

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 XXXIII - N. 2-3



# DIRITTO DEI TRASPORTI 2020



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 fascicolo n. 1/2019, la Rivista sarà pertanto liberamente accessibile attraverso il sito [www.dirittodeitrasporti.it](http://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](http://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 XXXIII - 2-3

# DIRITTO DEI TRASPORTI 2020



**Dal 2019 la rivista *Diritto dei Trasporti* sarà edita in formato elettronico e sarà disponibile gratuitamente *on line* sul sito [www.dirittodeitrasporti.it](http://www.dirittodeitrasporti.it).**

**Eventuali copie cartacee potranno essere richieste all'editore all'indirizzo [edizioniav@edizioniav.it](mailto: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](mailto:edizioniav@edizioniav.it)

sito web: [www.edizioniav.it](http://www.edizioniav.it)

Direttore responsabile: LEOPOLDO TULLIO

Redazione: [rivista@isdit.it](mailto:rivista@isdit.it)

Sito web: [www.dirittodeitrasporti.it](http://www.dirittodeitrasporti.it)

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

Finito di comporre nel mese di gennaio 2021

**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; ALESSANDRO ZAMPONE, prof. ordinario di Diritto della navigazione nella Sapienza, Univ. di Roma.

**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:** LUCA ANCIS, Univ. di Cagliari, *redattore capo*; DONATELLA BOCCHESI, Sapienza, Univ. di Roma; GIUSEPPE REALE, Univ. del Molise; CHIARA TINCANI, Univ. di Verona; DANIELE CASCIANO, Univ. di Udine; ROCCO LOBIANCO, Univ. di Udine; SIMONE VERNIZZI, Univ. di Modena e Reggio Emilia; VALENTINA CORONA, Univ. di Cagliari; GIOVANNI MARCHIAFAVA, Roma; GIOVANNI PRUNEDDU, Sassari; MARIA CRISTINA CARTA, Univ. di Sassari; LAURA MASALA, Univ. di Sassari; ALESSANDRO CARDINALI, Roma; MARTINA CARRANO, Roma; ALESSANDRO DASARA, Sassari; ANNALISA DE GRANDI, Sassari; CRISTINA DE MARZI, Roma; GIOVANNA DI GIANDOMENICO, Roma; CARLA FIORILLO, Roma; RACHELE GENOVESE, Sassari; Roma; SARA GIACOBBE, Roma; FILOMENA GUERRIERO, Roma; FRANCESCO IBBA, Sassari; MARCELLA LAMON, Sassari; CARLO LENZETTI, Massa; FRANCESCO MANCINI, Roma; ELENA NIGRO, Roma; DANIELE RAGAZZONI, Roma; SARA REVERSO, Roma; GIUSEPPINA ROSATO, Teramo; ELISABETTA SACCHI, Udine.

## 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 revisori, professori ordinari o giuristi di chiara fama esperti nella materia oggetto dello scritto medesimo, italiani o stranieri. Il direttore della Rivista può assumere la responsabilità della pubblicazione in assenza di referaggio: nel caso di scritti provenienti da autori di sicuro prestigio o di fama internazionale; nel caso di scritti provenienti da professori ordinari del settore scientifico-disciplinare IUS-06; nel caso di scritti che sono stati oggetto di relazioni a convegni, perché in tal caso il revisore potrebbe identificare l'autore.

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.

Lo scritto che aspira ad essere pubblicato nella rubrica «Giurisprudenza al vaglio» è sottoposto a referaggio con valutazione congiunta di un revisore e del direttore della Rivista. 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, che devono compilare un'apposita scheda di referaggio, 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

ROCCO LOBIANCO, <i>Il porto franco di Trieste: profili giuridici e recenti novità normative — The free port of Trieste: legal profiles and recent regulatory news</i> .....	Pag. 367
M <sup>a</sup> TERESA OTERO COBOS, <i>El uso de la tecnología Blockchain en la electrificación de los documentos del transporte marítimo — The use of blockchain technology in the digitalization of shipping documents</i> .....	» 399
DONATELLA BOCHESE, <i>L'art. 33 della Convenzione di Montreal sul trasporto aereo internazionale tra giurisdizione e competenza: nuove prospettive giurisprudenziali — Article 33 of Montreal Convention on International Air Transport between jurisdiction and venue: new jurisprudential perspectives</i> .....	» 425
FRANCESCO MORANDI, <i>Intermediazione e responsabilità nel nuovo contratto di viaggio — Retail and liability in the package travel contract</i> .....	» 473

## Interventi

CINZIA INGRATOCI, <i>Autonomous Vehicles in Smart Roads: an Integrated Management System Road and Circulation</i> .....	Pag. 501
ANNA MASUTTI, <i>The ruling of the Court of Justice of European Union on airport charges and its repercussion on the Italian law system</i> .....	» 527
GABRIELE NUZZO, <i>L'attuazione (solo parziale) del principio della libertà di prestazione dei servizi ai trasporti marittimi tra stati membri in Croazia — The (limited) application of the principle of freedom to provide services to maritime transport between member states in Croatia</i> .....	» 537
ANNA MASUTTI, <i>Oneri di servizio pubblico: gli orientamenti comunitari e i nuovi sviluppi determinati dall'emergenza sanitaria — EU Commission Interpretative Guidelines on PSOs and recent developments to respond to COVID-19 pandemic</i> .....	» 553
FRANCESCO MORANDI, <i>I contratti del turismo organizzato dopo il recepimento della direttiva (UE) n. 2015/2302 — Package travel contract and linked travel arrangements in Italy following the implementation of Directive (EU) n. 2015/2302</i> .....	» 571



**Fatti e misfatti**

<i>La Cassazione a sezioni unite qualifica come ritardo la cancellazione del volo</i> (LEOPOLDO TULLIO).....	Pag.	581
<i>Le recenti intricate vicende del recesso dal contratto del vettore o dell'organizzatore di viaggi turistici</i> (LEOPOLDO TULLIO).....	»	582
<i>Vedi Napoli e poi ... scendi</i> (ELENA NIGRO).....	»	584
<i>Il diritto dei trasporti è sempre più sconosciuto</i> (LEOPOLDO TULLIO).....	»	587

