conseguenze di una sentenza di condanna, considerandola di fatto inevitabile, mentre così non può essere. La motivazione non dice nulla sui comportamenti contestati e sull'attività del giudice penale. In diritto, le affermazioni sono esatte. Però, la pronuncia avrebbe fatto meglio a tacere, poiché non valorizza il fondamentale principio dell'art. 27 cost.

Inoltre, la società ha invocato il rispetto dell'affidamento ⁽⁵³⁾; al momento dell'avvio del procedimento di annullamento, l'attività era stata svolta quasi nella sua totalità e, tra l'inizio della selezione, l'aggiudicazione e l'annullamento, era trascorso un periodo di tempo reputato eccessivo. Secondo la compagnia di navigazione, la Regione avrebbe potuto salvaguardare gli effetti del bando con la rimodulazione del corrispettivo a base di asta, in coerenza con le valutazioni formulate dalla commissione designata dal Registro navale. Vari «elementi avrebbero finito per radicare [...] il convincimento per cui la vicenda potesse avere un diverso epilogo», come si legge nella sentenza; l'impresa avrebbe confidato nel consolidamento della posizione di vantaggio. Al contempo, non sarebbe stato dimostrato un «interesse pubblico attuale all'eliminazione degli atti di gara».

Ora, «per procedere all'annullamento di un atto, specie se emanato in epoca lontana e se ha già prodotto effetti [...] favorevoli nella sfera dei destinatari, non è sufficiente il generico riferimento al ripristino della legalità, ma è necessario anche dimostrare [...] un interesse pubblico attuale» e,

⁽⁵¹⁾ Cfr. Trib. Taranto 27 gennaio 2015; Trib. Salerno 5 giugno 2013; Trib. Genova 30 giugno 2011, in *Nuova giur. civ. comm.* 2012, 35.

⁽⁵²⁾ Cfr. Trib. Cassino 14 novembre 2016, secondo cui «in tema di cause di nullità del negozio giuridico, per aversi contrarietà a norme penali, occorre che il contratto sia vietato dalla norma penale».

⁽⁵³⁾ Cfr. MERUSI, *L'affidamento del cittadino*, Milano, 1970, 27; SACCO, *Affidamento*, in *Enc. dir.* I/1959, 661; MUSONE, *Annullamento degli atti amministrativi e tutela dell'affidamento*, Torino, 2012, 56; IMMORDINO, *Revoca degli atti amministrativi e tutela dell'affidamento*, Torino, 1999, 76; MERUSI, *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico: dagli anni trenta all'alternanza*, Milano, 2001, 98 ss.; ANTONIAZZI, *La tutela del legittimo affidamento del privato nei confronti della pubblica amministrazione*, Torino, 2005, 45.

anzi, «l'ordinamento [...] non appare dominato da principi persecutori nei confronti degli atti invalidi, ma da quello di conservazione e di tutela degli interessi consolidati»⁽⁵⁴⁾. L'affidamento opera come limite all'annullamento e postula una valutazione comparativa tra l'interesse dell'amministrazione e quello del privato a mantenere la sua posizione di vantaggio. Sia la ponderazione degli interessi, sia la tutela dell'affidamento trovano il loro fondamento nella buona fede. Non sarebbe possibile procedere all'annullamento dopo avere generato l'affidamento e la buona fede impone di comportarsi in modo coerente con la precedente condotta.

Pertanto, chi invochi l'affidamento deve essere in buona fede. La sentenza non discute sulla citata ricostruzione teorica, ma nega tale condizione della società aggiudicataria, con affermazioni in fatto⁽⁵⁵⁾. In carenza di più precise conoscenze sugli eventi, sarebbe azzardato prendere una risoluta posizione, ma la ricostruzione è ragionevole. La lunga pratica dei traffici e la consolidata esperienza dell'impresa ostano a riconoscerla in buona fede; infatti, l'errore di impostazione del bando era netto. Anzi, non si capisce perché l'attività sia cominciata prima della stipulazione del contratto e la pronuncia non dice nulla a giustificazione di tale scelta. Forse, proprio questa singolare iniziativa ha portato il giudice amministrativo a dimenticare per un attimo il principio di non colpevolezza, richiamato solo a parole. Però, la critica è marginale, perché le altre argomentazioni della decisione convincono. All'impresa restano i diritti dell'art. 2041 c. c.

CHIARA TINCANI

⁽⁵⁴⁾ MERUSI, *L'affidamento del cittadino*, cit., 102.

⁽⁵⁵⁾ In senso conforme, cfr. anche C. giust. UE, sez. I, 23 gennaio 2019, causa C-387/17, *Presidenza del Consiglio dei Ministri c. Fallimento traghetti del Mediterraneo s. p. a.*, secondo la quale «dato dato che le sovvenzioni oggetto del procedimento principale sono state concesse in violazione dell'obbligo di previa notifica [...], gli enti statali non possono avvalersi del principio della tutela del legittimo affidatario».

CORTE DI CASSAZIONE, SEZ. VI, 12 GENNAIO 2018 N. 702

Pres. AMENDOLA - Rel. ROSSETTI

HDI-Gerling Industrie Versicherung AG (avv. D. Milito Pagliara e A. Salesi)
c. *M&D Trasporti s.a.s. di Dominici Giuseppe & C., Interlaziale Trasporti-Spedizioni s.p.a.* e *Interlaziale Trasporti-Spedizioni s.p.a.* (avv. R. Sperati e C. Molisani)

Trasporto di cose - Trasporto stradale - Responsabilità del vettore - Perdita della merce - Onere della prova.



RIASSUNTO DEI FATTI — La Arvato Service s.p.a. stipulò con la Interlaziale Trasporti-Spedizioni s.p.a. un contratto di trasporto stradale di cose per un valore complessivo di euro 284.149,61. La Interlaziale Trasporti-Spedizioni a sua volta affidò l'esecuzione del trasporto alla M&D Trasporti s.a.s. di Dominici Giuseppe & C. Durante il trasporto le merci vennero trafugate. L'assicuratore HDI-Gerling Industrie Versicherung AG, surrogatosi nei diritti della Arvato Service, convenne in giudizio dinanzi al Tribunale di Milano la Interlaziale Trasporti-Spedizioni per ottenere la rifusione di quanto corrisposto al mittente. La sentenza 8 gennaio 2014 n. 163 del Tribunale di Milano, che aveva rigettato la domanda della HDI-Gerling Industrie Versicherung AG, venne impugnata dallo stesso assicuratore dinanzi alla Corte di appello di Milano che, con ordinanza 22 maggio 2015 n. 2087, dichiarò inammissibile l'appello. La HDI-Gerling Industrie Versicherung AG propose ricorso per cassazione avverso la sentenza di primo grado.

Il mittente che domandi al vettore il risarcimento del danno patito in conseguenza della perdita della merce trasportata, ha il solo onere di provare la perdita del carico ed il valore di esso, ma non anche di avere indennizzato il destinatario della merce per il mancato arrivo di questa a destinazione; spetterà invece al vettore, quale onerato della prova del fatto impeditivo della pretesa attorea, dimostrare che il mittente aveva già percepito dal destinatario il prezzo della merce poi andata perduta, e che il destinatario non gliene ha chiesto la restituzione ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ V. la nota di G. MARCHIAFAVA, a p. 183.

MOTIVI DELLA DECISIONE — Considerato che: con l'unico motivo di ricorso, la HDI lamenta che la sentenza impugnata sarebbe affetta dal vizio di violazione di legge, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 3; lamenta la violazione degli art. 1685, 1689 e 1696 c.c.;

osserva la ricorrente che il Tribunale, per accogliere la domanda di surrogazione formulata dall'assicuratore del mittente, ha preteso la prova che quest'ultimo avesse effettivamente indennizzato i destinatari della merce andata perduta, pagando loro il controvalore di essa; osserva tuttavia la società ricorrente che il mittente, per ottenere dal vettore il risarcimento del danno causato dalla perdita della merce trasportata, non deve affatto dare questa prova; deduce che i diritti nascenti dal contratto di trasporto spettano al mittente, a nulla rilevando che questi abbia o non abbia indennizzato il destinatario per il mancato arrivo della merce;

il motivo è fondato;

l'assicuratore che, pagato l'indennizzo, dichiara di volersi surrogare all'assicurato (ovvero, volendo, scelga di farsi cedere da questi i suoi diritti di credito verso il terzo responsabile del danno), subentra nella medesima posizione dell'assicurato verso la persona che, con la propria condotta, ha determinato l'avveramento del rischio, assicurato; la HDI, pertanto, nel caso di specie ha assunto verso la Interlaziale (vettore) la medesima posizione che, nei confronti di questa, aveva la Arvato (mittente);

sicché, essendo incontroverso che la merce fosse stata rubata (il reo fu condannato in sede penale), il danno patito dal mittente era pari al valore della merce sottratta, e tale valore il Tribunale aveva il compito di accertare, senza indagare se il mittente avesse o meno indennizzato il destinatario;

un'indagine su quest'ultima circostanza sarebbe stata necessaria solo se il vettore convenuto avesse eccepito che il mittente aveva ricevuto ugualmente il prezzo della merce del destinatario, e che quest'ultimo non ne avesse poi chiesto la restituzione;

il ricorso incidentale. deve quindi essere accolto, in base al seguente principio di diritto:

il mittente che domandi al vettore il risarcimento del danno patito in conseguenza della perdita della merce trasportata, ha il solo onere di provare la perdita del carico ed il valore di esso, ma non anche di avere indennizzato il destinatario della merce per il mancato arrivo di questa a destinazione, spetterà invece al vettore, quale onerato della prova del fatto impeditivo della pretesa attorea, dimostrar-

re che il mittente aveva già percepito dal destinatario il prezzo della merce poi andata perduta, e che il destinatario non gliene ha chiesto la restituzione.

* * *

Sul regime probatorio in materia di risarcimento del danno per la perdita della merce.

La Corte di cassazione con l'ordinanza in epigrafe ha affrontato la questione della ripartizione dell'onere probatorio nell'ambito di una azione di risarcimento del danno per la perdita delle cose trasportate promossa nei confronti di un vettore stradale da parte di un assicuratore surrogato nei diritti dell'assicurato mittente sulla base di un contratto di assicurazione contro i rischi del trasporto a favore dello stesso mittente.

L'assicuratore che ha corrisposto l'indennità all'assicurato rispetto a un determinato danno, secondo un orientamento giurisprudenziale e dottrinale costante, subentra entro i limiti dell'ammontare di tale indennità nei diritti dell'assicurato nei confronti del responsabile del danno stesso, ovvero subentra nella sua identica posizione sostanziale e processuale di danneggiato, con riferimento al diritto di risarcimento. L'azione esercitata dall'assicuratore si identifica con quella che, in mancanza del pagamento dell'indennità assicurativa, sarebbe spettata all'assicurato. Quindi, l'assicuratore che agisce per ottenere dal terzo il ristoro dell'indennità pagata all'assicurato danneggiato deve assolvere gli stessi oneri probatori di quest'ultimo. Il responsabile del danno, da parte sua, ha l'onere di provare le eccezioni relative al rapporto con il danneggiato che intende opporre all'assicuratore ⁽¹⁾.

In tema di ripartizione della prova dell'inadempimento contrattuale, secondo l'orientamento giurisprudenziale accolto dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione e sostenuto dalla dottrina prevalente, il creditore che agisce per l'adempimento, la risoluzione contrattuale o il risarcimento del danno ha l'onere di provare soltanto la fonte negoziale o legale del suo diritto e, se previsto, il relativo termine di scadenza, potendosi limitare alla

⁽¹⁾ In giurisprudenza, cfr. *ex multis*: Cass. 7 agosto 1996 n. 7247 e Cass. 2 febbraio 2001 n. 1508. In dottrina, v. per tutti: A. DONATI, *Trattato del diritto delle assicurazioni private*, II, Milano, 1954, 461, 476; M. ROSSETTI, *Il diritto delle assicurazioni, Le assicurazioni contro i danni*, II, Padova, 2012, 69, 117; A. CUSMAL, *L'assicurazione delle merci*, in *Trattato breve di diritto marittimo* (coordinato da A. Antonini), III, Milano, 2010, 103, 121, in particolare v. nt. 44. Sulla surrogazione nell'assicurazione delle cose trasportate v. per tutti: C. TINCANI, *Assicurazione delle merci trasportate e azione dell'assicurazione nei confronti del vettore*, Milano, 2004, 83 ss. e 132 ss.

mera allegazione della circostanza dell'inadempimento della controparte. Al debitore convenuto spetta a sua volta l'onere di provare il fatto estintivo della domanda del creditore ossia l'esatto adempimento contrattuale ⁽²⁾.

Riguardo alla ripartizione dell'onere probatorio dell'inadempimento del contratto di trasporto stradale di cose, i giudici di legittimità hanno ritenuto che il mittente è legittimato ad agire nei confronti del vettore per ottenere il risarcimento del danno per la perdita della merce se il destinatario non ne ha richiesto la riconsegna ⁽³⁾. Il mittente in conformità al menzionato orientamento giurisprudenziale accolto dalla Sezioni Unite della Corte di

(2) In giurisprudenza, cfr.: Cass. 7 febbraio 1996 n. 973, in *Corr. giur.* 1996, 541, con nota di V. MARICONDA, *Risarcimento del danno e onere della prova*; Cass. 3 settembre 1998 n. 8755 in *Danno e resp.* 1999, 545 con nota di L. SALCE, *Responsabilità contrattuale e distribuzione dell'onere della prova*; Cass., sez. un., 30 ottobre 2001 n. 13533, con nota di V. MARICONDA, *Impedimento e onere della prova: le Sezioni Unite compongono un contrasto e ne aprono un altro*, in *Corr. giur.* 2001, 1565, 1568; P. LAGHEZZA, *Inadempimenti ed onere della prova: le sezioni unite e la difficile arte del rammendo*, in *Foro it.* 2002, I, 769; Cass. 28 gennaio 2002 n. 982, in *Giur. it.* 2002, 1836, con nota di A. ORTOLANI, *La ripartizione dell'onere probatorio nelle azioni di adempimento, risoluzione e risarcimento di danno per inadempimento contrattuale dopo Sez. un. n. 13533/2001*; Cass. 9 marzo 2005 n. 5167, con nota di F.M. TORRESI, *Sul riparto dell'onere della prova in materia di inadempimento contrattuale*, in *Dir. mar.* 2006, 838, 843; Cass. 12 ottobre 2018 n. 25584. In dottrina, prima della pronuncia delle sezioni unite della Corte di cassazione v. per tutti: A. LUMINOSO, *Della risoluzione per inadempimento*, in *Risoluzione per inadempimento* (a cura di A. Luminoso-U. Carnevali-M. Costanza), I-1, (art. 1453-1454), Bologna-Roma, 1990, 116, 127 ss. In dottrina successivamente alla decisione delle Sezioni Unite v.: R. SACCO, *Il contratto*, II, III ed., Torino, 2004, 642, 644; S. BUSTI, *Contratto di trasporto terrestre*, Milano, 2007, 727, nt. 28; C.M. BIANCA, *Diritto civile*, V, Milano, 2012, 86 ss.

(3) A tale riguardo, in dottrina, per tutti v.: L. BARASSI, *Teoria generale delle obbligazioni*, III, Milano, 1946, 1098, 1099; M. IANNUZZI, *Del trasporto*, (art. 1678-1702), Bologna-Roma, 1961, 144 ss.; M. RIGUZZI, *Il contratto di trasporto stradale*, Torino, 2006, 202; S. BUSTI, *Contratto di trasporto terrestre*, cit.; S. ZUNARELLI-C. ALVISI, *Del trasporto*, (art. 1678-1702), Bologna, 2014, 243, 253 e in particolare nt. 19; C. BICCHIERAI, *Novità e conferme in tema di responsabilità del vettore stradale: legittimazione attiva del mittente, estinzione dell'azione, colpa grave*, nota a Trib. Monza 26 febbraio 2018, in *Dir. mar.* 2018, 942, 944. In giurisprudenza, sul criterio della richiesta di consegna delle merci rivolta al vettore stradale dal destinatario per la determinazione della legittimazione attiva del mittente, per tutti cfr.: Cass. 6 settembre 1996 n. 8151, in *Foro it.* 1996, I, 160, con nota di E. BORRELLI; Cass. 19 dicembre 2000 n. 15946, in *Dir. trasp.* 2002, 201, con nota di G. REALE, *Vendita con trasporto e legittimazione all'azione contro il vettore*; Cass. 14 luglio 2003 n. 10980, in *Giust. civ.* 2004, I, 1024, 1025; Cass. 30 gennaio 2014 n. 2075, in *Giur. it.* 2015, I, 122, con nota di L. BOGGIO, *Trasporto internazionale - Responsabilità del vettore stradale internazionale tra codice civile e CMR; sul criterio dell'incidenza del pregiudizio economico derivante dalla perdita e avaria della merce per la determinazione della legittimazione attiva del mittente nel trasporto stradale di cose*, v.: Cass. 1° dicembre 2010 n. 24400, in *Contratti* 2011, 271; Trib. Monza 26 febbraio 2018, cit.

cassazione ha l'onere di provare i fatti costitutivi della sua pretesa e cioè la stipulazione del contratto di trasporto e l'eventuale scadenza del termine per il suo adempimento da parte del vettore (4). Per quanto attiene alla prova del danno conseguito all'inadempimento contrattuale (5), il mittente ha l'onere di dimostrare gli elementi costitutivi del danno subito, per quanto riguarda sia gli eventi lesivi, sia gli effetti economici negativi. Al mittente danneggiato spetta perciò provare la perdita delle cose trasportate e il relativo pregiudizio economico di cui pretende il risarcimento (6). Egli assolve così all'onere probatorio a suo carico in funzione del risarcimento del danno sia per l'assoluto inadempimento, sia per il tardivo e l'inesatto adempimento del vettore (7). Di converso, il vettore convenuto ha l'onere di provare il fatto estintivo della pretesa risarcitoria del mittente per la perdita delle cose trasportate, dimostrando di avere consegnato tutta o almeno una parte della merce (8). Il vettore può anche dimostrare che la perdita della merce è

(4) S. ZUNARELLI-C. ALVISI, *Del trasporto*, cit., 465.

(5) Cfr. Cass. 10 ottobre 2007 n. 21140.

(6) A. ASQUINI, *Del contratto di trasporto*, Torino, 1935, 312, 313; M. RIGUZZI, *Il contratto di trasporto*, cit., 176. In generale, sul tema di prova del danno, v.: C.M. BIANCA, *Diritto civile*, cit., 185. Sul regime probatorio in tema di risarcimento per la perdita delle cose trasportate, v.: M. IANNUZZI, *Del trasporto*, cit., 237, 238. Secondo l'autore, «il creditore del trasporto per ottenere il risarcimento per le cose perdute non avrà neanche bisogno di provare la mancata consegna. Basterà che egli faccia valere in giudizio il proprio diritto e cioè dando la prova del contratto e dell'avvenuta consegna al vettore di determinate cose da trasportare aventi certe caratteristiche. Incomberà al vettore di giustificare l'inadempimento dell'obbligo di riconsegna dando la prova della perdita e della sua derivazione da un evento non imputabile. [...] Mentre nel caso di non riconsegna totale o parziale delle cose trasportate non incombe sul creditore del trasporto l'onere di provare la perdita, nel caso di riconsegna di cose avariate è a suo carico la prova dell'avaria». In proposito, nella dottrina francese v. R. RODIÈRE, *Droit des transports*, II, Paris, 1955, 395. L'autore ha ritenuto che «la preuve de la perte totale comporte celle de la remise au voiturier et celle de la non-livraison par le voiturier. La prise en charge de la merchandise par le voiturier doit être prouvée par le demandeur en responsabilité. Il l'administrera d'ailleurs par tous moyens. Une fois cette preuve administrée, le demandeur n'a plus de charge probatoire».

(7) Riguardo all'azione di risarcimento della perdita della cosa trasportata, in giurisprudenza cfr. Cass. 7 febbraio 1993 n. 973, in *Foro it.* 1996, I, 1265, 1268; in *Corr. giur.* 1996, 541, con nota di V. MARICONDA, *Risarcimento del danno e onere della prova*.

(8) F. M. TORRESI, *Sul riparto dell'onere della prova in materia di inadempimento contrattuale*, nota a Cass. 9 marzo 2005 n. 5167, cit., 841. In dottrina, v.: S. BUSTI, *Contratto di trasporto terrestre*, cit., 727; S. ZUNARELLI-C. ALVISI, *Del trasporto*, cit., 463. In tema di prova dell'inadempimento del contratto di trasporto stradale di cose, in giurisprudenza cfr.: Cass. 7 febbraio 1996 n. 973, cit., e in *Corr. giur.* 1996, 541, cit., con nota di V. MARICONDA, *Risarcimento del danno e onere della prova*; Cass. 3 settembre 1998 n. 8755, in *Danno e resp.* 1999, 545, 546, con nota di L. SALCE, *Responsabilità*

dipesa da uno degli eventi esonerativi della sua responsabilità previsti dall'art. 1693 c.c.: caso fortuito, natura o vizi delle cose stesse o del loro imballaggio, fatto del mittente o del destinatario⁽⁹⁾. La responsabilità del vettore stradale per perdita o avaria delle cose trasportate è presunta; egli può liberarsi soltanto se prova che il danno è stato determinato da una delle suddette cause di esonero⁽¹⁰⁾. Nel concetto di perdita delle cose trasportate rientra il furto, che nel caso in esame non appare essere stato imprevedibile e inevitabile, cosicché non sembra potersi configurare come caso fortuito ai fini dell'esclusione della responsabilità del vettore⁽¹¹⁾.

I giudici di legittimità con l'ordinanza in epigrafe hanno cassato con rinvio alla Corte di appello di Milano la sentenza del giudice di primo grado non condividendo il rigetto della domanda di risarcimento del danno per la perdita della merce proposta nei confronti del vettore dall'assicuratore del mittente surrogato nei suoi diritti nascenti dal contratto di trasporto stradale di cose sulla base di un contratto di assicurazione contro i rischi del trasporto a favore dello stesso mittente. Secondo il Tribunale di Milano il mittente surrogato non ha dimostrato di avere «indennizzato» i destinatari della merce a seguito del suo trafugamento e quindi di avere subito un danno patrimoniale e di essere titolare di un diritto di credito nei confronti del vettore convenuto, poi trasferito nella sfera giuridica dell'assicuratore per effetto della surrogazione. A tale proposito si osserva che nell'ordinanza della Corte di cassazione non appare indicato chiaramente sulla base di quale rapporto negoziale il mittente, secondo il Tribunale, avrebbe dovuto «indennizzare» il destinatario per la perdita delle cose trasportate. Per quanto attiene al regime dell'onere probatorio adottato dal Tribunale, i giudici di legittimità hanno ritenuto che, essendo incontestata l'avvenuta perdita della merce per furto perché il ladro era stato condannato dal giudice penale⁽¹²⁾, il danno sofferto dal mittente era equivalente al valore della merce rubata; perciò il Tribunale avrebbe dovuto limitarsi a determinare tale valore, senza accertare se il mittente avesse o meno provveduto a «indennizzare» il destinatario. Tale accertamento sarebbe stato necessario, secondo gli stessi giudici di legittimità, soltanto se il vettore convenuto avesse eccepito che il de-

contrattuale e distribuzione dell'onere della prova; Cass. 9 marzo 2005 n. 5167, in *Dir. mar.* 2006, 838, 843, con nota di M. TORRESI, *op. cit.*

⁽⁹⁾ M. RIGUZZI, *op. cit.*, 167.

⁽¹⁰⁾ M. RIGUZZI, *op. cit.*, 162; L. TULLIO, *Il trasporto*, in *Obbligazioni, I contratti*, III-3, Milano, 2009, 225, 238; S. ZUNARELLI-C. ALVISI, *Del trasporto*, cit., 447 ss.; A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, III ed., Milano, 2015, 280.

⁽¹¹⁾ S. BUSTI, *Contratto di trasporto terrestre*, cit., 925; L. TULLIO, *Il trasporto*, cit., 240; S. ZUNARELLI-C. ALVISI, *op. cit.*, 475 ss. In giurisprudenza, cfr.: Cass. 14 luglio 2003 n. 10980, *cit.*, 1027.

⁽¹²⁾ In proposito, v.: S. BUSTI, *op. cit.*, 925.

stinatario aveva già corrisposto il prezzo della merce al mittente senza chiederne successivamente la restituzione. A tale riguardo si osserva che i giudici della Corte di cassazione si riferiscono al pagamento del «prezzo della merce» senza tuttavia precisare la natura del rapporto negoziale che appare essere sottostante al contratto di trasporto. Il riferimento al «prezzo», ossia al valore che in generale le parti negoziali attribuiscono al bene scambiato con esso ⁽¹³⁾, farebbe propendere per un contratto di vendita di cose mobili da trasportare da un luogo ad un altro. Tale contratto non appare tuttavia influire sulla legittimazione del mittente venditore ad agire nei confronti del vettore per il risarcimento del danno da perdita delle cose trasportate. Ciò fintantoché il destinatario acquirente non abbia richiesto la riconsegna della merce ⁽¹⁴⁾.

I giudici della Corte di cassazione hanno concluso che il mittente che agisce nei confronti del vettore stradale per il risarcimento del danno subito a seguito della perdita delle cose trasportate deve soltanto provare la perdita della merce e il suo valore. Il vettore convenuto è invece gravato dell'onere della prova del fatto impeditivo della pretesa del mittente attore. Egli cioè può fornire la controprova dell'insussistenza del danno per la perdita della merce preteso dallo stesso mittente, dimostrando eventualmente che quest'ultimo ha già ricevuto dal destinatario il prezzo della merce trafugata senza che gliene abbia richiesto la restituzione ⁽¹⁵⁾.

Per quanto attiene alla prova del fatto costitutivo del diritto di credito, la decisione della Corte di cassazione di attribuire al mittente, che ha agito nei confronti del vettore per il risarcimento del danno, l'onere di provare la perdita della merce e il suo valore va condivisa giacché conforme alla regola generale prevista dall'art. 2697 c.c. secondo la quale chi vuol far valere in giudizio un diritto deve dimostrare i fatti che ne costituiscono il fondamento. Il danneggiato per adempiere al suo onere probatorio deve perciò provare l'esistenza del danno di cui chiede il risarcimento ⁽¹⁶⁾.

Riguardo all'onere probatorio del vettore convenuto, appare condivisibile anche la decisione della Corte di cassazione di attribuire allo stesso vettore l'onere di provare il fatto impeditivo della pretesa risarcitoria del mittente ossia di provare che questo aveva già riscosso dal destinatario il prezzo della merce senza che poi gliene avesse chiesto la restituzione. Rispetto a una domanda di risarcimento del danno proposta in via autonoma dal creditore, il debitore convenuto può allegare fatti con portata non solo estintiva, ma an-

⁽¹³⁾ F. RICCI, *I beni*, in *Diritto privato* (a cura di S. Patti), Vicenza, 2016, 167, 199.

⁽¹⁴⁾ S. ZUNARELLI-C. ALVISI, *op. cit.*, 246.

⁽¹⁵⁾ In dottrina, sulla controprova in generale v.: S. PATTI, *Le prove*, Milano, 2010, 128, 129.

⁽¹⁶⁾ C.M. BIANCA, *Diritto civile*, cit., 185.

che impeditiva o modificativa del diritto dello stesso creditore. Tale possibilità si evince dalla suddetta regola generale stabilita dall'art. 2697 c.c., che accolla a chi vuol fare valere un diritto in giudizio l'onere di provare i fatti che ne costituiscono il fondamento, e a chi contesta la rilevanza di fatti costitutivi l'onere di provare i fatti che hanno reso inefficace, estinto o modificato il diritto vantato⁽¹⁷⁾. D'altra parte, il regime di ripartizione dell'onere della prova adottato dalla Corte di cassazione con l'ordinanza in epigrafe è sostanzialmente conforme a quello sostenuto dall'orientamento giurisprudenziale e dottrinale costante⁽¹⁸⁾ secondo il quale il creditore, che agisce in giudizio al fine di ottenere il risarcimento del danno derivante da inadempimento contrattuale, ha l'onere della prova del fatto costitutivo del proprio diritto, e cioè nel caso di specie il danno da perdita della merce, mentre al debitore spetta l'onere della prova del fatto estintivo o impeditivo dell'altrui pretesa risarcitoria⁽¹⁹⁾. Inoltre, sembra che il vettore convenuto rispetto a una azione risarcitoria proposta dal mittente nei suoi confronti per l'inadempimento assoluto dell'obbligo contrattuale di custodia, quale la perdita totale della merce rubata, possa essere onerato solo della prova del fatto impeditivo del diritto vantato dal mittente. Peraltro, appare corretta l'individuazione del fatto impeditivo che secondo la Corte di cassazione il vettore ha l'onere di provare per resistere alla domanda di risarcimento proposta dal mittente. Il fatto impeditivo è stato identificato dalla dottrina con l'inesistenza del presupposto di efficacia del fatto costitutivo, per cui, pur rimanendo all'esterno di una fattispecie contrattuale, la sua incidenza opera comunque al suo interno⁽²⁰⁾. Nel caso di vendita con spedizione⁽²¹⁾ dove il contratto di trasporto stradale di cose è autonomo, seppure connesso in via strumentale, rispetto al contratto di compravendita tra il venditore mittente e l'acquirente destinatario⁽²²⁾, fattispecie che come osservato sembrerebbe ricorrere nel caso in esame, la eccepita corresponsione del prezzo della

(17) C. MANDRIOLI-A. CARRATA, *Diritto processuale civile*, I, XXV ed., Bologna, 2016, 143, 150.

(18) In giurisprudenza cfr.: Cass. 7 febbraio 1996 n. 973, *cit.*; Cass., sez. un., 30 ottobre 2001 n. 13533, *cit.* In dottrina, in tema di onere della prova del danno da inadempimento contrattuale, per tutti v.: C.M. BIANCA, *Diritto civile*, cit., 185. In giurisprudenza, cfr.: Cass. 5 marzo 1973 n. 608; Cass. 3 dicembre 2015 n. 24632.

(19) Riguardo alla giurisprudenza di merito, cfr.: App. Potenza 31 luglio 2008; Trib. Torre Annunziata 4 aprile 2017; Trib. Novara 3 novembre 2008; Trib. di Perugia 10 aprile 2013; Trib. Milano 21 giugno 2017. In dottrina, cfr.: U. CARNEVALI, *Della risoluzione per inadempimento*, in *Risoluzione per inadempimento*, cit., 74.

(20) S. PATTI, *Le prove*, cit., 113, 123.

(21) G. RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, II, Milano, 1990, 45, 48 ss.; G. TELLARINI, *La vendita marittima*, in *Trattato breve di diritto marittimo*, III, cit., 129, 131 ss.

(22) Cfr.: Cass. 28 novembre 2003 n. 18235, in *Giust. civ.* 2004, I, 2282.

merce da parte del destinatario al momento della consegna alla partenza della merce stessa al vettore da parte del mittente, senza una successiva richiesta di restituzione, appare idonea a rendere inefficace la pretesa risarcitoria del mittente attore fondata sul contratto di trasporto. La prova di tale fatto impeditivo consentirebbe di escludere che il mittente ha subito un danno dalla perdita delle cose trasportate, avendo egli già ottenuto il corrispondente valore economico.

GIOVANNI MARCHIAFAVA

CORTE DI CASSAZIONE, SEZ. IV, 9 OTTOBRE 2018 N. 24869

Pres. ARMANO - Rel. D'ARRIGO
G.N. c. Meridiana Fly s.p.a.

Trasporto aereo - Trasporto di persone - Responsabilità del vettore - Ritardo - Convenzione di Montreal del 1999.



RIASSUNTO DEI FATTI — G.N. citava in giudizio avanti all'Ufficio del giudice di pace di Siena la compagnia aerea Meridiana Fly s.p.a. per sentirla condannare al risarcimento dei danni patiti (quantificati in euro 3.000) a cagione di un ritardo di quattro ore nell'arrivo del volo. La domanda veniva rigettata con sentenza poi confermata dal Tribunale del luogo in funzione di giudice d'appello, in quanto il ritardo veniva ritenuto non imputabile e dipendente da forza maggiore. In particolare, i giudici di merito accertavano che il velivolo della Meridiana Fly aveva già iniziato le operazioni di rullaggio, allorquando venne richiamato dalla torre di controllo dell'aeroporto perché un aereo privato alle ore 12.10 aveva avuto un incidente che aveva reso inservibile la pista di decollo. G.N. proponeva quindi ricorso per cassazione articolato in unico motivo, osservando che l'aeromobile di linea venne richiamato dalla torre di controllo solo alle 12.15, laddove l'orario di partenza sarebbe dovuto essere alle 12.00, con la conseguenza che, qualora fosse stato puntuale, avrebbe potuto regolarmente decollare prima che si verificasse l'incidente che ha determinato il ritardo per cui è causa, con la conseguenza che la compagnia aerea non avrebbe potuto invocare a propria discolta un fatto imprevisto ed imprevedibile.

Il contratto di trasporto aereo di persone inizia con le operazioni di imbarco, ossia con l'attraversamento da parte del passeggero della soglia del cancello (gate) per imbarcarsi su un aeroplano ⁽¹⁾.

Secondo la Convenzione di Montreal del 1999 in tema di responsabilità del vettore aereo, il diritto del passeggero al risarcimento del danno dipende non dalla ritardata partenza, bensì dal ritardato arrivo ⁽²⁾.

In fatto, non risulta controversa la circostanza che l'aeromobile della Meridiana Fly s.p.a. chiuse le porte e si mise puntualmente in

⁽¹⁾ V. la nota di R. LOBIANCO, a p. 193.

moto alle ore 12.00, iniziando le operazioni di rullaggio. La tesi del G., invece, è che alle 12.00 il velivolo sarebbe dovuto essere già in volo, poiché tale orario era segnato sul biglietto come «orario di partenza». Su quest'unico argomento poggia il ricorso.

La questione dibattuta costituisce un problema di ermeneutica contrattuale, in quanto si discute se l'orario di partenza segnato sul titolo di viaggio indica il momento il cui l'aeromobile chiude le porte ed inizia le operazioni di distacco dalla piazzuola di sosta ovvero l'istante esatto in cui le ruote si staccano da terra.

Ma l'interpretazione del contratto può essere sindacata in sede di legittimità solo nel caso di violazione delle regole legali di ermeneutica contrattuale, la quale non può dirsi esistente sul semplice rilievo che il giudice di merito abbia scelto una piuttosto che un'altra tra le molteplici interpretazioni del testo negoziale, sicché, quando di una clausola siano possibili due o più interpretazioni, non è consentito alla parte, che aveva proposto l'interpretazione disattesa dal giudice, dolersi in sede di legittimità del fatto che ne sia stata privilegiata un'altra (sez. 3, ordinanza n. 11254 del 10 maggio 2018, Rv. 648602).

Il G., semmai, avrebbe dovuto indicare specificatamente le regole di ermeneutica di cui agli art. 1362 ss. c.c., asseritamente violate ed i principi in esse contenuti, precisando in che modo e con quali considerazioni il giudice del merito si sia discostato dai canoni legali assunti come violati (sez. 1, ordinanza n. 27136 del 15 novembre 2017, Rv. 646063; sez. L, sentenza n. 17168 del 09 ottobre 2012, Rv. 624346; sez. 2, sentenza n. 13242 del 31 maggio 2010, Rv. 613151). Tale indicazione è, nel ricorso in esame, del tutto carente e pertanto lo stesso deve essere rigettato.

In ogni caso, il ricorso risulterebbe infondato anche nel merito. Il viaggio di un aeromobile, infatti, si compone — come del resto ammette lo stesso ricorrente — di tutto il tempo in cui i passeggeri subiscono la limitazione di non poter abbandonare il mezzo. Tale limitazione inizia nel momento in cui ha luogo l'imbarco, in quanto una volta oltrepassata la soglia del «gate» il passeggero si immette in una procedura regolamentata sotto il controllo e la responsabilità del comandante del velivolo. Le fasi dell'imbarco, della chiusura delle porte e dell'attivazione delle misure di sicurezza, del rullaggio e del decollo fanno, dunque, parte del viaggio così come il volo vero e proprio e le ulteriori fasi di rullaggio sulla pista di atterraggio, fino all'approdo alla piazzuola di sosta di destinazione e allo sbarco dei passeggeri.

In ragione di tali considerazioni, deve concludersi che l'aeromobile, che aveva puntualmente terminato le operazioni di imbarco alle ore 12.00, è stato trattenuto sulla pista di decollo a causa di un fatto fortuito (l'incidente occorso pochi minuti dopo ad un altro velivolo) e non a causa del proprio colpevole ritardo.

Tale conclusione non risulta scalfita dall'obiezione, svolta dal G., secondo cui in tal modo basterebbe per le compagnie aeree far imbarcare i passeggeri perché il volo possa dirsi puntuale. Infatti, secondo la Convenzione di Montreal del 1999 in tema di responsabilità del vettore aereo, il diritto del passeggero al risarcimento del danno dipende non dalla ritardata partenza, bensì dal ritardato arrivo. Il dato della partenza asseritamente ritardata viene qui in rilievo non come fatto direttamente causativo del diritto al risarcimento del danno, bensì come fattore che, in quanto — in ipotesi — colpevolmente riferibile al vettore aereo, determinerebbe l'imputazione allo stesso di tutte le conseguenze di tale ritardo, anche non prevedibili o fortuite. In conclusione, il ricorso deve essere rigettato.

* * *

Da una pronuncia della Corte di cassazione in tema di contratto di trasporto aereo di persone un chiarimento sulla responsabilità da ritardo del vettore.

SOMMARIO — 1. Il problema dell'inadempimento per ritardo nel trasporto aereo di persone — 2. Il caso — 3. Il ritardo e l'individuazione dell'inizio dell'esecuzione della prestazione del vettore — 4. Il ritardo nella partenza ed il ritardo nell'arrivo.

1. *Il problema dell'inadempimento per ritardo nel trasporto aereo di persone* — Il tema della responsabilità del vettore per ritardo ⁽¹⁾ è uno dei problemi che si presentano più frequentemente nella realtà operativa del trasporto aereo.

Trattandosi di adempimento di prestazione che forma oggetto di obbligazione, la disciplina di riferimento in tema di ritardo la si rinviene negli art. 1176 ss. c.c.; alla stregua di tali norme, ed in particolare dell'art. 1183 c.c.,

⁽¹⁾ Si vedano in proposito in particolare: BUSTI, *La responsabilità del vettore aereo per danni da ritardo*, in *La nuova disciplina del trasporto aereo, Commento della Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999* (a cura di L. Tullio), Napoli, 2006, 156 ss.; TULLIO, *Overbooking, cancellazione e ritardi*, in *Studi su: negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo nel trasporto aereo* (a cura di M. Deiana), Cagliari, 2005, 16 ss.; GIACOBBE, *La responsabilità del vettore aereo per ritardo*, in *Studi su: negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo nel trasporto aereo* (a cura di M. Deiana), cit., 89 ss.

l'esattezza della prestazione deve essere valutata anche sotto il profilo del tempo dell'esecuzione, che può quindi avvenire o a richiesta del creditore oppure, se è fissato un termine, alla scadenza del termine.

Nell'ambito del trasporto aereo di persone il termine di adempimento è sempre predeterminato. Ci si riferisce agli orari indicati nel titolo di viaggio.

In proposito, le condizioni generali di contratto praticate dai vettori generalmente stabiliscono che l'orario è soltanto indicativo, con la conseguenza di non obbligare il vettore ad attenersi.

In merito è stato osservato che «si discute se tali clausole attengano al contenuto del contratto e alla prestazione del vettore, oppure se comportino una limitazione di responsabilità, che non sarebbe consentita, in quanto contenuta in condizioni generali di contratto, non approvate specificamente per iscritto [...]. La soluzione, prevalentemente data, è nel primo senso. Ciò comporta l'assenza, nel contratto di trasporto aereo passeggeri, dell'obbligo per il vettore di rispettare gli orari indicati nel biglietto. Tuttavia, essendo insita nel trasporto aereo l'esigenza di rapida esecuzione dello stesso, il vettore non può discostarsi in modo sensibile dagli orari, pur non vincolanti, indicati nel biglietto» (2).

Deve essere precisato che per la giurisprudenza comunitaria, nonostante la predeterminazione dell'orario di partenza e di arrivo nel contratto di trasporto, il ritardo in sé non può in ogni caso giustificare una richiesta risarcitoria, dovendo l'inadempimento temporale essere di una certa gravità, ossia superare un limite di ragionevolezza: non qualsiasi ritardo può generare la responsabilità del vettore, quindi, ma solo un ritardo prolungato che provochi un danno e non un semplice disagio (3).

È stato rilevato in proposito tuttavia che non mancano opinioni secondo le quali, «in termini ben più restrittivi, anche la (mera) inosservanza "degli orari schedulati riportati negli orari ufficiali dalle aerolinee" non dovrebbe essere del tutto ignorata» (4).

Il problema appare essere risolto con l'applicazione delle ultime normative in materia.

(2) ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, Milano, 2015, 229.

(3) C. giust. UE 23 ottobre 2012 n. 581, in *Dir. trasp.* 2013, 491 ss., precisa in proposito che una mera perdita di tempo non può essere considerato come un danno derivante da ritardo, ma «costituisce un disagio al pari di altri disagi inerenti alle situazioni di negato imbarco, di cancellazione del volo e di ritardo prolungato che accompagnano tali situazioni, come l'assenza di comodità o il fatto di essere temporaneamente privati di mezzi di comunicazione normalmente disponibili».

(4) VERNIZZI, *Brevi considerazioni in materia di ritardo nel trasporto aereo di persone, contenuto della prova liberatoria a carico del vettore e danno non patrimoniale*, in *Resp. civ. e prev.* 2009, 404 ss. (nota a Trib. Mondovì 22 maggio 2008).

Con riferimento alla responsabilità nel trasporto aereo di persone, infatti, è noto che dopo la riforma della parte aeronautica del codice della navigazione ad opera dei d.lg. 9 maggio 2005 n. 96 e 15 marzo 2006 n. 151, la disciplina dell'inadempimento del vettore è regolata, ai sensi del rinvio mobile operato dall'art. 941, comma 1, c. nav., dalle norme comunitarie ed internazionali in vigore nella Repubblica.

Con specifico riferimento al ritardo, l'art. 947 c. nav. ⁽⁵⁾ rinvia alla normativa comunitaria.