**Giurisprudenza al vaglio**

C. cost. 18 aprile 2019 n. 94.....	Pag.	589
con nota di LEONELLO SALVATORI, <i>Poteri dominicali e leale collaborazione — Public property and loyal cooperation</i> .....	»	592
C. cost. 26 marzo 2020 n. 56.....	»	599
con nota di DANIELE CASCIANO, <i>La riforma del trasporto pubblico locale non di linea del 2018 e suoi profili di illegittimità costituzionale — The 2018 reform on non-scheduled local public transport services and related aspects of constitutional illegitimacy</i> .....	»	624
C. giust. UE 7 novembre 2019, C-213/18.....	»	635
con nota di DANIELE RAGAZZONI, <i>Competenza giurisdizionale e territoriale nel trasporto aereo internazionale: la soluzione della Corte di giustizia UE — Jurisdiction between States and territorial jurisdiction in international air transport: the EU Court of justice solution</i> .....	»	642
C. giust. UE 19 dicembre 2019, C-532/18.....	»	655
C. giust. UE 26 marzo 2020, C-215/18.....	»	661
con nota di CHIARA VAGAGGINI, <i>Il diritto alla compensazione pecuniaria ex art. 7 del reg. (CE) n. 261/2004 in caso di ritardo prolungato di un volo facente parte di un pacchetto turistico «tutto compreso» — The right to compensation pursuant to art. 7 of reg. (EC) No 261/2004 in the event of long delay of a flight that is part of an «all inclusive» tourist package...</i>	»	670
Cass, sez. III, 23 gennaio 2018 n. 1558.....	»	679
con nota di FRANCESCA D'ORSI, <i>Ripartizione dell'onere della prova in materia di contratto di assicurazione — Burden of proof in insurance contract</i> .....	»	682
Cass, sez. un., 26 febbraio 2019 n. 18257.....	»	689
Cass, sez. III, 5 marzo 2019 n. 6316.....	»	699
con nota di GIOVANNI MARCHIAFAVA, <i>Sul requisito soggettivo di applicabilità della CMR — The subjective prerequisite for the application of the CMR</i> .....	»	701

Cass, sez. un., 13 febbraio 2020 n. 3561 .....	»	709
TAR Lombardia, sez. IV, 30 ottobre 2019 n. 2276 .....	»	715
con nota di ARIANNA CIANI, <i>Il canone per le concessioni di beni demaniali con destinazione d'uso commerciale assentite ad aero club e associazioni sportive dilettantistiche — The fee for commercial use concession of aeronautical public asset by aeroclubs and amateur sports associations</i> .....	»	718
TAR Veneto, sez. I, 3 marzo 2020, n. 218 .....	»	727
Trib. Venezia, sez. I, 8 aprile 2020 n. 635 .....	»	735
con nota di PIERO BELLANDI e CRISTINA POZZI, <i>Concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo: proroga della durata, nozione di autorizzazioni e valore aziendale dell'impresa balneare — Maritime State concessions for tourist-recreational use: extension of duration, concept of authorisations and business value of the seaside enterprises</i> .....	»	742
G. pace di Altamura, 4 giugno 2019 n. 108 .....	»	753
con nota di FRANCESCO MORANDI, <i>Il nuovo contratto di viaggio alla prova della giurisprudenza di merito — The new package travel contract and Courts ruling on the merits</i> .....	»	756
High Court of Justice, Queen's Bench Division, 31 luglio 2019 - <i>Carmelo Labbadia claimant c. Alitalia (società aerea italiana s.p.a)</i> .....	»	767
con nota di ROCCO LOBIANCO, <i>I presupposti necessari ai fini del riconoscimento della responsabilità del vettore in caso di lesioni al passeggero. La nozione di incidente — The Necessary Conditions for Liability Allocation to the Carrier in the Event of Injuries to Passengers. The Notion of Accident</i> .....	»	771
<b>Massimario</b> .....	Pag.	779
<b>Osservatorio legislativo</b>		
<i>Rassegna di legislazione</i> (a cura di CARLO e CARLA TALICE) .....	Pag.	825
Repertorio scelto .....	»	829
<b>Segnalazioni bibliografiche</b> .....	Pag.	839
<b>Materiali</b>		
Raccomandazione della Commissione 13 maggio 2020 relativa ai buoni offerti a passeggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati nel contesto della pandemia di covid-19 .....	Pag.	879
Quotazioni del DSP, del franco Poincaré e del franco Germinal .....	»	884

**Collaboratori** ..... Pag. 887

**Indici annuali**

Indice degli autori ..... Pag. 889

Indice sistematico ..... » 893

Indice cronologico ..... » 901

ROCCO LOBIANCO

## IL PORTO FRANCO DI TRIESTE: PROFILI GIURIDICI E RECENTI NOVITÀ NORMATIVE

*The Free Port of Trieste represents a unique case in the international context both for its source of law — an international Treaty — and the content thereof. Its main features comprise the possibility to carry out operations in the free port and the dynamism of the area. With particular reference to the modifications of the port's premises, the recent normative interventions brought about an enlargement thereof, and further enabled the transfer of the duty regime from one area to another and the resulting declassification of the Old Port's area.*

SOMMARIO — 1. Premessa storica — 2. Sui recenti sviluppi normativi del Porto franco: il decreto interministeriale 13 luglio 2017 ed il ruolo del Presidente dell'Autorità di sistema portuale — 3. Sulla normativa speciale dei punti franchi di Trieste nel contesto dell'Unione europea — 4. Sulla modificabilità dell'area dei punti franchi — 5. Sulla sdemanializzazione delle aree del porto vecchio — 6. Sulle lavorazioni nei punti franchi — 7. Conclusioni.

1. *Premessa storica* — Al fine di comprendere le peculiarità giuridiche del Porto franco di Trieste e le ragioni per cui esso costituisce un *unicum* nello scenario internazionale sono necessarie alcune brevi note storiche.