Rileva pertanto l'art. 6 del reg. (CE) n. 261/2004, che fissa però solo una fascia oraria al fine di ricevere l'assistenza ⁽⁶⁾ per il disagio patito; «secondo taluno, la norma di cui all'art. 6 del regolamento concorrerebbe a definire il contenuto del contratto di trasporto aereo e, dunque, entro i limiti temporali dalla stessa indicati, "il ritardo non è inadempimento, o almeno non ha gli effetti dell'inadempimento". Altri ritiene invece che alla stessa dovrebbe attribuirsi una funzione esclusivamente integrativa delle lacune presenti nella normativa internazionale, di modo che, in virtù della stessa, potrebbe dunque considerarsi ritardo nel trasporto aereo "pure il ritardo all'arrivo conseguente alla ritardata partenza del volo, qual che ne sia la ragione, in un'ampia considerazione del periodo contemplato agli effetti dell'applicazione delle regole dettate in tema di responsabilità del vettore aereo"» ⁽⁷⁾.

Nessuna delle discipline menzionate esplica quindi la definizione del concetto di ritardo.

⁽⁵⁾ Art. 947 c. nav., primo comma: «in caso di negato imbarco, di soppressione o ritardo della partenza, di interruzione del viaggio, anche per cause di forza maggiore, il passeggero ha i diritti previsti dalla normativa comunitaria».

⁽⁶⁾ Articolo 6 del reg. (CE) n. 261/2004: *Ritardo*. «1. Qualora possa ragionevolmente prevedere che il volo sarà ritardato, rispetto all'orario di partenza previsto (a) di due o più ore per tutte le tratte aeree pari o inferiori a 1.500 km; o (b) di tre o più ore per tutte le tratte aeree intracomunitarie superiori a 1.500 km e per tutte le altre tratte aeree comprese tra 1.500 e 3.500 km; o (c) di quattro o più ore per tutte le altre tratte aeree che non rientrano nei casi di cui alle lettere a o b, il vettore aereo operativo presta ai passeggeri: (i) l'assistenza prevista nell'art. 9, § 1, lett. a, e nell'art. 9, § 2; e (ii) quando l'orario di partenza che si può ragionevolmente prevedere è rinviato di almeno un giorno rispetto all'orario di partenza precedentemente previsto, l'assistenza di cui all'art. 9, § 1, lett. b e c; e (iii) quando il ritardo è di almeno cinque ore, l'assistenza prevista nell'art. 8, § 1, lett. a. / 2. In ogni caso l'assistenza è fornita entro i termini stabiliti dal presente articolo in funzione di ogni fascia di distanza». Sul punto si vedano in particolare: ROSSI DAL POZZO, *I diritti fondamentali dei cittadini comunitari nei servizi di trasporto aereo*, in *Dir. Un. Eur.* 2006, 509 ss.; ROSAFIO, *Il negato imbarco, la cancellazione del volo e il ritardo nel trasporto aereo di persone: il Regolamento n. 261/2004/CE*, in *Giust. civ.* 2004, 469 ss.

⁽⁷⁾ VERNIZZI, *Brevi considerazioni in materia di ritardo nel trasporto aereo di persone, contenuto della prova liberatoria a carico del vettore e danno non patrimoniale*, cit., 404 ss.

Quanto alla normativa internazionale, l'art. 19 della Convenzione di Montreal del 1999 (sottoscritta dalla Comunità europea il 9 dicembre 1999, approvata con decisione del Consiglio 5 aprile 2011, 2001/539/CE, e ratificata e resa esecutiva in Italia con legge n. 12/2004), pone solo le regole sull'onere probatorio nel caso di ritardo del volo ⁽⁸⁾, senza però specificare l'estensione spazio-temporale della relativa responsabilità.

Nel codice della navigazione, così come nella normativa comunitaria ed in quella internazionale, quindi, non è possibile desumere una definizione univoca di ritardo ⁽⁹⁾.

Circa la nozione di ritardo esistono due posizioni dottrinarie, «l'una cosiddetta oggettiva, secondo cui il danno da ritardo si ravviserà in ogni fattispecie in cui il tempo medio del trasporto sia stato superato in modo netto e considerevole, l'altra, soggettiva, secondo cui, per aversi responsabilità per ritardo, non rileverebbe tanto l'entità dello scostamento dall'orario pubblicato, quanto la mancata esecuzione della prestazione nei termini stabiliti e l'adozione della diligenza necessaria nell'esecuzione del contratto. La dottrina, pur avendo avuto modo di sancire come preferibile la teoria oggettiva [...] non ha mancato di evidenziarne i limiti, ravvisando, in particolare, come sia notevole la rilevanza che per il passeggero assume non solo, o non tanto, la rapidità del trasporto, quanto piuttosto l'orario di arrivo a destinazione, rispetto al quale anche uno scostamento minimo può avere conseguenze rilevanti, quali, ad esempio, la perdita di una coincidenza» ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Art. 19 della Convenzione di Montreal del 1999: *Ritardo* «Il vettore è responsabile del danno derivante da ritardo nel trasporto aereo di passeggeri, bagagli o merci. Tuttavia il vettore non è responsabile per i danni da ritardo se dimostri che egli stesso e i propri dipendenti e preposti hanno adottato tutte le misure che potevano essere ragionevolmente richieste per evitare il danno oppure che era loro impossibile adottarle». La Convenzione, pertanto, introduce solo una presunzione di responsabilità del vettore aereo, che può essere da questi superata solamente offrendo la prova liberatoria dell'imprevedibilità del danno, in modo da dimostrare che non era ragionevole *ex ante* adottare delle misure idonee ad evitarne l'avveramento, ovvero dell'oggettiva impossibilità di adottarle. In sostanza, l'esenzione del vettore aereo gioca sul piano del caso fortuito o della forza maggiore (così Cass. 23 gennaio 2018 n. 1584, in *Foro it.* 2018, I, 879).

⁽⁹⁾ Sul punto si veda in particolare: ROMANELLI, *Il trasporto aereo di persone*, Padova, 1959, 235; BUSTI, *Il ritardo nei trasporti aerei*, in *Annali dell'Ist. dir. aeron.* 1970-71, 68; SILINGARDI, *Trasporto aereo (contratto di)*, in *Dig. Comm.* XVI/1999, 59; FRANCHI, *Trasporto aereo: profili di responsabilità per il danno da ritardo*, in *Resp. civ. e prev.*, 2000, 445 ss.; BUSTI, *La responsabilità del vettore aereo per danno da ritardo*, in *La nuova disciplina del trasporto aereo - Commento della Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999* (a cura di L. Tullio), Napoli, 2006, 127.

⁽¹⁰⁾ POZZI, *Tipologia e quantificazione del danno da ritardo nel trasporto aereo*, in *Resp. civ. e prev.* 2007, 159 ss. (nota a G. pace Carinola 23 febbraio 2006), alla quale si rinvia anche per i riferimenti dottrinari; per l'autrice il legislatore comunitario, ol-

In questo contesto la suprema Corte, nella pronuncia in esame, pur non entrando nella definizione giuridica di ritardo, fornisce tuttavia un chiaro criterio per identificare quantomeno l'ambito spazio-temporale in cui inizia a generarsi la responsabilità del vettore.

2. *Il caso* — Nel caso in esame, l'aeromobile della Meridiana Fly s.p.a. chiudeva le porte del velivolo e si metteva in moto alle ore 12.00, iniziando le operazioni di rullaggio, ossia perfettamente all'orario indicato nel biglietto. Veniva tuttavia impedito il decollo dalla torre di controllo, e ciò in quanto la pista era stata resa inservibile a causa di un incidente che aveva coinvolto un altro velivolo, cagionando così al vettore Meridiana Fly s.p.a. un ritardo all'arrivo nel luogo di destinazione di oltre quattro ore.

La domanda risarcitoria successivamente proposta da uno dei passeggeri veniva però respinta sia in primo che in secondo grado, sulla constatazione che il veicolo aveva già iniziato le operazioni di rullaggio quando venne richiamato dalla torre di controllo dell'aeroporto, considerando di conseguenza come irrilevante il fatto che il biglietto indicasse un orario di partenza antecedente al sinistro.

Per il ricorrente, invece, alle ore 12.00, ossia all'orario indicato sul biglietto, il velivolo sarebbe dovuto essere già in volo, poiché tale era l'orario segnato sul biglietto come «orario di partenza», con conseguente possibilità, in ipotesi, di elusione del sinistro di cui sopra ed arrivo in orario nel luogo di destinazione; l'aeromobile di linea venne infatti richiamato dalla torre di controllo solo alle 12.15, mentre la partenza era prevista per le 12.

Si discute pertanto della valenza da dare all'orario di partenza segnato sul titolo di viaggio; ciò rileva sotto il profilo della definizione dell'ambito spazio-temporale superato il quale il ritardo può verificarsi, con diretta conseguenza sulla valutazione della rilevanza degli eventi che lo hanno prodotto nella successione temporale.

La suprema Corte si domanda in particolare se l'orario di partenza segnato sul titolo di viaggio indichi il momento il cui l'aeromobile chiude le porte ed inizia le operazioni di distacco dalla piazzola di sosta, oppure l'istante esatto in cui le ruote si devono staccare da terra.

Per la suprema Corte il viaggio di un aeromobile si compone di tutto il tempo in cui i passeggeri subiscono la limitazione di non poter abbandonare il mezzo e tale limitazione inizierebbe nel momento in cui ha luogo l'imbarco, intendendosi per esso il superamento della soglia del *gate*.

tre a contemplare una specifica disciplina per il ritardo, addebita «una responsabilità» a tutti gli effetti oggettiva e come tale molto rigorosa «a carico del vettore che si renda responsabile di un significativo scostamento rispetto agli orari pattuiti, avvicinandosi, in modo considerevole, alla teoria oggettiva sopra descritta».

Si sostiene pertanto che le fasi dell'imbarco, della chiusura delle porte e dell'attivazione delle misure di sicurezza, del rullaggio e del decollo fanno, parte del viaggio così come il volo vero e proprio e le ulteriori fasi di rullaggio sulla pista di atterraggio, fino all'approdo alla piazzola di sosta di destinazione e allo sbarco dei passeggeri.

In ragione di tali considerazioni, per la suprema Corte il vettore che puntualmente termina le operazioni di imbarco ed inizia le operazioni di rullaggio all'orario di partenza indicato nel titolo di viaggio (e quindi indipendentemente dal decollo), deve considerarsi puntuale e deve essere esentato da ogni colpa.

Da ciò consegue che, nel caso che ci occupa, poiché l'aeromobile aveva puntualmente terminato le operazioni di imbarco alle ore 12 e quindi è stato trattenuto sulla pista di decollo a causa di un fatto fortuito e non a causa del proprio colpevole ritardo, non sussiste la possibilità di richiedere al vettore il risarcimento per le quattro ore di ritardo all'arrivo a destinazione.

3. Il ritardo e l'individuazione dell'inizio dell'esecuzione della prestazione del vettore — Così decidendo, la suprema Corte ha chiarito in modo univoco l'inizio dell'estensione spazio-temporale della responsabilità del vettore per ritardo nel trasporto di persone: la partenza coincide con l'inizio delle operazioni di imbarco e non con il decollo.

In proposito si deve segnalare che, sulla scorta della lettura dell'art. 19 della Convenzione di Montreal del 1999, il quale dispone che «il vettore è responsabile del danno derivante da ritardo nel trasporto aereo», sussistono due orientamenti in dottrina ⁽¹¹⁾: il primo per il quale il vettore risponderebbe soltanto per i danni da ritardo occorsi mentre l'aeromobile era in volo (con esclusione quindi di quelli verificatisi durante le operazioni di imbarco e sbarco), il secondo per il quale (come accade nella responsabilità per morte e lesioni) il vettore aereo risponderebbe sin dall'inizio delle operazioni di imbarco e fino al termine di quelle di sbarco, dovendosi considerare nella nozione di trasporto aereo non solo il volo, ma anche le operazioni antecedenti e successive allo stesso in cui il passeggero deve ritenersi sotto la responsabilità del comandante del velivolo.

Le conseguenze dell'accoglimento di una delle due tesi sul piano dell'onere probatorio sono notevoli.

Si osserva infatti che se si adotta il primo e più restrittivo orientamento sopra rappresentato, allora gli eventi fortuiti ed imprevedibili che si verifi-

⁽¹¹⁾ Per i riferimenti si veda VERNIZZI, *Brevi considerazioni in materia di ritardo nel trasporto aereo di persone, contenuto della prova liberatoria a carico del vettore e danno non patrimoniale*, cit., 404 ss.

cano prima del distacco da terra del velivolo non dovrebbero rilevare ai fini dell'esonero di responsabilità del vettore a mente dell'art. 19 della Convenzione di Montreal del 1999, che dispone che il vettore non risponde del danno da ritardo se dimostra «che egli stesso e i propri dipendenti e preposti hanno adottato tutte le misure che potevano essere ragionevolmente richieste per evitare il danno oppure che era loro impossibile adottarle»; se si adotta invece il secondo orientamento anzidetto, allora anche gli eventi che si verificano prima del distacco da terra del velivolo dovrebbero rilevare ai fini dell'esonero di responsabilità del vettore.

Con la decisione che si annota, la Suprema Corte ha accolto la tesi interpretativa meno restrittiva dell'art. 19 della Convenzione di Montreal del 1999, ossia quella per la quale il vettore aereo risponderebbe per il ritardo sin dall'inizio delle operazioni di imbarco e fino al termine di quelle di sbarco⁽¹²⁾, così come accade nella responsabilità per morte e lesioni disciplinata dall'art. 17 della Convenzione di Montreal del 1999, ditalché se il vettore inizia in orario le operazioni di imbarco e poi tra la fine di queste ed il decollo intervengono degli eventi fortuiti imprevedibili (come nel caso che ci occupa, in cui l'evento non è dipeso dal vettore), allora la compagnia aerea è esonerata da responsabilità, in quanto tali eventi devono essere valutati ai fini dell'onere probatorio.

Ma la soluzione adottata dalla Corte di cassazione può sostenersi, preferibilmente, sulla base di un ragionamento in parte differente.

Se l'esecuzione della prestazione del vettore è individuata con l'inizio delle operazioni di imbarco, è a tale momento che deve farsi riferimento per valutare il rispetto dell'orario di partenza indicato per il volo: con la conseguenza che, avendo il vettore rispettato il proprio obbligo verso il passeggero di partire tempestivamente, può avvalersi della circostanze eccezionali, sopravvenute al tempestivo inizio della prestazione, che gli impediscono di portarla a termine entro l'orario fissato nel contratto; ed è ciò che si è verificato nel concreto.

Viceversa, il ritardo nell'inizio dell'esecuzione della prestazione non potrebbe consentire al vettore di invocare a proprio favore circostanze esimenti che avrebbe evitato se avesse adempiuto ai propri obblighi nascenti dal contratto.

Infine, quanto all'incidenza del momento dell'arrivo, rilevante ai fini della valutazione della tempestività del trasporto o della sussistenza del ritardo, la giurisprudenza ha ritenuto che si debba assegnare rilevanza al momento in cui si apre lo sportello dell'aeromobile per consentire la discesa

(12) La tesi più estensiva di nozione della responsabilità per ritardo era peraltro già a suo tempo sostenuta da LEFEBVRE D'OVIDIO, *Studi per il codice della navigazione*, Milano, 1951, 145 e 153, come anche rilevato da VERNIZZI, *Brevi considerazioni in materia di ritardo nel trasporto aereo di persone, contenuto della prova liberatoria a carico del vettore e danno non patrimoniale*, cit., 404 ss., nota 34.

dei passeggeri, anziché a quello in cui l'aeromobile tocca con le ruote la pista di atterraggio ⁽¹³⁾.

4. *Il ritardo nella partenza ed il ritardo nell'arrivo* — La suprema Corte, infine, precisa che la ritardata partenza è in ogni caso ininfluenza ai fini della richiesta del risarcimento del danno, essendo rilevante a tale scopo solo il ritardato arrivo.

In dottrina è stato sostenuto che il ritardo vero e proprio è quello all'arrivo, che si verifica quando il passeggero giunge a destinazione oltre l'orario indicato ⁽¹⁴⁾, e non certo quello della partenza, ma la questione non appare scontata.

Il fatto che ai fini della responsabilità rilevi il ritardo all'arrivo a destinazione pare essere conforme al dato reale, considerato che il ritardo alla partenza può anche essere recuperato attraverso plurime coincidenze e può, pertanto, anche non comportare perdite di sorta per il passeggero, ma non sussiste in merito un chiaro riferimento normativo.

Si osserva che secondo la normativa europea ciò che rileva ai fini dell'assistenza, e non quindi della responsabilità ⁽¹⁵⁾, è il ritardo nella partenza ⁽¹⁶⁾, come indicato agli art. 947 c. nav. ed art. 6 reg. CE n. 261/2004, ma secondo la normativa internazionale (Convenzione di Montreal del 1999) ciò che invece rileva ai fini della richiesta del risarcimento del danno è il ritardo nell'arrivo.

L'art. 19, pur non esplicitando il concetto, deve però essere letto anche alla luce dell'art. 35 della Convenzione di Montreal del 1999, che dispone che l'azione di responsabilità deve essere iniziata, a pena di decadenza, entro due anni dall'arrivo a destinazione, ditalché sul punto non esiste contrasto tra normativa comunitaria e normativa internazionale.

Anzi, la Corte di giustizia ⁽¹⁷⁾, proprio in base all'esame del regolamento CE predetto, implicitamente conferma l'assunto che il diritto al risarcimen-

⁽¹³⁾ C. giust. UE 4 settembre 2014 n. 452, in *Dir. comun. e scambi int.* 2014, 3, 422, ed in *Guida al dir.* 2014, 40, 48 (s.m.) con nota di CASTELLANETA.

⁽¹⁴⁾ Così ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, cit., 261.

⁽¹⁵⁾ In proposito si ricorda infatti che la Corte di giustizia con sentenza del 10 gennaio 2006 nella causa C-344/04, in *Dir. trasp.* 2006, 851, con nota di CORONA, *La natura delle prestazioni di assistenza del vettore aereo in caso di ritardo*, ha significativamente chiarito che il vettore non può esonerarsi dagli obblighi di assistenza anche nel caso in cui il ritardo non sia imputabile.

⁽¹⁶⁾ Secondo BUSTI, *La responsabilità del vettore aereo per danni da ritardo*, cit., 170 ss., il ritardo disciplinato nel reg. (CE) n. 261/2004 non è solo quello alla partenza, ma anche il ritardo effettivo o potenziale nell'arrivo a destinazione.

⁽¹⁷⁾ C. giust. CE 19 novembre 2009, C-402/07 e C-432/07, in *Dir. trasp.* 2010, 113, con nota di CORONA, *La compensazione pecuniaria per il ritardo aereo tra diritto positivo e giurisprudenza interpretativa della Corte di giustizia*.

to dipende (solo) dal ritardato arrivo, piuttosto che (anche) dalla ritardata partenza, dato che «pur tenendo nettamente distinta l'ipotesi del ritardo di un volo da quella della cancellazione, ha ritenuto che i passeggeri di voli ritardati possono essere assimilati a quelli di voli cancellati, potendo essi reclamare la compensazione pecuniaria di cui all'art. 7 reg. (CE) n. 261/2004 se giungono a destinazione con 3 o più ore di ritardo rispetto all'orario programmato»⁽¹⁸⁾.

In conclusione, con la pronuncia esaminata si chiarisce da una parte che l'attività consistente nella presa a bordo dei passeggeri, essendo strumentale all'esecuzione del volo, fa parte del trasporto, anzi le operazioni di imbarco segnano l'inizio dell'ambito spazio-temporale della responsabilità del vettore, e ciò quindi anche con riferimento all'inadempimento per ritardo; dall'altra parte riconosce in modo inequivoco che il diritto al risarcimento del danno da ritardo in capo al passeggero sorge solo in relazione all'arrivo di questi a destinazione.

ROCCO LOBIANCO

(18) CASANOVA-BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*, II, Milano, 2012, 166, 167.

CORTE D'APPELLO VENEZIA, SEZ. IV, 5 GIUGNO 2017 N. 1190

Pres. CALLEGARIN - Rel. CICOGNANI

Vittoria Assicurazioni s.p.a. (avv. V. Fabbrani e C.F. Galantini) c. *Nea Cordet Aeroservizi s.r.l.* e *P.G., C.L., P.A. e P.P.* (avv. F. Tonello)

Trasporto di persone - Trasporto aereo - Trasporto amichevole - Morte del passeggero - Fonti normative.

Trasporto di persone - Trasporto aereo - Trasporto amichevole - Morte del passeggero - Responsabilità del pilota - Responsabilità solidale dell'esercente.



RIASSUNTO DEI FATTI — L'aereo condotto dall'istruttore Ca. Do. Ro. precipitò in mare causando la morte dell'allievo Pu. Pi. a seguito di un progressivo peggioramento delle condizioni atmosferiche, non adeguatamente valutate dal pilota. I parenti di Pu. Pi. citarono in giudizio la Nea Cordet Aeroservizi s.r.l., proprietaria ed esercente del velivolo, per ottenere il risarcimento dei danni. Contro la sentenza di condanna dell'esercente e della Vittoria Assicurazioni s.p.a. pronunciata dal Tribunale di Padova, l'assicuratore propose appello.

La Convenzione di Montreal del 1999 sul trasporto aereo opera in tutti i casi in cui sussista un contratto di trasporto, prescindendo dalla motivazione del volo: vacanza, commercio, addestramento. Pertanto, la Convenzione non disciplina il trasporto amichevole, che è di natura extracontrattuale ed è regolato dall'art. 2043 c.c. (1).

In caso di responsabilità del pilota dell'aeromobile per danni alla persona del trasportato a titolo amichevole, l'esercente dell'aeromobile è responsabile solidalmente col pilota ai sensi dell'art. 878 c. nav. (2).

MOTIVI DELLA DECISIONE — Sosteneva la Vittoria assicurazioni s.p.a. che il Tribunale aveva errato nel ritenere applicabile la Convenzione di Montreal del 1999 ai soli casi in cui si fosse in presenza di un contratto di trasporto, considerando il volo del 2 agosto 2006

(1-2) V. la nota di D. PANI, a p. 208.

come «volo di addestramento», in quanto tale estraneo alla predetta disciplina.

L'appellante, invece, asseriva che correttamente interpretando la Convenzione, anche il volo di addestramento — ammesso e non concesso che di addestramento si trattasse — sarebbe stato sottoposto alla normativa di cui all'art. 35 della Convenzione, con conseguente decadenza dei congiunti di P.P. dal diritto al risarcimento.

Al proposito, la Corte rileva quanto segue: la tesi sostenuta dalla Vittoria Assicurazioni s.p.a. può essere condivisa, dal momento che l'art. 1 della Convenzione di Montreal statuiva che «la presente convenzione si applica ad ogni trasporto internazionale» — il regolamento Europeo di attuazione della Convenzione ne estendeva l'applicazione anche ai trasporti effettuati in un unico Stato membro — «di persone, bagagli o merci, effettuato con aeromobile a titolo oneroso. Essa si applica altresì ai trasporti con aeromobile effettuati a titolo gratuito da un'impresa di trasporto aereo».

Dunque — come del resto affermato correttamente e condivisibilmente dal giudice di primo grado — la convenzione operava in tutti i casi in cui sussisteva un contratto di trasporto, come emerge dalla lettura complessiva e sistematica della stessa.

Peraltro, il volo di addestramento non si differenzia dal concetto di contratto di trasporto, posto che anche in quel caso le connotazioni della fattispecie sono quelle proprie del contratto di trasporto, ossia il portare da un punto A a un punto B persone, bagagli, merci, a titolo oneroso o gratuito, senza che possa avere alcun rilievo la motivazione del volo stesso: vacanza, commercio, addestramento.

L'ipotesi che — per converso — non appare disciplinata dalla Convenzione è quella del trasporto «amichevole o di cortesia», figura giurisprudenziale completamente distinta dal trasporto gratuito, da quello oneroso e, comunque, dal contratto di trasporto, tanto che — proprio in quanto in tale fattispecie manca il presupposto contrattuale — il rapporto è di natura extracontrattuale e regolato interamente dall'art. 2043 c.c.

Si vedano, sul punto, Cass. n. 1700/1990 e Cass. n. 21389/2009, le quali statuiscono, rispettivamente, come segue: «Al trasporto “amichevole o di cortesia”, che, a differenza del trasporto “gratuito” il quale corrisponde ad un interesse essenzialmente economico del vettore, è privo dell'elemento negoziale, atteso che il trasporto viene offerto e concesso per amicizia, condiscendenza, mero spirito di liberalità ovvero per altro nobile sentimento, non è applicabile la pre-

sunzione di responsabilità di cui all'art. 1681 c.c. — che dall'ultimo comma del citato articolo è invece estesa al trasporto gratuito — poiché manca un obbligo contrattuale, con la conseguenza che la responsabilità di colui che effettua il trasporto è di natura extracontrattuale ed è regolata quindi dall'art. 2043 c.c., anche con riferimento all'onere della prova in ordine alla responsabilità del vettore (nell'affermare il suddetto principio la suprema Corte ha ritenuto corretta la decisione dei giudici di merito i quali avevano affermato ricorrere l'ipotesi del trasporto "amichevole o di cortesia" in una fattispecie in cui il conducente di un'auto aveva chiesto a due persone di accompagnarlo al fine di non percorrere, da solo e di notte, una strada poco sicura)». «In tema di trasporto "amichevole o di cortesia", diversamente dal trasporto "gratuito", il titolo di responsabilità di colui che lo effettua è di natura extracontrattuale, come tale interamente regolato dall'art. 2043 c.c. Ne consegue che, nell'azione risarcitoria, devono essere accertati in concreto sia il dolo che la colpa, quali elementi costitutivi dell'illecito, ricorrendo la seconda ogni qualvolta il vettore abbia tenuto un comportamento non improntato ai canoni oggettivi della perizia e della diligenza».

Calati i principi nel caso de quo, quindi, ben si può ritenere che il volo durante il quale perdeva la vita P.P. aveva natura di passaggio amichevole fornito dal suo principale addestratore, il pilota Ca. Ro.Do.: invero, la stessa Vittoria Assicurazioni s.p.a. dichiarava in atto d'appello che dal materiale istruttorio era emerso che il Ca. si era offerto di provvedere al trasferimento dell'aeromobile dall'aeroporto di Padova a quello di Pescara, dove si sarebbero svolte in data 5 e 6 agosto le sessioni di esame per le prove pratiche di volo, alle quali doveva partecipare P.P.

Per la precisione, il Ca. intendeva volare sino a Foggia per far visita alla propria famiglia e farla conoscere all'amico P.P., che avrebbe poi, con altro volo di ritorno verso nord, accompagnato a Pescara per le prove d'esame.

Evidente, è, dunque, che il trasporto veniva fatto per una forma di cortesia nata dal rapporto professionale, se non di amicizia, nato tra il Ca. e il suo allievo, in assenza di qualsivoglia elemento di natura negoziale.

Si venga, ora, all'analisi del terzo e ultimo motivo di appello della Vittoria Assicurazioni s.p.a. concernente l'assunto come erroneo accertamento della responsabilità in capo al pilota ai sensi dell'art. 2043 c.c. e il mancato accertamento della violazione dell'art. 878 c. nav.

A differenza di quanto affermato dall'appellante, risulta agli atti piena prova del fatto che la causa dell'incidente mortale in esame era ricollegabile alla condotta colposa tenuta dal pilota Ca.: la relazione dei consulenti tecnici nominati dal P.M. in sede di procedimento penale, com.te Al. Va. e ing. Pi. De Lu., infatti, accertavano che l'aeromobile non aveva subito «avarie tecniche e/o fattori accidentali che abbiano influito sulla dinamica del volo prima dell'incidente», talché «se si esclude l'ipotesi di un malore al pilota non rilevato da autopsia medica, non essendosi evidenziati problemi tecnici, l'attenzione dell'analisi si rivolge quindi al fattore umano come causa principale dell'incidente e agli elementi che possono aver avuto un ruolo significativo nell'innescare la tragica catena che ha portato all'evento luttuoso. La indubbia conoscenza dell'aereo, la confidenza e l'entusiasmo della condotta, uniti alla determinazione di condurre a termine il volo a destinazione (Foggia), possono aver giocato un ruolo determinante nell'incidente, spingendo il pilota a sottovalutare alcuni elementi oggettivi: 1) valutazione condizioni meteo, 2) interruzione del volo ed atterraggio su aeroporto alternato. Quasi certamente il pilota ha sottovalutato l'evoluzione delle condizioni meteo sulla tratta e la tendenza e la rapidità di tale evoluzione. Già a Bellaria per l'I-AMDF è iniziato il "collo di bottiglia" che l'ha condotto alla "tagliola" finale all'inizio del promontorio di Gabicce».

Allora, lungi dal non esservi prova dell'errore umano — come sostenuto dalla Vittoria Assicurazioni s.p.a. — detto accertamento peritale ne da ampiamente conto secondo il criterio del più probabile che non — idoneo a fornire la prova del nesso causale.

Altrimenti detto, gravando sul danneggiato l'onere della prova dei fatti costitutivi della responsabilità *ex art. 2043 c.c.*, deve riconoscersi che, nella fattispecie in esame, tale dimostrazione risulta positivamente fornita.

Quanto, poi, all'assunto della Vittoria Assicurazioni s.p.a., che sosteneva l'inopponibilità a se stessa della perizia non essendo stata svolta nel contraddittorio, basti ricordare quanto statuito costantemente dalla giurisprudenza di legittimità — tra le ultime, Cass. 15112/2013 — la quale così recitava: «in applicazione del principio di autonomia e separazione dei giudizi penale e civile, il giudice civile investito della domanda di risarcimento del danno da reato deve procedere ad un autonomo accertamento dei fatti e della responsabilità con pienezza di cognizione, non essendo vincolato alle soluzioni e alle qualificazioni del giudice penale. Nondimeno, il giudice civile può legittima-

mente utilizzare come fonte del proprio convincimento le prove raccolte in un giudizio penale definito con sentenza passata in cosa giudicata e fondare la decisione su elementi e circostanze già acquisiti con le garanzie di legge in quella sede, procedendo a tal fine a diretto esame del contenuto del materiale probatorio, ovvero ricavando tali elementi e circostanze dalla sentenza, o se necessario, dagli atti del relativo processo, in modo da accertare esattamente i fatti materiali sottoponendoli al proprio vaglio critico».

E l'elaborato svolto dai tecnici del P.M. appare del tutto condivisibile, in quanto fondato su dati specifici, logicamente correlati e su accertamenti incontestabili.

Si aggiunga che l'imprudenza del pilota nell'aver sottovalutato le condizioni meteo emerge anche da altri elementi.

Infatti, come evidenziato dal Tribunale, prima del transito sull'ATZ di Rimini venivano comunicate al pilota dell'I-AMDF le seguenti informazioni: «osserviamo su Rimini, a sud del campo, un forte clutter meteo, probabilmente dovuto a temporali, sul campo abbiamo temporale forte e SCT 7000 di CB con visibilità generale di 600 m.»; ciononostante, il Ca. tergiversava e decideva di invertire la rotta per riportarsi su Rimini tardivamente, sperando di riuscire a mantenere i riferimenti visivi della costa.

Né può ritenersi che il pilota sia esente da colpa perché tratto in errore da responsi meteo favorevoli avuti da Romagna Avvicinamento alle ore 14,44,46, giacché tale comunicazione faceva riferimento alla zona di Fa. e non già a quella di Rimini: in altri termini, riguardava un'area geografica diversa e più a sud di quella in cui si trovava l'aeromobile.

Nella seconda parte del 3. motivo di appello, la Vittoria Assicurazioni s.p.a. affermava, poi, che la sentenza di primo grado non motivava in ordine alla ritenuta non ricorrenza delle cause di esonero della responsabilità dell'esercente previste dall'art. 878, comma 2, c. nav.

La Corte, in merito, non può che rilevare — come il giudice di primo grado condivisibilmente aveva esposto — che nel sostenere che, *ex art. 893, c. nav.*, la mancata adozione di qualsiasi cautela necessaria per garantire la salvezza dell'aereo è sufficiente per escludere la responsabilità dell'esercente, l'odierna appellante fornisce una interpretazione abrogante dell'art. 871, comma 1, c. nav.: va considerato, infatti, che gli «altri obblighi che la legge impone al comandante quale capo della spedizione» sono rappresentati da specifici

ed espressi obblighi pubblicistici che la legge impone al capo spedizione.

Diversamente opinando, in caso di sinistro riconducibile a colpa del pilota, l'esercente non risponderebbe mai per i fatti commessi dal preposto.

Del resto, anche la giurisprudenza di legittimità — tra le altre Cass. n. 4546/1976, non modificata da più recenti sentenze — statuisce nel senso di prevedere la responsabilità solidale tra il pilota e l'esercente del velivolo nel caso di morte del passeggero per comportamento imprudente di colui che pilotava, confermando che l'art. 878 c. nav. consente di imputare all'esercente la condotta illecita del comandante.

* * *

Responsabilità del vettore e del pilota in caso di morte del passeggero nel trasporto aereo di cortesia.

La disciplina positivamente dettata dal legislatore in tema di responsabilità del vettore nel trasporto (oneroso) di persone estende la propria applicabilità anche alle diverse ipotesi di trasporto gratuito.

Poche questioni interpretative possono sorgere sul punto, in virtù dell'espressa equiparazione tra le due fattispecie operata da varie norme nel nostro ordinamento ⁽¹⁾. Infatti, per effetto dell'evoluzione normativa registratasi nel settore che ci occupa, si può ormai pacificamente ritenere ravvisabile una chiara intenzione del legislatore di disciplinare in maniera unitaria il fenomeno del trasporto indipendentemente dal mezzo utilizzato e, dato rilevante, senza riservare un trattamento più favorevole a colui che si obbliga ad una prestazione in assenza di controprestazione ⁽²⁾.

L'applicazione di un così rigido regime di responsabilità anche alle ipotesi nelle quali non sia ravvisabile il pagamento di un corrispettivo — che pur, *prima facie*, sembra essere un elemento rilevante di discriminare per la normazione delle conseguenze dei sinistri alla persona del passeggero, dell'inadempimento o dell'inesatto adempimento — trova giustificazione nella riconduzione del trasporto gratuito al generale tipo del contratto di traspor-

⁽¹⁾ Art. 1, comma 1 della Convenzione di Montreal del 1999 per il trasporto aereo di persone, bagagli o merci; art. 413 c. nav. per il trasporto marittimo di persone e bagagli; art. 1681, comma 3, c.c. per il trasporto stradale di persone e bagagli.

⁽²⁾ Ciò avviene in controtendenza rispetto a quanto accade in altri settori dell'ordinamento, come correttamente osservato da G. REALE, *Il trasporto marittimo e aereo di cortesia: persistenza e attualità delle problematiche relative al regime di responsabilità*, in *Dir. trasp.* 2017, 188, 189.

to⁽³⁾; i fattori tipizzanti le due fattispecie in esame sarebbero, dunque, le obbligazioni di trasferimento e di protezione del passeggero, senza che alcuna rilevanza derogatoria possa essere accordata all'esistenza di un corrispettivo o, più in generale, di una controprestazione, di per sé inidonea a minare l'omogeneità del contenuto della prestazione del vettore⁽⁴⁾.

Ritenuta oramai (apparentemente) superata ogni incertezza circa l'individuazione del confine fra trasporto gratuito e trasporto amichevole⁽⁵⁾, il più recente dibattito dottrinale e giurisprudenziale sul punto, si è concentrato sull'individuazione del regime di responsabilità applicabile a tutte le ipotesi in cui non sia ravvisabile un interesse giuridicamente rilevante al trasporto — finanche mediato o indiretto, secondo l'insegnamento attuale⁽⁶⁾ — in capo al vettore aereo. Se per certo sono considerate anacronistiche le teorie che volevano lasciare il trasporto amichevole alla regolazione delle norme del vivere civile⁽⁷⁾, dottrina e giurisprudenza concordano nel ritenere applicabile, anche al trasporto aereo di cortesia, lo schema generale della responsabilità aquiliana. I dubbi interpretativi sorgono, per il settore aeronautico, dall'eliminazione del richiamo operato dall'art. 949 c. nav. all'art. 414 c. nav. a seguito della riforma del 2005-2006; potendosi affermare con certezza l'inapplicabilità dell'art. 2054 c.c. (riferito ai veicoli stradali senza guida di rotaie), residua il regime generale di responsabilità posto dall'art. 2043 c.c.

Il superamento, nel trasporto aereo, del criterio della colpa grave posto dall'art. 414 c. nav. per l'integrazione della responsabilità del vettore, appare un apprezzabile allineamento fra diritto e considerazione sociale degli interessi in gioco, alla luce dei mutamenti tecnologici ed economici⁽⁸⁾ che

(3) Vedi S. BUSTI, *Contratto di trasporto terrestre*, Milano, 2007, 226. Sul punto, A. LEFEBVRE D'OVIDIO-G. PESCATORE-L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, XIV ed., Milano, 2016, 511. osserva che «non si tratta però di una sottospecie del contratto di trasporto caratterizzata dalla gratuità, perché il contratto di trasporto, ai sensi dell'art. 1678 c.c. è essenzialmente oneroso».

(4) Vedi G. MASTRANDREA, *L'obbligo di protezione nel trasporto aereo di persone*, Padova, 1994, 269.

(5) Fra tutti, vedi A. ANTONINI, *Il trasporto amichevole: lineamenti generali ed inadeguatezza della disciplina del codice della navigazione*, in *Dir. trasp.* 2004, 91-94. Distinzione concettuale che, sebbene sancita espressamente dal codice, è stata in passato posta in dubbio da chi sosteneva che solo nei trasporti amichevoli si potesse dire integrata la vera accezione di gratuità; tesi già criticata da A. FLAMINI, *Il trasporto amichevole*, Napoli, 1977, 50, 51.

(6) Vedi la definizione di trasporto amichevole riportata da ultimo da G. REALE, *Il trasporto marittimo e aereo di cortesia*, cit., 192, 193.

(7) Quantomeno con riferimento al trasporto stradale, vedi G. RASI, *Alcune considerazioni sul trasporto a titolo di cortesia e di amicizia*, in *Riv. giur. circ.* 1965, 542.

(8) Da tempo si possono dir venuti meno quegli obbiettivi di incentivazione del traffico aereo di cui parla G. COTTINO, *Il trasporto e la spedizione*, in *Trattato di diritto*

conducono a ritenere indispensabile un costante monitoraggio dell'equilibrio fra contrapposte esigenze di tutela e che, stando alle ragioni giustificatrici di oneri probatori in passato così elevati per il danneggiato-transportato di cortesia, appaiono, senza dubbio, prive di attuale fondamento ⁽⁹⁾.

Alla luce di tali considerazioni, se da un lato può dirsi corretto il principio generale affermato dalla Corte d'appello di Venezia, dall'altro non si può non osservare come esso sia pacifico solo per il trasporto mercantile, ambito, peraltro, in cui il trasporto di cortesia non pare avere alcun rilievo pratico. Infatti, dalla parte motivazionale della sentenza in commento, l'applicabilità dell'art. 2043 c.c. sembra frettolosamente ricondotta alla semplice assenza di un rapporto contrattuale. Tuttavia, per un migliore inquadramento della fattispecie concreta nell'ambito del sistema normativo vigente, non ci si può esimere dal considerare la natura diportistica del volo in concreto operato ⁽¹⁰⁾, rappresentando l'abito naturale ove può prendere vita il fenomeno del trasporto amichevole.

Il regime aquiliano della responsabilità del vettore in siffatta ipotesi, non è un risultato che possa dirsi unanime in dottrina e giurisprudenza: a ben vedere, sul punto non si è ancora sopita la disputa ⁽¹¹⁾ fra chi ritiene applicabile il meccanismo generale dell'art. 2043 c.c. e chi lo ritiene soppiantato dall'applicazione delle regole che governano la responsabilità nel trasporto amichevole terrestre ⁽¹²⁾ in virtù dell'espreso richiamo operato dall'art. 47 della l. 11 febbraio 1971 n. 50, ed oggi in forza dell'art. 40 c. dip.

Correttamente il giudice d'appello ha ritenuto sussistente la responsabilità solidale tra pilota ed esercente per il sinistro occorso alla persona del trasportato-danneggiato. Si tratta, infatti, di dare applicazione all'istituto generale posto dall'art. 878 c. nav. che non subisce deroga alcuna nella navi-

commerciale e di diritto pubblico dell'economia (a cura di F. Galgano), Padova, 1991, 754. È inoltre pacifica la considerazione — anche sulla base delle rilevazioni statistiche — che i trasporti marittimo ed aereo sono oggi più sicuri del trasporto su strada.

⁽⁹⁾ Sul punto, interessanti le considerazioni svolte da A. ZAMPONE, *Riflessioni sul trasporto amichevole alla luce del ripensamento della Corte di cassazione sull'applicabilità dell'art. 2054 c.c. alle persone trasportate*, in *Dir. trasp.* 1999, 244 ss.

⁽¹⁰⁾ Il caso di specie, infatti, pur in assenza di una definizione normativa della navigazione aerea da diporto, rientra nella nozione elaborata dalla dottrina per *relationem* rispetto alla nozione codicistica di cui all'art. 1 c. dip. Vedi A. LEFEBVRE D'OVIDIO-G. PESCATORE-L. TULLIO, *Manuale*, cit., 218, 219.

⁽¹¹⁾ La disputa ruota attorno alla nozione di *terzo* nel trasporto amichevole; alla teoria di chi vede tale anche il danneggiato-transportato, si contrappone quella che vede colui che volontariamente decide di prendere parte al viaggio, sebbene non *parte* in senso contrattuale, sicuramente non *terzo*; sul punto, cfr. S. ZUNARELLI-M.M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, Padova, 2009, 205, 206 e M. RIGUZZI, *Il contratto di trasporto stradale*, Torino, 2000, 60 ss.

⁽¹²⁾ Così A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, III ed., Milano, 2015, 203.

gazione da diporto ⁽¹³⁾: l' esercente è, pertanto, responsabile dei fatti commessi dal comandante, membro dell' equipaggio, in forza del rapporto di preposizione che li lega.