Il Porto franco di Trieste fu istituito per volere dell'imperatore Carlo VI con la sua patente del 18 marzo 1719, con cui venivano dichiarati porti franchi Trieste e Fiume. Tale operazione aveva lo scopo di favorire gli scambi e lo sviluppo economico dell'Impero attraverso la rimozione delle limitazioni al commercio con la previsione della franchigia doganale e di una serie di ulteriori libertà <sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> In particolare, la predetta patente prevedeva la libertà di commercio, di entrata ed uscita dal porto per i commercianti e gli armatori di qualsiasi nazionalità, la libertà di accesso per merci di qualsiasi nazionalità e per le navi battenti qualsiasi bandiera e la possibilità di depositare le merci presso i magazzini del Porto franco per un

Durante il periodo di dominazione austroungarica, la normativa doganale in vigore a Trieste rimaneva la medesima se non per l'abbandono del concetto di porto franco che venne sostituito da quello dei punti franchi <sup>(2)</sup>. Tale modifica comportava che l'extraterritoria-

---

periodo di tempo non superiore a nove mesi senza che, all'atto dello sbarco della merce, venissero applicati dazi o diritti di natura doganale: «1. Ogni trafficante, capitano di nave, patrono, ed altri siffatti possono entrare liberamente senza impedimento, senza oneri, nei porti franchi, ed uscirne; comperare e vendere merci ed effetti, caricare e scaricare tanto personalmente che mediante agenti e fattori, come meglio e più comodo sembrerà loro; senza che per la loro stata, per l'arrivo o per la partenza abbiano a pagare qualcosa ai nostri ufficiali a titoli di protezione, e pel così detto Regale, e per altro titolo, qualunque nome possa avere; né dovranno pagare per titolo di introduzione (eccettuata la solita gabella tollerabile moderata secondo tariffa) più che mezzo per cento di Consolato [...] 3. Affinché ogni trafficante e negoziante nei suddetti porti franchi possa trovare la migliore sua convenienza in un modo o nell'altro, permettiamo ad essi negozianti tanto indigeni che stranieri di depositare le loro merci scaricate, negli empori camerati esistenti o futuri di Trieste e di Fiume, verso corresponsione di proporzionato affitto, e di lasciarli depositati nove mesi, e se nel frattempo gli empori si empissero di merci, di collocarle e depositarle in casa ivi prossima, ovvero in emporio privato, sotto due chiavi, una delle quali starà in mano del Console ivi residente, l'altra in mano del proprietario delle merci; e né il Console, né il proprietario prima dello scorrere dei nove mesi saranno tenuti di pagare gabella qualsiasi delle merci depositate. A tale oggetto vogliamo e clementissimamente permettiamo che siffatte merci vengano tassate dal Console o da un Consigliere del Tribunale Cambiario aggiuntivi negozianti, cioè il proprietario delle merci, ed altro della stessa nazione; ed in altro modo non siano tassate le merci. E sarà del pari loro libero nei nostri stati di comperare le merci al prezzo più basso che potranno, e di rivenderle ad altri negozianti esteri al prezzo più alto che sarà possibile, di introdurle secondo la disposizione di chi traffica, di venderle comodamente là da dove la nave ricaricata di altre merci vuole partire, o dove al patrono di nave si presenta occasione di navigare più oltre, ed il venditore non trova pronto il compratore; ma che peraltro sia sempre provveduto dal necessario danaro» (cfr. traduzione della patente di Carlo VI di P. KANDLER in *Emporio e Porto franco di Trieste*, Trieste, 1864, 110). Sul punto cfr. *La zona franca portuale di Trieste nel diritto doganale speciale e comunitario*, ASPT — ASTRA, 1993, 18.

(2) L'art. 1 della l. 30 aprile 1889 (B.L.I. n. 63) statuiva che i territori di Trieste e di Fiume dal 1 luglio 1891 sarebbero stati compresi in via definitiva nel territorio doganale generale dell'Impero austroungarico perdendo quindi il loro carattere di extradoganalità. Contestualmente, con la l. 23 giugno 1891 (B.L.I. n. 76), si prevedeva l'applicazione del regime di franchigia in alcune zone intercluse del porto («nel territorio del porto franco di Trieste, finora esistente, potranno introdursi dal 1 luglio in poi le merci soggette a dazio con esenzione dal dazio soltanto all'uopo di esser depositate o lavorate in punti determinati e confinati, stabiliti in via amministrativa di concerto col regio Governo ungherese, ed i quali punti anche in avanti si tratteranno quali territori estradoganali, e fuori di questi soltanto ancora per esser depositate o lavorate nei magazzini generali o magazzini privati sotto chiusura controlleria d'ufficio»). I predetti punti franchi venivano regolati con l'ordinanza ministeriale del 23 giugno 1891 n. 78.

lità, che in un primo momento riguardava l'intera area portuale di Trieste, fosse limitata ad alcune aree intercluse interne al porto (i punti franchi). È proprio a questo periodo che risale il primo ampliamento dell'area dei punti franchi, con l'istituzione del nuovo punto franco presso San Sabba per gli olii minerali.

La normativa rimaneva praticamente immutata anche a seguito dell'annessione di Trieste (e Fiume) all'Italia al termine della prima guerra mondiale allorché il Regno d'Italia recepiva la normativa dell'Impero austroungarico <sup>(3)</sup>. Durante tale periodo l'area dei punti franchi veniva ulteriormente ampliata con l'istituzione nel 1920 del punto franco nel piazzale legnami di Servola (solo per il legname) <sup>(4)</sup>.

A seguito della seconda guerra mondiale si apriva un nuovo capitolo per il Porto franco di Trieste. In particolare, il 10 febbraio 1947 venne sottoscritto il Trattato di pace di Parigi tra le potenze alleate ed associate e l'Italia <sup>(5)</sup>. Tale Trattato comprendeva 17 allegati, 5 dei quali interessavano Trieste. Nello specifico, con l'allegato VIII veniva reintrodotta il concetto di Porto franco (*Free Port*) sebbene inteso in maniera innovativa rispetto al passato, fissandone i confini entro quelli dei punti franchi del 1939.

L'allegato VIII, che costituisce tuttora la colonna portante della disciplina del Porto franco di Trieste, riprendeva i principi di libertà di commercio e di non discriminazione introdotti dalla patente di Carlo VI del 1719 ma, allo stesso tempo, introduceva alcuni elementi di novità.