Né può servire ad escludere la solidarietà qualificare come *imprudente* la condotta tenuta dal pilota, il quale, consapevole dell' avversità delle condizioni meteorologiche, non desistette dal tentativo di portare a compimento il viaggio: la responsabilità dell' esercente, infatti, sussiste in ragione del sorgere di un' obbligazione nel corso della spedizione, indipendentemente da quale sia la sua fonte (contratto, fatto illecito, ogni altro atto o fatto idoneo *ex art.* 1173 c.c.). L' imprudenza del pilota vale a qualificarne il comportamento come colpevole e a ritenere, pertanto, integrato l' elemento soggettivo della responsabilità extracontrattuale, il cui schema è, secondo l' insegnamento giurisprudenziale e dottrinale sopra ripercorso, applicabile nella fattispecie.

DAVIDE PANI

⁽¹³⁾ Si consideri, infatti, che il d.lg. 18 luglio 2005 n. 171 non pone una disciplina specifica della responsabilità dell' armatore. Tale mancanza comporta, di conseguenza, l' applicazione della disciplina generale posta dal codice della navigazione la cui portata, nel silenzio del testo speciale, si riepande *ex art.* 1, comma 3, c. dip.

GIUDICE DI PACE DI TORRE ANNUNZIATA
11 LUGLIO 2018 N. 10550

Est. PENTANGELO

Kiriacoulis Holiday s.r.l. e Vela Dream s.r.l. c. Capitaneria di Porto di Torre del Greco

Turismo - Navigazione da diporto - Utilizzazione commerciale di unità da diporto - Pacchetto turistico avente ad oggetto la fruizione di unità da diporto - Contratto di locazione - Applicazione della disciplina del codice del turismo.



RIASSUNTO DEI FATTI — Un *tour operator* vende una vacanza in barca a vela denominata «pacchetto turistico nautico», mettendo a disposizione del cliente un'imbarcazione da diporto per un certo periodo di tempo (senza *skipper* ed equipaggio), insieme ad una serie di servizi turistici vari (due notti di ormeggio gratuito con relativo uso delle strutture portuali, attività di assistenza durante la crociera, *briefing* iniziale, prenotazione degli ormeggi, ecc.). L'imbarcazione messa a disposizione del turista è acquisita dal *tour operator* con un contratto di locazione concluso con la società di *charter* proprietaria della stessa. La Capitaneria di Porto di Torre del Greco contesta, sia al *tour operator* (conduttore) che alla società di *charter* (locatrice), la violazione dell'art. 2, comma 4, del codice del diporto, per impiego dell'imbarcazione in attività diversa da quella a cui è adibita e per esercizio abusivo di attività di sub-locazione. Le due società si oppongono all'ordinanza ingiunzione di pagamento della sanzione amministrativa comminata assumendo che l'attività posta in essere non è soggetta al d.lg. 171/2005, ma alla disciplina del codice del turismo in materia di pacchetti turistici in quanto la fruizione dell'imbarcazione è solo un elemento di un servizio più complesso offerto ai propri clienti.

L'assemblaggio di diversi servizi turistici concordato con il tour operator al momento della stipula di un contratto avente principalmente ad oggetto l'utilizzazione, da parte del cliente, di un'imbarcazione da diporto per un determinato periodo di tempo, costituisce un pacchetto turistico disciplinato, come tale, dal codice del turismo ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ V. la nota di G. BENELLI, a p. 214.

MOTIVI DELLA DECISIONE — L'opposizione è ammissibile e procedibile essendo stata proposta nei termini di legge.

Le doglianze proposte dagli opposenti sono fondate e vanno pertanto accolte.

Osserva questo giudicante che la Corte di giustizia europea con sentenza n. 400 del 30 aprile 2002, ha stabilito che per pacchetto turistico non deve intendersi solo una vacanza preconfezionata dal tour operator, ma anche l'assemblaggio dei diversi servizi concordato al momento della stipula del contratto di viaggio (*self made*). Tale definizione è stata ribadita dalla direttiva europea n. 2302 del 25 novembre 2015.

Orbene dalla documentazione in atti risulta che la Kiriacoulis Holiday s.r.l., *tour operator*, abbia organizzato un pacchetto turistico, e non la semplice sublocazione della imbarcazione, la stessa Agenzia delle entrate ritiene applicabile alla fattispecie l'art. 74-ter del d.P.R. 633/1972 il regime speciale IVA previsto per le agenzie di viaggi.

Alla luce di quanto sopra questo giudicante condivide la sentenza del giudice di pace di Portoferraio che ritiene applicabile alla fattispecie il codice del turismo e non il codice della navigazione applicato dalla capitaneria di Porto di Torre del Greco.

* * *

Utilizzazione commerciale di unità da diporto e pacchetti turistici.

SOMMARIO — 1. Il fatto — 2. Utilizzazione commerciale di unità da diporto e pacchetti turistici — 3. Spunti di riflessione.

1. *Il fatto* — La sentenza del giudice di pace di Torre Annunziata, pur nella sua essenzialità, offre lo spunto per una riflessione su alcune tipologie contrattuali relative all'impiego di unità da diporto che non si prestano ad essere facilmente inquadrare nei rigidi schemi dettati dal codice della nautica da diporto in materia di utilizzazione commerciale.

Nel caso di specie un *tour operator* vende al cliente una sorta di pacchetto turistico comprendente l'utilizzazione in esclusiva, per un periodo di tempo determinato, di un'imbarcazione da diporto adibita a locazione di proprietà di una società di *charter*, insieme ad una serie di servizi turistici, quali due notti di ormeggio gratuito con relativo uso delle strutture portuali, attività di assistenza durante la crociera, *briefing* iniziale, prenotazione degli ormeggi, ecc.

La Capitaneria di porto contesta la violazione dell'art. 5, comma 4, e 55 del d.lg. 171/2005 (codice della nautica da diporto), ravvisando nella fattispecie una sublocazione abusiva («in assenza di regolare qualifica di armatore»).

Gli oppositori ritengono invece che la fattispecie esuli dal campo di applicazione del codice della nautica da diporto, perché, trattandosi di un vero e proprio contratto di vendita di un pacchetto turistico, rientrerebbe nel campo di applicazione del codice del turismo.

2. *Utilizzazione commerciale di unità da diporto e pacchetti turistici* — Occorre richiamare preliminarmente la nozione di utilizzazione commerciale di unità da diporto ⁽¹⁾.

In origine la disciplina speciale del diporto nautico non contemplava nemmeno una possibilità di utilizzazione delle unità da diporto diversa dall'uso proprio, cioè da un impiego, da parte del proprietario, volto alla soddisfazione delle proprie esigenze ricreative o sportive e senza alcuna finalità lucrativa.

Col passare degli anni e con la crescita del fenomeno del turismo nautico, ha assunto una sempre maggiore importanza l'utilizzazione delle unità da diporto per finalità ricreative o sportive da parte di soggetti diversi dai proprietari, che ne acquisivano la disponibilità con contratti di locazione o di noleggio.

Il legislatore ha dovuto prendere atto di questa evoluzione sociale ammettendo l'utilizzazione a fini commerciali, che nell'attuale codice della nautica da diporto (dopo la riforma attuata con il d. lg. 3 novembre 2017 n. 229) ⁽²⁾, contempla una serie di ipotesi quali: *a*) locazione e noleggio; *b*) insegnamento professionale della navigazione da diporto; *c*) unità appoggio per addestramento subacqueo; *c-bis*) assistenza all'ormeggio di unità da diporto; *c-ter*) assistenza e traino di unità da diporto ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Sull'utilizzazione commerciale delle unità da diporto v., tra i contributi più recenti, M.M. COMENALE PINTO, *Utilizzazione commerciale delle unità da diporto*, in *Dir. mar.* 2018, 823 ss.; M.M. COMENALE PINTO-E.G. ROSAFIO, *Evoluzione della disciplina sul diporto e contratti*, ne *Il diporto come fenomeno diffuso. Problemi e prospettive del diritto della navigazione* (a cura di M.M. Comenale Pinto-E.G. Rosafio), Roma, 2015, 435 ss.; A. CLARONI-M. BADAGLIACCA-N. ROMANA-A. CORRADO-S. ROSSI, *Il diporto nautico: regole di sicurezza e responsabilità*, in *L'acqua. Mare, laghi e fiumi* (a cura di F. Morandi-U. Izzo), Torino, 2015, 179 ss.; F. PELLEGRINO, *L'utilizzazione a fini commerciali delle unità da diporto*, in *Trattato breve di diritto marittimo* (coordinato da A. Antonini), IV, Milano, 2013, 109 ss.

⁽²⁾ Per un commento generale alla nuova disciplina della nautica da diporto, dopo la riforma attuata con il d.lg. 229/2017, v. R. CARAGNANO (a cura di), *La riforma della nautica da diporto*, Tricase, 2018.

⁽³⁾ Sulle nuove forme di utilizzazione commerciale introdotte con la riforma v. U. LA TORRE, *Assistenza e traino nella nautica da diporto*, in *Riv. dir. nav.* 2018, 45 ss.;

La nozione di pacchetto turistico, viceversa, deriva dall'evoluzione della disciplina comunitaria in materia di viaggi, vacanze e circuiti organizzati. La materia, già regolata a livello internazionale dalla CCV, che ha introdotto la prima disciplina del contratto di viaggio, è stata oggetto della dir. 90/314/CEE, poi trasfusa, a livello interno, nel d.lg. 111/1995, poi nel codice del consumo ed infine nel codice del turismo ⁽⁴⁾.

Tralasciando l'evoluzione della normativa e limitandoci all'ultima definizione, derivata dalla direttiva UE 2015/2302, notiamo che per pacchetto turistico si intende la combinazione di almeno due tipi diversi di servizi turistici ai fini dello stesso viaggio o della stessa vacanza, se si verificano le condizioni richieste dall'art. 33, lett. c, d.lg. 79/2011 ⁽⁵⁾.

La nuova disciplina comprende quindi anche i pacchetti personalizzati (*customized*) e su misura (*tailor made*), i contratti online e i pacchetti c.d. «dinamici» (*dynamic package*), così come i servizi acquistati presso professionisti distinti attraverso processi collegati di prenotazione per via telematica (*affiliate* o *click-through dynamic package*) ⁽⁶⁾.

L. SALVATORI, *Assistenza e traino unità da diporto*, in *La riforma del codice della nautica da diporto*, cit., 359 ss.

⁽⁴⁾ Sulla nuova disciplina in materia di pacchetti turistici, dopo la riforma del codice del turismo attuata con il d.lg. 21 maggio 2018 n. 62, che ha recepito la dir. UE 2015/2302 del 25 novembre 2015, v. F. MORANDI, *Le nuove regole europee sui pacchetti turistici e i servizi turistici collegati nell'esperienza italiana*, in corso di pubblicazione; A. ZAMPONE, *Riflessioni sulla dir. (UE) 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici ed ai servizi turistici collegati*, in *Dir. trasp.* 2018, 1 ss.; G. ROSSONI, *La Direttiva (UE) 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati: una prima lettura*, in *Riv. it. dir. tur.* 2017, 88 ss.; M. LOPEZ DE GONZALO, *La nuova direttiva sui pacchetti turistici e la normativa internazionale e comunitaria in tema di trasporto di persone*, in *Dir. mar.* 2016, 405 ss.

⁽⁵⁾ Per la sussistenza del «pacchetto» deve verificarsi almeno una delle seguenti condizioni: «1) tali servizi sono combinati da un unico professionista, anche su richiesta del viaggiatore o conformemente a una sua selezione, prima che sia concluso un contratto unico per tutti i servizi; 2) tali servizi, anche se conclusi con contratti distinti con singoli fornitori di servizi turistici, sono: 2.1) acquistati presso un unico punto vendita e selezionati prima che il viaggiatore acconsenta al pagamento; 2.2) offerti, venduti o fatturati a un prezzo forfettario o globale; 2.3) pubblicizzati o venduti sotto la denominazione «pacchetto» o denominazione analoga; 2.4) combinati dopo la conclusione di un contratto con cui il professionista consente al viaggiatore di scegliere tra una selezione di tipi diversi di servizi turistici, oppure acquistati presso professionisti distinti attraverso processi collegati di prenotazione per via telematica ove il nome del viaggiatore, gli estremi del pagamento e l'indirizzo di posta elettronica siano trasmessi dal professionista con cui è concluso il primo contratto a uno o più professionisti e il contratto con quest'ultimo o questi ultimi professionisti sia concluso al più tardi 24 ore dopo la conferma della prenotazione del primo servizio turistico».

⁽⁶⁾ Cfr. F. MORANDI, *Le nuove regole europee sui pacchetti turistici e i servizi turistici collegati nell'esperienza italiana*, cit.

La nozione di «servizio turistico», a norma dell'art. 33, comma 1, lett. *a*, del codice del turismo riformato, comprende il trasporto di passeggeri, l'alloggio non accessorio al trasporto e non destinato a fini residenziali, il «noleggio» (*rectius*: la «locazione») di auto o di altri veicoli a motore e qualunque altro servizio turistico che non costituisca parte integrante di uno dei servizi indicati (7).

Vi rientra quindi a pieno titolo anche quella particolare forma di vacanza organizzata che conosciamo come «crociera turistica».

La fattispecie oggetto del caso sottoposto all'esame del giudice di pace di Torre Annunziata sembrerebbe in linea di massima compatibile con la nozione di pacchetto turistico, non nuova anche nell'ambito del turismo nautico.

La dottrina ha evidenziato più volte la ricorrenza di pacchetti turistici nautici, specialmente a proposito delle cosiddette crociere a bordo di unità da diporto, prodotto sempre più diffuso ed apprezzato dalla clientela (8).

Esistono infatti pacchetti predisposti da imprese di *charter* nautico o da agenzie di viaggi e turismo in cui vengono offerti alla clientela vacanze organizzate a bordo di unità da diporto, con itinerario prestabilito, comprendenti, oltre alla navigazione, i pernottamenti, i pasti ed eventuali ulteriori attività quali soste, escursioni a terra, *snorkeling* o immersioni subacquee, lezioni di vela, attività di pesca, intrattenimento, ecc. (9).

Generalmente nei contratti relativi a tale tipologia di vacanza viene individuata l'unità da diporto, la durata del contratto e l'itinerario della crociera, più o meno rigido riguardo alle tappe ed ai tempi di navigazione e di sosta (10).

(7) Cfr. S. KEILER-F. MORANDI, Package travel and assisted travel arrangements: the proposal for a new directive in light of a possible full harmonisation approach, in *Riv. it. dir. tur.* 2014, 5 ss.; gli altri servizi turistici consentono di dare luogo ad un pacchetto turistico soltanto se rappresentano una parte pari o superiore al 25 per cento del valore della combinazione, oppure se selezionati e acquistati dopo l'inizio di un servizio di trasporto, alloggio o noleggio di veicoli (art. 33, comma 2, c. tur.).

(8) Mi si consenta di rinviare a G. BENELLI, *Le crociere con unità da diporto*, in *Il diporto come fenomeno diffuso*, cit., 523 ss.; G. BENELLI, *L'utilizzazione commerciale delle unità da diporto tra noleggio e crociera turistica*, in *Riv. it. dir. tur.* 2015, 129 ss.

(9) Cfr. M.M. COMENALE PINTO, *Impiego del mezzo nautico e profili di responsabilità*, in *Diporto e turismo tra autonomia e specialità. Un'occasione per un incontro interdisciplinare* (a cura di U. La Torre-A.M. Sia), Roma, 2014, 120, il quale segnala come spesso «i cosiddetti contratti di noleggio da diporto, per come sono strutturati, specialmente sulle unità di maggiori dimensioni, finiscano per assumere contenuti che vanno al di là, non soltanto del noleggio, ma anche del trasporto inteso in senso stretto, come di trasferimento (di persone) da un luogo ad un altro, e dal trattamento di vitto e alloggio, ed includono, viceversa, attività di intrattenimento e turismo, tali da avvicinare, se non inquadrare, il complesso di prestazioni in questione nella crociera».

(10) Cfr. A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, III ed., Milano, 2015, 133, che richiama espressamente forme miste di noleggio a tempo e a viaggio, in cui, oltre al-

Le fattispecie riconducibili alla crociera a bordo di unità da diporto sono state inquadrare in quattro tipologie principali: *a*) il noleggio *unitario* per finalità di crociera; *b*) la crociera-noleggio con itinerario prestabilito; *c*) il *cabin charter* e le crociere individuali; *d*) il *cruise voyage agreement for commercial vessel in tourist use* ⁽¹¹⁾.

Si tratta di una serie di contratti in cui, essendo più o meno presente l'*employment*, cioè il potere del noleggiatore di decidere o di modificare l'itinerario del viaggio, la disciplina applicabile oscilla tra il noleggio puro e semplice (*noleggio unitario per finalità di crociera*) e quella del contratto di vendita di pacchetti turistici (*cabin charter, cruise voyage agreement for commercial vessel in tourist use*).

3. *Spunti di riflessione* — La fattispecie su cui si è pronunciato il giudice di pace di Torre Annunziata si differenzia sensibilmente da quelle richiamate, perché l'imbarcazione non viene messa a disposizione con *skipper* ed equipaggio, ma praticamente a scafo nudo, fatta eccezione per le attrezzature, le dotazioni di sicurezza ed i documenti necessari per la navigazione.

L'organizzatore-venditore del pacchetto turistico-nautico si è procurato la disponibilità dell'imbarcazione con un contratto di locazione ⁽¹²⁾. La domanda a cui doveva rispondere il giudice è se il rapporto tra organizzatore e cliente dovesse qualificarsi come semplice sublocazione o se potesse configurarsi in esso un contratto di pacchetto turistico, come viene definito dal codice del turismo dopo la riforma del 2018 ⁽¹³⁾.

Laddove, oltre alla disponibilità dell'imbarcazione (con o senza equipaggio), l'organizzatore-venditore procuri al cliente altre prestazioni che possano qualificarsi come servizi turistici secondo la nuova definizione del codice del turismo — quali prenotazione di ormeggi, di ristoranti, escursioni, corsi di vela, immersioni, assistenza, ecc. — sembrerebbe corretto inquadrare la fattispecie nell'ambito della nozione dei pacchetti turistici ⁽¹⁴⁾, sal-

l'elemento tempo viene espressamente indicato nel contratto anche «il viaggio, generalmente circolare, che sarà compiuto nel corso di esecuzione del contratto».

⁽¹¹⁾ Per una disamina completa delle fattispecie indicate si veda G. BENELLI, *Le crociere con unità da diporto*, cit., 536 ss.

⁽¹²⁾ Sul contratto di locazione di unità da diporto v. S. MAGNOSI, *Considerazioni sulla disciplina del contratto di locazione di unità da diporto*, ne *Il diporto come fenomeno diffuso*, cit., 485 ss.; M.M. COMENALE PINTO, *La locazione delle unità da diporto*, in *Dir. mar.* 2007, 103 ss.

⁽¹³⁾ L'art. 33, primo comma, lett. *d*, lo definisce come «il contratto relativo all'intero pacchetto oppure, se il pacchetto è fornito in base a contratti distinti, l'insieme dei contratti riguardanti i servizi turistici inclusi nel pacchetto».

⁽¹⁴⁾ Cfr. M.M. COMENALE PINTO-E. G. ROSAFIO, *Evoluzione della disciplina sul diporto e contratti*, cit., 445 s., i quali, con riferimento alla pregressa disciplina del codi-

vo che non si versi nella situazione di cui al comma 2 dell'art. 33, che esclude la sussistenza di un pacchetto turistico quando il servizio turistico combinato con trasporto, alloggio o noleggio, rappresenti una parte inferiore al 25% del valore complessivo della combinazione e non rappresenti un elemento essenziale della combinazione stessa.

Rimarrebbe peraltro il problema di conciliare la disciplina del codice del turismo con quella del codice della nautica da diporto relativa all'impiego commerciale delle unità da diporto, dato che l'utilizzazione commerciale delle unità da diporto sembrerebbe ristretta alle sole ipotesi tipiche espressamente contemplate dal legislatore nell'art. 2 c. dip. ⁽¹⁵⁾.

In ogni caso, quindi, l'elemento principale del pacchetto turistico sarebbe rappresentato dal contratto di locazione (o di sublocazione), con cui viene ceduto al cliente il godimento dell'imbarcazione, combinato con uno o più servizi turistici funzionali allo stesso viaggio o alla stessa vacanza a bordo dell'unità da diporto.

Tale ricostruzione non consentirebbe però di eludere le norme imperative dettate dal codice della nautica da diporto per i contratti di utilizzazione, quali, ad esempio, quelle in materia di forma del contratto ⁽¹⁶⁾, di responsabilità civile e di assicurazione obbligatoria ⁽¹⁷⁾, di titoli di abilitazione ⁽¹⁸⁾, o quelle più recenti in materia di dichiarazione di armatore e di limitazione del debito: come è noto l'art. 24-*bis*, introdotto con la riforma, obbliga il soggetto che assume l'esercizio dell'unità da diporto a rendere la dichiara-

ce del turismo, evidenziano (ivi, 446, nota 34) che «l'altro elemento, con il trasporto, corrispondente all'ipotesi del servizio turistico non accessorio al trasporto o all'alloggio, sarebbe appunto la fruizione dell'unità da diporto».

⁽¹⁵⁾ È tutt'altro che risolta dalla riforma del codice la *vexata quaestio* relativa all'ammissibilità di tipi contrattuali diversi da quelli espressamente nominati e previsti dal legislatore, come opportunamente segnala M.M. COMENALE PINTO, *Utilizzazione commerciale delle unità da diporto*, cit., 832.

⁽¹⁶⁾ L'art. 42, terzo e quarto comma, esige l'utilizzazione della forma scritta a pena di nullità, tanto per il contratto di locazione che per quello di sublocazione.

⁽¹⁷⁾ Di cui agli art. 40 e 41 c. dip. Su tali aspetti si vedano L. ROMANO, *Il sistema assicurativo nella nautica da diporto*, in *La riforma del codice della nautica da diporto*, cit., 232 ss.; A. ANTONINI, *Navigazione da diporto e responsabilità*, in *Il diporto come fenomeno diffuso*, cit., 419 ss.; A. CLARONI-M. BADAGLIACCA-N. ROMANA-A. CORRADO-S. ROSSI, *Il diporto nautico: regole di sicurezza e responsabilità*, cit., 179 ss.; M.M. COMENALE PINTO, *Impiego del mezzo nautico e profili di responsabilità*, cit., 111 ss.; M. CARRETTA, *Le assicurazioni del diporto nautico*, in *I contratti del trasporto* (a cura di F. Morandi), II, Bologna, 2013, 919 ss.

⁽¹⁸⁾ Sulle nuove regole in materia di patenti nautiche e sui titoli professionali del diporto in generale, cfr. R. FLORIO, *La nuova disciplina delle patenti nautiche e l'anagrafe delle patenti nautiche*, in *La riforma del codice della nautica da diporto*, cit., 208 ss.; A.M. SIA, *I titoli professionali del diporto*, in *Diporto e turismo tra autonomia e specialità. Un'occasione per un incontro interdisciplinare*, cit., 253 ss.

zione di armatore all'Ufficio di conservatoria centrale delle unità da diporto tramite lo Sportello telematico del diportista ⁽¹⁹⁾. Proprio quest'ultima norma si presta ad alimentare ulteriori interrogativi, specialmente in relazione all'individuazione del soggetto tenuto a rendere la dichiarazione di armatore: nel caso di specie l'onere spetterebbe all'organizzatore-conduttore oppure al soggetto che ha acquistato il pacchetto e che esercita di fatto la navigazione, assumendone la responsabilità ed i rischi, secondo il dettato dell'art. 42 del codice del diporto?

Si è dubitato in passato della possibilità di configurare l'esercizio stesso di unità da diporto di dimensioni ridotte ⁽²⁰⁾, come della stessa configurabilità della locazione di tali unità, e sarebbe forse opportuno, per scongiurare tali perplessità anche per le unità più grandi, ricorrere ad una soluzione simile a quella adottata con la riforma della parte aeronautica del codice della navigazione con l'art. 939-ter, che esclude l'assunzione della qualità di esercente da parte dell'utilizzatore occasionale dell'aeromobile in forza di contratti di locazione o di comodato di durata inferiore a 14 giorni ⁽²¹⁾.

Secondo la disciplina del codice vigente, invece, sia nel caso in cui l'organizzatore figuri come conduttore-sublocatore, così come nel caso in cui si limiti a procurare al cliente il contratto di locazione diretto con la società di *charter* locatrice dell'unità da diporto, l'armatore sarebbe sempre il cliente stesso, cioè l'utilizzatore finale del bene: il conduttore infatti è colui che esercita la navigazione assumendosene la responsabilità ed i rischi, insieme agli obblighi di cui all'art. 46 cod. diporto ⁽²²⁾.

⁽¹⁹⁾ Sul nuovo istituto cfr. R. DE SIATI, *Il nuovo procedimento per la dichiarazione di armatore*, in *La riforma del codice della nautica da diporto*, cit., 96 ss.; M. MENICUCCI, *Prime riflessioni sull'esercizio e sul regime limitativo nel diporto dopo gli interventi legislativi del 2017*, in *Dir. mar.* 2018, 545 ss; M.M. COMENALE PINTO, *Utilizzazione commerciale delle unità da diporto*, cit., 835 s.

⁽²⁰⁾ Cfr., ad esempio, E. SPASIANO, *L'esercizio della nave da diporto*, in *Riv. dir. nav.* 1969, I, 275 ss.; D. GAETA, *L'impresa di navigazione*, in *Dir. mar.* 1981, 510 ss. Sarebbe del resto piuttosto singolare considerare armatore il bagnante che prenda in locazione per un paio d'ore un piccolo natante da spiaggia, come un pedalò o una canoa.

⁽²¹⁾ Cfr. M.M. COMENALE PINTO, *Utilizzazione commerciale delle unità da diporto*, cit., 835 s. Si potrebbe ipotizzare che, almeno in caso di locazione di natanti e di imbarcazioni di dimensioni contenute, l'assunzione della qualità di armatore e degli oneri conseguenti scatti solo se il rapporto sia superiore ad un significativo periodo di tempo (20-30 giorni, ad esempio). D'altro canto è abbastanza diffusa, anche tra gli operatori del settore (non è raro trovarne traccia anche nei formulari in uso), l'opinione che l'armatore non sia il conduttore, ma il locatore dell'unità da diporto.

⁽²²⁾ L'art. 46 obbliga il conduttore ad usare cioè l'unità da diporto secondo le caratteristiche tecniche risultanti dalla licenza di navigazione ed in conformità alle finalità del diporto. Cfr. P. FULCINITI, *Decodificazione e ricodificazione: materiale per un approccio al codice della nautica da diporto*, in *Dir. trasp.* 2006, 744; A. MASUTTI, *Il nuovo codi-*

Amnesso quindi che il rapporto tra organizzatore-venditore e cliente rientri nell'ambito disciplinato dal codice del turismo, sarebbe comunque necessario formalizzarlo in termini di locazione o di sublocazione, da considerare come singolo elemento del pacchetto turistico acquistato dal viaggiatore-diportista, per rispettare le formalità prescritte dal codice della nautica da diporto in materia di utilizzazione commerciale⁽²³⁾. Salvo che non si voglia considerare la locazione già come una combinazione di diversi servizi turistici all'interno di un unico tipo contrattuale, in maniera analoga alla crociera turistica. In tal senso rileverebbe il trasporto, ancorché per conto proprio, l'alloggio (inteso come pernottamento e utilizzazione degli spazi dell'unità) e/o la locazione stessa di un mezzo di trasporto (quella che viene definita impropriamente «noleggio» nel codice del turismo).

Occorre infine chiedersi se l'attività dell'organizzatore, quando non si obblighi a procurare una pluralità di servizi turistici, ma si limiti semplicemente a mettere a disposizione un'imbarcazione (con una locazione o con un noleggio) non rientri nella semplice intermediazione di un singolo servizio turistico, senza che si dia vita ad un pacchetto turistico. In questo caso il contratto di locazione sarebbe concluso tra locatore e cliente, che assumerebbe la qualifica di conduttore, ed il *tour operator* assumerebbe solo la veste di intermediario. Quest'ultimo però dovrebbe possedere il titolo professionale di mediatore marittimo o, quando entrerà in vigore la nuova disciplina, quello di mediatore del diporto, trattandosi comunque di attività riservata ai soggetti iscritti nei relativi registri tenuti dalle camere di commercio⁽²⁴⁾.

In effetti, sotto quest'ultimo profilo, le criticità sono ben più ampie, se si considera appunto che le attività di intermediazione nella conclusione di

ce della nautica da diporto, in *Dir. mar.*, 2006, 754; S. MAGNOSI, *Considerazioni sulla disciplina del contratto di locazione di unità da diporto*, cit., 492.

(23) Cfr. A. ANTONINI, *L'autonomia del diritto della navigazione, il ruolo del diritto comune e la posizione sistematica della legislazione sulla navigazione da diporto*, in *Dir. trasp.* 2014, 491 (nota 71), il quale rilevava che quando il contratto di noleggio di unità da diporto, in cui già il noleggiatore si obbliga, non solo a far navigare l'unità, ma a trasferire il cliente e i suoi accompagnatori da uno all'altro dei luoghi prestabiliti o da essi indicati, ricomprenda anche prestazioni ulteriori di carattere crocieristico, esso può qualificarsi come contratto di vendita di pacchetti turistici, ai sensi del d.lg. 23 maggio 2011 n. 79 (codice del turismo).

(24) Sulla figura del mediatore del diporto introdotta con il d.lg. 3 novembre 2017 n. 229, v. A. BORRONI-G. CARUGNO, *La nuova disciplina delle figure professionali per le unità da diporto*, in *La riforma del codice della nautica da diporto*, cit., 281 ss.; M.M. COMENALE PINTO, *Utilizzazione commerciale delle unità da diporto*, cit., 834 s. Riguardo alla disciplina della mediazione prevista nel testo del codice del diporto del 2005 v. G. TELLARINI, *La disciplina della mediazione nel codice della nautica da diporto*, in *Dir. trasp.* 2008, 731 ss.; S. ZUNARELLI-M.M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, III ed., Padova, 2016, 557 s.

contratti relativi ad unità da diporto, compresi quindi i contratti di locazione e di noleggio, dovrebbero essere sempre riservate in esclusiva ai soggetti abilitati all'esercizio della professione di mediatore marittimo, ed in possesso del relativo titolo ⁽²⁵⁾.

È lecito allora concludere richiamando quanto già rilevato in un precedente scritto ⁽²⁶⁾ riguardo sia alla «difficoltà ad inquadrare in maniera sistematica la molteplicità di rapporti negoziali emergenti nel mercato dei servizi legati all'utilizzazione commerciale delle unità da diporto», e sia alla «manifesta inadeguatezza della disciplina in vigore, con riferimento al codice della nautica da diporto, a comprendere e disciplinare i diversi modelli contrattuali che nella prassi vengono impiegati per offrire servizi sempre nuovi e accattivanti ad una clientela sempre più vasta ed esigente», prendendo mestamente atto dell'ennesima occasione persa dal legislatore per porvi rimedio, con la recente riforma del codice della nautica da diporto ⁽²⁷⁾.

GIANFRANCO BENELLI

⁽²⁵⁾ Segnalavano giustamente, come peculiarità di questo particolare segmento di mercato, la «tendenziale convergenza delle attività di intermediazione turistiche verso quelle (riservate) tipiche della mediazione marittima, con il rischio di sfociare nell'abusivismo», M.M. COMENALE PINTO-E.G. ROSAFIO, *Evoluzione della disciplina sul diporto e contratti*, cit., 446.

⁽²⁶⁾ G. BENELLI, *Le crociere con unità da diporto*, cit., 546 s.

⁽²⁷⁾ Cfr. ancora M.M. COMENALE PINTO, *Utilizzazione commerciale delle unità da diporto*, cit., 832, e, in particolare, nota 35.

massimario

AMMINISTRAZIONE

Aeroporti di Roma va qualificata come organismo di diritto pubblico e, quindi, come amministrazione aggiudicatrice, è obbligata all'osservanza del codice degli appalti per qualsiasi procedura contrattuale, per la fase di individuazione dell'altro contraente.

La gestione di strutture, finalizzate ad assicurare la mobilità dei cittadini sul territorio, in conformità ad un diritto costituzionalmente garantito (art. 16 cost.), nonché vero e proprio pilastro della normativa comunitaria, è funzione propria dello Stato, o (secondo la tipologia del trasporto) dell'ente pubblico territoriale minore, con possibilità di gestire tale funzione anche in forma societaria o tramite concessione a privati. La natura privatistica del gestore, o il perseguimento da parte del medesimo di utilità economiche, frutto di efficienza imprenditoriale, non possono mutare la natura della funzione, che resta intrinsecamente pubblicistica.



TAR Lazio-Roma, sez. III, 30 novembre 2017 n. 11841; pres. ed est. De Michele, *M.E.C. s.r.l.* (avv. Santiapichi) c. *Aeroporti di Roma s.p.a.* (Avv. Cintioli e Lo Pinto), *Y.C. s.r.l.* (Avv. Lipani, Sbrana, Mazzoncini), *B.A.F.C. s.r.l.* (avv. Narese, Pandolfi, Marsili Libelli).

* * *

È incostituzionale l'art. 3, comma 3, l. reg. Abruzzo 27 aprile 2017 n. 30, nella parte in cui stabilisce che nell'esercizio delle proprie funzioni i Comuni garantiscono che il rilascio di nuove concessioni avvenga senza pregiudizio del legittimo affidamento degli imprenditori balneari titolari di concessioni rilasciate anteriormente al 31 dicembre 2009.



C. cost. 7 giugno 2018 n. 118; pres. Lattanzi, red. Viganò; *Presidenza del Consiglio dei ministri* (avv. St. Fiorentino) c. *Regione Abruzzo*; in *Foro it.* 2018, I, 2217.

* * *

Il provvedimento con il quale l'autorità portuale dispone in via sperimentale ed assoggettandolo a verifica periodica, il «couso» di un'area demaniale non rientra tra quelli



per i quali l'art. 8, comma 3, lett. h, della legge n. 84/1994 richiede[va] il parere preventivo del Comitato portuale.

TAR Veneto 17 gennaio 2018; pres. Nicolosi, est. Coppari; *Simar s.p.a.* (avv. C. Simeone, A. Zuccolo e G. Simeone) c. *Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Autorità portuale di Venezia e Fincantieri s.p.a.* (avv. N. Creuso e S. Lago); in *Dir. mar.* 2018, 669, con nota di M. GRIMALDI.

* * *

DEMANIO



È costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 3 cost., l'art. 1, commi 732 e 733, della l. 27 dicembre 2013 n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», nella parte in cui non prevede che possano essere integralmente definiti anche i procedimenti giudiziari pendenti alla data del 30 settembre 2013 concernenti il pagamento in favore degli enti diversi dallo Stato titolari dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze.

Non è fondata la questione di costituzionalità dell'art. 1, commi 732 e 733, della legge n. 147/2013, in riferimento all'art. 3 cost. e agli art. 48 ss. della l. cost. 1/1963 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), nella parte in cui disciplina il pagamento agevolato in favore dello Stato dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze dati in gestione alla Regione stessa. Le potestà di determinazione e riscossione del canone per la concessione di aree del demanio marittimo seguono infatti la titolarità del bene e non quella della gestione (sentenze n. 94/2008 e n. 286/2004).

C. cost. 13 aprile 2018 n. 73; pres. Lattanzi, red. Carosi; *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia* (avv. G. Falcon) c. *Presidenza del Consiglio dei ministri* (avv. St. W. Ferrante).

* * *



È incostituzionale l'art. 3, comma 3, l. reg. Abruzzo 27 aprile 2017 n. 30, nella parte in cui stabilisce che nell'esercizio delle proprie funzioni i Comuni garantiscono che il rilascio di nuove concessioni avvenga senza pregiudizio del legittimo affidamento degli imprenditori balneari titolari di concessioni rilasciate anteriormente al 31 dicembre 2009.

C. cost. 7 giugno 2018 n. 118; pres. Lattanzi, red. Viganò; *Presidenza del Consiglio dei ministri* (avv. St. Fiorentino) c. *Regione Abruzzo*; in *Foro it.* 2018, I, 2217.

* * *

È incostituzionale l'art. 3 l. reg. Liguria 10 novembre 2017 n. 25 poiché invade la competenza statale nella materia «tutela della concorrenza» e viola l'art. 117, secondo comma, lett. e, cost., nella parte in cui stabilisce che la regione prevede una specifica disciplina per il rilascio delle concessioni alle imprese balneari liguri e che i comuni individuino le aree destinate alle imprese che soddisfano i requisiti di cui all'art. 2 stessa legge.

È incostituzionale l'art. 4 l. reg. Liguria 10 novembre 2017 n. 25, poiché invade la competenza statale nella materia «tutela della concorrenza» e viola l'art. 117, secondo comma, lett. e, cost., nella parte in cui prevede che la regione, in ambito turistico professionale, attiva azioni ed iniziative tese a realizzare un marchio di qualità quale elemento distintivo per promuovere e tutelare l'impresa balneare ligure in quanto attività radicata nel territorio regionale e rappresentante parte della cultura e storia locale.

È incostituzionale l'art. 6 l. reg. Liguria 10 novembre 2017 n. 25, poiché invade la competenza statale nella materia «tutela della concorrenza» e viola l'art. 117, secondo comma, lett. e, cost., nella parte in cui dispone che, in qualsiasi caso è riconosciuto l'indennizzo del valore aziendale, il titolare dell'impresa balneare ligure può a sua cura e spese dotarsi di una perizia giurata redatta da un tecnico abilitato con la quale viene individuato il valore complessivo dell'azienda, costituito, oltre che dal patrimonio aziendale, dall'avviamento.

C. cost. 5 dicembre 2018 n. 221; *Presidenza del Consiglio dei ministri* c. *Regione Liguria*.

* * *

La tutela dell'affidamento degli operatori balneari riguarda una sfera di competenza riservata in via esclusiva alla legislazione statale, alla quale unicamente spetta disciplinare in modo uniforme relativi limiti e modalità riguardo i titolari delle concessioni già in essere nelle procedure di selezione per il rilascio di nuove concessioni, per la ragione, appunto, che la tutela di tale affidamento incide sui criteri e le modalità di affidamento delle concessioni su beni del demanio marittimo, i quali «devono essere stabiliti nell'osservanza dei principi della concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale, e corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale in forza dell'art. 117, secondo comma, lett. e.

È quindi contrario all'art. 117, secondo comma, lett. e, cost., l'art. 2 della l. reg. Liguria n. 26 del 10 novembre 2017, rubricato «Concessioni demaniali vigenti», il quale



— dopo aver previsto, al comma 1, la tutela del «principio del legittimo affidamento delle imprese balneari titolari di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico ricreativo, in essere ovvero rilasciate anteriormente al 31 dicembre 2009, con la conservazione del diritto alla continuità aziendale» — stabilisce, al comma 2, che «[a]lle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico ricreative attualmente vigenti, è riconosciuta l'estensione della durata della concessione di trenta anni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

È altresì contrario all'art. 117, secondo comma, lett. e, cost. l'art. 4, comma 1, della l. reg. Liguria n. 26 del 2017, che, stabilendo una durata minima (20 anni) e massima (30 anni) delle nuove concessione demaniali, viene a disciplinare un oggetto — la durata, appunto, dell'affidamento in concessione — che è riservato alla competenza dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

C. cost. 9 gennaio 2019 n. 1; pres. Lattanzi, red. Morelli; *Presidenza del Consiglio dei ministri c. Regione Liguria*.

* * *

Le disposizioni dell'art. 1, comma 18, del d.l. 30 dicembre 2009 n. 194 — che proroga i termini di scadenza delle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico-ricreative dapprima al 31 dicembre 2015 e successivamente, con le modifiche apportate dal d.l. 179/2012, fino al 31 dicembre 2020 — si riferiscono esclusivamente alle concessioni nuove, ovvero a quelle sorte dopo la legge n. 88/2001 (che ha abrogato la proroga automatica di cui al d.l. 400/1993) e comunque valide a prescindere dalla proroga automatica di cui al d.l. 400/1993, introdotta nel 1993 ed abrogata nel 2001.

Deve essere disapplicata la normativa di cui all'art. 24, comma 3-septies, del d.l. 24 giugno 2016 n. 113 — il quale dispone la conservazione di validità dei rapporti di concessione demaniale marittima già instaurati e pendenti in base all'art. 18, comma 1, del d.l. 194/2009 — poiché tale disposizione, laddove stabilizza gli effetti della disciplina dichiarata in contrasto con il diritto europolitano dalla Corte di giustizia UE e dalla Corte costituzionale, incorre essa stessa nello stesso vizio di incompatibilità con l'art. 12, § 1 e 2, della dir. 2006/123/CE e, comunque, con l'art. 49 TFUE.

Cass. pen. 16 marzo - 14 maggio 2018 n. 21281; pres. Ramacci, rel. Scarcella, p.g. Spinaci.

* * *

Deve essere disapplicata la disciplina nazionale di proroga legale delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, ivi comprese quelle destinate ad



approdi e porti turistici, perché in contrasto con l'ordinamento eurounitario e più precisamente con l'art. 12, § 1 e 2 della dir. 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e con l'art. 49 TFUE.

Cons. St., sez. VI, 12 febbraio 2018 n. 873; pres. Santoro, est. Lageder; *Regione autonoma della Sardegna* (avv. A. Camba e S. Trinca) c. *Comune di Portoscuso* (avv. P. Franceschi) e *Saromar Gestioni s.r.l.* (avv. F. Gallus); *supra*, 149, con nota di R. Fusco.

* * *

Il provvedimento con il quale l'autorità portuale dispone in via sperimentale ed assoggettandolo a verifica periodica, il «couso» di un'area demaniale non rientra tra quelli per i quali l'art. 8, comma 3, lett. h, della legge n. 84/1994 richiede[va] il parere preventivo del Comitato portuale.



TAR Veneto 17 gennaio 2018; pres. Nicolosi, est. Coppari; *Simar s.p.a.* (avv. C. Simeone, A. Zuccolo e G. Simeone) c. *Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Autorità portuale di Venezia e Fincantieri s.p.a.* (avv. N. Creuso e S. Lago); in *Dir. mar.* 2018, 669, con nota di M. GRIMALDI.

* * *

L'accessione in favore dell'amministrazione delle opere non amovibili costruite sul suolo del demanio marittimo si verifica al termine del periodo di concessione durante il quale le opere furono costruite e tale acquisto si compie in modo automatico per il solo fatto della scadenza della concessione.



L'acquisizione delle opere al demanio avviene anche in mancanza di un atto di incameramento o di una recettizia manifestazione formale di volontà da parte della p.a., atteso che le norme che prevedono l'iscrizione dei beni di proprietà dello Stato in appositi registri di consistenza o di inventario consistono in formalità non costitutive, la cui omissione è incapace di incidere sulla produzione di un effetto traslativo automatico ope legis.

TAR Puglia-Lecce, sez. I, 7 maggio 2018 n. 768; pres. Pasca, est. Moro; *L.A. s.r.l.* (avv. Sticchi Damiani e Caggiulla) c. *Comune di Gallipoli* (avv. Stefanizzo), *Agenzia demanio ed altro.*

* * *

La concessione di un bene demaniale, in quanto comporta la sottrazione del bene stesso all'uso generalizzato per consentire un uso particolare, è un atto ampiamente di-



screzionale, con il quale l'ente proprietario persegue il migliore interesse economico e della migliore fruibilità del bene medesimo. Pertanto, il mancato utilizzo del bene protrattosi per un lungo tempo e non contestato dal ricorrente è motivo sufficiente a sorreggere la scelta dell'Autorità portuale di rientrare nella disponibilità del bene; scelta che appare oltremodo legittima, se si considera che le banchine del porto costituiscono un bene raro e che, dunque, non si può pensare di lasciarle inutilizzate, e che l'art. 47, comma 1, lett. b, c. nav. sanziona con la decadenza dalla concessione il concessionario che non utilizzi in modo continuato il bene concesso.

TAR Friuli Venezia Giulia, sez. I, 24 maggio 2018 n. 168; pres. Settesoldi, est. Tagliasacchi; *I.F.R.C. s.p.a.* (avv. Gerin e Cravera) c. *Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico Orientale Porto di Trieste*.

* * *

Non tutti i manufatti insistenti su aree demaniali partecipano della natura pubblica e dell'inerente qualificazione demaniale della titolarità del sedime, poiché solo ad alcuni, nella stessa dizione della legge, appartiene la natura pertinenziale. Per gli altri (che la legge indica come impianti di difficile o non difficile rimozione) si deve allora riconoscere, per esclusione, la qualificazione di cose immobili di proprietà privata fino a tutta la durata della concessione, evidentemente in forza di un implicito diritto di superficie. È quindi solo con la cessazione effettiva del rapporto nascente dalla concessione che si verifica, con l'accessione al demanio, l'espansione all'immobile sovrastante della natura pubblica del suolo, e perciò viene a sussistere il presupposto per la sua qualificazione funzionale come pertinenza demaniale.

Poiché il principio dell'accessione gratuita di cui all'art. 49 c. nav. non trova applicazione prima dell'avvenuta scadenza e del connesso ritorno del possesso del bene in capo all'ente pubblico, qualora, per effetto di successivi rinnovi, il privato sia sempre rimasto concessionario dell'area mentre la p.a. sia costantemente rimasta estranea al possesso dell'area medesima, conservando la propria posizione di concedente senza soluzione di continuità, non si verificano i presupposti della cessione gratuita allo Stato dell'edificio che, pertanto, rimane di proprietà privata.

TAR Toscana, sez. III, 27 novembre 2018 n. 1551; pres. Trizzino, est. Bellucci; *L. B. e R.M.* (avv. A. Lofrese e C. Lenzetti) c. *Comune di Massa* (avv. F. Panesi e M. Pellegrini), *Agenzia del demanio, Regione Toscana, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero dell'economia e delle finanze*.

✂ ✂ ✂



DIRITTO PROCESSUALE

Ai fini della configurabilità del giudicato esterno, tenuto conto dell'effettiva portata della domanda giudiziale e della decisione nei soli limiti dell'accertamento della questione di fatto e non anche in relazione alle conseguenze giuridiche, sussiste identità di controversie allorché, in caso di partite di merci oggetto dello stesso contratto di trasporto, indirizzate a destinatari diversi ma oggetto della medesima rapina, le parti del giudizio siano le medesime, ed il petitum sia costituito dalla domanda di pagamento del mittente per i danni subiti. In tal caso, infatti, le questioni giuridiche sono le stesse, gli elementi documentali i medesimi e la decisione relativa alla sussistenza del caso fortuito è preliminare in entrambi i casi, mentre è ininfluente il riferimento ai diversi destinatari finali del trasporto, perché non sono le parti del giudizio, nonché la circostanza che si tratti di merce di differente valore e consistenza.



Cass., sez. III, 4 dicembre 2018 n. 31249; pres. Vivaldi, rel. Positano; *Cisco System International B.V.* (avv. Sperati, Kielland e Bressler) c. *Tnt Express Nederland RV* (avv. Adragna e Totaro) e *Arcese Trasporti S.p.a.* (avv. Romanelli).

* * *

Il principio fondamentale in materia di «forum non conveniens» è quello stabilito nel caso «Spiliada», in base al quale una corte inglese declinerà la propria giurisdizione se accerta che vi sia un altro foro, che abbia giurisdizione e che sia più appropriato per il giudizio, nel senso che in tale foro la causa possa essere giudicata in modo più adeguato nell'interesse delle parti e della giustizia. L'onere della prova nel convincere la corte inglese ad esercitare la propria discrezionalità grava sulla parte che chiede la declinatoria di giurisdizione.



In una controversia in materia di collisione, ai fini dell'esercizio della discrezionalità della corte inglese nel declinare la propria giurisdizione in base al «forum non conveniens» ha grande rilievo la circostanza che la giurisdizione inglese sia fondata su una norma positiva (art. 1 della Convenzione di Bruxelles del 1952 sulla giurisdizione civile in materia di urto), mentre non è decisivo che il foro alternativo sia quello del luogo in cui si è verificata la collisione quando non vi sia controversia sulla dinamica dei fatti e sull'attribuzione della responsabilità.

The owner of the ship «Al Khattiya» c. The owner of the ship «Jag Laadki»; giudice Bryan; **Queen's Bench Division Admiralty Court 1 marzo 2018;** in *Dir. mar.* 2018, 718.

✂ ✂ ✂

GARANZIE



Il creditore munito di privilegio speciale ex art. 552 c. nav. ha diritto di procedere al sequestro conservativo per il solo fatto dell'esistenza del privilegio, a prescindere dall'esistenza o meno del periculum in mora, in quanto il sequestro della nave in tal caso costituisce il modo di esercizio del privilegio, necessario ai sensi dell'art. 558 c. nav. per impedire il decorso del termine stabilito per l'esistenza della garanzia dall'art. 558 c. nav. venendo quindi ad assumere la funzione di vero e proprio mezzo di attuazione della garanzia.

Trib. Genova 1 febbraio 2017; g.u. Scotto; Mario Gentile (avv. R. Abbate) c. *Everton company Ltd.*; in *Dir. mar.* 2018, 697.

IMPRESE DI NAVIGAZIONE E TRASPORTO



Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale degli art. 4 e 5, commi 2, lett. g, e 8, del d.lg. 22 dicembre 2000 n. 395 (di attuazione della dir. 98/76/CE riguardante l'accesso alla professione di trasportatore su strada), sollevate, in riferimento agli art. 3, 24 e 113 cost. Infatti, il provvedimento di revoca e cancellazione dall'albo nazionale degli autotrasportatori per effetto di una condanna penale definitiva per violazione degli obblighi in materia previdenziale ed assistenziale non ha carattere punitivo o afflittivo e non si configura quale pena accessoria, ma è una misura conseguente alla constatazione della sopravvenuta perdita dei «requisiti di onorabilità» prescritti per l'esercizio dell'attività in questione, che devono permanere in corso di attività.

C. cost. 17 luglio 2018 n. 161; pres. Lattanzi, red. Amato; *Ditta FAI di Ferroni Ivano* (avv. A. Cervo) c. *Provincia di Ferrara*.



L'art. 19, § 2, primo comma, del reg. (CE) n. 561/2006 del 15 marzo 2006, relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada, deve essere interpretato nel senso che esso autorizza direttamente le autorità competenti di uno Stato membro a infliggere una sanzione a un'impresa o a un suo dirigente per un'infrazione a tale regolamento, constatata sul suo territorio e non ancora sanzionata, anche se tale infrazione è stata commessa sul territorio di un altro Stato membro nel quale tale impresa ha sede.

C. giust. UE 26 settembre 2018, C-513/17; pres. e rel. Rosas, avv. gen. Bobek; *Josef Baumgartner c. Bundesamt für Güterverkehr*.

INFRASTRUTTURE DEI TRASPORTI

È incostituzionale l'art. 1, comma 478, l. 28 dicembre 2015 n. 208, nella parte in cui definisce come corrispettivi le somme dovute dalle società aeroportuali in relazione ai servizi antincendio, in riferimento all'art. 3 cost.



C. cost. 20 luglio 2018 n. 167; pres. Lattanzi, red. Coraggio; *Soc. Sagat ed altri* (avv. Mormino) c. *ENAC ed altri*, Pres. Cons. ministri (avv. St. Figliola).

Il vincolo di inedificabilità nella zona di rispetto aeroportuale trova la sua ragione d'essere nell'esigenza di garantire la sicurezza del volo, segnatamente nelle situazioni di maggiore criticità afferenti al decollo ed all'atterraggio dei velivoli. Esso si impone, ai sensi degli art. 714 ss. c. nav., a partire dal momento in cui interviene il decreto ministeriale che individua, unitamente alla destinazione o meno dell'aeroporto al traffico strumentale e notturno, la direzione e la lunghezza di atterraggio, il livello medio dell'aeroporto e dei tratti di perimetro corrispondenti alle direzioni di atterraggio. Tali vincoli hanno quale unico presupposto l'esistenza di un aeroporto, per cui la compilazione dell'apposita mappa delle zone soggette a limitazioni costituisce una circostanza meramente ricognitiva, essendo prevista per ragioni essenzialmente pratiche finalizzate ad evitare che si renda di volta in volta necessario eseguire accertamenti tecnici per stabilire la sussistenza e la misura dello stesso vincolo.



Se gli organi competenti non hanno adottato un «piano di rischio» relativo alle zone limitrofe alle aree aeroportuali, non significa che non sussistano rischi o che si debba agire e «provvedere» come se i predetti rischi non esistessero; pur in mancanza del «piano di rischio», o in pendenza del procedimento per la sua adozione, i controlli in ordine alle situazioni che dovrebbero essere regolate dal predetto strumento pianificatorio, non devono affatto essere omessi; in tali ipotesi ogni potestà di giudizio, anche di merito è devoluta all'Enac, organo istituzionalmente preposto proprio alla tutela della sicurezza negli aeroporti e nelle zone di rispetto ad essi limitrofe.

Cons. St., sez. IV, 14 maggio 2018 n. 2858; pres. Poli, est. D'Angelo; *Re-Investimenti s.r.l.* (avv. L. Rispoli e E. Soprano) c. *Comune di Napoli* (avv. F.M. Ferrari e G. Piz-za), *ENAC – Ente nazionale aviazione civile* (avv. St. P. Marchini).



La società Aeroporti di Roma va ricompresa nella categoria degli «enti aggiudicatori» di cui al punto 1.2. dell'art. 3, lett. e) del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (codice dei contratti pubblici) che contempla quei soggetti che «pur non essendo amministrazioni aggiudicatrici né imprese pubbliche, esercitano una o più attività tra quelle di cui agli art. da 115 a 121 e operano in virtù di diritti speciali o esclusivi concessi loro dall'autorità competente». Non può quindi essere qualificata come organismo di diritto pubblico di cui all'art. 3, lett. d), codice dei contratti pubblici perché è priva del requisito di cui al punto 1) del menzionato art. 3 (c.d. requisito teleologico), non risultando la stessa costituita «per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale». Osta al riconoscimento del requisito in questione la circostanza che la società, operante in un mercato concorrenziale, sia gestita secondo criteri di efficacia e redditività tipici dell'imprenditore privato e con assunzione del rischio di impresa. AdR è una società privata che agisce, sopportando il connesso rischio d'impresa, in un mercato concorrenziale, quale deve indubbiamente ritenersi quello tra scali aeroportuali, nel quale i diversi gestori si confrontano mirando ad incentivare l'afflusso di vettori aerei (e quindi di passeggeri), attraverso la leva dei servizi offerti e dei diritti aeroportuali. Nel descritto quadro diventa allora irrilevante che la società sia stata costituita per soddisfare un interesse di carattere generale quale è quello alla mobilità, perché ciò che assume preminenza è la modalità con cui il detto bisogno viene perseguito.

Devono ritenersi incluse nel perimetro di cui all'art. 119 del codice dei contratti pubblici tutte le attività necessarie a soddisfare le esigenze del traffico aereo, dal momento dell'atterraggio a quello del decollo, nonché quelle immediatamente e direttamente correlate allo svolgimento del servizio di trasporto, che riguardano merci e passeggeri. Ne consegue che l'acquisizione di beni o servizi funzionali ad attività estranee al settore speciale costituente il «core business» del concessionario o ad esso solo indirettamente connesse, non è soggetta all'esperimento di procedure ad evidenza pubblica.

Il servizio di manutenzione biennale correttiva ed evolutiva su applicazioni software per la gestione di alcuni dei processi aziendali generali (quali acquisti, fatturazioni, vendor rating, certificazioni antimafia, tesseramenti, richiesta di tesserini), rappresentano applicazioni comuni a qualunque altra realtà aziendale, prive di una funzione diretta e immediata rispetto alle specifiche attività svolte da AdR nell'ambito del settore speciale di propria pertinenza.

Cons. St., sez. V, 19 novembre 2018 n. 6534; pres. Severini, est. Maggio; *Aeroporti di Roma s.p.a.* (avv. A. Botto e F. Pacciani) c. *I.Con s.r.l.* (avv. P. Sansone, E.L. Bonsignori e F. M. Bianchi) e *Docflow Italia S.p.a.* e *Adr Tel s.p.a.*

La società Aeroporti di Roma va ricompresa nella categoria degli «enti aggiudicatori» di cui al punto 1.2. dell'art. 3, lett. e) del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (codice dei contratti pubblici) che contempla quei soggetti che «pur non essendo amministrazioni aggiudicatrici né imprese pubbliche, esercitano una o più attività tra quelle di cui agli art. da 115 a 121 e operano in virtù di diritti speciali o esclusivi concessi loro dall'autorità competente». Non può quindi essere qualificata come organismo di diritto pubblico di cui all'art. 3, lett. d), codice dei contratti pubblici perché è priva del requisito di cui al punto 1) del menzionato art. 3 (c.d. requisito teleologico), non risultando la stessa costituita «per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale». Osta al riconoscimento del requisito in questione la circostanza che la società, operante in un mercato concorrenziale, sia gestita secondo criteri di efficacia e redditività tipici dell'imprenditore privato e con assunzione del rischio di impresa. AdR è una società privata che agisce, sopportando il connesso rischio d'impresa, in un mercato concorrenziale, quale deve indubbiamente ritenersi quello tra scali aeroportuali, nel quale i diversi gestori si confrontano mirando ad incentivare l'afflusso di vettori aerei (e quindi di passeggeri), attraverso la leva dei servizi offerti e dei diritti aeroportuali. Nel descritto quadro diventa allora irrilevante che la società sia stata costituita per soddisfare un interesse di carattere generale quale è quello alla mobilità, perché ciò che assume preminenza è la modalità con cui il detto bisogno viene perseguito.

Devono ritenersi incluse nel perimetro di cui all'art. 119 cod. contratti pubblici tutte le attività necessarie a soddisfare le esigenze del traffico aereo, dal momento dell'atterraggio a quello del decollo, nonché quelle immediatamente e direttamente correlate allo svolgimento del servizio di trasporto, che riguardano merci e passeggeri. Ne consegue che l'acquisizione di beni o servizi funzionali ad attività estranee al settore speciale costituente il «core business» del concessionario o ad esso solo indirettamente connesse, non è soggetta all'esperimento di procedure ad evidenza pubblica.

Il servizio di cambiavalute presso lo scalo aeroportuale rappresenta un servizio di natura commerciale offerto ai passeggeri privo una funzione diretta e immediata rispetto alle specifiche attività svolte da AdR nell'ambito del settore speciale di propria pertinenza (attività di «aviation»).

Cons. St, sez. V, 12 dicembre 2018 n. 7031; pres. Franconiero, est. Quadri; *Aeroporti di Roma s.p.a.* (avv. Cintioli e Lo Pinto) c. *Yex Change s.r.l.* (avv. Lipani, Sbrana e Mazzoncini) e *Mc Exact Change s.r.l.*

* * *

Aeroporti di Roma va qualificata come organismo di diritto pubblico e, quindi, come amministrazione aggiudicatrice, è obbligata all'osservanza del codice degli appalti per qualsiasi procedura contrattuale, per la fase di individuazione dell'altro contraente.



La gestione di strutture, finalizzate ad assicurare la mobilità dei cittadini sul territorio, in conformità ad un diritto costituzionalmente garantito (art. 16 cost.), nonché vero e proprio pilastro della normativa comunitaria, è funzione propria dello Stato, o (secondo la tipologia del trasporto) dell'ente pubblico territoriale minore, con possibilità di gestire tale funzione anche in forma societaria o tramite concessione a privati. La natura privatistica del gestore, o il perseguimento da parte del medesimo di utilità economiche, frutto di efficienza imprenditoriale, non possono mutare la natura della funzione, che resta intrinsecamente pubblicistica.

La parte II del codice degli appalti non è applicabile solo alla struttura aeroportuale, intesa come complesso degli impianti finalizzati al decollo e all'atterraggio di aeromobili, con esclusione di ogni altro servizio. Non depongono in tal senso l'ampiezza della nozione di cui all'art. 119 del codice degli appalti («attività relative allo sfruttamento di un'area geografica, ai fini della messa a disposizione di aeroporti»), né la nozione dei diritti aeroportuali, che si ricava dalla direttiva CEE 2009/12, secondo cui «la principale funzione e attività commerciale degli aeroporti consiste nell'assicurare il compimento di tutte le operazioni relative agli aeromobili, dal momento dell'atterraggio al momento del decollo [...] in modo da consentire ai vettori aerei di fornire servizi di trasporto [...]. A tal fine, gli aeroporti mettono a disposizione una serie di infrastrutture e di servizi, connessi all'esercizio degli aeromobili e alle operazioni relative ai passeggeri e alle merci».

Il servizio di «cambiavalute» presso gli aeroporti è di immediata utilità per i passeggeri, sia in partenza che in arrivo, al fine di consentire agli stessi di disporre della valuta corrente nel paese di destinazione; si tratta, dunque, di un servizio non strettamente funzionale al volo, ma senz'altro ricompreso nella più recente concezione dell'aeroporto, come luogo in cui vengono messe a disposizione degli utenti «infrastrutture e servizi, connessi all'esercizio degli aeromobili e alle operazioni relative ai passeggeri e alle merci».

TAR Lazio – Roma, sez. III, 30 novembre 2017 n. 11841; pres. ed est. De Michele, M.E.C. s.r.l. (avv. Santiapichi) c. Aeroporti di Roma s.p.a. (Avv. Cintioli e Lo Pinto), Y.C. s.r.l. (Avv. Lipani, Sbrana, Mazzoncini), B.A.F.C. s.r.l. (avv. Narese, Pandolfi, Marsili Libelli).

* * *

Deve essere disapplicata la disciplina nazionale di proroga legale delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, ivi comprese quelle destinate ad approdi e porti turistici, perché in contrasto con l'ordinamento eurounitario e più precisamente con l'art. 12, par. 1 e 2 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e con l'art. 49 TFUE.



Cons. St., sez. VI, 12 febbraio 2018 n. 873; pres. Santoro, est. Lageder; *Regione autonoma della Sardegna* (avv. A. Camba e S. Trinca) c. *Comune di Portoscuso* (avv. P. Franceschi) e *Saromar Gestioni s.r.l.* (avv. F. Gallus); *supra*, 149, con nota di R. Fusco.

LAVORO NELLE IMPRESE

L'art. 19, punto 2, lett. a, del reg. (CE) n. 44/2001 sulla competenza giurisdizionale, deve essere interpretato nel senso che, nel caso di ricorso presentato da un membro del personale di volo di una compagnia aerea o messo a sua disposizione e al fine di determinare la competenza del giudice adito, la nozione di «luogo in cui il lavoratore svolge abitualmente la propria attività» non è equiparabile a quella di «base di servizio», ai sensi dell'allegato III del reg. (CEE) n. 3922/91, concernente l'armonizzazione di regole tecniche e di procedure amministrative nel settore dell'aviazione civile, come modificato dal reg. (CE) n. 1899/2006. La nozione di «base di servizio» costituisce nondimeno un indizio significativo per determinare il «luogo in cui il lavoratore svolge abitualmente la propria attività».



C. giust. UE 14 settembre 2017, C-168/16 e 169/16; pres. Ilesič, rel. Toader, avv. gen. Saugmandsgaard Øe; *Sandra Nogueira, Victor Perez Ortega, Virginie Mauguit, Maria Sanchez Odogherty, José Sanchez Navarro* c. *Crewlink Ireland Ltd.* (avv. S. Corbanie e F. Harmel) e *Miguel José Moreno Osacar* (avv. S. Gilson e F. Lambinet) c. *Ryanair Designated Activity Company* (avv. S. Corbanie, F. Harmel, E. Valida e G. Metaxas-Maranghidis), *supra*, 121.

L'art. 8, paragrafi 6 e 8 del Regolamento (CE) n. 561/2006, relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada, deve essere interpretato nel senso che un conducente non può effettuare i periodi di riposo settimanali regolari di cui al predetto art. 8, paragrafo 6, a bordo del proprio veicolo.



C. giust. UE 20 dicembre 2017, C-102/16 e 169/16; pres. Levits, rel. Berger; *Vadi-trans Ns Bvba* c. *Belgische Staat*; in *Dir. mar.* 2018, 652, con nota di E. DALFINO.

MARE

L'art. 220, § 6, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, firmata a Montego Bay il 10 dicembre 1982, e l'art. 7, § 2, della dir. 2005/35/CE, relativa all'inqui-



namento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni (quale modificata dalla dir. 2009/123/CE), devono essere interpretati nel senso che l'espressione «prove chiare e oggettive», ai sensi della prima di tali disposizioni, e l'espressione «elementi di prova chiari e obiettivi», ai sensi della seconda, riguardano non soltanto la perpetrazione di una violazione, bensì parimenti la prova delle conseguenze della medesima.

L'espressione «costa o [...] interessi connessi», di cui all'art. 220, § 6, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, e l'espressione «litorale o [...] interessi connessi», di cui all'art. 7, § 2, della dir. 2005/35/CE (quale modificata dalla dir. 2009/123/CE), devono essere interpretate nel senso che possiedono, in linea di principio, lo stesso significato dell'espressione «litorali o interessi connessi», di cui all'art. I, § 1, e all'art. II, § 4, della Convenzione internazionale sull'intervento in alto mare in caso di sinistri che causino o possano causare inquinamento da idrocarburi, conclusa a Bruxelles il 29 novembre 1969, fermo restando che il medesimo art. 220, § 6, si applica anche alle risorse non biologiche del mare territoriale dello Stato costiero e a qualsiasi risorsa della sua zona economica esclusiva.

L'art. 220, § 6, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare e l'art. 7, § 2, della dir. 2005/35/CE (quale modificata dalla dir. 2009/123/CE), devono essere interpretati nel senso che le risorse del mare territoriale o della zona economica esclusiva di uno Stato costiero, ai sensi di tali disposizioni, riguardano le specie pescate ma anche le specie viventi associate alle specie pescate o da esse dipendenti, quali le specie animali e vegetali di cui si nutrono le specie pescate.

Non occorre, in linea di principio, tenere conto della nozione di «inquinamento grave», di cui all'art. 220, § 5, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, ai fini dell'applicazione dell'art. 220, § 6, della medesima e dell'art. 7, § 2, della dir. 2005/35/CE (quale modificata dalla dir. 2009/123/CE), e, in particolare, ai fini della valutazione delle conseguenze di una violazione, quali definite in dette disposizioni.

Ai fini della valutazione delle conseguenze di una violazione, quali definite all'art. 220, § 6, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare e all'art. 7, § 2, della dir. 2005/35/CE (quale modificata dalla dir. 2009/123/CE), devono essere presi in considerazione tutti gli indizi che consentano di dimostrare che un danno è stato provocato o rischia di essere provocato ai beni e agli interessi connessi dello Stato costiero, e occorre valutare l'entità del danno provocato o che rischia di essere provocato a tali beni o a tali interessi, tenendo conto, in particolare: (i) del carattere cumulativo del pregiudizio a diversi, se non a tutti i beni e a tutti gli interessi connessi in questione nonché delle differenze di vulnerabilità dello Stato costiero per quanto riguarda i pregiudizi ai vari beni e interessi connessi; (ii) delle ripercussioni negative prevedibili degli scarichi su detti beni e interessi connessi, sulla base non solo dei dati scientifici disponibili, bensì parimenti della natura della o delle sostanze nocive contenute negli scarichi in questione nonché del volume, della direzione, della velocità e della durata di propagazione dei medesimi.

Le particolari caratteristiche geografiche ed ecologiche e la vulnerabilità della zona del Mar Baltico incidono sulle condizioni di applicazione dell'art. 220, § 6, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare e dell'art. 7, § 2, della dir. 2005/35/CE (quale modificata dalla dir. 2009/123/CE), per quanto riguarda la definizione ed il livello di gravità della violazione nonché, in modo tuttavia non automatico, sulla valutazione dell'entità del danno che tale violazione abbia provocato ai beni e agli interessi connessi dello Stato costiero.

L'art. 1, § 2, della dir. 2005/35/CE (quale modificata dalla dir. 2009/123/CE), deve essere interpretato nel senso che non consente agli Stati membri di imporre misure più rigorose, conformi al diritto internazionale, rispetto a quelle contemplate dall'art. 7, § 2, della direttiva medesima, ove quest'ultimo sia applicabile, fermo restando che gli Stati costieri sono legittimati ad adottare altre misure di portata equivalente a quelle previste al suddetto art. 220, § 6.

C. giust. UE 11 luglio 2018, C-15/17; pres. Bay Larsen, rel. Malenovsky, avv. gen. Wahl; *Bosphorus Queen Shipping Ltd. Corp.* (avv. P. Karhu) c. *Rajavartiolaitos*.

NOLEGGIO

Il termine «act» nell'Inter-Club Agreement deve essere inteso nel suo significato ordinario e non in quello di atto colpevole.

Transgrain Shipping (Singapore) Pte. Ltd. c. Yangtze Navigation (Hong Kong) Co. Ltd.; giudici Longmore, Hamblen e Henderson; **UK Court of Appeal 13 dicembre 2017;** in *Dir. mar.* 2018, 717.



La clausola che rende il comandante responsabile dell'operato degli stevedores non costituisce un «similar amendment» ai fini della cl. 8(b) del NYPE Inter-Club Agreement e non ha quindi l'effetto di modificare la disposizione che pone per il 100% a carico dei noleggiatori i danni al carico causati dalla movimentazione («loading, stowage, lashing, discharge, storage or other handling») del carico.



Agile Holdings Corporation c. Essar Shipping Ltd.; giudice Waksman; **Queen's Bench Division Commercial Court 11 maggio 2018;** in *Dir. mar.* 2018, 721.

PESCA



Appartiene al giudice ordinario la giurisdizione in ordine all'impugnazione del provvedimento di rigetto dell'istanza di cancellazione della sanzione accessoria della annotazione di punti sulla licenza di pesca. Al fine del riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, è infatti necessario distinguere tra sanzioni punitive e misure ripristinatorie, riconoscendo solo nel secondo caso la giurisdizione del giudice amministrativo, in quanto, nel caso di sanzioni punitive, queste hanno carattere meramente afflittivo (come è il caso della sanzione accessoria stabilita in materia di pesca dal d. lgs. 9 gennaio 2012 n. 4), e sono ricollegate al verificarsi in concreto della fattispecie legale, restando esclusa ogni discrezionalità in ordine all'irrogazione, con la conseguenza che la contestazione dell'intimato si risolve nel dedurre il proprio diritto soggettivo a non subire le limitazioni economiche imposte, fuori dei casi espressamente previsti dalla legge.

TAR Molise, sez. I, 7 dicembre 2018 n. 689; pres. Silvestri, est. Ciliberti; M. G. (avv. C. Paoletti) c. *Capitaneria di porto di Termoli, Ministero delle politiche agricole e Ministero delle infrastrutture e trasporti.*

REATI E INFRAZIONI AMINISTRATIVE



Il reato di abusiva occupazione di spazio demaniale marittimo si configura anche in caso di occupazione protrattasi oltre la scadenza del titolo, a nulla rilevando l'esistenza della pregressa concessione e la tempestiva presentazione dell'istanza di rinnovo, attesa la natura costitutiva del diritto e non meramente autorizzatoria del provvedimento amministrativo di concessione.

Cass. pen. 16 marzo - 14 maggio 2018 n. 21281; pres. Ramacci, rel. Scarcella, p.g. Spinaci.

RIMORCHIO



Al fine di contestare il provvedimento di diniego di rilascio di una seconda concessione per il servizio di rimorchio portuale, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato dovrebbe condurre una compiuta analisi dello specifico mercato dei servizi di rimorchio in un determinato porto, al fine di evidenziare il carattere effettivamente con-

tendibile di detto mercato, avuto riguardo a) alla dubbia proficuità individuale, in termini di ricavi di esercizio, del servizio di rimorchio ove esercitato da più operatori e b) alla incerta maggiore proficuità collettiva correlata all'azione di più operatori sullo specchio acqueo del porto in rapporto alle esigenze pubbliche correlate all'ottimale svolgimento del servizio.

Cons. reg. sic. 9 ottobre 2017 n. 428; pres. Zucchelli, est. Castriota Scanberg; *Autorità garante della concorrenza e del mercato* (avv. A. Saitta e A. Piazza) c. *Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Capitaneria di porto di Milazzo, Capieci s.p.a.* (avv. E. Soprano e D. De Luca), *Confitarma* (avv. P. Leozappa e I. Scardina), *Associazione italiana armatori di rimorchiatori* (avv. F. Munari e G. Corso) e *Federimorchiatori* (avv. N. Adragna, A. Zampone e N. Messina).

* * *

Il provvedimento di diniego di rilascio di una seconda concessione per il servizio di rimorchio portuale, fondato sull'art. 2 del Regolamento per il servizio di rimorchio delle navi nel porto di Milazzo (approvato con decreto dell'allora Ministero della Marina Mercantile del 22 febbraio 1970) che, con formulazione ricorrente negli atti regolatori generali delle attività portuali, prevede il rilascio di una sola concessione per il servizio di rimorchio, non richiede da parte dell'Autorità marittima un onere motivazionale particolarmente stringente, tenuto conto altresì delle oggettive difficoltà di contemperare le esigenze pubbliche di sicurezza dei trasporti marittimi e di incolumità delle persone e di gestione delle emergenze in mare con la presenza di più operatori nella gestione dei servizi di rimorchio.



Cons. reg. sic. 9 ottobre 2017 n. 429; pres. Zucchelli, est. Castriota Scanberg; *Rimorchiatori siciliani s.r.l.* (avv. A. Abbamonte, A. Serino e C. Briguglio) c. *Capitaneria di porto di Milazzo - Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Capieci s.p.a.* (avv. E. Soprano e D. De Luca), *Confitarma* (avv. P. Leozappa e I. Scardina), *Associazione italiana armatori di rimorchiatori* (avv. F. Munari e G. Corso); in *Dir mar.* 2018, 656, con nota di L. GIUNTA.

* * *

SERVIZI DI TRASPORTO

L'art. 7, § 2, del reg. (CE) n. 1370/2007 del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, deve essere interpretato nel senso che: (a) l'obbligo di preinformazione da esso previsto si applica ad appalti di servizi pub-



blici di trasporto con autobus che sono, in linea di principio, aggiudicati conformemente alle procedure previste dalla dir. 2014/24/UE del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici, o dalla dir. 2014/25/UE del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali; (b) la violazione di tale obbligo di preinformazione non comporta l'annullamento della gara d'appalto di cui trattasi purché i principi di equivalenza, di effettività e di parità di trattamento siano rispettati.

C. giust. UE 20 settembre 2018, C-518/17; pres. Vajda, rel. Juhász, avv. gen. Campos Sánchez-Bordona; *Stefan Rudigier* (avv. C. Casati) c. *Salzburger Verkehrsverbund GmbH*.

* * *

È legittimo l'annullamento del bando di gara disposto dalla Regione nell'esercizio del suo potere di autotutela, qualora l'affidamento di contratti di servizio pubblico individuati sulla base dell'art. 4 del regolamento Cee n. 3577 del 1992 sia in violazione della disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato.

Il regime degli obblighi di servizio pubblico deve essere circoscritto a parti specifiche del servizio di cabotaggio e, a tale fine, occorre distinguere tra ciò che serve ad assicurare la continuità (o la coesione) territoriale della popolazione residente nelle isole minori e ciò che è invece rivolto a beneficio dell'industria turistica.

Cons. reg. sic. 30 luglio 2018 n. 459; pres. De Nictolis, est. Simonetti; *Liberty Lines s.p.a.* (avv.ti A. Abbamonte, F. Tedeschini e C. Morace) c. *Regione Sicilia, Assessorato regionale delle infrastrutture e della mobilità e Assessorato regionale dell'economia; supra*, 159, con nota di C. TINCANI.

✂ ✂ ✂

SOCCORSO E RECUPERO

Sebbene sia già intervenuto un altro mezzo di soccorso, la situazione di pericolo deve ritenersi ancora sussistente se l'attività di tale mezzo non è sufficiente a neutralizzare tutti i fattori di rischio.

Deve escludersi la partecipazione all'attività di soccorso di un mezzo intervenuto in un momento in cui la situazione di pericolo era ormai cessata.

L'art. 15 della Convenzione di Londra del 1989, che prevede che il compenso venga ripartito tra i soccorritori, deve essere inteso nel senso che tale ripartizione sia effettuata in proporzione all'utilità dell'opera prestata da ciascuno di essi, a nulla rilevando che ta-



luno di essi non abbia fatto richiesta di compenso, non potendo in tal caso verificarsi un accrescimento del credito a favore degli altri soccorritori.

Al fine della valutazione della nave salvata devono preferirsi le risultanze che si basano sul complesso delle vendite registrate in banche dati di navi di tipologia simile, piuttosto che un calcolo matematico del valore intrinseco.

L'art. 13.2 della Convenzione di Londra del 1989 prevede che il pagamento del compenso sia effettuato dai proprietari dei beni salvati in proporzione al rispettivo valore; pertanto ciascun soggetto risponde soltanto nei limiti del valore dei propri beni salvati, senza alcuna solidarietà passiva per il compenso dovuto a chi abbia effettuato il soccorso.

Per il soccorso di una nave del valore salvato di circa euro 24 milioni, senza pericolo né per i soccorritori né per l'equipaggio della nave, durato circa 2 ore, è dovuto un compenso dell'1,50%, di cui la metà spetta ad uno dei soccorritori.

App. Genova 18 aprile 2018; pres. e rel. Casanova; *Carmelo Noli s.r.l.* (avv. M. Riolfo e E. Ardia) c. *Augusta Due s.r.l.* (avv. M. Dardani e L. Di Marco); in *Dir. mar.* 2018, 680, con nota di M. MARESCA.

TRASPORTO DI COSE

In base all'art. 18 della Convenzione di Montreal del 1999, la definizione di «Carriage by air» al quale si applica la Convenzione, non comprende né i tratti di trasporto stradale al di fuori di un aeroporto che vengano effettuati con il consenso dell'avente diritto al carico, né la giacenza, funzionale a tale trasporto stradale, nel magazzino, posto al di fuori di un aeroporto, del vettore stradale.



Underwriters at Lloyd's v. Expeditors Korea Ltd. e Forward Air Inc.; giudici Jordan, Jill Pryor, Proctor; **U.S. Court of Appeals (11th Cir.) 16 febbraio 2018;** in *Dir. mar.* 2018, 733, con nota di C. BEINIS.

I costi minimi determinati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti costituiscono, nel disegno del legislatore, un limite al di sotto del quale potrebbero venire compromessi i livelli di sicurezza nella circolazione stradale, in virtù di uno sfruttamento eccessivo delle risorse umane e materiali da parte delle imprese di trasporto. Sebbene sia evidente che la sicurezza stradale trovi più diretta tutela nelle disposizioni in materia di circolazione e nelle relative sanzioni, non appare irragionevole né arbitrario che il legi-



slatore persegua tale obiettivo anche con strumenti indiretti, attraverso un sistema tariffario che eviti un'attività d'impresa che potrebbe portare all'adozione di comportamenti poco compatibili con la sicurezza stradale. La disciplina introdotta dall'art. 83-bis del d. l. n. 112 del 2008, inoltre, prevedendo solo corrispettivi minimi basati su costi incomprimibili ed essenziali, lascia alle parti una maggiore autonomia negoziale rispetto alle tariffe a forcella, con limitazioni all'iniziativa economica privata che appaiono ragionevoli e proporzionate e compatibili con i principi costituzionali. È pertanto infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83-bis, commi 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10 e 11, del d. l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, in l. 6 agosto 2008, n. 133, nella parte in cui introduce una tariffa minima per i trasporti nazionali di merci su strada per conto terzi, in riferimento agli artt. 3 e 41 cost.

C. cost. 2 marzo 2018 n. 47; pres. Lattanzi, red. Amato; *Ondulati Giusti s.p.a. c. Fallimento GFM Trasporti s.r.l.*; in *Foro it.* 2018, I, 1091.

* * *

Il mittente che domandi al vettore il risarcimento del danno patito in conseguenza della perdita della merce trasportata, ha il solo onere di provare la perdita del carico ed il valore di esso, ma non anche di avere indennizzato il destinatario della merce per il mancato arrivo di questa a destinazione; spetterà invece al vettore, quale onerato della prova del fatto impeditivo della pretesa attorea, dimostrare che il mittente aveva già percepito dal destinatario il prezzo della merce poi andata perduta, e che il destinatario non gliene ha chiesto la restituzione.

Cass., sez. VI, 12 gennaio 2018 n. 702; pres. Amendola, rel. Rossetti; *HDI-Gerling Industrie Versicherung AG* (avv. D. Milito Pagliara e A. Salesi) c. *M&D Trasporti s.a.s. di Dominici Giuseppe & C., Interlaziare Trasporti-Spedizioni s.p.a. e Interlaziare Trasporti-Spedizioni s.p.a.* (avv. R. Sperati e C. Molisani); *supra*, 181, con nota di G. MAR-CHIAFAVA.

* * *

Ai fini della configurabilità del giudicato esterno, tenuto conto dell'effettiva portata della domanda giudiziale e della decisione nei soli limiti dell'accertamento della questione di fatto e non anche in relazione alle conseguenze giuridiche, sussiste identità di controversie allorché, in caso di partite di merci oggetto dello stesso contratto di trasporto, indirizzate a destinatari diversi ma oggetto della medesima rapina, le parti del giudizio siano le medesime, ed il petitum sia costituito dalla domanda di pagamento del mittente per i danni subiti. In tal caso, infatti, le questioni giuridiche sono le stesse, gli elementi

documentali i medesimi e la decisione relativa alla sussistenza del caso fortuito è preliminare in entrambi i casi, mentre è ininfluyente il riferimento ai diversi destinatari finali del trasporto, perché non sono le parti del giudizio, nonché la circostanza che si tratti di merce di differente valore e consistenza.

Cass., sez. III, 4 dicembre 2018 n. 31249; pres. Vivaldi, rel. Positano; *Cisco System International B.V.* (avv. Sperati, Kielland e Bressler) c. *Tnt Express Nederland RV* (avv. Adragna e Totaro) e *Arcese Trasporti S.p.a.* (avv. Romanelli).

* * *

La disposizione di cui all'art. 13 della CMR è perfettamente sovrapponibile a quella dell'art. 1689 c.c., in forza della quale la legittimazione all'azione nei confronti del vettore si crea in capo al destinatario al momento della riconsegna della merce.

La regola del trasferimento della legittimazione al destinatario con la consegna della merce resta valida anche in caso di consegna parziale. In tale ipotesi, infatti, si deve considerare come l'obbligazione di trasporto si presenti come tendenzialmente inscindibile, sicché al momento della riconsegna, anche parziale, o della richiesta di riconsegna al vettore della parte non andata persa o danneggiata, tutti i diritti inerenti al trasporto transitano nella sfera giuridica del destinatario.

La inscindibilità della legittimazione in base all'art. 1689 c.c. nei confronti del vettore esclude che possa permanere in capo al mittente, che abbia subito un effettivo pregiudizio, una legittimazione parziale concorrente con quella del destinatario.

App. Milano 17 maggio 2018; pres. Vigorelli, rel. Schiaffino; *Wiener Stadtische Versicherung AG* (avv. A. Pesce e P. Mariani) c. *Dhl Express Bulgaria Eood* (avv. M. Lenti e F. Bruno); in *Dir. mar.* 2018, 683, con nota di G. LEVRERO.

* * *

La clausola «always accessible» in un voyage charterparty deve essere interpretata nel senso che la garanzia ivi prevista si applica sia alla fase di arrivo al luogo di ormeggio sia alla fase di partenza.

Seatrade Group N.V. v. Hakan Agro D.M.C.C.; Mr. Justice Knowles; Queen's bench division Commercial court 26 marzo 2018; in *Dir. mar.* 2018, 720, con nota di M. LOPEZ DE GONZALO.

* * *





L'art. 5, punto 1, lett. b, secondo trattino, del reg. (CE) n. 44/2001, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, deve essere interpretato nel senso che, nell'ambito di un contratto vertente sul trasporto di merci tra Stati membri in più tappe, con scali e con diversi modi di trasporto, tanto il luogo di spedizione quanto il luogo di consegna della merce costituiscono luoghi di prestazione del servizio di trasporto ai sensi di tale disposizione.

C. giust. (UE) 11 luglio 2018, C-88/17; pres. Bay Larsen, rel. M. Safjan; *Zurich Insurance plc e Metso Minerals Oy c. Abnormal Load Services (International) Ltd.* (avv. Komenen).