Il primo elemento di novità era rappresentato dal rango della fonte normativa che non era più contenuta, come in precedenza, nell'ordinamento interno (prima quello dell'Impero austroungarico, e poi quello del Regno d'Italia), bensì in un trattato internazionale. Tale carattere di internazionalità <sup>(6)</sup> si rifletteva anche sul contenuto

---

<sup>(3)</sup> In particolare, con il r.d. 15 settembre 1922 n. 1356 veniva prevista l'applicazione «alle nuove provincie della legge e del regolamento doganale vigenti nel Regno» stabilendo all'art. 11 il mantenimento di «tutte le disposizioni vigenti a favore dei punti franchi delle nuove provincie».

<sup>(4)</sup> Il punto franco dei legnami Trieste Servola fu istituito con il decreto commissariale 7 agosto 1920 n. 6406/7024.

<sup>(5)</sup> Tale Trattato entrò nell'ordinamento interno con il d.lg.C.p.S. 28 novembre 1947 n. 1430 che lo rese esecutivo ed attraverso la successiva ratifica con l. 25 novembre 1952 n. 3054.

<sup>(6)</sup> Sulla funzione internazionale del Porto franco di Trieste cfr. F.A. QUERCI, *Limiti di giurisdizione nel porto franco di Trieste*, in *Trasp.* 1997, n. 72/73, 5 e F. TRAMPUS, *Free ports of the world*, EUT, Trieste, 1999, 147.

dell'allegato VIII che in più disposizioni evidenziava come l'istituzione del Porto franco fosse rivolta al servizio del «commercio internazionale», richiamando anche le consuetudini in vigore negli altri porti franchi mondiali (7).

Proprio in tale allegato veniva per la prima volta prevista a livello normativo la possibilità di ampliare l'area del Porto franco (art. 3) individuandone il procedimento di attuazione (8). Come si è anticipato, infatti, il Porto franco era già stato oggetto di diversi ampliamenti negli anni precedenti, ma solo con il Trattato di pace tale facoltà veniva esplicitata e regolamentata.

L'elemento maggiormente innovativo dell'allegato VIII, sul quale la dottrina in passato ha fornito interpretazioni contrastanti, riguardava il contenuto dell'art. 2 che attribuiva al nuovo *Free Port* una personalità giuridica riconoscendo allo stesso le caratteristiche «di un ente autonomo e decentrato: autonomia istituzionale, normativa e patrimoniale» (9).

Il Trattato di pace, dovendo risolvere anche le problematiche attinenti ai confini tra la Repubblica federale di Jugoslavia e l'Italia, nell'impossibilità di trovare un accordo tra le stesse potenze vincitrici con riferimento al territorio di Trieste, prevedeva quale soluzione temporanea la (futura) creazione del Territorio libero di Trieste (cfr. allegati VI, VII, VIII, IX e X e gli art. 21 e 22 dell'allegato VIII). Tale nuovo Stato era concepito come uno stato cuscinetto indipendente, garantito e controllato dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite, il cui governatore sarebbe stato nominato dal Consiglio stesso. Di fatto, però, lo Stato del Territorio libero di Trieste non fu mai costituito e il territorio interessato rimase governato dal Governo militare alleato nella zona A e dal Governo militare jugoslavo nella zona B. Sotto il Governo militare alleato l'area del Porto franco fu ulte-

---

(7) Sulle consuetudini nei porti franchi nel mondo cfr. F. TRAMPUS, *Free ports of the world*, cit., 147; F. TRAMPUS, *I porti franchi nel sistema del diritto marittimo generale*, in *Trasp.* 2000, n. 80, 144 e A.M. MIATELLO, *Les zones franches, les institutions similaires et le droit communautaire*, in *Riv. dir. eur.* aprile-giugno 1982, 124.

(8) L'art. 3 dell'allegato VIII statuisce che nel caso in cui sia necessario incrementare l'area del Porto franco tale allargamento può essere eseguito su proposta del Direttore del Porto franco con la decisione del Consiglio di Governo e con l'approvazione dell'Assemblea Popolare.

(9) Cfr. D. MALTESE-E. VOLLI, *Il regime dei punti franchi del porto di Trieste*, in *Dir. mar.* 2000, 1069.

riormente ampliata con tre ordini successivi (n. 118/49, n. 108/50 e n. 141/52) <sup>(10)</sup>.

A seguito, tuttavia, della mancata realizzazione dello Stato del Territorio libero di Trieste, vista la necessità di risolvere in maniera definitiva le questioni relative ai confini tra Jugoslavia ed Italia con la spartizione del predetto Stato, in data 5 ottobre 1954 fu sottoscritto un nuovo accordo tra Italia, Regno Unito, Stati Uniti e Jugoslavia: il Memorandum d'intesa di Londra <sup>(11)</sup>. Poiché la normativa internazionale prevedeva l'istituzione dell'ente *Free Port* all'interno del più ampio contesto del Territorio libero di Trieste, il Memorandum di Londra si premurava di specificare le sorti del Porto franco al di fuori del predetto contesto. In particolare, in tale accordo veniva individuato l'obbligo in capo allo Stato italiano di mantenere il Porto franco richiamando la normativa del Trattato di pace di Parigi: l'art. 5, statuiva, infatti, che «*the Italian Government undertakes to maintain the Free Port at Trieste in general accordance with the provisions of Articles 1-20 of Annex VIII of the Italian Peace Treaty*».

Al momento dell'attuazione del Memorandum, con il venir meno del governo militare alleato nella zona A del Territorio libero di Trieste, sostituito da quello italiano, venne nominato un Commissario generale del governo del territorio di Trieste al quale erano conferiti i poteri normativo ed amministrativo al fine di armonizzare la legi-

---

<sup>(10)</sup> Con tali ordini veniva dichiarato il punto franco per i legnami a Prosecco e veniva ampliata l'area dell'ex Arsenale. Si noti, a tale proposito, che sebbene l'allegato VIII avesse individuato una procedura specifica per l'ampliamento dell'area del Porto franco, in assenza della creazione dell'ente *Free Port* e della nomina del suo *Director* e degli ulteriori organi del Territorio libero di Trieste, il Governo militare alleato prevedeva esso stesso all'ampliamento del Porto franco con i predetti ordini (quindi sempre con atti dell'esecutivo).