* * *

TRASPORTO DI PERSONE



L'articolo 31, paragrafo 4, della Convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale, conclusa a Montreal il 28 maggio 1999 e approvata a nome della Comunità europea con la decisione 2001/539/CE del Consiglio, del 5 aprile 2001, dev'essere interpretato nel senso che, entro i termini prescritti al paragrafo 2 del medesimo articolo, il reclamo dev'essere effettuato per iscritto, ai sensi del successivo paragrafo 3, a pena di decadenza da qualsiasi azione nei confronti del vettore.

Un reclamo registrato nel sistema informatico del vettore aereo, come quello oggetto del procedimento principale, risponde al requisito della forma scritta, ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 3, della Convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale, conclusa a Montreal il 28 maggio 1999.

L'articolo 31, paragrafi 2 e 3, della Convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale, conclusa a Montreal il 28 maggio 1999, dev'essere interpretato nel senso che non osta a che il requisito della forma scritta sia considerato osservato laddove un agente del vettore aereo trasponga la denuncia di danno, a scienza del passeggero, in forma scritta, su supporto vuoi cartaceo vuoi elettronico, inserendola nel sistema elettronico del vettore medesimo, sempreché il passeggero stesso possa verificare l'esattezza del testo del reclamo, quale trasposto in forma scritta e inserito in tale sistema, potendo eventualmente modificarlo ovvero integrarlo, o anche sostituirlo, anteriormente alla scadenza del termine previsto dall'articolo 31, paragrafo 2, della Convenzione stessa.

L'articolo 31 della Convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale, conclusa a Montreal il 28 maggio 1999, dev'essere interpretato nel senso che non subordina il reclamo ad altro requisito sostanziale se non a quello che il vettore aereo sia posto a conoscenza del danno causato.

Corte giust. UE 12 aprile 2018, C-258/16; pres. L. Bay Larsen, rel. J. Malenovsky, Avv. gen. E. Sharpston; *Finnai Oyj c. Keskinäinen Vakuutusyhtiö Fennia*; *supra*, 131, con nota di D. BOCCHESI.

* * *

L'art. 3, n. 1, lett. a, del reg. (CE) n. 261/2004 deve essere interpretato nel senso che tale regolamento si applica al trasporto di passeggeri effettuato in virtù di un'unica prenotazione e che preveda, tra la partenza da un aeroporto situato in uno Stato membro e l'arrivo in un aeroporto situato in uno Stato terzo, uno scalo programmato al di fuori dell'Unione europea, con un cambio di aeromobile.



C. giust. UE 31 maggio 2018, C-537/17; pres. e rel. J. Malenovsky; *Claudia Wegener* (avv. f. Puschkarski) c. *Royal Air Maroc SA* (avv. D. Ahrens).

* * *

Il reg. (CE) n. 261/2004 e in particolare il suo art. 8, § 1, lett. a, deve essere interpretato nel senso che il prezzo del biglietto, che deve essere preso in considerazione per stabilire l'importo del rimborso dovuto dal vettore aereo a un passeggero in caso di cancellazione di un volo, include la differenza tra l'importo pagato dal passeggero stesso e quello ricevuto da tale vettore aereo, la quale corrisponde a una commissione percepita da una persona intervenuta in qualità di intermediario tra questi ultimi due, a meno che tale commissione sia stata fissata all'insaputa del vettore aereo in questione.



C. giust. UE 12 settembre 2018, C-601/17; pres. e rel. Malenovsky, avv. gen. Bot; *Harms c. Vueling Airlines SA* (avv. B. Liebert).

* * *

L'articolo 23, paragrafo 1, del reg. (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità, in combinato disposto con l'articolo 2, punto 18, di tale regolamento, deve essere interpretato nel senso che, nell'indicare le tariffe aeree passeggeri per i servizi aerei intracomunitari, i vettori aerei che non esprimono tali tariffe in euro sono tenuti ad optare per una valuta locale obiettivamente collegata con il servizio proposto. Tale è, in particolare, la valuta avente corso legale nello Stato membro in cui è situato il luogo di partenza o il luogo di arrivo del volo in questione.



Pertanto, in una situazione come quella di cui al procedimento principale, in cui un vettore aereo con sede in uno Stato membro in cui l'euro ha corso legale offre in Internet

un servizio aereo per il quale il luogo di partenza del volo in questione si trova in un altro Stato membro, nel quale ha corso legale una valuta diversa dall'euro, le tariffe aeree passeggeri, laddove non siano espresse in euro, possono essere indicate nella valuta avente corso legale in quest'ultimo Stato membro.

C. giust. UE 15 novembre 2018, C-330/17; pres. K. Lenaerts, rel. F. Biltgen, avv. gen. H. Saugmandsgaard Øe; *Verbraucherzentrale Baden-Württemberg eV c. Germanwings GmbH.*

* * *

Il contratto di trasporto aereo di persone inizia con le operazioni di imbarco, ossia con l'attraversamento da parte del passeggero della soglia del cancello (gate) per imbarcarsi su un aeroplano.

Secondo la Convenzione di Montreal del 1999 in tema di responsabilità del vettore aereo, il diritto del passeggero al risarcimento del danno dipende non dalla ritardata partenza, bensì dal ritardato arrivo.

Cass., sez. VI, 9 ottobre 2018 n. 24869; pres. Armano, rel. D'Arrigo; *G.N. c. Meridiana Fly s.p.a.*; *supra*, 191, con nota di R. LOBIANCO.

* * *

In caso di ritardo nel trasporto aereo, sia la Convenzione di Montreal del 1999 sia il reg. (CE) n. 261/2004 si basano sull'affermazione del principio di presunzione di responsabilità del vettore aereo, per cui, una volta provato l'inesatto adempimento, l'imputabilità dello stesso al vettore aereo costituisce oggetto di una presunzione superabile, tanto che si faccia riferimento alla Convenzione quanto che si applichi il regolamento CE, solamente attraverso la prova liberatoria del caso fortuito o della forza maggiore.

Cass., sez. III, 5 ottobre 2018 n. 24547; pres. Vivaldi, rel. Cirillo, p.m. Sgroi; *Accardi Giuseppe e Sorcinelli Roberto* (avv. G. Accardi e R. Sorcinelli) *c. Alitalia Compagnia aerea italiana s.p.a.*

* * *

Vanno rimesse alla Corte di giustizia Ue le questioni: a) se il disposto dell'art. 23, par. 1, seconda frase, del Regolamento CE n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 settembre 2008, recante norme comuni per la prestazione dei servizi aerei nella comunità, debba essere interpretato nel senso che le voci concernenti gli oneri

di web check-in e di «tariffa amministrativa» per acquisto con carta di credito, gravanti sul prezzo dei biglietti stessi, nonché quelli derivanti dall'applicazione dell'i.v.a. alle tariffe ed ai supplementi facoltativi per i voli nazionali, rientrino nella categoria dei supplementi di prezzo inevitabili, prevedibili ovvero opzionali; b) nonché se il disposto dell'art. 23, par. 1, quarta frase, del regolamento n. 1008/2008 debba essere interpretato nel senso che con il termine opzionale si intende ciò che possa essere evitato dalla maggioranza dei consumatori.

Cons. St., sez. VI, ord., 31 dicembre 2018 n. 7299; pres. Santoro, est. Ponte; *Ryanair Limited* (avv. M. Castioni, S. Gambuto, G. Mazzei) c. *Autorità garante della concorrenza e del mercato*.

* * *

La Convenzione di Montreal del 1999 costituisce un nuovo trattato, autonomo rispetto alla Convenzione di Varsavia del 1929, avendo tra l'altro finalità differenti (la Convenzione di Varsavia intendeva proteggere l'industria nascente dell'aviazione civile, la Convenzione di Montreal intende invece fornire uno standard internazionale uniforme di tutela dei passeggeri); ne consegue che i precedenti relativi alla Convenzione di Varsavia non sono vincolanti per l'interpretazione della Convenzione di Montreal.

In base all'art. 17.1 della Convenzione di Montreal del 1999, il danno psichico («mental anguish» o «emotional distress») è risarcibile quando derivi da un «accident» che abbia causato anche un danno fisico («bodily injury»), senza che sia necessario un nesso di causalità tra tale danno fisico ed il danno psichico.

Jane Doe e John Doe v. Etihad Airways P.J.S.C.; giudici Boggs, Suhrheinrich, Mc Keague; **U.S. Court of Appeals (6th Cir.) 30 agosto 2017**; in *Dir. mar.* 2018, 723, con nota di A. MERIALDI.

* * *

La Convenzione di Montreal del 1999 sul trasporto aereo opera in tutti i casi in cui sussista un contratto di trasporto, prescindendo dalla motivazione del volo: vacanza, commercio, addestramento. Pertanto, la Convenzione non disciplina il trasporto amichevole, che è di natura extracontrattuale ed è regolato dall'art. 2043 c.c.

In caso di responsabilità del pilota dell'aeromobile per danni alla persona del trasportato a titolo amichevole, l'esercente dell'aeromobile è responsabile solidalmente col pilota ai sensi dell'art. 878 c. nav.



App. Venezia, sez. IV, 5 giugno 2017 n. 1190; pres. Callegarin, rel. Cicognani; *Vittoria Assicurazioni s.p.a.* (avv. V. Fabbrani e C.F. Galantini) c. *Nea Cordest Aeroservizi s.r.l.* e *P.G., C.L., P.A. e P.P.* (avv. F. Tonello); *supra*, 203, con nota di D. PANI.

* * *



Nel contratto di trasporto di persone, il viaggiatore che abbia subito danni «a causa» del trasporto (quando cioè il sinistro è posto in diretta, e non occasionale, derivazione causale rispetto al trasporto) ha l'onere di provare il nesso eziologico esistente tra l'evento dannoso e il trasporto medesimo, essendo egli tenuto a indicare la causa specifica di verifica dell'evento; incombe, invece, sul vettore, al fine di liberarsi dalla presunzione di responsabilità a suo carico gravante ex art. 1681 c.c., l'onere di provare che l'evento dannoso costituisce fatto imprevedibile e non evitabile con la normale diligenza.

Cass., sez. III, 20 aprile 2018 n. 9811; pres. Vivaldi, rel. Moscarini; *Dondi Carla* (avv. G. Paglia) c. *TEP s.p.a.*

✕ ✕ ✕

TRIBUTI E DOGANA



L'art. 21 bis l. n. 31/2008 si configura come disciplina transitoria che garantisce, seppure con modalità fisse, l'aggiornamento della misura dei diritti aeroportuali, in attesa del completamento del complesso procedimento finalizzato alla predeterminazione della variazione massima annuale applicabile a tali diritti aeroportuali, implicante l'adozione di un decreto ministeriale, che tiene conto di una pluralità di parametri, oggetto poi di contratti di programma intercedenti tra l'Enac e il singolo gestore aeroportuale ed approvati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Detta norma assolve ad una funzione analoga a quella precedentemente svolta dall'art. 2 comma 190, l. n. 662/1996 che, nello stabilire l'attuale adeguamento dei diritti aeroportuali al tasso di inflazione programmato, è stato interpretato come norma direttamente costitutiva dell'obbligo di pagare tariffe di maggiore importo, sì che il prescritto d.m. ha solo lo scopo di rendere esigibile tale obbligo. Il d.m. 21 luglio 2008 con cui è stato disposto che la misura dei diritti aeroportuali di cui al d.m. n. 140 del 14 novembre 2000, modificata sulla base di quanto disposto dall'art. 11 decies l. n. 248 del 2005, è aggiornata per tenere conto dell'inflazione programmata relativa all'anno 2008, ha chiaramente contravvenuto a tale funzione, poiché ha limitato l'adeguamento al tasso di inflazione programmato esclusivamente all'anno 2008, ritenendo erroneamente che l'applicazione del tasso di interesse cumulato avrebbe avuto un qualche effetto retroattivo.

TAR Lazio – Roma, sez. III ter, 29 maggio 2018 n. 6032; pres. Savoia, est. Loria; Soc. per l'A.C. di B.O.A.S. s.p.a. (avv. Piazza e Lener) c. Ministero infrastrutture e trasporti ed altro, Soc. E. s.p.a. (avv. Pierallini) e Soc. M.A. s.p.a.

* * *

Lo spedizioniere doganale che agisca in rappresentanza indiretta dell'importatore italiano non è tenuto al pagamento dell'IVA all'importazione, poiché l'IVA, sebbene assimilata ai dazi doganali ai sensi dell'art. 34 del d.P.R. n. 43/1973, è equiparata agli stessi ai soli fini della disciplina sanzionatoria, ma rappresenta pur sempre un tributo interno, per cui la responsabilità dello spedizioniere doganale, prevista dall'art. 201.3 del Codice Doganale Comunitario esclusivamente per i dazi doganali, non è applicabile all'IVA.



Comm. trib. reg. Milano 20 luglio 2017; pres. Micheluzzi, rel. Taviano; Ag. Dogane e monopoli – Ufficio delle dogane di Como c. G.T. s.r.l. (avv. S. Armella); in *Dir. mar.* 2018, 705, con nota di A. TORELLO.

* * *

TURISMO

È incostituzionale l'art. 4 l. reg. Liguria 10 novembre 2017 n. 25, poiché invade la competenza statale nella materia «tutela della concorrenza» e viola l'art. 117, secondo comma, lett. e) cost., nella parte in cui prevede che la regione, in ambito turistico professionale, attiva azioni ed iniziative tese a realizzare un marchio di qualità quale elemento distintivo per promuovere e tutelare l'impresa balneare ligure in quanto attività radicata nel territorio regionale e rappresentante parte della cultura e storia locale.



È incostituzionale l'art. 6 l. reg. Liguria 10 novembre 2017 n. 25, poiché invade la competenza statale nella materia «tutela della concorrenza» e viola l'art. 117, secondo comma, lett. e) cost., nella parte in cui dispone che, in qualsiasi caso è riconosciuto l'indennizzo del valore aziendale, il titolare dell'impresa balneare ligure può a sua cura e spese dotarsi di una perizia giurata redatta da un tecnico abilitato con la quale viene individuato il valore complessivo dell'azienda, costituito, oltre che dal patrimonio aziendale, dall'avviamento.

Corte cost. 5 dicembre 2018 n. 221; Presidenza del Consiglio dei ministri c. Regione Liguria.

* * *



L'assemblaggio di diversi servizi turistici concordato con il tour operator al momento della stipula di un contratto avente principalmente ad oggetto l'utilizzo, da parte del cliente, di un'imbarcazione da diporto per un determinato periodo di tempo, costituisce un pacchetto turistico disciplinato, come tale, dal Codice del turismo.

G. pace Torre Annunziata 11 luglio 2018 n. 10550; est. Pentangelo; *Kiriacoulis Holiday s.r.l. e Vela Dream s.r.l. c. Capitaneria di Porto di Torre del Greco, supra*, 213, con nota di G. BENELLI.

* * *



La controversia relativa al risarcimento del danno subito dagli acquirenti di un pacchetto vacanza è regolata, ratione temporis, dal d.lg. 111/1995, che deve ritenersi prevalente, in termini di specialità, rispetto alla Convenzione di Bruxelles del 23 aprile 1970 sul contratto di viaggio.

L'organizzatore o il venditore di un pacchetto turistico è tenuto a risarcire il danno subito dal viaggiatore anche quando la responsabilità sia ascrivibile esclusivamente ad altri prestatori di servizi (come il vettore), salvo il diritto a rivalersi nei loro confronti. Tale danno deve essere ricondotto all'applicazione dell'art. 14, comma 2, del d.lg. 111/1995, applicabile ratione temporis. Infatti, l'esonero da responsabilità previsto dall'art. 17, comma 1, del d.lg. 111/1995 non è applicabile ai casi in cui l'inadempimento provenga da altri prestatori di servizi coinvolti nell'organizzazione, in quanto la norma è letteralmente riferita soltanto alle ipotesi di cui ai precedenti art. 15 e 16 (con esclusione, dunque, dell'art. 14) ed al «fatto di un terzo», tale dovendosi considerare un soggetto del tutto estraneo alla costruzione del pacchetto turistico.

Il danno non patrimoniale da vacanza rovinata, secondo quanto espressamente previsto dalla dir. 90/324/CE, costituisce uno dei «casi previsti dalla legge» nei quali, ai sensi dell'art. 2059 c.c., il pregiudizio non patrimoniale è risarcibile.

Cass., sez. III, 6 luglio 2018 n. 17724; pres. Chiarini, rel. Di Florio, p.m. Patrone; *BG e CCR (avv. A. Saporito) c. DVT s.r.l. (avv. S. Pattarini).*

* * *



L'art. 1463 c.c. si applica anche ai casi in cui sia impossibile, per eventi imprevedibili e sopravvenuti, utilizzare la prestazione oggetto del contratto. Pertanto, l'organizzatore di un pacchetto turistico deve restituire il prezzo pagato dal viaggiatore, il quale non abbia potuto usufruire della prestazione a causa di una malattia improvvisa. Né rileva il fatto che il viaggiatore non abbia inteso stipulare un'assicurazione, offertagli dall'organizzatore, volta a coprire il rischio in questione.

Cass., sez. III, 10 luglio 2018 n. 18047; pres. Chiarini, rel. Di Florio, p.m. Patrone.

VEICOLI

In difetto di prova della derivazione eziologica del danno subito dal committente di una nave, in conseguenza della condotta dello Stato nella tardiva trasposizione di una direttiva autoapplicativa che abbia comportato oneri aggiuntivi imposti dall'ufficio competente per il collaudo ai fini della messa a norma in conformità delle indicazioni di sicurezza (introdotte nel frattempo con efficacia retroattiva), non si dà luogo a risarcimento.



Cass., sez. III, 21 giugno 2018 n. 16321; pres. Travaglino, rel. Fieconi, p.m. Cardino; *Holiday Service* (avv. Reffo) c. *Ministero delle infrastrutture e trasporti*; in *Foro it.* 2018, I, 2313.

osservatorio legislativo

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE REGIONALE

CARLO e CARLA TALICE ⁽¹⁾

Discipline differenziate per i diversi sistemi e livelli di trasporto sono state emanate dai legislatori ma, come di consueto, senza particolari caratteri di originalità. Manca una visione d'insieme delle diverse attività che dovrebbero realizzare la mobilità delle persone e delle cose che dovrebbero garantire la fondamentale libertà di circolazione.

Mancano insomma leggi organiche che disciplinino il trasporto unitariamente e in modo coordinato.

I settori maggiormente presi in considerazione, non diversamente dal passato, sono stati quelli dei veicoli su strada, delle navi, dei trasporti rapidi di massa, del personale (in particolare dell'idoneità professionale), delle emissioni inquinanti, del trasporto di merci pericolose, del trasporto aereo, dei servizi internazionali, del supporto finanziario. Particolare attenzione è stata rivolta alla sicurezza.

NORMATIVA STATALE E COMUNITARIA DI INTERESSE REGIONALE – È stata parzialmente modificata la convenzione doganale sul trasporto internazionale di merci accompagnate da carnet TIR (decisione UE 28 maggio 2009).

Lievi modifiche sono state apportate ai regolamenti UE 14 luglio 2016, l./2014, 44/2014 e 134/2014 sulla sicurezza funzionale dei veicoli in costruzione e le prescrizioni relative alle prestazioni ambientali delle unità di propulsione (comunicato in G.U. 9 agosto 2018).

Rettificata anche la direttiva 23 luglio 2014 n. 90 (comunicato in G.U. 13 agosto 2014).

Modifiche sono state apportate all'allegato XIII (trasporti) dell'accordo SEE 2018/1183 (dec. UE 2 dicembre 2016, 2018, nn. 245 e 246).

È stato modificato il Regolamento 2015/504 per quanto riguarda l'adeguamento dei provvedimenti amministrativi per l'omologazione e la vigilanza del mercato di veicoli agricoli e forestali ai limiti di emissione della fase V (reg. UE 4 aprile 2018 n. 986).

⁽¹⁾ Come sempre, il contributo di Carlo Talice è limitato alla messa a punto della metodologia mentre la ricerca, l'osservazione, le analisi, l'elaborazione, l'esame critico ed ogni altro aspetto sono opera di Carla Talice.

Sono state apportate alcune modificazioni agli allegati II, III e V della direttiva 2016/1629 sui requisiti tecnici delle navi addette alla navigazione interna (dir. UE 18 aprile 2018 n. 970).

È stato approvato il programma delle Infrastrutture strategiche (l. 443 del 2001) della metropolitana di Roma, linea C, tratta 13 S.Giovanni-Colosseo/ Fori imperiali; approvate anche le modalità di utilizzo dei finanziamenti (delibera CIPE 26 aprile 2018 n. 36).

Sono state individuate le conoscenze necessarie all'accesso alla figura professionale di allievo ufficiale elettricista (d.m. Infrastrutture e trasporti 21 giugno 2018 n. 57).

È stato modificato l'accordo tra la Comunità europea e la Svizzera sul trasporto di merci e passeggeri su strada e per ferrovia (decisione Comitato trasporti terrestri Comunità svizzera 12 giugno 2018).

Sono stati disciplinati il monitoraggio e la comunicazione delle emissioni di CO₂ e del consumo di carburante dei veicoli pesanti nuovi (reg. UE 28 giugno 2018 n. 956).

Gli Stati membri sono stati autorizzati ad adottare determinate deroghe, a norma della direttiva 2008/168, al trasporto interno di merci pericolose (dec. UE 29 giugno 2018 n. 936).

È stato rimodulato il quadro finanziario degli interventi previsti dal piano di azione e coesione "Salvaguardia interventi del Ministero delle Infrastrutture e trasporti" (d.m. economia e finanze 3 luglio 2016 n. 33).

Sono state codificate le statistiche sul trasporto di merci per vie navigabili interne (reg. UE 4 luglio 2018 n. 974).

Sono state dettate norme comuni nel settore dell'aviazione civile con l'istituzione di un'Agenzia della UE per la sicurezza aerea modificando i regolamenti 2111/2005, 1008/2008, 996/2010, 376/2014, e la direttiva 2014/30, e abrogando i regolamenti 552/2004, 216/2008 e 3922/91 (reg. UE 4 luglio 2018 n. 1139).

È stata definita la posizione da adottare dall'Unione europea in sede di comitato misto istituito ai sensi dell'accordo sui servizi occasionali internazionali di trasporto di viaggiatori effettuato con autobus (dec. UE 16 luglio 2018, n. 1034).

Sono stati stabiliti i criteri per l'utilizzo dello spazio aereo e delle procedure operative per la navigazione basata sulle prestazioni (reg. UE 18 luglio 2018 n. 1048).

È stato modificato il regolamento UE 965/2017 per quanto riguarda i requisiti tecnici e le procedure amministrative concernenti l'introduzione di programmi di sostegno della valutazione psicologica dell'equipaggio di condotta, nonché di test sistematici e casuali per il rilevamento di sostanze psicoattive al fine di garantire l'idoneità medica dei membri degli equipaggi di condotta e di cabina e per quanto riguarda l'equipaggiamento di velivoli di nuova fabbricazione a turbina, aventi una massa massima certificata sul decollo pari o inferiore a 5.700 Kg e autorizzati a trasportare da sei a nove passeggeri con un sistema di avviso e rappresentazione del terreno (reg. UE 23 luglio 2018 n. 1042).

Il regolamento UE 1178/2011 è stato modificato per quanto riguarda la convalida automatica delle licenze d'equipaggio di condotta dell'Unione e l'addestramento alle operazioni di decollo e atterraggio (reg. UE 27 luglio 2018 n. 1065).

È stata attuata la direttiva UE 2016/1629 del 14 settembre 2016 che ha stabilito i requisiti tecnici per le navi della navigazione interna, ha modificato la direttiva 2009/100 e ha abrogato la direttiva 2006/87 (d. lgs. 7 settembre 2018 n. 114).

È stato modificato il regolamento 2016/794 ai fini dell'istituzione di un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) (reg. 12 settembre 2018 n. 1741).

È stata stabilita la posizione da adottare a nome dell'Unione europea nella tredicesima assemblea generale dell'Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali per ferrovia (OTIF) per quanto riguarda alcune modifiche della convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF) e delle sue appendici. (dec. UE 18 settembre 2018 n. 1296).

Sono state approvate le linee guida per la formazione iniziale e l'aggiornamento professionale dei piloti dei porti (d.m. infrastrutture e trasporti 24 settembre 2018 n. 112).

È stata formata una nuova disciplina delle prove di valutazione per il conseguimento delle patenti di guida delle categorie A1, A2 ed A (d.m. infrastrutture e trasporti 26 settembre 2018).

Sono state adottate misure straordinarie per la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti (d.l. 28 settembre 2018 n. 109).

È entrato in vigore l'8 settembre 2018 l'accordo tra l'Italia e l'Algeria sui servizi di trasporto aereo (comunicato affari esteri in G.U. 5 ottobre 2018).

È stato pubblicato sul sito istituzionale (Internet) il decreto infrastrutture e trasporti 6 agosto 2018 n. 360 sul riparto del fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutture del Paese, destinato al completamento degli interventi per il trasporto rapido di massa (comunicato infrastrutture e trasporti in G.U. 6 ottobre 2018).

Sempre sul sito internet è stato pubblicato il decreto 6 agosto 2018 sul riparto del fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, destinato ad interventi per l'attrezzaggio tecnologico delle linee delle ferrovie non interconnesse alla rete nazionale (comunicato infrastrutture e trasporti in G.U. 6 ottobre 2018).

È stato modificato il decreto 9 dicembre 2016 recante "percorso formativo per accedere alle figure di allievo ufficiale di coperta e allievo ufficiale di macchina" (d.m. infrastrutture e trasporti 10 marzo 2018 n.119).

È stato individuato il percorso professionale integrativo per i possessori dei titoli nazionali per la navigazione costiera (d.m. infrastrutture e trasporti 22 novembre 2018).

È stato istituito un dazio antidumping definitivo e disposta la riscossione definitiva del dazio provvisorio istituito sulle importazioni di determinati pneumatici nuovi

o ricostruiti di gomma del tipo utilizzato per autobus e autocarri con un indice di carico superiore a 121 originari della Cina ed è stato abrogato il regolamento UE 2018/163 (reg. UE 18 ottobre 2018 n. 1579).

Sono state dettate disposizioni uniformi relative all'omologazione delle autovetture per quanto riguarda i sistemi di assistenza alla frenata BAS (reg. UE n. 139/2018), i sistemi elettronici di controllo della stabilità (regolamento 140) e i sistemi di controllo della pressione degli pneumatici (reg. UE n. 141/2018).

È stata definita la posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di Organizzazione marittima in merito all'adozione di modifiche della regola 11 dell'allegato VI della convenzione internazionale per la convenzione dell'inquinamento causato da navi e del codice internazionale 2011 sul programma di miglioramento delle ispezioni durante le visite alle navi portarinfuse e alle petroliere (dec. UE 15 ottobre 2018 n. 1601).

È stata attuata la direttiva UE 2016/2370 del 14 dicembre 2016 di modifica della direttiva 2012/34 relativamente all'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionali dei passeggeri per ferrovia e la governance dell'infrastruttura ferroviaria (d.lg. 23 novembre 2018 n. 139).

Sono stati disciplinati il calendario e le limitazioni alla circolazione fuori dai centri abitati per i veicoli con massa superiore a 7,5 tonnellate-anno 2019 (d.m. infrastrutture e trasporti 4 dicembre 2018).

È stata definita la posizione da adottare dall'Unione europea in sede di gruppo di lavoro sulle questioni doganali relative ai trasporti al Comitato per i trasporti interni della Commissione economica per l'Europa delle nazioni unite (UNECE) relativamente all'adozione della convenzione sulla semplificazione delle procedure di attraversamento delle frontiere per i passeggeri, i bagagli e i bagagli non accompagnati nel quadro del trasporto ferroviario (dec. UE 28 settembre 2018 n. 1609).

Sono state adottate disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea (d.l. 28 dicembre 2018 n. 143).

È stato adottato un regolamento che ha modificato gli articoli 245,247 e 402 del regolamento di esecuzione e attuazione del nuovo codice della strada di cui al d.p.r. 16 dicembre 1992 n. 495 (d.p.r. 8 novembre 2018 n. 144).

Sono stati aggiornati gli importi delle sanzioni amministrative pecuniarie conseguenti a violazioni del codice della strada (d.m. giustizia 27 novembre 2018).

REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA — Sono state disciplinate le attività di gestione dell'imposta regionale di trascrizione, iscrizione ed annotazione dei veicoli nel pubblico registro automobilistico IRT ai sensi dell'art. 14, commi 8,12, e 20 della l. reg. 28 dicembre 2017 n. 45 (l. reg. 15 gennaio 2018 n. 9). È stato modificato il regolamento per il rilascio dell'autorizzazione e dell'accreditamento dei soggetti che svolgono l'attività di trasporto sanitario, in attuazione dell'art.16 della l. reg. 20 febbraio 1995 n. 12, emanato con d.P.reg. 19/2017 (d.P.reg. 27 aprile 2018).

REGIONE TOSCANA — È stata rettificata la l. reg. 28 dicembre 2017 n. 81 recante “Interventi atti a favorire la mobilità individuale e l’autonomia personale delle persone con disabilità” (avviso in G.U. 14 luglio 2018).

REGIONE VALLE D’AOSTA — Sono stati disciplinati gli interventi regionali a sostegno delle infrastrutture sportive dei complessi funiviari di interesse sovralocale e rifinanziata la l. reg. 18 giugno 2004 n. 8 sugli interventi regionali per lo sviluppo di impianti funiviari e di connesse strutture di servizio (l. reg. 29 marzo 2018 n. 6).

* * *

REPERTORIO SCELTO

DECRETO LEGISLATIVO 7 settembre 2018, n. 114 – **Attuazione della direttiva (UE) 2016/1629 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, che stabilisce i requisiti tecnici per le navi adibite alla navigazione interna, che modifica la direttiva 2009/100/CE e che abroga la direttiva 2006/87/CE** (in G.U. 5 ottobre 2018 n. 232).



DECISIONE (UE) 2018/1601 DEL CONSIGLIO del 15 ottobre 2018 – **relativa alla posizione da adottare a nome dell’Unione europea in sede di Organizzazione marittima internazionale durante la 73a sessione del Comitato per la protezione dell’ambiente marino e la 100a sessione del Comitato per la sicurezza marittima in merito all’adozione di modifiche della regola 14 dell’allegato VI della convenzione internazionale per la prevenzione dell’inquinamento causato da navi e del codice internazionale 2011 sul programma di miglioramento delle ispezioni durante le visite alle navi portarinfuse e alle petroliere** (in G.U.U.E. 25 ottobre 2018 L 267).

DECRETO (Infrastrutture e trasporti) del 31 ottobre 2018 – **Recepimento della direttiva delegata (UE) 2018/970 della Commissione del 18 aprile 2018 che modifica gli allegati II, III e V della direttiva (UE) 2016/1629 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i requisiti tecnici per le navi adibite alla navigazione interna** (in G.U. 5 novembre 2018 n. 257).

REGOLAMENTO DI ESECUZIONE (UE) 2018/1866 DELLA COMMISSIONE del 28 novembre 2018 – **che modifica il regolamento (CE) n. 474/2006 per quanto riguarda l’elenco dei vettori aerei soggetti a divieto operativo o a restrizioni operative all’interno dell’Unione** (in G.U.U.E. 29 novembre 2019 L 304).





DECISIONE (UE) 2018/2027 DEL CONSIGLIO del 29 novembre 2018 – **relativa alla posizione da adottare a nome dell’Unione europea nell’Organizzazione per l’aviazione civile internazionale in merito alla prima edizione delle norme internazionali e delle pratiche raccomandate in materia di tutela dell’ambiente — regime di compensazione e riduzione delle emissioni di carbonio del trasporto aereo internazionale (CORSA)** (in G.U.U.E. 20 dicembre 2018 L 325).

REGOLAMENTO DI ESECUZIONE (UE) 2018/1974 DELLA COMMISSIONE del 14 dicembre 2018 – **recante modifica del regolamento (UE) n. 1178/2011 che stabilisce i requisiti tecnici e le procedure amministrative relativamente agli equipaggi dell’aviazione civile ai sensi del regolamento (UE) 2018/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio** (in G.U.U.E. 20 dicembre 2018 L 326).

REGOLAMENTO DI ESECUZIONE (UE) 2018/1975 DELLA COMMISSIONE del 14 dicembre 2018 – **che modifica il regolamento (UE) n. 965/2012 per quanto riguarda i requisiti per le operazioni di volo di alianti e le electronic flight bag** (in G.U.U.E. 20 dicembre 2018 L 326).



DECRETO LEGISLATIVO 23 novembre 2018 n. 139 – **Attuazione della direttiva (UE) 2016/2370 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, che modifica la direttiva 2012/34/UE per quanto riguarda l’apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale dei passeggeri per ferrovia e la governance dell’infrastruttura ferroviaria**(in G.U. 22 dicembre 2018 n. 297).

DECISIONE (UE) 2018/1875 DEL CONSIGLIO del 26 novembre 2018 – **relativa alla posizione da adottare a nome dell’Unione europea nell’ambito del comitato di esperti tecnici dell’Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali per ferrovia (OTIF) per quanto riguarda alcune modifiche delle prescrizioni tecniche uniformi — Disposizioni generali — Sottosistemi (UTP GEN-B) e delle prescrizioni tecniche uniformi — Applicazioni telematiche per i servizi di trasporto merci (UTP TAF)** (in G.U.U.E. 30 novembre 2018 L 306).



DECISIONE (UE) 2018/1926 DEL CONSIGLIO del 19 novembre 2018 – **relativa alla posizione da adottare a nome dell’Unione europea in sede di gruppo di esperti sull’accordo europeo relativo alle prestazioni lavorative degli equipaggi dei veicoli addetti ai trasporti internazionali su strada della Commissione economica per l’Europa delle Nazioni Unite** (in G.U.U.E. 10 dicembre 2018 L 313).

ACCORDI INTERNAZIONALI – **Modifiche alla convenzione doganale relativa al trasporto internazionale di merci accompagnate da carnet TIR (convenzione TIR del 1975)** (in G.U.U.E. 22 novembre 2018 L 296).



segnalazioni bibliografiche

CHATZIPANAGIOTIS, MICHAEL, *Disrupted Flights and Information Duties of Air Carriers: The Interplay Between Regulation (EC) No 261/2004 on Air Passenger Rights and the Unfair Commercial Practices Directive*, in *Air & Space Law* 2018, 431.



Il reg. (CE) n. 261/2004 sui diritti dei passeggeri in caso di negato imbarco e di cancellazione o ritardo dei voli comprende disposizioni sull'obbligo del vettore aereo di informare i passeggeri dei loro diritti. A tal riguardo, il regolamento interagisce con la dir. 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori. La mancata comunicazione da parte del vettore di informazioni complete, chiare e accurate ai passeggeri potrebbe costituire una violazione di entrambi gli strumenti legislativi e comportare procedimenti di esecuzione amministrativa paralleli o successivi a livello nazionale e transfrontaliero. Il presente articolo analizza l'obbligo di informazione sussistente in capo al vettore sulla base delle disposizioni dei due citati strumenti. Particolare enfasi è posta su alcuni parametri di applicazione amministrativa, in particolare il potere di indagare sulle infrazioni e la duplicazione di procedimenti e sanzioni, tenendo conto di alcuni aspetti concernenti i diritti umani fondamentali.

CORIGLIANO, ALESSANDRA, *Web scraping e diritti di proprietà intellettuale nell'intermediazione di biglietti aerei low cost*, in *Riv. it. dir. tur.* 2018, 151.

L'autrice prende spunto dalla sentenza della Corte d'appello di Milano 12 ottobre 2015 n. 3900 per affrontare il tema dei diritti di proprietà intellettuale e industriale del vettore aereo per la tutela del proprio marchio, della banca dati e del sito *web*, anche alla luce della più recente giurisprudenza della Corte di giustizia UE.

DELLACASA, MATTEO, *Le responsabilità conseguenti alla mala gestio dei servizi di handling tra diritto comune e discipline di settore*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata* 2018, 1360.

Il contributo ripercorre la nota questione della responsabilità dell'operatore di *handling* aeroportuale, a seguito del *revirement* operato dalle sezioni unite con la decisione n. 21850 del 20 settembre 2017. La suprema Corte, invero, in aderenza al-



l'orientamento maggioritario della dottrina di settore, ha riconosciuto la qualità di ausiliario del vettore aereo all'operatore di *handling*, sancendo la responsabilità del vettore aereo per i danni derivati da perdita e avaria della merce anche nelle fasi di custodia affidata all'*handler*. La responsabilità di quest'ultimo nei confronti del mittente o destinatario del carico, tuttavia, resiste sia pure a titolo extracontrattuale.

ERLING, UWE M., *How to Reconcile the European Union Emissions Trading System (EU ETS) for Aviation with the Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSA)?*, in *Air & Space Law* 2018, 371.

Il presente contributo analizza il rapporto tra il *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation* (CORSA), concordato nell'ottobre 2016 dall'ICAO, e il Sistema di scambio delle quote di emissione dell'Unione europea (EU ETS), stabilito dalla direttiva UE-ETS.

ESQUIVEL, MARIA DE LAS MERCEDES - RODRÍGUEZ MOLNAR, ETTORE, *Detriti spaziali: rifiuti ad alto livello*, in *Riv. giur. amb.* 2018, 273.

«I rifiuti spaziali sono oggetti abbandonati o non più utilizzabili che si trovano sull'orbita terrestre, nello spazio o su un corpo celeste. Le principali questioni legali e ambientali in materia sono relative, in primo luogo, alla presenza di frammenti di oggetti spaziali lanciati nell'orbita geostazionaria terrestre (dove sono installati i satelliti per le telecomunicazioni) che interferiscono con i segnali trasmessi dalla superficie terrestre. In secondo luogo, le questioni più interessanti riguardano i danni ambientali e di altro genere che possono essere causati dal rientro di tali oggetti nell'atmosfera. Una strategia complessiva per affrontare la questione richiede un approccio collaborativo e una suddivisione dei costi tra gli Stati. L'articolo passa in rassegna le diverse questioni e l'approccio attualmente assunto dagli Stati» [*abstract* tratto dalla Rivista].

JIN, JASON, *Is the Cargo Liability Limit Unbreakable under the Montreal Convention? Implications of a Civil Case in China*, in *Air & Space Law* 2018, 561.

Le controversie relative a merci trasportate via aerea sono state gestite nell'ambito del regime giuridico internazionale dall'inizio degli anni '30, quando fu adottata la Convenzione di Varsavia. Questo regime di responsabilità successivamente si è sviluppato in uno strumento più moderno, vale a dire la Convenzione di Montreal del 1999, che apparentemente stabilisce un limite invalicabile per il danno al carico. Sebbene tale limite di responsabilità del carico previsto dalla Convenzione di Montreal sia stato confermato dai tribunali in molte giurisdizioni, gli sforzi compiuti dagli av-

vocati delle parti attrici per aggirarlo non sono mai cessati. In Cina, un tribunale intermedio di Pechino ha deciso, in un caso di sinistro aereo, che le compagnie aeree non dovrebbero avere il diritto al beneficio del limite ai sensi della Convenzione di Montreal e devono risarcire le perdite effettive subite dal danneggiato in conformità della legge sull'aviazione civile della Repubblica popolare cinese. Tale soluzione è stata criticata da molti professionisti per aver violato l'intenzione dei redattori della Convenzione. Il presente articolo si propone di esaminare il vero significato delle relative disposizioni della Convenzione di Montreal, esaminando non solo la Convenzione stessa, ma anche le pratiche giudiziarie di altri Paesi, ed esplorare possibili metodi per chiarire l'intento legislativo in modo da evitare incertezza nella sua interpretazione giudiziaria.



KUNERT DIALLO, AGNIESZKA, *Access to Market after Brexit from Airlines' perspective*, in *Giureta* 2018, 269.

L'articolo esamina le principali problematiche che la cosiddetta Brexit pone nell'ambito dell'aviazione civile. In particolare, dopo avere ricostruito su un piano generale l'impatto della normazione euro-unitaria con riguardo ai temi dell'accesso al mercato e della liberalizzazione del traffico aereo, l'autore valuta quali potrebbero essere in tale campo le conseguenze dell'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea, specie per l'ipotesi in cui un'intesa circa le modalità e condizioni della Brexit non fosse raggiunta tra le parti (cosiddetto *no deal*). In tale prospettiva, sono quindi valutati gli strumenti di diritto internazionale uniforme (trattati, accordi multilaterali, accordi bilaterali), attualmente superati nel quadro delle relazioni tra gli Stati membri, la cui efficacia potrebbe rivivere ed avere nuova attualità nell'ipotesi di una uscita non regolamentata del Regno Unito dall'UE. Sono quindi esaminate le possibili implicazioni giuridiche della Brexit nell'ambito del *leasing* aeronautico e delle garanzie sulle operazioni di finanziamento nel settore, della tutela dei diritti dei passeggeri, della disciplina giuslavoristica dei diritti dei lavoratori impiegati nelle compagnie aeree, della tutela ambientale e, infine, della giurisdizione in materia civile e commerciale.

LOBILLO, PATRICIA, *Análisis preliminar del futuro marco jurídico europeo para las operaciones con aeronaves pilotadas por control remoto*, in *Rev. der. transp.* 21/2018, 13.

L'esigenza di un regime giuridico specifico e uniforme per le operazioni con aeromobili a pilotaggio remoto è stata una preoccupazione costante di tutti coloro che si sono dedicati allo studio della questione e, in particolare, dell'industria e degli operatori. Questi, infatti, considerano essenziale garantire la creazione di un mercato unico dei droni che garantisca la concorrenza e la sicurezza operativa. Le istituzioni dell'Unione europea e le autorità competenti in materia di sicurezza aerea hanno fatto



eco a questa domanda attraverso la proposizione di vari interventi normativi. L'autrice nel contributo analizza le proposte legislative che dovrebbero trovare collocazione nel futuro quadro giuridico europeo per le operazioni con velivoli pilotati a distanza.

LOBRY, ARNAUD - MÂZOUZ, ALICIA - WEIL, ELODIE, *Drones et droit*, Université De Cergy-Pontoise / Lejep, Paris, 2018, € 30.

«Le 29 septembre 2016 était organisé, sous l'égide du Laboratoire d'études juridiques et politiques de l'université de Cergy-Pontoise (LEJEP), une journée d'étude entre enseignants-chercheurs en droit et professionnels du monde aérien sur le thème "Drones et droit". Le présent ouvrage prolonge les réflexions qui y ont été engagées et qui portent plus particulièrement sur les drones aériens, qu'ils soient militaires ou civils. Cet ouvrage est une invitation à la réflexion pour toutes les personnes intéressées par les rapports entre le droit et les nouvelles technologies qui trouveront, au-delà des réflexions proposées par les auteurs, les références à de nombreux textes applicables (réunis au surplus en annexe). Il est aussi un outil indispensable de sensibilisation du grand public à l'importance de l'encadrement juridique de la circulation des drones» [abstract tratto dal sito dell'editore].

LORD, BRENDAN, *The Agency Agreement Between Travel Agents and Airlines in the Digital Milieu: Perspectives from Competition Law*, in *Air & Space Law* 2018, 495.

Le circostanze storiche che hanno sostenuto la predominanza degli agenti sono già passate da molto tempo, tanto che si può oggi affermare che non si tratti più di una forma di agenzia vera e propria. Tale proposizione rappresenta un'inclinazione nella filosofia tradizionale del rapporto commerciale tra agenti di viaggio e compagnie aeree: come «agenti» tali entità non potevano concorrere ed erano quindi escluse dall'applicazione delle leggi sulla concorrenza. L'articolo analizza le influenze alla base di questo cambiamento, la decisione della High Court australiana nel caso *Australian Competition and Consumer Commission contro Flight Center* e fornisce una visione contemporanea dell'agenzia nel mondo *online*.

MASUTTI, ANNA - TOMASELLO, FILIPPO, *International Regulation of Non-Military Drones*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK - Northampton, USA, p. 288, £ 76,50.

L'approfondito studio offre un'esaustiva analisi giuridica e tecnica dell'attuale quadro normativo relativo all'uso dei droni per scopi civili. Al contempo considera le possibili future soluzioni giuridiche che le istituzioni comunitarie potranno adottare per consentire a tali velivoli di operare nei cieli dell'Unione. La monografia non trascura di soffermarsi sulla necessità di un'accettazione sociale di tale nuova tecnologia

quale presupposto per un suo impiego diffuso e consente di comprendere appieno sia il ruolo profondamente innovativo dell'uso dei droni nello spazio aereo comune, sia le questioni tecniche e giuridiche legate al loro utilizzo. Partendo infatti dalla considerazione che i droni devono essere ritenuti, una «innovazione dirompente» nell'aviazione civile degli ultimi decenni, si dedica ampio spazio ai problemi ed alle possibili soluzioni nella direzione di una condivisione sociale di un loro impiego su vasta scala. L'adozione delle norme di sicurezza a livello internazionale, con l'intervento dell'ICAO e la conseguente standardizzazione dei requisiti tecnici, rappresenta un passaggio obbligato per una positiva accettazione dei droni nel contesto dello sfruttamento di tecnologie innovative nel trasporto aereo e nella tutela dell'ambiente. Per questa ragione la monografia esamina le future regole internazionali in tema di aeronavigabilità, di rilascio delle licenze e di *safety*. L'esperienza degli autori nel campo del diritto aeronautico e della regolamentazione tecnica di sicurezza rappresenta un valore aggiunto ai temi trattati, tra i quali meritano di essere richiamati quelli relativi alle responsabilità degli operatori e dei piloti, ai profili assicurativi (non solo a copertura della responsabilità civile per danni a cose o persone, ma anche a copertura della responsabilità da prodotto difettoso), agli aspetti di *security* e di protezione dei dati. A tale riguardo, viene prestata una particolare attenzione alle tematiche riguardanti la responsabilità civile degli operatori per danni a terzi sulla superficie e per collisione in volo, che vengono analizzate sia alla luce dei recenti interventi delle istituzioni europee finalizzati ad armonizzare il quadro normativo per l'integrazione dei droni civili nello spazio aereo comune europeo, sia in relazione alle linee guida delle organizzazioni internazionali. Il volume analizza i potenziali rischi associati all'utilizzo dei droni in spazi aerei comuni e individua le possibili soluzioni assicurative per mitigare tali rischi, avendo sempre riguardo al quadro normativo attualmente in vigore per i velivoli commerciali. Viene inoltre opportunamente evidenziato come il futuro quadro normativo per l'uso dei droni, sia per gli aspetti tecnici che di *liability*, non debba risultare più gravoso dell'attuale quadro regolatorio applicato all'aviazione commerciale per il solo fatto che una nuova tecnologia viene introdotta nel mercato in esame.

In tale prospettiva (in particolare per quanto attiene ai temi della responsabilità civile, delle assicurazioni obbligatorie, e delle implicazioni in tema di *privacy* e *data protection*) lo studio esamina l'attuale normativa suggerendo le soluzioni più idonee per estendere la stessa anche all'uso dei droni non trascurando di suggerire le dovute modifiche od integrazioni.

Per gli aspetti connessi alla regolamentazione tecnica vengono analizzate le più recenti soluzioni comunitarie che hanno suddiviso i droni in tre categorie, ovvero la *Open* (a basso rischio) dove la sicurezza può essere garantita attraverso limitazioni operative; la categoria *Specific* (a medio rischio) che richiede l'autorizzazione all'impiego da parte dell'autorità aeronautica nazionale e la categoria *Certified* (ad alto ri-





schio) dove i requisiti sono paragonabili (con le dovute cautele e aggiustamenti) con quelli per l'aviazione tradizionale con pilota a bordo. La monografia ha il pregio di aver esaminato con successo, completezza e rigore espositivo, in un momento particolarmente importante per l'impiego dei droni nei cieli europei, le nuove sfide dell'aviazione con un approccio pragmatico e comprensibile per lettori di formazione e *background* diversi. Si ritiene infatti che un impiego diffuso dei droni non sia così lontano, considerato che nel marzo 2018 l'ICAO ha approvato le nuove regole per l'ottenimento della licenza di pilota remoto e si prevede che le norme comuni europee per le operazioni UAS saranno adottate nel 2019. L'analisi approfondita, caratterizzata da una progressione logica di tutti gli aspetti critici dell'uso civile dei droni, rende il libro una preziosa ed aggiornata fonte di conoscenza per una vasta gamma di lettori tra i quali accademici, giuristi, *stakeholders* e *policy makers*.

MASSIMO DEIANA

PIAIA, FEDERICO, *Inadempimento (ritardo) del vettore aereo, tutela dei passeggeri e onere della prova: quale punto di equilibrio?*, in *Danno e resp.* 2018, 752.

Nell'ambito del trasporto aereo internazionale di persone, il contributo analizza l'evoluzione giurisprudenziale in materia di ripartizione dell'onere probatorio, nel giudizio promosso dal passeggero per il ritardo del vettore. L'autore, a tal fine, ricostruisce il quadro normativo di riferimento, per poi valutarne la concreta attuazione in sede giudiziale. In particolare, sono ripercorsi i rimedi, assistenziali e risarcitori, che la normativa sovranazionale prevede per l'utente del servizio. Sotto il profilo delle tutele risarcitorie si segnala la tendenza della giurisprudenza dell'Unione europea ad ampliare, il più possibile, la tutela del passeggero. Al contrario, la recente giurisprudenza italiana, al fine di ridurre gli abusi a danno delle compagnie aeree, opera un restringimento dello spazio operativo del rimedio risarcitorio, collegando la risarcibilità dei danni patiti dal passeggero al superamento delle soglie di rilevanza di cui all'art. 6 del reg. (CE) n. 261/2004.

SINCLAIR, MICHAEL R., *To Fight to Save ... in Space: A Legal Argument that a Space Coast Guard Is Increasingly Necessary for Effective Twenty-First Century Space Governance*, in *Air & Space Law* 2018, 459.

Recentemente il presidente americano Donald Trump ha ordinato al Dipartimento della difesa di creare una nuova *Space Force*. Il Congresso ha perseguito idee simili nel recente passato. Se gli Stati Uniti creeranno una nuova agenzia spaziale, tuttavia, questa potrà essere meglio servita istituendo una «Guardia spaziale» modellata e organizzata in modo simile all'esistente Guardia costiera americana. In effetti, è diventato sempre più evidente che gli Stati Uniti potrebbero aver bisogno di istituire una

simile agenzia molto presto, piuttosto che in un momento successivo, per assicurarsi il rispetto degli obblighi internazionali e per affrontare le maggiori lacune in termini di autorità e capacità negli attuali programmi di *governance* dello spazio. L'imminente *boom* dello spazio, condotto da imprese e attori privati e incoraggiato dal governo degli Stati Uniti, rende sempre più probabile che i regimi giuridici internazionali esistenti si dimostrino inadeguati nelle loro strutture di *governance*, proprio mentre un numero crescente di attori statali e privati prende il largo verso le stelle. Inoltre, il governo degli Stati Uniti divide attualmente responsabilità e autorità per le operazioni spaziali tra diversi dipartimenti e agenzie, già di per sé oneroso, inefficiente e macchinoso, per non parlare della regolamentazione e gestione delle iniziative spaziali private. L'articolo sostiene che la creazione di una Guardia spaziale è un primo passo fondamentale per il modo in cui gli Stati Uniti possono contribuire alla *governance* spaziale del XXI secolo, proteggendo allo stesso tempo importanti interessi statunitensi, perché solo un'agenzia basata sulla capacità della Guardia costiera di esercitare ampie autorità interdipendenti su tutti gli aspetti all'interno di un intero dominio e, con la cultura organizzativa, di esercitare responsabilmente la propria autorità, sarà in grado di gestire efficacemente ed efficientemente le future attività spaziali americane.



UVA, RITA SOUSA, *The International Dimension of EASA Under the New Basic Regulation*, in *Air & Space Law* 2018, 411.

Con una data di pubblicazione prevista per il 2018, il nuovo regolamento (UE) recante norme comuni nel settore dell'aviazione civile (chiamato *New Basic Regulation*) consoliderà la dimensione internazionale dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA), aprendo prospettive interessanti al suo ruolo di coordinamento. L'articolo descrive brevemente l'evoluzione del quadro internazionale dell'EASA dal regolamento istitutivo nel 2002 e offre una sintesi delle modifiche normative previste.

WALULIK, JAN, *Harmonising Regulatory and Antitrust Regimes for International Air Transport*, Routledge, Abingdon - New York, 2018, p. 252, £ 88.

«*Harmonising Regulatory and Antitrust Regimes for International Air Transport* addresses the timely and problematic issue of lack of uniformity in legal standards for international civil aviation. The book focuses on discrepancies within the regulatory and antitrust framework, comprehensively reveals the major legal limitations and conflicts, and presents possible solutions thereto. It discusses possible strategies for multilateralisation and defragmentation of air law, and for international harmonisation of airline economic regulation with fair competition standards. This discussion extends to competition between air transport law and other legal regimes as well as to specific regulatory problems related to air transport. The unique feature of the



book is that it reconciles distinct perspectives on these issues presented by renowned aviation and aerospace experts who represent the world's key air transport markets and air law academic centres. By providing unbiased solutions that could serve as a base for future international arrangements, this book will be invaluable for aviation professionals, as well as students and scholars with an interest in air law, economic regulation, antitrust studies, international relations, transportation policy and airline management» [abstract tratto dal sito dell'editore].



BASINI, GIOVANNI, *Innovazione disruptive e limiti dell'azione di concorrenza sleale per violazione di norme pubblicitiche, dopo il caso Uber - II parte*, in *Resp. civ. prev.* 2018, 1316.

«Il divieto di atti di concorrenza sleale incorre in una distorsione applicativa nel caso di beni o servizi la cui offerta nel mercato sia frutto di innovazioni c.d. *disruptive*. Il problema è emerso nel caso *Uber*, in cui la tutela *ex art. 2598*, comma 3, c.c., è stata invocata con successo da operatori tradizionali per inibire offerte competitive, principalmente o esclusivamente a causa della loro incoerenza con una risalente tipizzazione legale pensata prima del manifestarsi delle nuove tecnologie. L'acquisita possibilità che il divieto di concorrenza sleale possa essere usato strategicamente contro l'innovazione, nel caso della violazione di norme pubblicitiche in mercati sottoposti a leggi antiquate, sollecita una rilettura della clausola generale di correttezza professionale volta a migliorare la capacità di auto-adequamento del sistema dei principi della correttezza professionale, per assicurare che tra gli atti a questi conformi sia compresa l'offerta di beni o servizi innovativi di utilità sociale, anche se non ancora legalmente riconosciuti, purché questi non violino i limiti di sicurezza, libertà e dignità umana di cui all'art. 41 Cost., in tal modo altresì evitando possibili contrasti delle norme interne con il principio di libertà di stabilimento nell'Unione Europea *ex art. 49 TFUE*» [abstract tratto dalla Rivista].

CERINI, DIANA, *Dal decreto Smart Roads in avanti: ridisegnare responsabilità e soluzioni assicurative*, in *Danno e resp.* 2018, 401.

Lo scritto affronta il tema della mappatura dei rischi e delle coperture assicurative in relazione al tema della *smart mobility*, connessa all'introduzione dei cosiddetti CAV (*connected and autonomous vehicles*) nelle *Smart Roads*, cui è dedicato il decreto 28 febbraio 2018 concernente «Modalità attuative e strumenti operativi della sperimentazione su strada delle soluzioni *Smart Roads* e di guida connessa e automatica». Evidenziando come l'attuale settore dei trasporti sia regolamentato e presidiato da forme di assicurazione obbligatoria, tanto in sede nazionale che sovranazionale, l'autore analizza la nuova disciplina per verificarne l'adeguatezza e si interroga circa la

necessità di operare eventuali adattamenti o riforme radicali ai sistemi vigenti. In questo contesto si fa rilevare che l'utilizzazione dei CAV porterà a dover rivoluzionare il modello di attribuzione della responsabilità — fino ad oggi attribuito alla figura del proprietario-conduttore — con un aumento delle coperture per danno da prodotto, cui si aggiungono l'aumento dei *cyber risks* e, non meno importante, l'emersione delle responsabilità da algoritmo, settori che, per ora e specialmente in Italia, sono caratterizzati da assenza di obbligatorietà e da una situazione di sottoassicurazione. Per queste ragioni il contribuente prospetta la necessità di procedere a una corretta individuazione delle tipologie di rischio da coprire, anche in forma obbligatoria, per determinare le strategie distributive ed i *business models* che le imprese assicurative dovranno utilizzare per dare copertura a queste nuove tipologie di rischio, pure tenendo conto dell'ingresso sul mercato di nuovi soggetti interessati alla gestione dei rischi e che, probabilmente, non saranno imprese di assicurazione tradizionali. Quanto al panorama internazionale si sottolinea che nei risultati del Gruppo di lavoro istituito dai Paesi membri del G7, negli incontri del 23-25 settembre 2016, così come nella *Declaration of Amsterdam on cooperation in the field of connected and automated driving*, sottoscritta nel 2016 dai Ministri dei trasporti degli Stati membri UE e nel Piano europeo d'azione preordinato alla creazione di un *common framework* per l'introduzione di soluzioni legislative dedicate ad organizzare la mobilità e le relative responsabilità, non si trova alcun riferimento al contesto assicurativo.



GAETA, MARIA C., *La protezione dei dati personali nell'internet of things*, in *Dir. inf.* 2018, 147.

Il contribuente fornisce le nozioni di base della realtà conosciuta come *internet of things* (IoT), la più importante innovazione della *information technology* (IT), in cui l'evoluzione della rete internet permette agli oggetti — connessi in rete — di interagire tra loro, scambiandosi informazioni e accedendo ai contenuti archiviati nelle banche dati. Tra gli oggetti intelligenti (*smart things*), così numerosi che il concetto di «*internet of things*» si sta velocemente evolvendo verso quello di «*internet of everything*», rientrano le automobili, per le quali si prospetta un incremento tale del livello di automazione che nel 2025 il conducente non dovrà più monitorare costantemente il veicolo. Per il loro funzionamento, i veicoli autonomi raccolgono, elaborano e trasferiscono informazioni, che possono anche coincidere con dati personali o addirittura sensibili. Inoltre, il comparto automobilistico in futuro utilizzerà sempre più il *cloud computing*, per cui è proprio questo il settore in cui si manifesta in maniera contingente l'urgenza di regolamentare l'IoT. In tale contesto il contribuente, posto che l'IoT si basa sullo scambio di dati generati, memorizzati e processati dagli *smart things*, analizza criticamente la normativa attuale sulla protezione dei dati personali utilizzati dai veicoli autonomi e connessi, con particolare riguardo al ruolo che assume il consenso



(«razionale e consapevole») dell'interessato, per poi verificare l'efficacia della normativa esistente. In particolare, alla luce della riforma europea su *data protection*, lo scritto intende valutare l'efficacia della normativa europea per la tutela dei dati personali e affronta il delicato problema della profilazione dell'utente. Quanto al primo profilo emerge la necessità di meglio individuare l'interessato al trattamento dei dati, quale soggetto titolare dei dati (inteso come *ownership*) e, perciò, deputato ad esprimere il consenso per il trattamento dei suoi dati personali, potendo questi coincidere con la figura del proprietario del veicolo, del conducente oppure di un passeggero. Questo consenso assume poi una particolare funzione in relazione ai rischi connessi alla profilazione degli utenti, già espressamente disciplinata dal cosiddetto GDPR (reg. UE n. 679/2016) che prevede la pseudonimizzazione, ossia un meccanismo di dissociazione dei dati personali rispetto al titolare degli stessi. Dall'analisi normativa condotta, e dando atto dei numerosi interventi a livello nazionale (in particolare per USA, Germania e Gran Bretagna) che iniziano a considerare una legislazione specifica per le *self-driving cars*, l'autrice conclude affermando «la necessità di introdurre una normativa europea (o meglio ancora internazionale) che regolamenti i veicoli autonomi in conformità con le norme già esistenti che, tuttavia, non risultano del tutto adeguate».

RUOTOLO, GIANPAOLO M. - VAIRA, DAVIDE, *Il caso Uber nel mercato unico digitale*, in *La comunità internazionale* 2018, 429.

Muovendo da un inquadramento generale della tematica connessa alla regolazione giuridica dei servizi offerti tramite piattaforme digitali, l'articolo affronta la questione relativa alla qualificazione dell'attività svolta da Uber. In particolare, gli autori esaminano l'inquadramento che detta attività ha ricevuto nell'ambito del diritto europeo ad opera della Corte di giustizia, la quale, chiamata ad esprimersi a seguito di un rinvio pregiudiziale del Tribunale mercantile di Barcellona, con la sentenza del 20 dicembre 2017, resa nella causa C-434/15, *Asociación Profesional Elite Taxi c. Uber System Spain SL*, è pervenuta a qualificare l'attività di Uber come servizio di trasporto piuttosto che come servizio di intermediazione mediante strumenti digitali, con conseguente statuizione dell'inapplicabilità alla stessa delle dir. 2000/31/CE e 2006/123/CE sulla libera circolazione dei servizi e della disciplina dell'art. 56 TFUE, e pieno assoggettamento della medesima al diritto nazionale del singolo Stato membro in tema di trasporto pubblico non di linea.



RANJINEH, SOLMAZ, *L'ouverture à la concurrence du transport public ferroviaire régional de voyageurs: nouveautés et perspectives*, in *Énergie, Environnement, Infrastructures*, 10/2018, 62.

L'articolo illustra le novità introdotte in Francia dalla legge n. 2018-515, del 27 giugno 2018, relativa «all'apertura alla concorrenza del trasporto pubblico ferroviario di passeggeri». La riforma mette fine al monopolio della SNCF nel trasporto ferroviario in ambito regionale. L'autore ripercorre i punti salienti della riforma, ponendo l'accento su alcune approssimazioni legislative, tra cui l'insufficienza dei mezzi materiali e immateriali messi a disposizione delle future imprese di trasporto ferroviario per accedere al mercato del trasporto di passeggeri e le possibili conseguenze di tali inadeguatezze.



VICENTE MAMPEL, CIARA, *El pilar de mercado del «cuarto paquete» ferroviario*, in *Rev. der. transp.* 21/2018, 95.

Nella progressiva liberalizzazione del settore ferroviario, il legislatore europeo ha adottato un nuovo pacchetto di misure ferroviarie: il cosiddetto «quarto pacchetto ferroviario». Il suo scopo è quello di creare uno spazio ferroviario competitivo e migliorare l'efficienza dei servizi ferroviari di trasporto merci e passeggeri in Europa. Questo corpo di regole risulta diviso in due pilastri (norme tecniche e di mercato) e stabilisce un nuovo quadro normativo per tutti gli Stati membri dell'Unione europea. Nel contributo l'autore si sofferma ad analizzare, in particolare, le norme sulla *governance* delle infrastrutture ferroviarie e la disciplina concernente la concorrenza dei servizi di trasporto ferroviario di passeggeri.

BENELLI, GIANFRANCO, *The boat and breakfast tra ricettività turistica e nautica da diporto*, in *Riv. it. dir. tur.* 19/2017, 38.



La nuova legge regionale sul turismo della regione Sardegna annovera tra le strutture ricettive extra-alberghiere il *boat and breakfast*, definito come attività di ospitalità svolta a bordo di unità da diporto ormeggiate in porto. Il modello da cui prende le mosse è certamente quello del *bed and breakfast*, ma, poiché la ricettività si svolge a bordo di unità da diporto, non si può prescindere dall'applicazione delle norme che disciplinano il diporto nautico. In particolare, ci si chiede se il nuovo istituto rappresenti una forma di utilizzazione commerciale del mezzo, rientrando nelle ipotesi di locazione o di noleggio da fermo, o se sia una semplice modalità di godimento del bene a scopo di piacere del proprietario-armatore, eventualmente definibile come noleggio occasionale.

LOWNDES & RUDOLF, *The Law of General Average and The York-Antwerp Rules* (a cura di R. Cornah), XV ed., Sweet & Maxwell, London, 2018, £ 335.

«Now in its 15th edition, Lowndes & Rudolf sets out, analyses and comments on the York-Antwerp rules, which govern the principle of general average in maritime



law. New to edition: Covers the Supreme Court's Decision in *The Longchamp*, a case concerning Rule F (substituted expenses) and its application in the context of the negotiation of a ransom paid to Somali pirates; this was undoubtedly the most significant decision in the law of general average since *The Bijela* (House of Lords, 1994). Discusses how *The Cape Bonny* provided useful additional guidance on the burden of proof and immobilisation of a ship in relation to peril. Re-visits *Anglo-Argentine v Temperley* in relation to loss of market and Rule C. References *The Clipper Sao Luis* in relation to the new wording in Rule G concerning recoveries. Extensively revises Section 5 with regard to the law governing the adjustment» [*abstract* tratto dal sito dell'editore].

DIBAS FRANCK, ERIC, *Le droit maritime dans la zone CEMAC*, L'Harmattan, Paris, 2018, p. 252, € 26.

«Volontairement limité au Droit maritime dans la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), cet ouvrage a pour ambition de faire le point sur la construction du Droit maritime dans cette zone en scrutant, régulièrement, le Code communautaire de la marine marchande. Les grands problèmes contemporains du Droit maritime comparé ou international y trouvent des réponses précises. Le livre est également enrichi d'une jurisprudence inédite ainsi que de la doctrine la plus prestigieuse. Il contribuera à ce que le Droit maritime communautaire puisse jouer le rôle d'un Droit au service du développement dans la zone CEMAC. Passant en revue le Code CEMAC de la marine marchande, l'ouvrage est divisé en cinq titres: le premier est consacré au navire, le second aux évènements de mer, le troisième est relatif aux professions maritimes et aux professions auxiliaires du transport maritime, le quatrième à l'exploitation commerciale du navire, enfin le titre cinq est consacré à la pollution marine» [*abstract* tratto dal sito dell'editore]

DUFRAISSE CHARMILLON, CHLOÉ, *La réécriture du droit social maritime au sein du Code des transports*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, 2018, p. 456, € 34.

«Le Code des transports accueille désormais les règles de droit social maritime. Le Gouvernement a été habilité à procéder, en 2010, à une recodification à droit constant de ses dispositions éparses, notamment contenues dans le Code du travail et le Code du travail maritime. Alors que cette opération devait intervenir sans modification de l'état du droit, une certaine inconstance s'est révélée. La structure de la matière a été bouleversée. Elle démontre une ambivalence: le Code des transports est exhibé comme instrument du progrès social, mais il peut également devenir un outil de dérèglementation. D'autant que sa partie réglementaire reste très incomplète. L'ar-

ticulation du nouveau code avec le Code du travail interroge également, notamment sous l'angle des rapports entre le droit commun et le droit spécial. Cette réécriture a, de surcroît, subit l'influence du droit international. L'intégration de la Convention du travail maritime de l'Organisation Internationale du Travail a permis de réaffirmer les principes directeurs au fondement de la matière ainsi que la spécificité du droit applicable aux gens de mer. Pour autant, ces dynamiques normatives ont des effets paradoxaux. Car le droit international participe tour à tour à la destruction et à la reconstruction des droits nationaux. Aussi, la réécriture de la matière au sein du Code des transports pourrait être annonciatrice d'un alignement du fond du droit social maritime sur les standards internationaux qui, à l'échelle du droit national français, ne sont pas nécessairement plus protecteurs. Ce mouvement du droit s'explique par une rude concurrence internationale propice à l'expression du dumping social» [*abstract* tratto dal sito dell'editore].

ARNOULD, *Law of Marine Insurance and Average* (a cura di J. Gilman - C. Blanchard - M. Templeman - P. Hopkins - N. Hart), XIX ed., Sweet & Maxwell, London, 2018, £ 429.

«Arnould Law of Marine Insurance explains the form, contents and construction of marine insurance policies, and the procedures and evidence required in bringing a case. The 19th edition includes extensive analysis and incorporation of the impact of the Insurance Act 2015 on all matters pertaining to marine insurance» [*abstract* tratto dal sito dell'editore].

IVALDI, PAOLA, *Verso la «decodificazione» del diritto internazionale privato della navigazione*, in *Dir. comm. int.* 2018, 633.

Nella prospettiva di una revisione della disciplina comune del diritto internazionale privato italiano, l'autrice riflette sulla persistenza della disciplina speciale di cui alle disposizioni preliminari del codice della navigazione, prevista per i conflitti di legge e giurisdizione in materia marittima e aeronautica. L'autrice analizza i singoli fattori che hanno progressivamente eroso lo spazio applicativo delle norme di diritto internazionale privato italiano della navigazione ed evoca le esperienze normative realizzatesi in ambito europeo. In particolare, il diritto dell'Unione europea e i sistemi stranieri di diritto internazionale privato manifestano la costante tendenza ad affidare i conflitti, afferenti alla navigazione, alla disciplina di diritto comune. Ad esito di tale riflessione, l'autrice conclude per la preferibile abrogazione in blocco dell'intero apparato di norme di conflitto, previsto dalle disposizioni preliminari al codice della navigazione, con correlativa incorporazione, nella legge n. 218/1995, delle limitatissime integrazioni necessarie ad offrire, nel quadro della disciplina comune, norme di





conflitto e criteri di giurisdizione adeguati alla peculiarità dei rapporti connessi alla navigazione marittima e aerea.

MONTAS, ARNAUD - GENONCEAU, CASSANDRE, *L'Aquarius*, in *DMF* 2018, 675.

Il contributo affronta le problematiche legate al salvataggio della nave *Acquarius* e alle difficoltà incontrate dagli Stati europei nella gestione marittima dell'immigrazione nel Mar Mediterraneo. Prendendo spunto dalla recente vicenda mediatica, gli autori rilevano un'applicazione disparata e contraddittoria delle norme di diritto marittimo e internazionale del mare. La vicenda ha altresì contribuito a rianimare un dibattito avviato ben 14 anni fa davanti all'OMI, ribadendo la necessità di rinforzare gli obblighi dei singoli Stati in termini di salvataggio, sbarco e trattamento delle persone salvate, indipendentemente dal loro *status*, al fine di garantire un'efficace ed uniforme applicazione dei diritti umani in mare.

REALE, GIUSEPPE, *La moderna pirateria marittima. Problematiche giuridiche, proposte, possibili soluzioni*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 502, € 32.

La monografia analizza i molteplici profili caratterizzanti le nuove forme e modalità operative con cui l'antico delitto della pirateria marittima è riapparso negli ultimi decenni in alcune aree geografiche situate in prossimità delle principali rotte di importanza strategica per la navigazione e per i traffici commerciali internazionali. Il lavoro esamina le problematiche giuridiche sorte in relazione al contrasto e alla repressione della moderna pirateria, individuando quei fattori che in epoca contemporanea hanno favorito lo sviluppo e la recrudescenza del grave fenomeno, da sempre considerato quale delitto invisibile a tutti i popoli civili. Al contempo, l'analisi svolta mette in luce quegli elementi che possono costituire, ancora nel XXI secolo, dei veri e propri punti deboli nell'ambito dell'apparato generale diretto alla prevenzione, alla repressione e al contrasto della pirateria nei mari del mondo.

L'indagine è condotta esaminando sia la disciplina di diritto internazionale che quella di diritto interno, con particolare riferimento all'ordinamento giuridico italiano e al codice della navigazione, evidenziando le delicate questioni di carattere interpretativo e applicativo emergenti in seno all'attuale quadro normativo di riferimento. In modo particolare, l'autore evidenzia l'opportunità di giungere ad un coordinamento fra la nozione di pirateria formatasi in seno al diritto internazionale generale, poi codificata, in un primo momento, nella Convenzione di Ginevra sull'alto mare del 1958 e, allo stato attuale, nella Convenzione di Montego Bay del 1982, e le varie nozioni accolte negli ordinamenti nazionali e fatte proprie dal diritto penale interno dei singoli Stati, spesso sostanzialmente difformi, anche sotto aspetti di non marginale rilievo, rispetto a quella di portata generale concernente la pirateria *juris*

gentium. Al riguardo, vengono formulate delle ipotesi di riforma degli art. 1135 e 1136 c. nav.

Risulta poi operata, anche in relazione all'odierna nozione di pirateria *juris gentium*, una disamina critica riguardante i singoli elementi e requisiti necessari per la configurazione della fattispecie e, in ultima analisi, volta a sondare la sua attualità nonché l'effettiva capacità di ricomprendere al suo interno le diverse possibili manifestazioni del delitto piratico moderno. Particolare attenzione è dedicata alle specifiche e complesse problematiche concernenti l'esercizio della giurisdizione penale nei confronti dei moderni pirati e alle delicate questioni che sorgono in presenza di pirateria radicata e diffusa presso i territori e le acque territoriali di Stati che versano in situazioni di grave crisi economico-istituzionale o di Paesi che assumono, per ragioni di diversa natura, un atteggiamento di indifferenza o di inerzia rispetto alle azioni compiute dai pirati, fino a giungere, in casi specifici, a situazioni locali di vera e propria connivenza con le organizzazioni dedite al delitto piratico.

Al riguardo, il lavoro esamina in modo approfondito il peculiare caso della Somalia, vero e proprio epicentro fino a pochi anni fa della moderna pirateria, e da ciò coglie spunto per ampliare l'indagine e per affrontare le problematiche sottese al fenomeno criminale di cui trattasi in presenza di apparati di governo instabili o di Stati in situazione di *default*. Risultano parimenti oggetto di esame i provvedimenti, evidentemente di natura eccezionale, adottati dalle organizzazioni internazionali e, in primo luogo, dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite per far fronte con efficacia al dilagare della pirateria in aree sovrane altrui e, principalmente, nelle acque territoriali di Stati inerti o a sovranità apparente per vicissitudini interne di non breve durata o soluzione e nel territori dei medesimi Paesi al fine di smantellare le basi delle organizzazioni piratesche collocate in luoghi soggetti alla sovranità statale, nel cui ambito non può di regola dispiegarsi quella giurisdizione universale altrimenti attuabile in alto mare o in aree non soggette alla sovranità di alcuna nazione.

Ulteriore profilo di approfondimento è dedicato ai servizi di protezione del naviglio privato lungo le rotte ad elevato rischio, giungendosi ad una analisi critica della normativa attuale e a proposte di riforma della materia.

Nel suo complesso, in relazione ai molteplici problemi posti oggi dalla moderna pirateria, il lavoro monografico offre delle possibili soluzioni, formulando delle proposte o delle ipotesi di lavoro dirette a incidere, sotto vari profili e a vario livello, sull'apparato normativo attualmente vigente.

Vengono inoltre prospettati molteplici altri interventi di sistema, da realizzare nel lungo periodo, volti a rafforzare l'apparato generale di contrasto, sia di carattere preventivo che repressivo, al fine di evitare in futuro una nuova fase acuta del fenomeno criminale.

In questo contesto le missioni internazionali messe in campo per contrastare i pirati — di cui non manca la disamina — non vengono ritenute quale soluzione defini-





tiva o destinata a durare. Difatti, gli elevati costi delle missioni militari internazionali dirette a contrastare la pirateria nelle vaste aree marine a rischio comportano inevitabilmente che tali operazioni abbiano una durata limitata nel tempo.

Una volta terminate i pirati si riorganizzano. Ciò in quanto, secondo l'autore, gli interventi militari, da soli, non consentono di recidere nettamente le radici del fenomeno e di eliminare le problematiche sottese che ne sono all'origine. A seguito di questa analisi viene auspicata l'adozione di politiche internazionali realmente efficaci e dirette a risolvere, nei Paesi di origine dei pirati o nelle aree territoriali a elevato rischio, le radicate situazioni di assoluta povertà e degrado nonché le questioni culturali, sociali ed economiche che inducono a prestarsi alle organizzazioni dedite all'affare della pirateria.

Secondo l'autore, uno dei fattori maggiormente disincentivanti, considerato fra quelli più efficaci al fine di cercare di debellare la gran parte dei fenomeni di natura criminale (tranne, forse, quelli basati su una matrice strettamente ideologica di tipo radicale), è costituito da politiche in grado di garantire un'adeguata e dignitosa qualità della vita, eliminando al contempo quel clima di illegalità diffusa e generalizzata che rappresenta l'ambiente ideale per coltivare propositi criminali, pirateria compresa.

Quelli appena citati appaiono, a parere dell'autore, gli interventi più importanti che, se condotti a buon fine, costituiscono un vero e proprio investimento, destinato a offrire all'intera comunità internazionale i risultati più soddisfacenti e duraturi.

Il caso Somalia è ritenuto emblematico sotto questo punto di vista, rappresentando un vero e proprio banco di prova che ha dimostrato che la pirateria per (ri)sorgere, proliferare e operare ha necessità di disporre di un terreno particolarmente fertile, costituito da territori caratterizzati da situazioni politiche assai precarie e fragili, da contesti economici e sociali contraddistinti da estrema povertà, arretratezza e disagi umani, dalla diffusa illegalità e mancanza generalizzata del senso del rispetto delle regole.

In conclusione, la monografia si caratterizza, oltre che per l'approccio a tutto tondo rispetto alle complesse problematiche giuridiche messe in luce dalla recrudescenza della pirateria nell'epoca contemporanea, anche per l'approccio mirato rispetto a quei fattori di ordine politico, sociale, economico e culturale che in determinati contesti locali costituiscono la miscela ideale per il sorgere e il proliferare del fenomeno criminale in esame, formulando, anche in questo caso, delle proposte di carattere strutturale dirette a contrastare alla radice quegli elementi di carattere tipicamente ambientale che, di regola, appaiono presenti nella gran parte di quei territori o di quei Paesi in cui oggigiorno i pirati risultano maggiormente attivi. In sostanza, conclude l'autore, per cercare di debellare la moderna pirateria marittima appare indispensabile un profondo e duraturo programma caratterizzato da efficaci politiche di sostegno da parte della comunità internazionale e dirette a migliorare sensibilmente le condizioni di vita delle popolazioni in determinati Paesi e in alcune specifiche aree

geografiche, in modo tale da rendere non più conveniente arruolarsi nei ranghi della moderna filibusta. Per cui, le principali misure e gli investimenti più importanti per far arretrare la pirateria e cercare di contenerla entro quella soglia minima fisiologica, tipica di ogni fenomeno criminale umano, non vanno effettuati in mare, bensì sulla terraferma. Ciò in quanto, «se è vero che la pirateria marittima è un fenomeno criminale che si manifesta in mare, è parimenti innegabile che le sue origini e il suo sviluppo derivano e affondano le radici in particolari situazioni che riguardano la terraferma» (la terra domina il mare).

MASSIMILIANO PIRAS

RODAS PAREDES, PAOLA, *El fletamento por tempo y por viaje y la obligación de navegabilidad*, in *Rev. der. transp.* 21/2018, 73.

La recente riforma del diritto marittimo spagnolo ha inciso anche sui contratti di utilizzazione delle navi e in particolare sul noleggio e pone quindi la necessità di verificarne l'applicazione pratica. L'autrice, dopo aver individuato la disciplina generale del noleggio, affronta le problematiche che ruotano intorno a uno degli obblighi più importanti dei contratti di noleggio a tempo e a viaggio — ovvero l'obbligo di presentare la nave in condizioni di navigabilità — sia sotto il profilo normativo, secondo quanto stabilito dalla LNM, sia sotto il profilo pratico.

SCARPA, SILVIA, *Sulla tutela dell'ambiente e l'istituzione di aree marine protette nel Mar Glaciale Artico*, in *La comunità internazionale* 2018, 25.

Sullo sfondo dello scioglimento dei ghiacci polari, la biodiversità marina dell'Artico viene minacciata, *inter alia*, dalle attività di estrazione e trasporto di idrocarburi nei giacimenti *offshore*. Benché nella protezione dell'ambiente marino siano stati fatti progressi significativi, grazie all'adozione di strumenti normativi specifici — quali il *Code for Ships Operating in Polar Waters* (cosiddetto Codice polare) dell'IMO e l'*Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic* (MOSPA) sottoscritto dagli Stati artici — nonché ai risultati scientifici dei gruppi di lavoro del Consiglio artico su *Conservation of Arctic Flora and Fauna* (CAFF) e su *Protection of the Arctic Marine Environment* (PAME), che hanno suggerito l'istituzione di aree marine protette e la loro inclusione in un *network* pan-artico, tuttavia l'efficacia di tali misure rimane condizionata all'adeguata implementazione degli standard internazionali di riferimento secondo il principio del patrimonio comune dell'umanità.

SOYER, BARIŞ - TETTENBORN, ANDREW, *Maritime Liabilities in a Global and Regional Context*, Routledge, Abingdon-New York, 2018, p. 334, £ 228.





«*Maritime Liabilities in a Global and Regional Context* consists of edited versions of the papers delivered at the Institute of International Shipping and Trade Law's 13th International Colloquium at Swansea Law School in September 2017. Written by a combination of top academics and highly-experienced legal practitioners, these papers have been carefully co-ordinated to give the reader a first-class insight into the issues surrounding maritime liabilities. The book is set out in two parts: part I offers a detailed and critical analysis of issues of contemporary importance concerning maritime liabilities; part 2 discusses contemporary issues concerning the enforcement of maritime liabilities. An invaluable guide to recent legal and practical developments in maritime liabilities, this book is vital reading for both professional and academic readers» [abstract tratto dal sito dell'editore].

TELLARINI, GRETA, *La pesca nella prospettiva della Blue Policy*, in *Giureta* 2018, 293.

L'autrice, dopo avere delineato l'evoluzione normativa della politica comune della pesca in ambito euro-unitario — culminata nell'adozione del reg. (UE) n. 1379/2013, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, del reg. (UE) n. 1380/2013, relativo alla politica comune della pesca, e del reg. (UE) n. 508/2014 del 15 maggio 2014, relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) — esamina il nuovo indirizzo che è stato recentemente impresso alla stessa, cogliendone il rilievo nel quadro della crisi economica, ambientale e sociale che ha percorso tale settore. Della riforma della politica comune della pesca sono, in particolare, evidenziati la natura innovativa che la contraddistingue, il radicale ripensamento delle scelte di *governance* del settore che l'ha ispirata e il modo sinergico con cui essa si inserisce nel quadro strategico della cosiddetta *Blue Growth*.

WATT, EDWARD - COLES, RICHARD, *Ship Registration: Law and Practice*, III ed., Routledge, Abingdon - New York, 2018, p. 534, £ 304.

«*Ship Registration Law and Practice* is fully updated and now entering its third edition. Part of Lloyd's Shipping Law Library, it is the most authoritative guide to the theory and practice of ship registration in the most popular jurisdictions. It contains the reference material needed to submit a vessel for registration at the leading ship registries world-wide, as well as extracts from key international conventions in this area, a new statistical analysis of the world merchant fleet and Port State control rankings» [abstract tratto dal sito dell'editore].

BOGA, DILETTA, *Il contratto per conto di chi spetta*, in *Riv. it. dir. tur.* 2017, 242.

A differenza del contratto a favore di terzi, il contratto a favore di chi spetta non è preso in considerazione nella disciplina del codice civile dedicata al contratto in ge-



nerale e trova, invece, una regolazione per il contratto di assicurazione. Si tratta di uno strumento di autonomia privata che merita tutela giuridica anche per i contratti che il *tour operator* conclude con i prestatori di servizi primari, al fine di assemblare le varie componenti di un viaggio organizzato. Infatti, ipotizzando che il *tour operator* non esegua direttamente alcuno dei servizi che compongono il pacchetto, ma ne affidi l'esecuzione ai fornitori, bisogna riconoscere che manca una vera e propria relazione contrattuale tra il cliente ed i prestatori dei suddetti servizi.



BUDGEN, PAUL - LAMONT BLACK, SIMONE, *Goods in Transit*, IV ed., Sweet & Maxwell, London, 2018, £ 378.

«The subject matter of Goods in Transit is of increasing relevance as international trade and globalisation increase. The work gathers together and integrates in a unique, accessible and practical form many aspects of general commercial, shipping, contract, bailment, tort, property, agency and transport law in one place» [*abstract* tratto dal sito dell'editore].

materiali

IATA STANDARD GROUND HANDLING AGREEMENT (SGHA) (2018)

Dal 1° gennaio 2018 è in vigore la nuova versione dell'accordo standard elaborato dalla IATA per disciplinare le operazioni di handling tra i vettori aerei associati e le imprese aeroportuali di assistenza a terra. Il formulario che pubblichiamo (con l'omissione degli annessi A e B) sostituisce il precedente testo del 2013 secondo la consueta cadenza quinquennale seguita dalla IATA. Tra le numerose revisioni si segnalano la menzione della dovere di protezione dei dati (art.1.1), il divieto convenzionale del self-handling (art. 3.3), il richiamo, nell'esecuzione delle operazioni di assistenza, alle pratiche standard dell'handler e della IATA (art. 5.3), la sottoposizione dell'operatore alle procedure di audit nelle quali è coinvolto il vettore (art. 5.9), l'obbligo di rispettare i criteri di manutenzione e di sicurezza delle attrezzature in uso all'operatore (artt. 5.13 e 5.14), l'introduzione di un formato elettronico di ricevuta (art. 7.1), la facoltà di interrompere il servizio qualora il vettore ometta il pagamento di uno o più prestazioni (art. 7.3). È altresì prevista la possibilità di risolvere immediatamente il contratto quando il vettore manifesta la propria insolvenza (art. 11.8). L'art. 11.11 introduce una procedura concordata qualora l'operatore di handling intenda modificare i corrispettivi del servizio. L'art. 8, fonte spesso di difficoltà interpretative, non è stato modificato se non per una maggiore specificazione dei limiti dell'azione relativa ai danni al carico (art. 8.4).