<sup>(11)</sup> Con tale accordo veniva individuato il nuovo confine che, però, si discostava dalla precedente linea di demarcazione tra le zone A e B del Territorio libero in quanto prevedeva una modifica rispetto alla precedente suddivisione a favore della Jugoslavia per la zona di Muggia, relativa ad un'area di circa 12 mila metri quadri e tremila abitanti. Non a caso, la traduzione in italiano del Memorandum era (volutamente) imprecisa: il termine inglese «*boundary*», tradotto in jugoslavo come «*grani-ca*» ossia confine, nel testo divulgato in italiano, privo di alcuna ufficialità, veniva tradotto come «linea di demarcazione». Con questa inesattezza il Governo italiano tentava di rendere meno evidente ai cittadini interessati che il confine stabilito nel Memorandum di Londra fosse inteso come definitivo, lasciando ancora uno spiraglio di speranza per la rivendicazione da parte dell'Italia della zona B del Territorio libero.



slazione del Governo militare alleato con quella italiana <sup>(12)</sup>. Il Commissario generale del governo di Trieste diede attuazione all'obbligo previsto nell'art. 5 del Memorandum di «mantenere» il Porto franco di Trieste con il decreto commissariale del 19 gennaio 1955 n. 29, che ricalcava per il contenuto la normativa precedente (d.m. 20 dicembre 1925 n. 1693, attuativo del r.d. 15 settembre 1922 n. 1356 che, a sua volta, si rifaceva alla normativa in vigore sotto l'Impero austroungarico). Anche il decreto commissariale del 1955 prevedeva che fosse «mantenuto» il Porto franco «costituito dai [...] punti franchi» (cfr. art. 1).

Nel secondo dopoguerra l'estensione del Porto franco mutò ulteriormente e con il decreto commissariale 23 dicembre 1959 n. 53, fu istituito il punto franco industriale (ampliato con il decreto commissariale 10 febbraio 1962 n. 4 e successivamente ridotto con la l. 12 marzo 1968 n. 429).

Nel frattempo in Europa si affacciavano le prime idee di libero scambio e di unione doganale, che sfociavano nell'emanazione del Trattato di Roma nel 1957 con cui veniva istituita la Comunità economica europea. In tale Trattato, per la prima volta, si faceva riferimento al concetto di unione doganale, inteso quale fondamento della Comunità economica europea. L'unione doganale, comportando l'eliminazione delle barriere doganali interne e la previsione di una tariffa doganale comune nei confronti dei Paesi terzi (art. 9), mal si conciliava con la presenza di zone franche disciplinate ciascuna dalla normativa interna dello Stato che la ospitava. Per tale motivo, in attuazione delle previsioni del Trattato di Roma, venivano adottate alcune direttive volte all'armonizzazione delle disposizioni interne riguardanti il regime del perfezionamento attivo, il regime dei depositi doganali ed il regime delle zone franche (dir. 69/73/CEE, dir. 69/74/CEE e dir. 69/75/CEE).

---

(12) A tale proposito è bene precisare che non fu il Commissario generale del governo di Trieste a subentrare al Governo militare alleato, bensì lo Stato italiano. Con il d.P.R. 27 ottobre 1954 veniva nominato Commissario generale del Governo il Prefetto dott. Giovanni Palamara e venivano conferiti a quest'ultimo «i poteri spettanti al Governo medesimo per l'amministrazione del territorio, nonché con i poteri già esercitati nel territorio predetto dal cessato Governo militare alleato». Tali poteri vennero individuati in maniera specifica dal decreto commissariale del 24 novembre 1954 n. 36 secondo cui «spettano, tra l'altro, al commissario generale l'alta direzione dei servizi statali e la vigilanza sui servizi locali, nonché il mantenimento dell'ordine pubblico nel territorio amministrato. Nell'esercizio della funzione normativa il commissario generale si avvale di una apposita commissione legislativa».

In Italia, in attuazione delle predette direttive, veniva emanato il d.P.R. 30 dicembre 1969 n. 1133 sull'armonizzazione della disciplina dei depositi doganali e delle zone franche che, all'art. 32, faceva salva la disciplina per i punti franchi di Trieste. La disciplina del Porto franco triestino, quindi, rimaneva ancora quella derivante dall'allegato VIII.

Nel decennio successivo, fu emanato il t.u. delle disposizioni legislative in materia doganale (d.P.R. 23 gennaio 1973 n. 43) in cui, ancora una volta, si ribadiva e riconosceva che la disciplina del Porto franco di Trieste era sempre quella derivante dall'allegato VIII<sup>(13)</sup>.

Il 10 novembre 1975 fu sottoscritto da Italia e Jugoslavia il Trattato di Osimo con il quale si stabiliva la cessazione degli effetti del Memorandum d'intesa di Londra nelle relazioni tra i predetti Stati rendendo definitive le frontiere individuate con il Memorandum (art. 7).

I successivi interventi normativi riguardavano, invece, la gestione dei punti franchi e l'ente a ciò preposto, ossia l'Ente autonomo del porto di Trieste, istituito con l. 9 luglio 1967 n. 589, e successivamente riordinato con il d.P.R. 2 ottobre 1978 n. 714.

*2. Sui recenti sviluppi normativi del Porto franco: il decreto interministeriale 13 luglio 2017 ed il ruolo del Presidente dell'Autorità di sistema portuale* — Con la l. 28 gennaio 1994 n. 84 sul riordino della legislazione in materia portuale, l'Autorità portuale subentrava all'Ente autonomo del porto. Tale atto, riconoscendo nuovamente la specialità della normativa in vigore nel Porto franco di Trieste, evidenziava la necessità di un intervento legislativo con riferimento all'organizzazione amministrativa del Porto franco: mentre, infatti, i primi sei commi dell'art. 6 stabilivano i compiti ed i poteri dell'Autorità portuale con riferimento agli altri porti italiani, all'ultimo comma veniva precisato che «il Ministro dei trasporti e della navigazione, sentita l'Autorità portuale di Trieste, con proprio decreto stabilisce l'organizzazione amministrativa per la gestione di detti punti franchi».