ART. 1. PROVISION OF SERVICES

1.1 *General* — The Carrier and the Handling Company agree to give the highest importance to the compliance to all applicable laws and regulations governing their activities and expects its agents and contractors to do the same.

Of particular concern are laws related to anti-bribery, anti-trust, data protection and labor relations (including but not limited to the prohibition of child labor).

The Handling Company shall comply with, at all times, within the limits of its capabilities and shall deploy best efforts to make sure its employees and sub-agents comply with:

- All laws and regulations applicable in its country of establishment and all other countries in which Services are provided under this Agreement.
- Applicable IATA and/or ICAO and/or other governing rules, regulation and procedures

- All international treaties and regulations that apply in general to commerce and in particular to the operation of aircraft, transportation of passengers and air freight or mail.

The Carrier and the Handling Company shall ensure that their respective personnel assigned to the performance of this agreement are aware of all relevant legislation applicable to commerce in general, aircraft operation, passenger transport and air freight.

Further, the Carrier and the Handling Company shall ensure that all their respective employees assigned to the performance of this Agreement where applicable, shall be aware of the essentials of:

- Competition and antitrust regulations in its country of residence, establishment as well as such regulations with extraterritorial application.
- The rules governing bribery, kick-backs, secret commissions and payments to government officials in its country of residence, establishment as well as such regulations with extraterritorial application.
- Any other applicable law or regulation, whose breach or violation by a Party or its employees could cause damage to the other Party or its employees.

It is not considered necessary or possible to specify every detail of the services it being generally understood what such services comprise and the standards to be attained in their performance.

1.2 *Documents for Ground Handling* — Documents used for ground handling shall be the Handling Company's own documents, where applicable, provided these documents comply with standardized formats that may apply under IATA and/or ICAO and/or other governing rules, regulations and procedures.

1.3 *Scheduled Flights* — The Handling Company agrees to provide for the Carrier's Aircraft for flights operating on an agreed schedule at the location(s) stated in the Annex(es) B, those services of Annex A as are listed in the Annex B for the respective locations. The Carrier, in turn, agrees to inform the Handling Company as soon as possible about any changes of schedule and/or frequencies and/or types of aircraft. This should be done based on the IATA Standard Schedule Information Manual (SSIM).

1.4 *Extra Flights* — The Handling Company will also provide the services to the Carrier's Aircraft for flights in addition to the agreed schedule at the same locations, provided that reasonable prior notice is given and the provision of such additional services will not prejudice commitments already undertaken.

1.5 *Priority* — The Handling Company shall, as far as possible, give priority to aircraft operating on schedule.

1.6 *Emergency Assistance* — It is the responsibility of the Handling Company to participate in local emergency response plan(s) in order to provide support to the Carrier in the event of an emergency including but not limited to, forced landings, accidents or acts of violence.

Carrier will contact the Handling Company to establish the Carrier's needs in an emergency and provide the Handling Company its current emergency procedures.

In the absence of Carrier instructions, in part or whole, the Handling Company shall follow its own emergency response plan(s).

In case of an emergency, the Handling Company shall without delay activate its local emergency plan(s) which includes the immediate notification to the Carrier and establish open-line communications with the Carrier.

The Handling Company shall take all reasonable measures to assist passengers, crew and family members and to safeguard and protect baggage, cargo and mail carried in the aircraft from loss or damage in co-operation with the relevant local authorities.

All documentation and information pertaining to the emergency is the property of the Carrier and shall be held confidential by the Handling Company, unless such documentation and information is specifically required by applicable law or by governmental or local authorities' regulations.

The Carrier shall reimburse the Handling Company for expenses and disbursements incurred in rendering such assistance.

1.7 Additional Services — As far as possible, the Handling Company will, upon request, provide to the Carrier additional services not set forth in the present Agreement. Such services may be governed by special conditions to be agreed between the Parties.

1.8 Other Locations — In case of occasional flights of the Carrier's Aircraft at locations which are not designated in the present Agreement, where the Handling Company maintains a ground handling organization, the Company shall, on request, make every effort, subject to the means locally available, to provide necessary services.

ART. 2. FAIR PRACTICES

2.1. The Handling Company shall use its best efforts to protect the Carrier's confidential information and make it available for the purposes of the Carrier only.

2.2. Neither Party to this Agreement shall disclose any information contained in Annex(es) B to outside parties without the prior consent of the other Party, unless such information is specifically required by applicable law or by governmental or authorities' regulations.

ART. 3. SUBCONTRACTING OF SERVICES

3.1. The Handling Company is entitled to delegate any of the agreed services to subcontractors with the Carrier's prior written consent. It is understood that, in this case, the Handling Company shall be responsible to the Carrier for the proper rendering of such services as if they had been performed by the Handling Company itself.

Any subcontracting of services and the provider(s) thereof, shall be recorded in the Annex(es) B.

3.2. The Carrier shall not appoint any other person, company or organization to provide the services which the Handling Company has agreed to provide by virtue of this Agreement, except in such special cases as shall be agreed between the Parties.

3.3. The Carrier shall not perform self-handling on the services which the Handling Company has agreed to provide by virtue of this Agreement, except in such special cases as shall be agreed between the Parties.

ART. 4. CARRIER'S REPRESENTATION

4.1. The Carrier may maintain at its own cost, its own representative(s) at the location(s) designated in the Annex(es) B. Such representative(s) and representative(s) of the Carrier's Head Office may inspect the services provided to the Carrier by the Handling Company pursuant to this Agreement, advise and assist the Handling Company and render to the Carrier's clients such assistance as shall not interfere with the provision of services by the Handling Company.

4.2. The Carrier may, by prior written notice to the Handling Company and at its own cost, engage an organization (hereinafter referred to as 'the Supervisor') to supervise the services of the Handling Company at the location(s) designated in Annex(es) B. Such notice shall contain a description of the services to be supervised.

The Supervisor shall have the same authority as defined above in Sub-Article 4.1 for the Carrier's own representative.

4.3. Such assistance, when performed by the Carrier's representative(s) and/or Supervisor(s) will be the sole responsibility of the Carrier, unless requested by the Handling Company.

Art. 5. Standard of work

5.1. The Carrier shall supply the Handling Company with sufficient information and instructions to enable the Handling Company to perform its handling properly.

5.2. The Handling Company shall carry out all technical and flight operations services as well as other services having a safety aspect, for example, load control, loading of aircraft and handling of dangerous goods, in accordance with the Carrier's instructions, receipt of which must be confirmed in writing or by electronic confirmation to the Carrier by the Handling Company.

5.3. In the case of absence of instructions by the Carrier, the Handling Company shall apply its own standard practices and procedures provided they follow the applicable IATA industry developed standards, which may include but not limited to:

- a) IATA Resolutions
 - Dangerous Goods Resolutions (DGR), CSC Resolution 618
 - Live Animal Regulations (LAR), CSC Resolution 620

- Perishable Cargo Regulations (PCR), CSC Resolution 622
Temperature Control Regulations (TCR), CSC Resolution 624
Passenger Services Conference Resolution Manual (PSCRM)
- b) IATA Recommended Practices or other IATA Standards
Framework for a postal agreement, CSC Recommended Practice 1677
ULD Regulations (ULDR), CSC RP 1681
IATA Airport Handling Manual (AHM), PSC RP 1690a
IATA Ground Operational Manual (IGOM) PSC RP1690b
ISAGO Standard Manual (GOSM)
IATA Fuel Quality Pool Control of Fuel Quality & Fueling Safety Standards
IATA Guidance Material on Standard Into-Plane Fueling Procedures
IATA Cargo Handling Manual (ICHM)
and/or ICAO and/or other governing rules, regulations and procedures.

5.4. The Handling Company agrees to ensure that the authorisation of specialised personnel performing services for the Carrier is valid and current. If at any time the Handling Company is unable to provide authorised personnel as requested by the Carrier, the Handling Company shall inform the Carrier immediately.

5.5. The Handling Company agrees to take all possible steps to ensure that, with regard to contracted services, the Carrier's Aircraft, crews, Passengers and Loads receive treatment not less favorable than that given by the Handling Company to other carriers or its own comparable operation at the same location.

5.6. The Handling Company shall ensure that a training program is established for all personnel to perform ground operations functions safely. As a minimum the Training Program shall include applicable governing rules and regulations. Industry Standards and Practices as listed in Sub-Article 5.3 should be taken in account for reference. The Handling Company agrees to ensure that the authorization of specialized personnel performing services for the Carrier is valid and current. If at any time the Handling Company is unable to provide authorized personnel as requested by the Carrier, the Handling Company shall inform the Carrier immediately.

5.7. The Handler must report to the Carrier's Representative immediately all loss, damage or security incidents, threatened or actual, to the Carrier's Aircraft, Crew, Passengers and Loads noticed in the course of the handling or which in any other way comes to the knowledge of the Handler.

5.8. The Parties shall agree on the quality standards for services provided. Such quality standards for a specific location may form part of the applicable Annex B. The Handling Company agrees to take all possible steps to ensure that, with regard to contracted services, the agreed upon quality standards will be met.

5.9. The Carrier or a regulatory authority governing the Carrier's operations may, at its own cost, and with reasonable prior notice, audit the designated services in the applicable Annex(es) B. Such notice shall contain a description of the area(s) to be

audited. The Handling Company shall cooperate with the Carrier and will undertake any corrective action(s) required. If the Carrier participates in any of the IATA audit pools, the Handling Company shall accept an audit undertaken by another carrier if done under the umbrella of the pool and for the benefit of the entire pool. The auditing company or auditing person shall be agreed by the Carrier and the Handling Company.

5.10. The Handling Company shall manage and perform oversight of its own activities and/or those subcontracted as agreed within the scope of services specified in Annex(es) B.

5.11. The Handling Company shall be able to demonstrate a Safety Management System in use in accordance with IATA AHM 610 and/or ICAO Annex 19, local and international regulations, or other governing rules.

5.12. The Handling Company shall promote awareness and strive to achieve best practices in Environmental and Social Responsibility.

5.13. The Handling Company should ensure that all ground service equipment complies with the AIRCRAFT DAMAGE PREVENTION REQUIREMENTS Aircraft Damage recommendations as detailed in Chapter 9 of the AHM.

5.14. The Handling Company shall ensure that all ground service equipment is maintained in accordance with the manufacturers' requirements or to a higher standard.

Art. 6. Remuneration

6.1. In consideration of the Handling Company providing the services, the Carrier agrees to pay to the Handling Company the charges set out in the respective Annex(es) B, within the terms specified. The Carrier further agrees to pay the proper charges of the Handling Company and to discharge all additional expenditure incurred for providing the services referred to in Sub-Articles 1.4, 1.6, 1.7 and 1.8.

6.2. The charges set out in Annex(es) B do not include:

- any charges, fees or taxes imposed or levied by the Airport, Customs or other authorities against the Carrier or the Handling Company in connection with the provision of services herein by the Handling Company or in connection with the Carrier's flights.
- expenses incurred in connection with stopover and transfer passengers and with the handling of passengers for interrupted, delayed or cancelled flights.

Such charges, fees, taxes or other expenses as outlined above shall be borne ultimately by the Carrier.

Art. 7. Accounting and payment

7.1. The Handling Company shall invoice the Carrier monthly using the IS-XML file format described in AHM 070, unless otherwise agreed in Annex(es) B, with the

charges arising from the provision of the handling services of Annex A as listed in Annex(es) B at the rates of charges set out in Annex(es) B.

7.2. Payment shall be effected through the IATA Clearing House unless otherwise agreed in Annex(es) B.

7.3. The Parties shall reach agreement on the payment terms at each location which shall form part of the applicable Annex(es) B. Should the Carrier fail to make payment or dispute the invoice(s), within the agreed terms, the Handling Company shall notify the Carrier in writing of the failure to pay. In the event that the Carrier fails to pay the amount due within the agreed rectification period, as specified in Annex(es) B, the Handling Company shall be entitled to issue 7 calendar days' notice of suspension of services to the Carrier. The Handling Company shall restore services to the Carrier within 24 hours of receipt of payment.

7.4. If the Carrier becomes insolvent, makes a general assignment for the benefit of creditors, or commits an act of bankruptcy, or if a petition in bankruptcy, or for its reorganization, or the readjustment of its indebtedness be filed by or against it, provided the petition is found justified by the appropriate authority, or if a receiver, trustee or liquidator of all, or substantially all, of its property be appointed or applied for, the Carrier has to provide prepayment or cash payment with immediate effect to the Handling Company.

Art. 8. Liability and indemnity

In this Article, all references to:

- a) "the Carrier" or "the Handling Company" shall include their employees, servants, agents and subcontractors;
- b) "act or omission" shall include negligence.

8.1. Except as stated in Sub-Articles 8.5 and 8.6, the Carrier shall not make any claim against the Handling Company and shall indemnify it (subject as hereinafter provided) against any legal liability for claims or suits, including costs and expenses incidental thereto, in respect of:

- a) delay, injury or death of persons carried or to be carried by the Carrier;
- b) injury or death of any employee of the Carrier;
- c) damage to or delay or loss of baggage, cargo or mail carried or to be carried by the Carrier, and
- d) damage to or loss of property owned or operated by, or on behalf of, the Carrier and any consequential loss or damage;

arising from an act or omission of the Handling Company in the performance of this Agreement unless done with intent to cause damage, death, delay, injury or loss or recklessly and with the knowledge that damage, death, delay, injury or loss would probably result.

PROVIDED THAT all claims or suits arising hereunder shall be dealt with by the Carrier; and

PROVIDED ALSO THAT the Handling Company shall notify the Carrier of any claims or suits without undue delay and shall furnish such assistance as the Carrier may reasonably require.

PROVIDED ALSO THAT where any of the services performed by the Handling Company hereunder relate to the carriage by the Carrier of passengers, baggage or cargo, then if the limitations of liability imposed by the Warsaw Convention and/or the Montreal Convention (1999) as applicable and as amended from time to time would have applied if any such act or omission had been committed by the Carrier but are held by a Court not to be applicable to such act or omission committed by the Handling Company in performing this Agreement then upon such decision of the Court the indemnity of the Carrier to the Handling Company hereunder shall be limited to an amount not exceeding the amount for which the Carrier would have been liable if it had committed such act or omission.

8.2. The Carrier shall not make any claim against the Handling Company in respect of damage, death, delay, injury or loss to third parties caused by the operation of the Carrier's Aircraft arising from an act or omission of the Handling Company in the performance of this Agreement unless done with intent to cause damage, death, delay, injury or loss or recklessly and with knowledge that damage, death, delay, injury or loss would probably result.

- a) Notwithstanding the provisions of Sub-Article 8.1, in the case of claims arising out of surface transportation which is provided on behalf of the Carrier and is part of the operation of loading/embarking or unloading/disembarking and/or is covered by the Carrier's Contract of Carriage the indemnity shall not exceed the limits specified in the said Contract of Carriage.
- b) In the case of claims arising out of surface transportation which is not provided on behalf of the Carrier and/or is not part of the operation of loading/embarking or unloading/disembarking and/or is not covered by the Carrier's Contract of Carriage the waiver and indemnity herein contained shall not apply.

8.3. The Handling Company shall not make any claim against the Carrier and shall indemnify it (subject as hereinafter provided) against any legal liability for claims or suits, including costs and expenses incidental thereto, in respect of:

- a) injury to or death of any employees of the Handling Company; and
- b) damage to or loss of property owned or operated by, or on behalf of, the Handling Company and any consequential loss or damage; arising from an act or omission of the Carrier in the performance of this Agreement unless done with intent to cause damage, death, delay, injury or loss or recklessly and with knowledge that damage, death, delay, injury or loss would probably result.

8.4 Notwithstanding Sub-Article 8.1(d), the Handling Company shall indemnify the Carrier against any physical loss of or damage to the Carrier's Aircraft caused by the Handling Company's negligent act or omission PROVIDED ALWAYS THAT the Handling Company's liability shall be limited to any such loss of or damage to the Carrier's Aircraft in an amount not exceeding the level of deductible under the Carrier's Hull All Risk Policy which shall not, in any event, exceed USD 1,500,000 except that loss or damage in respect of any incident below USD 3,000 shall not be indemnified.

For the avoidance of doubt, save as expressly stated, this Sub-Article 8.5 does not affect or prejudice the generality of the provisions of Sub-Article 8.1 including the principle that the Carrier shall not make any claim against the Handling Company and shall indemnify it against any liability in respect of any and all consequential loss or damage howsoever arising.

8.5. Furthermore, notwithstanding Sub-Article 8.1.(c), the Handling Company shall indemnify the Carrier against direct loss of or damage to cargo carried or to be carried by the Carrier (excluding Mail) caused by the negligent act or omission by or on behalf of the Handling Company in the provision of the services and/or the supply of goods under this Agreement PROVIDED ALWAYS THAT the Handling Company's liability shall be limited to as set out in article 22.3 of the Montreal Convention 1999 or any amendment to that Convention in force at the time of the loss or damage or to the actual compensation paid out by the Carrier, whichever is less. In any event, the total amount of the Handling Company's liability under this Sub-Article 8.6 shall not exceed USD 1,000,000, except that loss or damage in respect of any claim below USD 500 shall not be indemnified. Carrier shall promptly notify the Handling Company of any claim for indemnity under this Sub-Article 8.6 following actual knowledge of such indemnity claim, provided however that the failure to give such notice shall not relieve the Handling Company of its obligations hereunder except to the extent that Handling Company is materially prejudiced by such failure. Any such claim for indemnity shall be submitted within two (2) years of the expiration of the time limit set out in Article 31.2 of the Montreal Convention 1999. For the avoidance of doubt, the liability of the Handling Company shall never exceed the liability of the Carrier.

Art. 9. Arbitration

In the event of any dispute or claim concerning the scope, meaning, construction or effect of this Agreement, the parties shall make all reasonable efforts to resolve disputes amongst themselves. Failing mutual resolution of the dispute, the parties may elect to resolve the dispute through arbitration (either by a single arbitrator or a panel of arbitrators). In the event that the parties fail to agree to an arbitration process, the dispute shall be settled in accordance with the laws of the state or jurisdiction set out in Annex(es) B, by the courts set out in Annex(es) B without regard to principles of conflict of laws.

Art. 10. Stamp duties, registration fees

10.1. All stamp duties and registration fees in connection with this Agreement, which may be prescribed under the national law of either Party to this Agreement, are payable by that Party.

10.2. All stamp duties and registration fees in connection with this Agreement, which may be prescribed under the national law of the location(s), as mentioned in the Annex(es) B and not being a location situated in the country of either Party to this Agreement will be shared equally between the Parties.

Art. 11. Duration, modification and termination

11.1. This Agreement shall be effective from the date specified in the respective Annex(es) B. It shall supersede any previous arrangements between the Parties governing the provision of services at locations for which there are valid Annex(es) B to this Agreement.

11.2. Modification of, or additions to this Agreement shall be recorded in Annex(es) B.

11.3. Any notice referred to under this Article 11 given by one Party under this Agreement shall be deemed properly given if sent by registered letter, or by other means where proof of receipt or acknowledgement is obtained, to the respective office of the other Party as recorded in the Annex(es) B. In the case of a registered letter notice shall be considered to be served on the date of receipt.

11.4. This Main Agreement shall continue in force until terminated by either Party giving sixty days prior notice to the other Party.

11.5. Termination by either Party of any Annex(es) B to this Agreement of all or any part of the services provided at a specific location requires sixty days prior notice to the other Party. In the event of part termination of services, consideration shall be given to an adjustment of charges.

11.6. Any Annex(es) B to this Agreement exceeding a defined period of validity, shall continue in effect until terminated by either party providing sixty days prior notice to the other Party.

11.7. In the event of either Parties permit(s) or other authorization(s) to operate in the agreed location(s), wholly or in part, being revoked, cancelled, or suspended, that Party shall notify the other Party without delay. Thereafter either Party may terminate the Agreement or the relevant Annex(es) B at the effective date of such revocation, cancellation or suspension by giving to the other Party notice within twenty-four hours after such event.

11.8. Either Party may terminate this Agreement and its Annexes at any time with immediate effect if the other Party becomes insolvent, makes a general assignment for the benefit of creditors, or commits an act of bankruptcy or if a petition in bankruptcy or for its reorganization or the readjustment of its indebtedness be filed

by or against it, provided the petition is found justified by the appropriate authority, or if a receiver, trustee or liquidator of all or substantially all of its property be appointed or applied for.

11.9. Both Parties shall be exempt from obligation if prompt notification is given by either Party in respect of any failure to perform its obligations under this Agreement arising from any of the following causes:

- labour disputes involving complete or partial stoppage of work or delay in the performance of work;
- force majeure or any other cause beyond the control of either Party.

11.10. In the event of the Agreement or part thereof being terminated by notice or otherwise, such termination shall be without prejudice to the accrued rights and liabilities of either Party prior to termination.

11.11. The Handling Company shall have the right at any time to vary the charges set out in the Annex(es) B provided, however, that the Handling Company has given notice in writing to the Carrier not less than sixty days prior to the revised charges becoming effective; the first thirty days being a consultation period. The notice shall specify the revised charges, which the Handling Company proposes to introduce, together with the date on which they are to be brought into effect.

11.12. Notwithstanding Sub-Article 11.11, when changes occur in the schedule, and/or frequencies and/or types of aircraft, other than those set out in Annex(es) B, which affect the handling costs, either Party shall have the right to request an adjustment to the handling charges as from the date of the change provided that the Party informs the other Party within thirty days of the change.

11.13. Notwithstanding Sub-Article 11.11, when changes occur in the mandatory minimum wage enforced by the state or local government, which affect the handling costs, either Party shall have the right to request an adjustment to the handling charges as from the date of the change provided that the Party informs the other Party without delay.

Art. 12. Authorization to contract

Each party warrants that it has the right to enter into this Agreement and that execution of this Agreement has been signed by authorized representative(s) of each party.



BIMCO SEA TRAFFIC MANAGEMENT CLAUSE FOR VOYAGE CHARTERS (2018)

Una nuova clausola del BIMCO introduce nei voyage charter parties l'obbligo di organizzare l'arrivo just in time della nave e di razionalizzare le operazioni di carico e scarico delle merci attraverso l'utilizzo di un sistema di gestione del traffico marittimo, in-

dividuato, principalmente ma non in modo esclusivo, nel Sea Traffic Management. La clausola, che in parte è una evoluzione della Virtual Arrival Clause, istituisce il dovere delle parti di scambiare informazioni sulla posizione della nave e, per la prima volta, valorizza le conseguenti scelte di caricatori e armatori in funzione della mitigazione dell'impatto ambientale del trasporto marittimo.

- (a) The Owners and Charterers shall use their best endeavours to obtain and share information regarding the Vessel's Arrival Time, this shall include, but not be limited to, information from, or required by, an applicable STM system. For the purpose of this Clause, "Arrival Time" means the time of arrival at the place advised by the STM system.
- (b) Notwithstanding any other clause in this Charter Party, the Charterers shall be entitled to request the Owners in writing to adjust the Vessel's speed to meet the Arrival Time, always subject to the Owners' consent which shall not be unreasonably withheld and, in the case of an approach voyage, subject to agreeing an amended cancelling date. The Charterers shall not be entitled to request an adjustment of speed that exceeds the Vessel's speed as set out in the Charter Party.
- (c) Any extra time used on a sea voyage as a direct consequence of the Vessel adjusting speed pursuant to the Charterers' request shall be compensated by the Charterers to the Owners at a rate equal to ___ % of the demurrage rate (if left blank then fifty per cent (50%) shall apply).
- (d) The amount of extra time used shall be agreed by the parties, and compensation under Subclause (c) above shall be payable by the Charterers to the Owners, prior to completion of final discharge. Failing such agreement, the amount of extra time used shall be determined by _____ ("the Expert"), who shall act as an expert and not as an arbitrator and whose decision shall be final and binding upon the parties. Such Expert shall reach a determination, using such data and evidence as deemed appropriate, and which the parties are required to provide, within 30 days of completion of discharge. Payment shall be made by the Charterers immediately on receipt of the Expert's determination. The costs of such Expert shall be shared equally by the parties.
- (e) Where the Vessel proceeds at a speed adjusted in accordance with Sub-clause (b) this shall constitute compliance with, and there shall be no breach of, any obligation as to despatch and shall not constitute a deviation.
- (f) The Charterers shall ensure that the terms of the bills of lading, waybills or other documents evidencing contracts of carriage issued by or on behalf of the Owners provide that compliance by Owners with this Clause does not constitute a breach of the contract of carriage. The Charterers shall indemnify

the Owners against all consequences and liabilities that may arise from bills of lading, waybills or other documents evidencing contracts of carriage being issued as presented to the extent that the terms of such bills of lading, waybills or other documents evidencing contracts of carriage impose or result in the imposition of more onerous liabilities upon the Owners than those assumed by the Owners under this Clause.

- (g) The Owners and Charterers shall give due consideration to environmental factors, including emission reductions, when determining the reasonableness of any orders given under this Clause.



QUOTAZIONI DEL DSP, DEL FRANCO POINCARÉ E DEL FRANCO GERMINAL

Si ritiene utile pubblicare le quotazioni ai primi di ogni mese, in euro (arrotondate al centesimo), del diritto speciale di prelievo (DSP), del franco Poincaré e del franco Germinal, al fine di fornire un riferimento concreto ai limiti risarcitori previsti nelle convenzioni internazionali. Per la valutazione del franco Poincaré e del franco Germinal ci si è basati sul prezzo dell'oro al mercato libero, conformemente all'orientamento prevalente della nostra giurisprudenza.

Valuta	4 settembre 2018	1 ottobre	1 novembre	3 dicembre
DSP	1,21	1,20	1,22	1,22
Franco Poincaré	1,96	1,94	2,04	2,06
Franco Germinal	9,63	9,55	10,05	10,14

Nota esplicativa per il calcolo del valore in euro del franco Poincaré e del franco Germinal.

Parametri di riferimento:

A = 1 oncia troy = 31,1035 grammi

B = $\frac{\text{US \$}}{\text{oncia troy domanda a Londra}}$

C = $\frac{\text{US \$}}{\text{oncia troy offerta a Londra}}$

$$F = \text{prezzo dell'oro in } \frac{\text{US \$}}{\text{oncia troy}} = \frac{(B+C)}{2}$$

G = contenuto in oro di 1 franco Poincaré = 0,05895 grammi

H = contenuto in oro di 1 franco Germinal = 0,2903226 grammi

$$M = \frac{\text{euro}}{\text{US \$}} \quad (\text{rilevazione Banca centrale europea})$$

In base ai quali:

$$\text{valore in euro di 1 franco Poincaré} = \frac{\text{FGM}}{A}$$

$$\text{valore in euro di 1 franco Germinal} = \frac{\text{FHM}}{A}$$

COLLABORATORI

LUCA ANCIS, ricercatore di Diritto della navigazione nell'Univ. di Cagliari.

GIANFRANCO BENELLI, ricercatore di Diritto della navigazione nell'Univ. di Sassari.

DONATELLA BOCCHESI, ricercatrice di Diritto della navigazione nella Sapienza, Univ. di Roma.

ROBERTO FUSCO, dott. di ricerca, Trieste.

FRANCESCO GASPARI, prof. associato di Diritto amministrativo nell'Univ. telematica Guglielmo Marconi.

CARLO LENZETTI, prof. a contratto di Diritto amministrativo nell'Univ. di Pisa.

ROCCO LOBIANCO, prof. associato di Diritto commerciale nell'Univ. di Udine.

FRANCESCO MANCINI, dottore di ricerca, Roma.

GIOVANNI MARCHIAFAVA, prof. a contratto di Transportation Law nella Sapienza, Univ. di Roma.

DAVIDE PANI, avvocato, Cagliari

ANNA L. MELANIA SIA, ricercatore di Diritto della navigazione nell'Univ. Magna Græcia di Catanzaro.

CARLA TALICE, funzionario direttivo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Roma.

CARLO TALICE, presidente di sezione onorario del Consiglio di Stato; libero docente di Contabilità di Stato, Roma.

CHIARA TINCANI, prof. associato di Diritto dei trasporti e della logistica nell'Univ. di Verona.

ALESSANDRO ZAMPONE, prof. associato di Diritto della navigazione nella Sapienza, Univ. di Roma.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CAGLIARI
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
ISTITUTO DI DIRITTO PRIVATO

IL CINQUANTENARIO DEL CODICE DELLA NAVIGAZIONE

(Cagliari, 28-30 marzo 1992)

a cura di

LEOPOLDO TULLIO e MASSIMO DEIANA

I.S.DI.T. Editrice — Cagliari 1993

Pag. VII/476

Prezzo € 50,00

Eventuali ordini sono da indirizzare a

Edizioni AV di Antonino Valveri

Ufficio spedizioni e deposito

Via Pasubio, 22A - 09122 Cagliari

Tel. (segr. e fax) 070/27 26 22

e-mail: edizioniaav@edizioniaav.it

30 marzo 1942 - 30 marzo 1992. La celebrazione del cinquantenario genetliaco del codice della navigazione è avvenuta a Cagliari, con un convegno, i cui atti sono raccolti nel volume che si presenta e di cui si riporta l'indice.

Il convegno ha rappresentato anzitutto un momento di riflessione molto pregnante, perché ha consentito di fare il punto sugli istituti della materia, verificando l'attualità delle soluzioni normative ad essi proprie. D'altro lato, ha fornito l'opportunità di aggregare proficuamente in unico contesto i più validi studiosi del diritto speciale e del diritto «comune», realizzando un inestimabile interscambio di idee ed esperienze, che la presente pubblicazione ha l'ambizione di tramandare.

INDICE SOMMARIO

LEOPOLDO TULLIO, *Presentazione* — ANTONIO SERRA, *Dal codice di commercio al codice della navigazione* — ANTONIO LEBEVRE D'OIDIO, *L'analogia prioritaria nel sistema del-
le fonti del diritto della navigazione* — SERGIO MARIA CARBONE, *Norme di diritto interna-
zionale privato e codice della navigazione* — RITA TRANQUILLI LEALI, *Evoluzione della nor-
mativa sul demanio marittimo con riferimento alla destinazione turistico-ricreativa* —
MARIA LUISA CORBINO, *Il lavoro portuale* — MAURO CHIRCO, *Incidenza della sentenza
della Corte di Giustizia delle Comunità europee 10 dicembre 1991 su alcuni aspetti
pubblicitari della disciplina delle imprese per operazioni portuali* — GIUSEPPE VERMIGLIO,
La nave e l'aeromobile. ALFREDO ANTONINI, *Profilo privatistico della navigazione da dipor-
to* — GIORGIO OPO, *L'impresa di navigazione (cinquant'anni dopo)* — FRANCO FARINA,
Dagli atti di commercio di rilevanza marittima all'impresa di navigazione — FRANCESCO
BERLINGHIERI, *Responsabilità dell'armatore e relativa limitazione* — GUIDO DE VITA, *I ser-
vizi marittimi* — GABRIELE SILINGARDI, *I servizi aerei* — GUSTAVO ROMANELLI, *I contra-
tti di utilizzazione della nave e dell'aeromobile* — DANTE GAETA, *Il noleggio di nave* —
TITO BALLARINO, *La limitazione del debito del vettore marittimo e aereo* — ENZO
FOGLIANI, *Prospettive di riforma dell'art. 423 cod. nav.* — GIUSEPPE GUERRERI, *Esigenze
di adeguatezza del limite nel trasporto aereo di persone* — PIETRO MASI, *I documenti del
trasporto marittimo e aereo di cose* — LUCIANO MURTAS, *La documentazione del trasporto
marittimo e aereo di cose tra disciplina codicistica e prassi* — FRANCESCO SANTONI, *Il rap-
porto di lavoro del personale navigante* — GIACINTO MINNOCCI, *L'Ente nazionale della
genie dell'aria* — GIORGIO RIGHETTI, *La contribuzione alle avarie comuni* — ENZIO VOL-
LI, *L'assistenza e il salvataggio* — GUIDO CAMARDA, *La difesa dell'ambiente nel corso delle
operazioni di assistenza e salvataggio* — MICHELE M. COMENALE PINTO, *Soccorso e misure
antinquinanti* — ELIO FANARA, *Le assicurazioni marittime ed aeronautiche* — SERGIO LA
CHINA, *Le disposizioni processuali del codice della navigazione* — LUIGI CONICAS, *Le dispo-
sizioni penali e disciplinari del codice della navigazione* — GABRIELE PESCATORE, *Sintesi
conclusiva*.

GRUPPO DI RICERCA COSTITUITO
PRESSO L'ISTITUTO DI DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA «LA SAPIENZA»



I.S.DI.T. Editrice — Cagliari 1994

Pag. 110

Prezzo € 11,00

Eventuali ordini sono da indirizzare a
Edizioni AV di *Antonino Valveri*
Ufficio spedizioni e deposito
Via Pasubio, 22A - 09122 Cagliari
Tel. (segr. e fax) 070/27 26 22
e-mail: edizionavi@edizionavi.it

Raccolta di scritti dovuti all'impegno di giovani studiosi del diritto speciale che, a conclusione di un seminario di studi diretto dal Prof. Gustavo Romanelli presso l'Istituto di diritto della navigazione dell'Università di Roma "La Sapienza" - Facoltà di Giurisprudenza, si sono dedicati ad un'attenta valutazione giuridica degli elementi che caratterizzano l'assistenza al volo.

Inquadrate la natura giuridica dell'Ente preposto al controllo del traffico aereo e dell'attività dallo stesso fornita, gli Autori analizzano i rapporti esistenti tra l'Ente e l'Aeronautica militare e quelli tra il controllore del traffico aereo ed il comandante dell'aeromobile nonché la struttura dell'Organizzazione europea per la sicurezza della navigazione aerea - Eurocontrol di nuova costituzione, fino ad esaminare il problema dei limiti al diritto di sciopero dell'operatore di a.t.c. posti dalla legge 146/90.

INDICE SOMMARIO

GUSTAVO ROMANELLI, *Presentazione* — GUSTAVO ROMANELLI, *Assistenza al volo: da attività di polizia della navigazione a prestazione di servizio* — ISABELLA FERRETTI-MAURIZIO CORAIN-STEFANO PIRAS, *Brevi note sulla natura giuridica dell'AAAVTAG e sul rapporto di lavoro del controllore del traffico aereo* — CLAUDIA GIARDINA-MARTINA BARONI, *EUROCONTROL: Struttura ed organizzazione* — LUIGI GUCCIONE-GIUSEPPE PISTRITTO-FABIO TAGLIALATELA, *Il rapporto tra AAAVTAG ed aeronautica militare* — ROBERTO LIBRANDI-ROBERTO CAMILLETI, *Rapporti tra controllore del traffico aereo e comandante dell'aeromobile* — ISABELLA FERRETTI-MAURIZIO CORAIN-STEFANO PIRAS, *Limiti al diritto di sciopero del controllore del traffico aereo e rischio di preettazione.*

GRUPPO DI RICERCA COSTITUITO
PRESSO L'ISTITUTO DI DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA «LA SAPIENZA»

SPUNTI DI STUDIO
SU:

LE CONDIZIONI GENERALI DEL TRASPORTO AEREO DI PERSONE

a cura di
GUSTAVO ROMANELLI e LEOPOLDO TULLIO

I.S.D.I.T. Editrice — Cagliari 1997

Sotto la direzione di Gustavo Romanelli e Leopoldo Tullio sono stati raccolti in un volume, del quale si riproduce l'indice, i risultati cui è pervenuto un gruppo di ricerca costituito presso l'Istituto di Diritto della Navigazione della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma "La Sapienza" presentato ufficialmente l'8 luglio 1997.

Il lavoro, che analizza approfonditamente le condizioni generali praticate nel trasporto aereo di persone, tema particolarmente attuale a seguito del recepimento della direttiva comunitaria '93/13 sulle clausole abusive, costituisce l'unico contributo sistematico sull'argomento, che, realizzando un equo contemperamento tra teoria e prassi, si propone quale valido strumento di ausilio per tutti gli operatori del settore.

INDICE SOMMARIO

GUSTAVO ROMANELLI-LEOPOLDO TULLIO, *Introduzione* — MARINA CASTRUCCI-FRANCESCO D'ORSI-CORINNA FEDELLI, *Il biglietto aereo nella disciplina legale e nell'art. 3 delle Condizioni Generali Alitalia* — DANIELA COLOMBO-FRANCESCA FOTTI, *Il trasporto di bagaglio: caratteri, documenti e prescrizioni contrattuali* — MASSIMILIANO COLAFELLI, *I doveri di comportamento del passeggero a bordo dell'aeromobile nelle condizioni generali di trasporto* — CRISTINA DI GIOVANNI-PATRIZIA PERRONE, *Le prestazioni accessorie nel contratto di trasporto aereo di persone e l'art. XIII delle condizioni generali* — FRANCESCA SMIROLDI, *L'art. VIII sul rifiuto al trasporto e l'art. XII delle condizioni generali* — DONATELLA BOCCHESE, *Problemi di «conoscibilità» e di «esclusione» delle clausole vessatorie ed abusive nelle condizioni generali di contratto e di trasporto Alitalia.*

Pag. 196

Prezzo € 16,00

Eventuali ordini sono da indirizzare a
EDIZIONI AV di *Antonino Valveri*
Ufficio spedizioni e deposito
Via Pasubio, 22A - 09122 Cagliari
Tel. (segr. e fax) 070/27 26 22
e-mail: edizioniav@edizioniav.it

I.S.D.I.T.
Istituto per lo Studio del Diritto dei Trasporti

Atti del Convegno

LA RIFORMA DEI PORTI: REALTÀ E PROSPETTIVE

Santa Margherita di Pula (Cagliari) 3-7 settembre 1997

Incontro di studio del dottorato di ricerca in
Diritto della Navigazione e dei Trasporti
sede amministrativa Università di Messina, sedi consorziate
Università di Cagliari, Catanzaro e Roma "La Sapienza"

a cura di

LEOPOLDO TULLIO e MASSIMO DEIANA

I.S.D.I.T. Editrice
Cagliari 1998

Pag. 162

Prezzo € 32,00
Eventuali ordini sono da indirizzare a
EDIZIONI AV di Antonino Valveri
Ufficio spedizioni e deposito
Via Pasubio, 22A - 09122 Cagliari
Tel. (segr. e fax) 070/27 26 22
e-mail: edizionavi@edizionavi.it

La riforma dei porti, iniziata con la legge di base 28 gennaio 1994 n. 84, intitolata «riordino della legislazione in materia portuale», è stata completata con l'entrata in vigore della legge 23 dicembre 1996 n. 647, che ha finalmente convertito in legge il decreto legge 21 ottobre 1996 n. 535.

All'assetto normativo del comparto è stato dedicato un convegno, tenutosi a Santa Margherita di Pula (Cagliari) dal 3 al 7 settembre 1997, i cui atti sono raccolti nel volume che si presenta e di cui si riporta l'indice.

Il convegno ha rappresentato un necessario momento di riflessione sul tema, proponendo una verifica delle tematiche più rilevanti in relazione allo stato di attuazione della legge 84/94 e, soprattutto, una proiezione in vista del cammino ancora da compiere, anche alla luce della recente novella legislativa.

I lavori del convegno, che la presente pubblicazione ha l'ambizione di tramandare, rappresentano un utile punto di riferimento sia per gli studiosi della materia, che per i legali e per gli operatori economici a vario titolo coinvolti nelle vicende del settore.

INDICE SOMMARIO

Introduzione — **Relazioni:** SANDRO USAI, *Il porto come industria* — ITALO FERRARI, *Il piano regolatore portuale* — RENATO FERRARO, *L'autorità marittima* — STEFANO ZUNARELLI, *La successione delle società alle organizzazioni portuali* — GASPARE CILIBERTI, *L'autorità portuale* — GIUSEPPE VERMIGLIO, *L'organizzazione delle operazioni portuali* — ENRICO ALTIERI, *La fornitura del lavoro portuale temporaneo* — **Interventi:** GUIDO CAMARDA, *Note sulle competenze delle autorità portuale e marittima e su altre problematiche connesse con la legge di riforma* — WANDA D'ALESSIO, *Le autorità portuali nella fase di transizione* — RITA TRANQUILLI LEALI, *Le funzioni di polizia e di sicurezza della navigazione tra autorità marittima ed autorità portuale* — CHIARA TINCANI, *L'autorità portuale e la concorrenza* — ALBERTO IMPRODA, *La questione delle essential facilities ed il diniego di accesso alle infrastrutture portuali* — ALFREDO RINALDI BACCCELLI, *Parallelismo fra tariffe portuali e aeroportuali* — GABRIELE SILINGARDI, *Considerazioni conclusive.*

GRUPPO DI RICERCA COSTITUITO
PRESSO L'ISTITUTO DI DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA «LA SAPIENZA»

SPUNTI DI STUDIO

SU:

**ASPETTI DELLA
NORMATIVA COMUNITARIA
SUI SERVIZI AEREI**

c.d. terzo pacchetto

a cura di

GUSTAVO ROMANELLI e LEOPOLDO TULLIO

I.S.D.I.T. Editrice — Cagliari 1999

Pag. 160

Prezzo € 16,00

Eventuali ordini sono da indirizzare a

Edizioni AV di Antonino Valveri

Ufficio spedizioni e deposito

Via Pasubio, 22A - 09122 Cagliari

Tel. (segr. e fax) 070/27 26 22

e-mail: edizioniaiv@edizioniaiv.it

Nell'ambito di un gruppo di ricerca di giovani studiosi coordinato da Gustavo Romanelli e Leopoldo Tullio e costituito presso l'Istituto di diritto della navigazione della facoltà di Giurisprudenza dell'Università La Sapienza di Roma, è stata realizzata una raccolta di studi che si prefigge l'obiettivo di analizzare l'incidenza, nel settore dei trasporti aerei, del cosiddetto terzo pacchetto CEE (reg. 2407/92, 2408/92, 2409/92), con il quale è stata portata a compimento la terza fase delle liberalizzazioni dei cieli europei.