Tale decreto però, anche a causa di contrasti in merito al conferimento di alcuni poteri tra cui i provvedimenti relativi al trasferi-

---

(13) In particolare, l'art. 169 statuiva che «per i punti franchi compresi nella zona del Porto franco di Trieste di cui all'allegato VIII [...] restano ferme, in deroga a quanto stabilito nei precedenti articoli, le vigenti disposizioni più favorevoli».

mento dei punti franchi, arrivò solo nel 2017, con più di 20 anni di ritardo <sup>(14)</sup>.

Con l'emanazione del d.m. 13 luglio 2017 venivano individuate le competenze dell'Autorità di sistema portuale e del suo Presidente e venivano chiariti e ribaditi alcuni concetti sui quali la dottrina aveva a lungo discusso, primo tra i quali la stessa nozione di Porto franco. L'art. 2, lett. *a*, infatti, definisce il Porto franco come l'insieme dei punti franchi individuati dalla vigente normativa, con ciò escludendo (ancora una volta) la teoria secondo cui lo Stato italiano avrebbe dovuto istituire l'ente *Free port* <sup>(15)</sup>.

---

<sup>(14)</sup> In realtà, vi furono alcuni tentativi di dare attuazione alla predetta disposizione già verso la fine degli anni Novanta, quando il Ministro dei trasporti Burlado aveva predisposto uno schema di regolamento (decreto Burlando) che però, a causa dei contrasti tra i due ministeri dei trasporti e quello dell'industria in merito al potere di ampliamento delle aree (che il primo ministero attribuiva al Commissario del governo presso la regione mediante il richiamo all'art. 70 della l. cost. 31 gennaio 1963 n. 1, mentre il ministero dell'industria attribuiva al proprio ministro) non fu mai emanato. Fu altresì formulata una proposta di legge da parte del Comitato regionale del Friuli-Venezia Giulia dell'Associazione Italiana di Diritto Marittimo che aveva predisposto uno schema legislativo, attuativo dell'allegato VIII del Trattato di Parigi, recepito da numerosi senatori e deputati e che formava oggetto del disegno di legge n. 1626 depositato il 6 novembre 1996 alla presidenza del Senato (cfr. *Proposte di legge del Comitato regionale Friuli-Venezia Giulia dell'AIDIM sul porto franco di Trieste*, in *Dir. mar.* 1997, 906). Tale proposta aveva lo scopo di adattare la disciplina del Porto franco a quanto previsto dall'allegato VIII. In particolare veniva prevista la costituzione dell'ente Porto franco e l'extradoganalità (e non mera assimilazione alla stessa) del territorio del Porto franco attraverso il trasferimento del demanio statale.

<sup>(15)</sup> Negli anni Novanta, infatti, erano sorti molteplici dubbi interpretativi con riferimento al contenuto dell'art. 5 del Memorandum («*the Italian Government undertakes to maintain the Free Port at Trieste in general accordance with the provisions of Articles 1-20 of Annex VIII of the Italian Peace Treaty*»). Nel succitato richiamo al Porto franco, infatti, viene eliminato ogni riferimento alla costituzione dell'ente *Free Port* prevedendo, al suo posto, un obbligo per il Governo italiano di «mantenere» il Porto franco. È chiaro, però, che la mancata creazione dell'ente *Free Port* mal si conciliava con la previsione del suo mantenimento e, proprio a causa di queste incongruenze, la dottrina si è a lungo interrogata sulla concezione del Porto franco e sulla sua esistenza giuridica nell'ordinamento italiano. Sulla questione si contrapponevano differenti orientamenti: da un lato vi era chi sosteneva che il richiamo del Memorandum di Londra ai principi dell'allegato VIII («*in general accordance with the provisions*») alludesse ai principi generali (la libertà di commercio e la non discriminazione di bandiera), mentre secondo altri il riferimento prescriveva un obbligo internazionale dell'Italia di istituire l'ente *Free Port* nella concezione di cui all'allegato VIII. In altre parole, mentre per il primo orientamento il Memorandum d'intesa avrebbe prescritto allo Stato italiano una prestazione di risultato, per il secondo orientamento, invece, si tratterebbe di una prestazione di mezzi consistente nella costituzione dell'ente *Free Port*. Quest'ultima posizione è stata elaborata dall'Associazione Italiana di Diritto Ma-

Il nucleo del predetto decreto riguarda la figura del Presidente dell'Autorità di sistema portuale cui vengono attribuiti tutta una serie di poteri di amministrazione <sup>(16)</sup> e di regolamentazione <sup>(17)</sup> e di ulteriori competenze <sup>(18)</sup>.

---

rittimo di Trieste e condivisa anche da Maltese il quale ha precisato che «non essendosi avuto il trapasso della proprietà al nuovo ente sovrano — il T.L.T. — il complesso di beni, rimasto in proprietà dell'originario ente sovrano — lo Stato italiano — si trasferisce nella disponibilità esclusiva del Porto franco, rimanendo sui beni medesimi impresso il vincolo permanente della destinazione al libero traffico internazionale secondo il precetto del Trattato di pace». Vi era poi una terza e più estrema corrente secondo cui il Porto franco di Trieste non avrebbe solo una funzione internazionale, ma costituirebbe esso stesso «un territorio internazionale libero al commercio, posto realmente all'estero, al di fuori della linea doganale italiana e di quella comunitaria, ove è vietata ogni forma di controllo e di ingerenza da parte dello Stato italiano» (F. A. QUERCI, *Il porto di Trieste come territorio internazionale*, in *Trasp.* 1996, 3; nello stesso senso v. anche v. F. TRAMPUS, *Limite di giurisdizione nel porto franco di Trieste*, in *Trasp.* 2000, n. 81, 149 e F. TRAMPUS, *I porti franchi nel sistema del diritto marittimo generale*, in *Trasp.* 2000, n. 80, 144). Sono state proprio le idee di questi ultimi due Autori ad ispirare un movimento di cittadini triestini sostenitori dell'attuale esistenza del Territorio libero di Trieste «quale Stato indipendente, neutrale e smilitarizzato con l'unico Porto franco internazionale al mondo» (come si legge dal sito internet del Movimento Trieste Libera <https://triestelibera.one/>), che al fine di «ripristinare» il (mai esistito) T.L.T. e di far valere la conseguente indipendenza dei cittadini di tale area dallo Stato italiano, ha promosso molteplici azioni legali (tra cui vale la pena ricordare T.A.R. Trieste 28 ottobre 2013 n. 530 in cui è stata evidenziata l'infondatezza di tale teoria con un'analisi approfondita della questione). Il legislatore italiano ha condiviso, invece, la prima interpretazione, escludendo che vi fosse un obbligo in capo allo Stato italiano di istituire l'ente *Free Port*, ed intendendo il concetto di Porto franco quale insieme dei punti franchi. Un tanto si desume sia dalla normativa italiana promulgata in attuazione del Memorandum (decreto commissariale n. 29 del 19 gennaio 1955) sia dal recente d.m. 13 luglio 2017. Proprio in quest'ultimo decreto, infatti, è contenuta la definizione di Porto franco come «i punti franchi individuati negli attuali limiti della circoscrizione territoriale del porto franco internazionale di Trieste di competenza dell'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico Orientale e le altre zone di cui all'art. 1, commi 618, 619 e 620, della l. 23 dicembre 2014 n. 190, funzionalmente e logisticamente legate alle attività portuali». Vale la pena evidenziare come, sebbene la questione attinente alla concezione del Porto franco è stata definitivamente superata anche attraverso quest'ultimo decreto, riconfermando la posizione del legislatore italiano, questo risulta in contrasto con le previsioni dell'allegato VIII.

<sup>(16)</sup> Tra tali poteri previsti dall'art. 3 rientrano: l'amministrazione, sentito il comitato di gestione, delle aree e dei beni del demanio marittimo che rientrano nella circoscrizione territoriale di competenza (comma 2, lett. a e b); l'istituzione del servizio di vigilanza (comma 2, lett. e); l'individuazione di specifiche aree per l'esercizio di attività produttive finalizzate a razionalizzare l'uso del porto e agevolare i tempi di lavoro dell'utenza (comma 2, lett. f); il coordinamento delle attività svolte dalle pubbliche amministrazioni (comma 2, lett. g); l'ordinaria e la straordinaria manutenzione delle parti comuni (comma 2, lett. h); l'esecuzione delle opere richieste dall'Agenzia

Tra questi poteri, quello maggiormente discusso e che aveva altresì determinato il ritardo nell'emanazione del provvedimento, riguardava i poteri relativi alla modifica dell'estensione dei punti franchi che, per effetto di tale decreto, non faceva più capo, come in precedenza, al Commissario del governo nella regione Friuli Venezia Giulia, bensì all'Autorità di sistema portuale in persona del suo Presidente. Inoltre, per effetto della legge di stabilità del 2015, oltre al mero ampliamento dell'area dei punti franchi, veniva reso possibile altresì lo spostamento del regime di franchigia ad altre aree. Tali previsioni concretizzano i principi contenuti nell'allegato VIII agli art. 18-20 e sono strettamente connessi all'internazionalità del Porto franco posto che il medesimo decreto del 2017 precisa che le predette modifiche devono rispondere alle «necessità del commercio internazionale o di rispetto degli obblighi internazionalmente assunti dallo Stato italiano» (art. 3, comma 5).

Un ulteriore potere determinante che il decreto interministeriale attribuiva al Presidente dell'Autorità di sistema portuale era quello di autorizzare la manipolazione di merci e la produzione di beni e servizi anche di carattere industriale nei punti franchi.

L'individuazione e l'accorpamento di tutti i predetti poteri di amministrazione, regolamentazione e quelli ulteriori, in capo al Presidente dell'Autorità di sistema portuale, che è divenuto la figura di riferimento nella gestione dei punti franchi di Trieste, costituisce il più grande merito del decreto interministeriale che in tal modo ha

---

delle dogane e dei monopoli, dall'autorità marittima e dalle altre amministrazioni competenti (comma 2, lett. *i*); la garanzia della libertà di accesso ai vettori ferroviari (comma 4).

(17) Tra i poteri di regolamentazione troviamo: la regolamentazione dell'accesso al Porto franco con la determinazione dei relativi orari (comma 2, lett. *d*); la definizione con regolamento degli spazi comuni e delle modalità di utilizzo di tali spazi (comma 2, lett. *l*); il potere di modificare l'area dei punti franchi (comma 5); il potere di autorizzare e limitare la manipolazione delle merci e la produzione di beni e servizi anche a carattere industriale nei punti franchi (comma 2, lett. *a* e *b*); la determinazione dei canoni relativi alle concessioni delle aree demaniali e delle banchine, alle concessioni demaniali marittime per scopi turistico-ricreativi, nonché quelli di locazione di aree nella disponibilità patrimoniale dell'Autorità di sistema portuale (comma 2, lett. *c*).

(18) Al Presidente dell'Autorità di sistema portuale sono altresì attribuite funzioni di promozione industriale e commerciale (comma 2, lett. *m*), di promozione dello sviluppo dei servizi ferroviari nel Porto franco (comma 4), nonché di formazione professionale, sentita la Regione Friuli-Venezia Giulia (comma 2, lett. *n*).

determinato una rilevante semplificazione per gli operatori ed investitori del porto.

3. *Sulla normativa speciale dei punti franchi di Trieste nel contesto dell'Unione europea* — Alla luce della pluralità di fonti normative di ranghi differenti che disciplinano il Porto franco, appare necessario precisare i rapporti che intercorrono tra le differenti normative interessate e le motivazioni per cui i punti franchi di Trieste, pur a fronte dell'armonizzazione della normativa delle zone franche a livello unionale (art. 243-249 reg. (UE) n. 952/2013), risultano tuttora regolati dalle disposizioni dell'allegato VIII del Trattato di pace di Parigi (ed in particolare dagli art. 1-20).