I saggi, i cui argomenti è possibile leggere nel sommario che segue, si caratterizzano per un equilibrato contenimento fra ricostruzione dogmatica degli istituti trattati e approfondimento degli aspetti attinenti alla loro concreta applicazione. Ne risulta un'opera che può costituire un valido aiuto per gli operatori del settore, soprattutto per l'attenzione prestata alle modalità con cui gli organismi pubblici (comunitari e nazionali) attuano questa normativa.

INDICE SOMMARIO

GUSTAVO ROMANELLI-LEOPOLDO TULLIO, *Presentazione* — DONATELLA BOCCHESSE-TIZIANA CRUSCUMAGNA-MASSIMO GALDI, *Il rilascio delle licenze di esercizio ai vettori aerei* — GIANLUCA CESARINI-PAOLA CHIOCCI, *Certificato di operatore aereo* — STEFANIA SANTINI-PAOLA ZEGRETTI, *La liberalizzazione del trasporto aereo intra-comunitario: rapporti tra normativa comunitaria e disciplina nazionale* — AMELIA ITALIANO-MARIA LUCIA PANETTA, *La riserva di cabotaggio nei trasporti intra-comunitari* — VITO RICCARDO CERVELLI-DANIELA COCCIA-MANUELA COSTA-LINDA PASQUI, *Brevi considerazioni sull'incidenza del regolamento CEE 2409/92 sul sistema delle tariffe aeree* — FEDERICO BIANCA, *Appunti sulla natura giuridica degli slots aeroportuali.*

MICHELE DE MEO

WANNA SACCOMANNO

BIBLIOGRAFIA GENERALE ITALIANA DI DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE AEREA DAL 1900 AL 2000

I.S.D.I.T. EDITRICE
Cagliari 2000

Pag. 160

Prezzo € 42,00

Eventuali ordini sono da indirizzare a
Edizioni AV di *Antonino Valveri*
Ufficio spedizioni e deposito
Via Pasubio, 22A - 09122 Cagliari
Tel. (segr. e fax) 070/27 26 22
e-mail: edizioniaiv@edizioniaiv.it

Riprendendo un antico progetto, gli Autori hanno realizzato questa rassegna bibliografica italiana in tema di diritto aereo, che si presenta di particolare utilità pratica. L'articolazione secondo un analitico indice per materia consente di individuare con rapidità i diversi contributi dottrinari (monografie, saggi, articoli di riviste giuridiche) sugli specifici argomenti, ordinati a loro volta cronologicamente.

Si tratta di un'opera di prima consultazione, di cui potranno giovarsi professionisti e pratici del settore che può costituire un valido strumento per i giovani che preparano tesi di laurea in materia di diritto aereo

INDICE SOMMARIO

- INTRODUZIONE di Michele de Meo
- PREMESA di Leopoldo Tullio
- **INDICE PER MATERIA:** 1. IL DIRITTO AEREO IN GENERALE; 1.1 Opere di carattere generale; 1.1.1 manuali ; 1.1.2 articoli ; 1.1.3 bibliografia; 1.2 Insegnamento del diritto aereo; 1.3 Autonomia del diritto aereo; 1.4 Congressi di diritto aereo; 1.5 Codificazione ed unificazione del diritto aereo; 1.6 Diritto internazionale privato; 1.7 Il diritto aereo in ordinamenti stranieri; 1.8 Giurisprudenza; 2. **AVIAZIONE CIVILE:** 2.1 Convenzioni internazionali sulla aviazione civile; 2.2 Organizzazioni internazionali; 2.3 Traffici aerei e compagnie di navigazione; 2.4 L'aviazione e la Comunità Europea; 2.5 L'amministrazione dell'aviazione in Italia; 3. **DIRITTO INTERNAZIONALE DELL'ARIA;** 4. **AEROPORTI E IMPIANTI AEROPORTUALI;** 4.1 Generalità; 4.2 Aeroporti ed isole galleggianti; 4.3 Servizi aeronautiche; 4.4 Gestione degli aeroporti; 4.5 Controllo del traffico aereo; 5. **L'AEROMOBILE;** 5.1 Generalità; 5.2 Aeromobili di stato e aeromobili privati; 5.3 Costruzione degli aeromobili; 5.4 Proprietà e pubblicità aeronautica; 5.5 Nazionalità e immatricolazione; 5.6 Sequestro conservativo e convenzione di Roma del 1933; 5.7 Responsabilità dell'esercente e diritti di garanzia; 5.8 Convenzione di Ginevra del 1948 sul riconoscimento dei diritti sugli aeromobili; 6. **GENTE NAVIGAZIONE AEREA;** 8. **CONTRATTI DI UTILIZZAZIONE DELL'AEROMOBILE;** 8.1 Generalità. Locazione e Noleggio; 8.2 Contratto di trasporto aereo; 8.3 Accordi internazionali sul trasporto aereo; 8.4 Lettera di trasporto aereo; 8.5 Responsabilità nel trasporto aereo; 8.6 Trasporti combinati; 8.7 Giurisdizione; 9. **SINISTRI AERONAUTICI;** 10. **AVARIE COMUNI;** 11. **RESPONSABILITÀ PER DANNI A TERZI;** 11.1 Urto; 11.2 Danni a terzi in superficie; 11.3 Convenzioni di Roma; 12. **ASSISTENZA E SALVATAGGIO - RITROVAMENTO DI RELITTI;** 13. **ASSICURAZIONI;** 14. **NORME PENALI E DISCIPLINARI DELLA NAVIGAZIONE AEREA;** 14.1 Generalità; 14.2 Pirateria aerea; 15. **RISOLUZIONE DELLE CONTROVERSIE INTERNAZIONALI;** 16. **GUERRA AEREA E AEROMOBILI MILITARI**
- **AUTORI IN ORDINE ALFABETICO**

I.S.DI.T.
Istituto per lo Studio del Diritto del Trasporti



Università degli Studi di Cagliari
Facoltà di Giurisprudenza
Dipartimento di Scienze Giuridiche

CONTINUITÀ TERRITORIALE E SERVIZI DI TRASPORTO MARITTIMO

Atti del convegno di Cagliari,
30 giugno - 1 luglio 2000

a cura di
LEOPOLDO TULLIO e MASSIMO DEIANA

I.S.DI.T. Editrice - Cagliari 2001

Pag. 244

Prezzo € 42,00

Eventuali ordini sono da indirizzare a
Edizioni AV di *Antonino Valveri*
Ufficio spedizioni e deposito
Via Pasubio, 22A - 09122 Cagliari
Tel. (segr. e fax) 070/27 26 22
e-mail: edizioniav@edizioniav.it

Le esigenze di continuità territoriale delle comunità periferiche e gli obblighi di servizio pubblico costituiscono obiettivi e strumenti sui quali non è stata finora condotta alcuna indagine di respiro completo ed organico.

Per colmare tale lacuna è stato dedicato al tema uno specifico momento di riflessione con il convegno tenutosi a Cagliari il 30 giugno, 1° luglio 2000, simposio dal quale è emersa in tutta la sua problematicità la dialettica in atto tra il libero mercato dei servizi marittimi e le esigenze di carattere sociale a cui tali servizi debbono assolvere.

Tale dialettica si è manifestata particolarmente attuale in seguito al processo di transizione da un sistema sedimentato di sovvenzioni che intervengono intensamente nella realtà di collegamenti marittimi, ad una situazione regolata viceversa dalla normativa comunitaria (in specie il regolamento CEE 92/3577) che tende alla liberazione del mercato da tali interventi condizionanti.

Il presente volume raccoglie gli atti del convegno con l'obiettivo di sottoporne le risultanze all'attenzione degli studiosi e degli operatori, nella certezza che potranno rappresentare un utile punto di riferimento in materia.

INDICE SOMMARIO

LEOPOLDO TULLIO e MASSIMO DEIANA, *Presentazione* – MASSIMO DEIANA, *Introduzione* – MARIO FLORIS, *Saluto del Presidente della Regione Sardegna* – MICHELE COMENALE PINTO, *Saluto in rappresentanza del Sottosegretario ai Trasporti e Navigazione* – **Relazioni:** GUSTAVO ROMANELLI, *Osservazioni* – PIETRO CIARLO, *La mobilità delle persone tra libertà e diritti costituzionalmente garantiti* – GIUSEPPE VERMIGLIO, *I servizi di traghetto nel quadro dell'ordinamento portuale* – ANGELO LUMINOSO, *Le condizioni generali dei vettori di trasporto di persone* – MAURIZIO RICUZZA, *I servizi di traghetto delle Ferrovie dello Stato* – GUIDO DE VITA, *Osservazioni* – PAOLO FOIS, *Cabotaggio marittimo e libera prestazione di servizi* – ANTONIO SERRA, *Servizi marittimi sovvenzionati e concorrenza* – ALFREDO ANTONINI, *Gli obblighi di servizio pubblico e gli aiuti di stato nel trasporto marittimo* – **Interventi:** GUIDO RINALDI BACCCELLI, *Servizi marittimi sovvenzionati* – BENIAMINO CARNEVALE, *Sulla concorrenza tra vettori nel traffico con le isole* – FRANCESCO CARUSO, *Servizi di trasporto marittimo e principi comunitari* – **Tavola rotonda:** LEOPOLDO TULLIO, *Introduzione* – ROSARIO FOTI (Ministero dei Trasporti e della Navigazione) – FRANCO MANCA (Assessorato regionale dei Trasporti) – ITALO FERRARI (Autorità Portuale di Cagliari) – LUCA SISTO (Confitarma) – GIAN MICHELE ROBERTI (Tirrenia di Navigazione) – MASSIMO MURA (Moby Lines) – VIRGILIO CIMASCHI (Grandi Navi Veloci Grimaldi Group) – FABIO DI NUNZIO (Ferrovie dello Stato spa) – EUAN LONNOM (Corsica Sardinia Ferries) – PIERRE CANU (Lloyd Sardegna) – ANTONIO MUSSO (Gruppo Grendi) – *Replique ed osservazioni conclusive.*

GRUPPO DI RICERCA COSTITUITO
PRESSO L'ISTITUTO DI DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA «LA SAPIENZA»

SPUNTI DI STUDIO

SU:

**IL CONTROLLO
DEL TRAFFICO MARITTIMO
(VTS)**

a cura di

GUSTAVO ROMANELLI e LEOPOLDO TULLIO

I.S.DI.T. Editrice — Cagliari 2002

Pag. 188

Prezzo € 16,00

Eventuali ordini sono da indirizzare a
EDIZIONI AV di Antonino Valveri
Ufficio spedizioni e deposito
Via Fasubio, 22A - 09122 Cagliari
Tel. (segr. e fax) 070/27 26 22
e-mail: ediziontav@ediziontav.it

Raccolta di scritti sul tema del sistema del controllo del traffico marittimo (VTS - Vessel Traffic System) redatti da un gruppo di giovani studiosi costituito presso l'Istituto di diritto della navigazione dell'Università di Roma "La Sapienza" sotto la direzione di Gustavo Romanelli e Leopoldo Tullio.

Gli argomenti oggetto delle relazioni riguardano problemi di grande interesse ed attualità tenuto conto della recente legge 7 marzo 2001 n. 51 le cui disposizioni in tema di VTS rappresentano un primo significativo passo verso la concreta realizzazione di un sistema di controllo del traffico marittimo di cui le navi mercantili, in transito nelle acque territoriali, sono tenute obbligatoriamente a servirsi.

Le relazioni sono precedute da una diffusa riflessione sui temi più significativi dell'attività di controllo del traffico marittimo svolta dal Prof. Gustavo Romanelli. Gli Autori, dopo avere illustrato la normativa elaborata nel Regno Unito in tema di attuazione del VTS, si dedicano all'esame dei delicati temi quali la natura dell'attività espletata dal VTS, il coordinamento con l'organizzazione della ricerca e salvataggio marittimo prevista dalla Convenzione di Amburgo del 1979 alla quale l'Italia ha dato attuazione con d.P.R. 28 settembre 1994 n. 662, il rapporto tra autorità ed operatore di VTS da un lato e l'armatore ed il comandante della nave dall'altra, il problema della responsabilità del gestore del VTS per eventuali mancanze degli addetti al servizio nello svolgimento dei loro compiti, per finire con un primo giudizio sulle disposizioni in tema di VTS contenute nella legge 7 marzo 2001 n. 51.

INDICE SOMMARIO

LEOPOLDO TULLIO, *Presentazione* — GUSTAVO ROMANELLI, *L'assistenza VTS: un primo parziale inventario dei connessi problemi giuridici* — GIOVANNI MARCHIANVA, *L'esperienza inglese in materia di VTS* — GIOVANNA MESSERE-DONATELLA ROSSI, *La natura giuridica dell'attività espletata dal VTS* — SAVERIO GALASSO, *Cenni sul coordinamento del soccorso in mare, la relativa organizzazione ed il rapporto con il VTS* — RAFFAELE MONTANARO, *Rapporto tra autorità STM e comandante* — MASSIMILIANO DE FEO-CRISTINA DE MARZI, *Profili di responsabilità nell'esercizio del VTS* — ALESSANDRO ZAMPONE, *La legge 7 marzo 2001 n. 51 ed il sistema di controllo del traffico marittimo.*

I.S.D.I.T.

Istituto per lo Studio del Diritto dei Trasporti

QUADERNI DELL'ISTITUTO PER LO STUDIO DEL DIRITTO DEI TRASPORTI

Quaderno n. 9

LA GESTIONE DELLE MERCI PERICOLOSE IN AMBITO PORTUALE

Atti del convegno di Civitavecchia
(8 aprile 2003)

a cura di

LEOPOLDO TULLIO e MASSIMO DEIANA

Edizioni AV - Cagliari 2004

Pag. 94

Prezzo € 10,00
Eventuali ordini sono da indirizzare a
EDIZIONI AV di Antonino Valveri
Ufficio spedizioni e deposito
Via Fasubio, 22A - 09122 Cagliari
Tel. (segr. e fax) 070/27 26 22
e-mail: edizioniaav@edizioniaav.it

L'applicazione della normativa vigente in materia di valutazione del rischio per la movimentazione di merci pericolose in ambito portuale richiede approfondimenti e precisazioni per evitare l'eventuale paradisi dei traffici o comunque situazioni penalizzanti per gli operatori portuali.

Tali considerazioni hanno condotto ad un momento di incontro e confronto fra le posizioni ed i punti di vista dei diversi soggetti coinvolti nello scenario portuale, di cui il presente volume riproduce gli atti.

INDICE SOMMARIO

• PRESENTAZIONE
LEOPOLDO TULLIO

• INDIRIZZI DI SALUTO
ALDO DE MARCO - ALESSIO DE SIO - PIETRO MARADEI

• RELAZIONI

EUGENIO SICUREZZA, *Merci pericolose in ambito portuale: le azioni di competenza dell'autorità marittima* - MASSIMO DEIANA, *Autorità portuale e gestione delle merci pericolose: il quadro normativo di riferimento* - GUIDO CAMARDA, *Profitti di responsabilità per la movimentazione di merci pericolose in ambito portuale* - ENRICO PIERANTOZZI, *Le Autorità portuali ed il decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 272* - UBALDO COSTA, *HACPACK: Sosta e movimentazione delle merci pericolose in ambito portuale* - MARIA ROSARIA DI SOMMA, *Problematiche della movimentazione di sostanze petrolifere in ambito portuale.*

• INTERVENTI

FRANCESCO LAMANNA, *Brevi note sulla gestione delle merci pericolose in ambito portuale.*

I.S.D.I.T.

Istituto per lo Studio del Diritto dei Trasporti

QUADERNI DELL'ISTITUTO PER LO STUDIO DEL DIRITTO DEI TRASPORTI

Quaderno n. 10

TRASPORTI E GLOBALIZZAZIONE MATERIALI PER UNA RICERCA

Atti del convegno di Civitavecchia

(8 aprile 2003)

a cura di

ALESSANDRA XERRI

Edizioni AV – Cagliari 2004

Pag. 204

Prezzo € 25,00

Eventuali ordini sono da indirizzare a
Edizioni AV di *Antonino Valveri*
Ufficio spedizioni e deposito
Via Pasubio, 22A - 09122 Cagliari
Tel. (segr. e fax) 070/27 26 22
e-mail: edizionavi@edizionavi.it

Il volume raccoglie i risultati della ricerca su "trasporto e globalizzazione", condotta dalle Università di Cassino e di Roma - Tor Vergata e finanziata dal CNR, anche attraverso la pubblicazione e la elaborazione degli atti di incontri di studio tenutisi nell'ambito della ricerca stessa.

Si tratta di un approfondimento di carattere interdisciplinare che si prefigge di fornire possibili risposte ai problemi del trasporto legati al diritto commerciale ed al diritto della navigazione al fine di enucleare un concetto di trasporto inteso come chiave di lettura della globalizzazione e dell'integrazione.

INDICE SOMMARIO

• PRESENTAZIONE

ALESSANDRA XERRI

• RINGRAZIAMENTO AI SOSTENITORI DELL'INIZIATIVA

ALESSANDRA XERRI

• RELAZIONI

ALESSANDRA XERRI, *Il trasporto nel diritto marittimo, nel diritto della navigazione, nel diritto dei trasporti e sua evoluzione verso l'integrazione del sistema* – PIETRO MASÌ, *Il sistema dei trasporti tra organizzazione e mercato e le logiche dell'integrazione degli operatori* – GERARDO MASTRANDREA, *Riflessioni giuridico-economiche su liberalizzazione e privatizzazione nel settore dei trasporti* – MASSIMO DEIANA, *Il trasporto fra attività d'impresa e servizio pubblico* – ELDA TURCO BULGERINI, *L'integrazione nel sistema dei trasporti: tendenze evolutive e servizi coinvolti. Aspetti della navigazione marittima ed aerea* – SILVIO BUSTI, *Profili innovativi nella disciplina comunitaria del trasporto ferroviario* – FAUSTO CERETTI, *L'integrazione dei trasporti nel settore aereo: il punto di vista operativo* – MICHELE M. COMENALE PINTO, *Sicurezza della navigazione aerea e gestione dell'infrastruttura aeronautica e dei servizi di assistenza a terra* – EUGENIO SICUREZZA, *Spunti di riflessione sul ruolo del Port State Control* – GIUSEPPE MAGLIOZZI, *Tendenze evolutive e security dei tra sporti marittimi* – MARZIA BALZANO, *Spunti in tema di sicurezza e concorrenza nei servizi di trasporto* – SILVIO MAGNOSI, *Dal "trasferimento" alla "attività di logistica": qualche spunto di riflessione su un'evoluzione giuridica* – ELEONORA PAPI, *Evoluzione del trasporto nel contesto della globalizzazione* – MARIO VALENTE, *Il trasporto marittimo nel Lazio: ipotesi di un sistema portuale "regionale"* – FABIOLA MASSA, *La normalizzazione dei trasporti e l'interferenza della proprietà intellettuale.*

I.S.D.I.T.
Istituto per lo Studio del Diritto dei Trasporti

QUADERNI DELL'ISTITUTO PER LO STUDIO DEL DIRITTO DEI TRASPORTI
Quaderno n. 11

Atti del Convegno

AEROPORTI e RESPONSABILITÀ

Cagliari, 24-25 ottobre 2003

a cura di
MASSIMO DEIANA

EDIZIONI AV - Cagliari 2005

Pag. 192

Prezzo € 22,00
Eventuali ordini sono da indirizzare a
Edizioni AV di *Antonino Valveri*
Ufficio spedizioni e deposito
Via Pasubio, 22A - 09122 Cagliari
Tel. (segr. e fax) 070/27 26 22
e-mail: edizioniaiv@edizioniaiv.it

L'idea di un convegno sulle responsabilità in ambito aeroportuale e della pubblicazione di un volume che ne raccolga gli atti nasce dalla constatazione che l'aeroporto costituisce un ambito spaziale all'interno del quale opera una molteplicità di soggetti con competenze diverse e, conseguentemente, con differenti livelli ed ambiti di responsabilità.

Partendo da tale semplice assunto, si è ritenuto utile stimolare un momento di riflessione unitaria sui profili di responsabilità scaturenti dalle attività poste in essere nell'ambito aeroportuale, profili che pur diversi risultano collegati dal minimo comune denominatore spaziale della struttura aeroportuale.

La riflessione si è articolata secondo una formula innovativa che ha visto le tematiche individuate affrontate a due voci; così al fianco del giurista si è sentita l'opinione dell'operatore, chiamato a far emergere le sensibilità e le esigenze della pratica.

INDICE SOMMARIO

- PRESENTAZIONE – MASSIMO DEIANA
- INTRODUZIONE – LEOPOLDO TULLIO
- RELAZIONI
 - GERARDO MASTRANDREA-LUCIANO TICCA
Obblighi e responsabilità del gestore aeroportuale
 - FRANCESCO MORANDI-GIORGIO DE STEFANI
Obblighi e responsabilità del direttore di aeroporto
 - MICHELE COMENALE PINTO-MASSIMO GARBINI
Obblighi e responsabilità del controllore del traffico aereo
 - UMBERTO LA TORRE-SALVATORE CARBONI
Obblighi e responsabilità del controllore della sicurezza
 - MASSIMO DEIANA-LEOPOLDO CONFORTI
Responsabilità del vettore per negato imbarco e ritardo
 - MASSIMILIANO PIRAS-FEDERICO NUCCI
Obblighi e responsabilità dell'operatore di handling
- INTERVENTI – GUIDO RINALDI BACCELLI-FRANCESCA PELLEGRINO
- CONCLUSIONI – STEFANO ZUNARELLI

I.S.D.I.T.
Istituto per lo Studio del Diritto dei Trasporti

QUADERNI DELL'ISTITUTO PER LO STUDIO DEL DIRITTO DEI TRASPORTI
Quaderno n. 12

Studi su

NEGATO IMBARCO, CANCELLAZIONE DEL VOLO E RITARDO NEL TRASPORTO AEREO

a cura di
MASSIMO DEIANA

Enzioni AV - Cagliari 2005

Pag. 296

Prezzo € 28,00
Eventuali ordini sono da indirizzare a
Edizioni AV di Antonino Valveri
Ufficio spedizioni e deposito
Via Pasubio, 22A - 09122 Cagliari
Tel. (segr. e fax) 070/27 26 22
e-mail: edizioniav@edizioniav.it

Con il regolamento (CE) 261/2004 dell'11 febbraio 2004, la Comunità europea ha adottato un nuovo strumento volto a migliorare il livello di protezione dell'utente in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato nell'ambito della prestazione di trasporto aereo di passeggeri.

Sia sotto il profilo dell'estensione dell'ambito di applicazione della nuova disciplina che sotto quello della tutela sostanziale garantita al passeggero, il risultato ottenuto, ad una prima valutazione effettuata sulla carta, appare di sostanziale rafforzamento dei diritti e delle prerogative del passeggero rispetto al precedente regolamento (CEE) 295/1991.

Il presente volume costituisce la prima ed approfondita riflessione della dottrina italiana sul nuovo regime, entrato effettivamente in vigore il 17 febbraio 2005, e si sviluppa con interventi specifici su ciascuno dei singoli aspetti della nuova normativa.

INDICE SOMMARIO

• PRESENTAZIONE

- LEOPOLDO TULLIO, *Overbooking, cancellazione e ritardi* — MASSIMO DEIANA, *Riflessioni a margine del nuovo regolamento comunitario n. 261 del 2004* — MANUEL GUILLERMO SARMIENTO GARCIA, *La responsabilidad del transportador aéreo derivada de la denegación del embarque, la cancelación del vuelo y el retardo en el ámbito jurídico latinoamericano* — ALESSANDRO ZAMPONE, *La responsabilità del vettore aereo per negato imbarco e cancellazione del volo* — SARA GIACOBBE, *La responsabilità del vettore aereo per ritardo* — MASSIMILIANO PRAS, *Il rifiuto di trasportare e il ritardo del vettore aereo nella nuova disciplina comunitaria* — VALENTINA CORONA, *La tutela per overbooking nella Convenzione di Varsavia* — BERNARDINO IZZI, *La tutela della persona nel caso di overbooking. I limiti di ammissibilità del danno da noia* — GIUSEPPE DANIELE CARRABBA-GIOVANNA DI GIANDOMENICO, *Brevi cenni su una tutela concreta del passeggero alla luce del nuovo regolamento comunitario n. 261/2004* — ALESSANDRA GAGGIA, *Osservazioni sulle novità introdotte dal regolamento CE 261/04 in tema di ritardo nel trasporto aereo di persone.*

I.S.D.I.T.

Istituto per lo Studio del Diritto del Trasporto

QUADERNI DELL'ISTITUTO PER LO STUDIO DEL DIRITTO DEL TRASPORTO

Quaderno n. 13

MASSIMILIANO PIRAS

GLI AUSILIARI NEL TRASPORTO MARITTIMO E AEREO FUNZIONI E RESPONSABILITÀ

EDIZIONI AV - Cagliari 2005

Pag. 172

Prezzo € 17,00

Eventuali ordini sono da indirizzare a
EDIZIONI AV di *Antonino Valveri*
Ufficio spedizioni e deposito
Via Pasubio, 22A - 09122 Cagliari
Tel. (segr. e fax) 070/27 26 22
e-mail: edizionavi@edizionavi.it

INDICE SOMMARIO

• INTRODUZIONE

• CAPITOLO I — LA NOZIONE DI AUSILIARIO DEL VETTORE

1. La responsabilità per fatto dell'ausiliario – 2. I soggetti di cui il debitore deve rispondere – 3. I collaboratori dell'impresa di trasporto e i collaboratori dell'impresa di navigazione – 4. I dipendenti e preposti del vettore marittimo e aereo – 5. I collaboratori del vettore nella disciplina internazionale uniforme del trasporto marittimo – 6. L'interpretazione del termine «préposé» nella normativa internazionale sul trasporto aereo – 7. L'evoluzione del concetto di préposé e i rapporti con le altre figure di ausiliario nel diritto comune e nel diritto dei trasporti.

• CAPITOLO II — IL RAPPORTO DI PREPOSIZIONE NEL CONTRATTO DI TRASPORTO

1. Caratteri e peculiarità della preposizione nel trasporto marittimo e aereo – 2. L'identificazione dell'ausiliario del trasporto di fronte alla crisi della nozione del vettore – 3. I profili del rapporto di preposizione nella locazione di nave ed aeromobile – 4. La collaborazione del noleggiante all'esecuzione delle obbligazioni assunte dal noleggiatore-vettore – 5. Il subtrasporto e l'azione diretta nei confronti del subvettore – 6. I preposti e i mandatiari dell'ausiliario – 7. Rapporto di preposizione e libertà di scelta dell'ausiliario – 8. I soggetti che partecipano all'esecuzione del trasporto al di fuori di un rapporto di preposizione.

• CAPITOLO III — LA DISCIPLINA DELLA RESPONSABILITÀ DEL VETTORE PER L'INADEMPIMENTO DELL'AUSILIARIO

1. Carenza di regolamentazione e oggetto delle fattispecie della attribuzione al debitore dell'inadempimento altrui nel trasporto marittimo e aereo – 2. La responsabilità del vettore per il fatto dell'ausiliario nel codice della navigazione e nella normativa internazionale uniforme – 3. La rilevanza del dolo e della colpa dell'ausiliario – 4. L'esercizio delle funzioni affidate al preposito come limite oggettivo della responsabilità del vettore – 5. Le clause di esclusione della responsabilità del debitore.

• CAPITOLO IV — LA RESPONSABILITÀ DIRETTA DEI DIPENDENTI E PREPOSTI

1. Il regime della responsabilità dell'ausiliario nella disciplina internazionale uniforme del trasporto marittimo e aereo – 2. La natura giuridica della responsabilità del preposito – 3. La responsabilità precontrattuale degli ausiliari – 4. L'azione contro l'ausiliario e il concorso di responsabilità contrattuale ed extracontrattuale nel trasporto – 5. Gli elementi soggettivi della responsabilità – 6. La solidarietà tra vettore e preposito nell'obbligazione risarcitoria. L'azione di regresso verso l'ausiliario – 7. La clausola Himalaya – 8. La responsabilità del comandante di nave e d'aeromobile per il danno cagionato dalla cosa in custodia – 9. Il danno causato da difetto di navigabilità.

I.S.DI.T.
Istituto per lo Studio del Diritto dei Trasporti

QUADERNI DELL'ISTITUTO PER LO STUDIO DEL DIRITTO DEI TRASPORTI
Quaderno n. 14

Studi su:

RACCOLTA E GESTIONE NEI PORTI DEI RIFIUTI PRODOTTI DA NAVI

Atti del convegno di Civitavecchia
(11 febbraio 2005)

a cura di
MASSIMO DEIANA

ENZIONI AV - Cagliari 2006

Pag. 104

Prezzo € 10,00
Eventuali ordini sono da indirizzare a
EDIZIONI AV di *Antonino Valveri*
Ufficio spedizioni e deposito
Via Pasubio, 22A - 09122 Cagliari
Tel. (segr. e fax) 070/27 26 22
e-mail: edizioniav@edizioniav.it

Il volume analizza le problematiche giuridiche, tecniche ed amministrative della gestione dei rifiuti in ambito portuale, alla luce del nuovo sistema introdotto dal d.lgs. 182/2003.

Si tratta della prima ed unica riflessione sulla materia nella quale sono stati coinvolti anche gli operatori del settore.

INDICE SOMMARIO

- PRESENTAZIONE – LEOPOLDO TULLIO
- INTRODUZIONE – FRANCO MULAS
- RELAZIONI
 - PATRIZIA LUPI
Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta di fronte alla sfida del futuro
 - MASSIMO DEIANA
Problematiche giuridiche della raccolta e gestione nei porti dei rifiuti prodotti dalle navi
 - VINCENZO MORANTE
Problematiche amministrative della raccolta e gestione nei porti dei rifiuti prodotti dalle navi
 - STEFANO GAZZANO
Raccolta e gestione dei rifiuti prodotti dalle navi: problemi amministrativi ed applicativi in ambito portuale
 - JUAN MANUEL DIEZ OREJAS-FEDERICO TORRES MONFORT
La Gestión de Residuos en el Puerto de Valencia: El punto de vista técnico
 - GIORGIO DAVOLI
Considerazioni sulle problematiche tecniche della raccolta e della gestione in ambito portuale dei rifiuti prodotti da navi
 - PAOLO BALDONI
Rifiuti da navi: il punto di vista degli operatori
- APPENDICE
Decreto legislativo 24 giugno 2003 n. 182 "Attuazione della direttiva 2000/59/CE ..."
Allegati al decreto

I.S.D.I.T.
Istituto per lo Studio del Diritto dei Trasporti

QUADERNI DELL'ISTITUTO PER LO STUDIO DEL DIRITTO DEI TRASPORTI
Quaderno n. 15

MASSIMO DEIANA
(a cura di)

PROFILI GIURIDICI
DEL TRASPORTO AEREO LOW COST



PERFILES JURIDICOS
DEL TRANSPORTE AEREO DE BAJO COSTO

Atti del V Congresso internazionale di Diritto aeronautico
(Cagliari, 20 e 21 aprile 2012)

Edizioni AV - Cagliari 2013

INDICE SOMMARIO

MASSIMO DEIANA, *Introduzione*

PARTE I
PROFILI PRIVATIVISTICI

MASSIMO DEIANA, *Conseguenze sistemiche sul contratto di trasporto delle "captive" pratiche dei low cost carriers* — MARÍA JESÚS GUERRERO LEBRÓN, *Transporte de equipajes: influencia de las aerolíneas de bajo coste en la política de las aerolíneas tradicionales y en la normativa española* — ELISABETTA ROSAFIO, *Contratazione on line, trasporto low cost e tutela del consumatore* — EMILIO ROMUALDI, *Contenido del contrato de transporte aéreo de personas a bajo costo* — MATTEO CASTIONI, *The low fare airlines' point of view* — MASSIMILIANO PIRAS, *L'assistenza al passeggero secondo i low cost carriers* — JOSÉ MANUEL MARTÍN OSANTE, *Transporte aéreo low cost: información precontractual y cláusulas abusivas* — LUCA ANGIS, *La scorporazione del prezzo nel trasporto aereo low cost* — PATRICIA MARQUEZ LOBILLO, *Contratación del transporte aéreo low cost en internet, protección de pasajeros y condicionado del contrato en el ordenamiento jurídico español* — VALENTINA CORONA, *Low cost carriers e regolamento CE 261/2004* — BELEN GARCÍA ÁLVAREZ, *La cláusula punto a punto en el transporte aéreo low cost*

PARTE II
PROFILI PUBBLICISTICI

MASSIMO DEIANA, *Alcune riflessioni sulla natura giuridica degli interventi pubblici di sostegno al traffico low cost* — CHRISTIAN SOLINAS, *Regione Sardegna e trasporto aereo low cost* — MARÍA VICTORIA PETIT LAVALL, *Las ayudas públicas a las compañías aéreas de bajo coste: una cuestión de actualidad* — FERNANDO ELORZA GUERRERO, *El conflicto laboral en la constitución de la compañía low cost Iberia Express* — ALESSANDRO ZAMPONE, *Criticità nell'affermazione dei diritti del passeggero nei confronti dei vettori low cost* — DONATELLA BOCCHESE, *L'accesso dei vettori aerei low cost al mercato del trasporto aereo* — ACHIM PUEYZ, *Problemas de ley aplicable y tribunal competente en relación con compañías de bajo coste extranjeras*

Pag. 474

Prezzo € 35,00

Eventuali ordini sono da indirizzare a
EDIZIONI AV di Antonino Valveri
Ufficio spedizioni e deposito
Via Pasubio, 22A - 09122 Cagliari
Tel. (segr. e fax) 070/27 26 22
e-mail: edizioniaav@edizioniaav.it

I.S.D.I.T.
Istituto per lo Studio del Diritto dei Trasporti

QUADERNI DELL'ISTITUTO PER LO STUDIO DEL DIRITTO DEI TRASPORTI
Quaderno n. 16

LEOPOLDO TULLIO e MASSIMO DEIANA
(a cura di)

DEMANIO MARITTIMO E PORTI SPUNTI DI STUDIO PER UNA RI-CODIFICAZIONE

Risultati della ricerca Prin 2008

Edizioni AV - Cagliari 2014

In questo volume sono raccolti gli studi svolti nel contesto di una ricerca PRIN 2008, intitolata "Progetto di riforma per la codificazione del regime giuridico del demanio marittimo e dei porti". Essi s'inseriscono in un contesto attuale di grande fermento sia per quanto riguarda il demanio marittimo (attuazione del federalismo demaniale, legge delega per la riforma del sistema delle concessioni, rivendicazioni dei gestori degli stabilimenti balneari), sia per quanto riguarda i porti, dove la riforma della legge vigente (n. 84/1994) è da tempo in gestazione in Parlamento.

L'iniziativa muove dalla consapevolezza dell'esigenza, espressa da più parti, di rivisitare l'assetto normativo vigente.

INDICE SOMMARIO

LEOPOLDO TULLIO e MASSIMO DEIANA, *Presentazione*

PARTE I

DEMANIO MARITTIMO

MASSIMO DEIANA, *Introduzione* — VALENTINA CORONA, *Le cosiddette concessioni del mare territoriale* — LUCA ANCIS, *Nuove prospettive qualificatorie della spiaggia, delle lagune e dei bacini di acqua salsa o salmastra* — VANNA CUCCU, *Ricostruzione del rapporto fra profili dominicali e gestio-nali del demanio marittimo* — GABRIELLA PILI, *Natura giuridica e funzioni dei procedimenti di cui agli art. 32 e 35 c. nav.*

PARTE II

PORTI

LEOPOLDO TULLIO, *Introduzione* — GIOVANNI MARCHIAFAVA, *Ruolo e funzioni dell'autorità portuale* — ANDREA TAMBURRO, *Ruolo e funzioni dell'autorità marittima* — DONATELLA BOCCHESI, *Il piano regolatore portuale* — DANIELE RAGAZZONI, *Le attività di impresa svolte in ambito portuale* — FRANCESCO MANCINI, *Il lavoro portuale* — ALESSANDRO ZAMPONE, *I servizi tecnico-nautici ancillari alla navigazione*

Pag. 428

Prezzo € 35,00

Eventuali ordini sono da indirizzare a

EDIZIONI AV di Antonino Valveri

Ufficio spedizioni e deposito

Via Pasubio, 22A - 09122 Cagliari

Tel. (segr. e fax) 070/27 26 22

e-mail: edizioniav@edizioniav.it

Presentazione – Premessa – Cenni introduttivi sull'incidenza della pirateria nella regolamentazione dei traffici marittimi – **Capitolo Primo - La nozione di pirateria marittima nel diritto internazionale, europeo ed interno:** 1.1. Premessa – 1.2. Quadro giuridico-politico internazionale di riferimento – 1.2.1. Qualificazione giuridica della pirateria marittima quale fattispecie di diritto internazionale – 1.2.2. Strumenti di contrasto di diritto internazionale alla pirateria marittima – 1.3. Quadro della politica europea per il contrasto alla pirateria marittima – 1.4. Pirateria e giurisdizione: osservazioni in tema di diritto internazionale e comunitario – 1.5. La nozione di pirateria marittima nell'ordinamento giuridico italiano e sua allocazione logico-sistematica nel diritto speciale della navigazione – 1.6. Brevi considerazioni sulla nozione di pirateria marittima tra diritto interno ed internazionale – **Capitolo Secondo - Effetti della pirateria sui traffici marittimi e sul relativo regime di responsabilità civile:** 2.1. Premessa – 2.2. L'incidenza della pirateria sulla disciplina del contratto di trasporto marittimo di cose e sul suo regime di responsabilità – 2.2.1. Profili di disciplina generale del contratto di trasporto marittimo di cose: responsabilità del vettore – 2.2.2. La pirateria marittima quale pericolo eccettuato della responsabilità del vettore – 2.3. L'incidenza della pirateria sulla disciplina del contratto di noleggio di nave e sul suo regime di responsabilità – 2.3.1. Profili di disciplina generale del contratto di noleggio di nave: tra la sistematica del Codice della navigazione e la prassi anglosassone dei Charterparties – 2.3.2. Il regime di responsabilità nel contratto di noleggio tra disciplina interna e charterparties: incidenza della piracy clause – 2.4. L'incidenza della pirateria sulla disciplina del comando della nave e sul suo regime di responsabilità – 2.4.1. Il ruolo del Comandante della nave e suo regime di responsabilità – 2.4.2. La disciplina giuridica dell'impiego di guardie armate a bordo di navi mercantili in funzione anti-pirateria – 2.4.3. L'incidenza della pirateria sulla linea di comando: il nuovo regime di responsabilità applicabile al Comandante della nave e al Comandante delle guardie armate – **Capitolo Terzo - La pirateria quale rischio oggetto di copertura assicurativa:** 3.1. Premessa – 3.2. Il fondamento dell'assicurazione: rischio e sua peculiarità nella disciplina delle assicurazioni marittime – 3.2.1. Il rischio nella disciplina del Codice civile e del Codice della navigazione; il rischio putativo nelle assicurazioni marittime – 3.2.2. Il rischio nelle polizze tipo italiane e nei formulari anglosassoni – 3.3. La copertura assicurativa per il rischio pirateria – 3.4. Profili di legittimità della copertura assicurativa per il rischio di pagamento del riscatto per il rilascio della nave, del carico e dell'equipaggio caduto in mano pirata – 3.4.1. L'ipotesi di pagamento del riscatto per il rilascio della nave e delle merci quale forma di avaria comune – 3.4.2. L'ipotesi di pagamento del riscatto per il rilascio dell'equipaggio e dei passeggeri: ordinamento italiano e polizze «Kidnap and Ransom» – 3.5. Rischio pirateria, rischio guerra e rischio terrorismo: tre fattispecie simili ma distinte – 3.5.1. Rischio pirateria e rischio guerra nelle polizze Cargo, Hull e P&I – 3.5.2. Rischio pirateria e rischio terrorismo: due fattispecie affini ma distinte – Alcune riflessioni conclusive – Bibliografia.

I.S.D.I.T.
Istituto per lo Studio del Diritto dei Trasporti

QUADERNI DELL'ISTITUTO PER LO STUDIO DEL DIRITTO DEI TRASPORTI

Quaderno n. 17

Aurora Crolla

ASPETTI PRIVATISTICI DELLA PIRATERIA MARITTIMA

(trasporto, noleggio, assicurazione)

Enzonzi AV - Cagliari 2016

Pag. 232

Prezzo € 23,00

Eventuali ordini sono da indirizzare a

EDIZIONI AV di Antonino Valveri

Ufficio spedizioni e deposito

Via Pasubio, 22A - 09122 Cagliari

Tel. (segr. e fax) 070/27 26 22

e-mail: edizioniav@edizioniav.it

PUBBLICITÀ

Lex Trasporti

Mensile di diritto divulgativo

Nel 2013 è nato il primo mensile indipendente di diritto divulgativo del mondo dei trasporti nazionali ed internazionali. Nasce da un team consolidato di Esperti e Specialisti del diritto dei trasporti e si propone in un'area di "nicchia" per presentare agli Operatori del mondo dei trasporti con la prospettiva del diritto divulgativo e comprensibile, anche ai "non operatori del diritto" aggiornandoli su temi di attualità o rinnovando l'approfondimento con l'analisi di temi considerati di rilievo. Nello stile divulgativo Lex Trasporti è distribuita solo in formato elettronico ed è consultabile dal nostro sito con tutte le piattaforme disponibili al momento. la rivista Lex Trasporti è totalmente gratuita.

Visita il nostro sito:

www.lextrasporti.com

ricevi la gratuitamente la nostra rivista inviandoci una email a:

info@lextrasporti.com

mensile di diritto divulgativo indipendente a diffusione gratuita
sito: www.lextrasporti.com email: info@lextrasporti.com tel. 342.0429716

Sede e Redazione: Via Bacigalupo 4/19—16122 - Genova

Editore e Direttore responsabile: dr. Luca Florenzano

Finito di comporre dalle Edizioni AV
Via Pasubio, 22/A – 09122 Cagliari
Tel. (segr. e fax) 070/ 27 26 22
nel mese di aprile 2019