A tale proposito va in primo luogo rammentato che il concetto di porto franco non trova una sua definizione all'interno della normativa unionale (né in quella interna se non con riferimento allo specifico caso di Trieste ove il Porto franco viene definito come l'insieme dei punti franchi, v. art. 2, lett. a, d.m. 13 luglio 2017). Esso può tuttavia essere ricondotto al più generale concetto di zona franca, intesa quale area delimitata situata in un determinato stato, all'interno della quale la merce ivi ubicata è considerata, ai fini doganali, come se non si trovasse all'interno di quello stato. Ciò comporta che la merce estera che entra nella zona franca non è considerata importata fintanto che essa rimane nella zona franca.

Il porto franco, in linea generale, è una particolare tipologia di zona franca caratterizzata dalla sua ubicazione all'interno di un porto.

Va peraltro evidenziato come la definizione di zona franca sopra riportata, che è quella accolta dall'Unione europea, comporta una *fictio iuris* di extraterritorialità che ha ad oggetto la merce, mentre nel caso del Porto franco di Trieste la predetta *fictio iuris* riguarda l'area del porto franco posto che, ai sensi dell'art. 4 del decreto commissariale 19 gennaio 1955 n. 29, «il Porto franco è considerato fuori della linea doganale» e non soltanto la merce.

La differenza, sul piano pratico, è di scarso rilievo posto che in entrambi i casi il risultato è il medesimo, ossia l'esenzione dai dazi per la merce estera che entra nel Porto franco di Trieste o nelle zone franche unionali mentre, come si vedrà, le differenze tra il regime speciale del Porto franco di Trieste e le zone franche europee riguardano principalmente altri aspetti.

Quanto alla ragione della differente fonte normativa del Porto franco di Trieste rispetto alle altre zone franche dell'Unione europea, essa è esplicitata proprio dal Trattato di Roma che, nell'ottica di prevenire possibili problematiche sull'applicazione di trattati stipulati anteriormente rispetto all'istituzione della CEE, all'art. 234 (poi confluito nell'art. 307 TCE ed attualmente contenuto nell'art. 351 TFUE), ha previsto una clausola di salvaguardia a favore degli accordi preesistenti. La predetta clausola prevede che le disposizioni del Trattato «non pregiudicano i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse, anteriormente all'entrata in vigore del Trattato stesso, tra uno o più stati membri da una parte e uno o più stati terzi dall'altra» (19). Tale salvaguardia viene garantita sempreché la convenzione antecedente sia compatibile con il Trattato di Roma e, in caso di incompatibilità tra l'accordo preesistente ed il Trattato, è lo stato membro (e non l'Unione europea) a dover ricorrere ai mezzi necessari per eliminare tale incompatibilità (20).

A conferma del fatto che tale clausola valga anche con riferimento al Trattato di pace di Parigi vi sono molteplici dichiarazioni rese dalle istituzioni della Comunità economica europea tra cui la dichiarazione inserita al processo verbale del Consiglio che ha adottato il reg. (CEE) n. 2504/88 relativo alle zone franche e ai depositi franchi. In tale occasione veniva infatti riconosciuto «in relazione con l'art. 234 del Trattato che: 1. il Porto franco di Trieste è stato istituito dall'allegato VIII del Trattato di pace fra l'Italia e le potenze alleate e associate, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947, e ha formato

---

(19) Sul punto la Corte di Giustizia europea ha precisato che il termine diritti va riferito ai diritti degli stati terzi, mentre quanto agli obblighi essi sono da riferirsi agli stati membri (cfr. C. giust. CEE, 27 febbraio 1962, C-10/61, *Commissione c. Italia*). Per un approfondimento sul punto cfr. S. SALUZZO, *Accordi internazionali degli stati membri dell'Unione europea e stati terzi*, in *Memorie del dipartimento di giurisprudenza dell'università di Torino* 6/2017, 128.

(20) Il secondo paragrafo del predetto articolo recita: «Nella misura in cui tali convenzioni sono incompatibili col presente Trattato, lo Stato o gli Stati membri interessati ricorrono a tutti i mezzi atti ad eliminare le incompatibilità contestate. Ove occorra, gli Stati membri si forniranno reciproca assistenza per raggiungere tale scopo, assumendo eventualmente una comune linea di condotta». In merito a tale compatibilità va precisato che, dalla lettura del terzo paragrafo del medesimo articolo, si desume che vi potrebbe essere incompatibilità solo qualora la disciplina speciale fosse meno favorevole rispetto a quella comunitaria. Un tanto viene confermato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia (sentenze C. giust. CEE 11 marzo 1986, C-121/85, *Conegate Ltd c. HM Custon and Excise*, e Trib. CEE 10 luglio 1991, T-76/89, *Independent Televisio Publications Lts c. Commissione*).

oggetto del Memorandum di Londra del 5 ottobre 1954». Lo stesso principio veniva ribadito in occasione dell'adozione del reg. (CEE) n. 1854/89 <sup>(21)</sup>.

L'atteggiamento di iniziale favore delle istituzioni comunitarie per il regime speciale del Porto franco di Trieste, a seguito della graduale armonizzazione della normativa doganale a livello comunitario, venne meno e, negli anni '90, fu sostituito dalle critiche determinate dall'incompatibilità tra il regime speciale e la predetta armonizzazione.

In particolare, veniva contestata l'applicabilità della deroga di cui al predetto art. 234 alla disciplina comunitaria per le porzioni di Porto franco divenute tali in un momento successivo all'istituzione della CEE. La questione era legata al fatto che il predetto art. 234 prevedeva la clausola di salvaguardia a favore dei trattati previgenti, tra cui rientrava il Trattato di pace di Parigi ma l'area del Porto franco interessata dalla clausola di salvaguardia sarebbe stata unicamente quella risultante dal Trattato di pace (che richiamava i confini del 1939), rimanendo quindi esclusi i punti franchi oggetto di ampliamenti successivi all'istituzione della CEE. A questi ultimi si sarebbe quindi dovuto applicare la normativa comunitaria <sup>(22)</sup>.

Le eccezioni sollevate dalle istituzioni europee appaiono tuttavia prive di pregio e non sussistono motivazioni valide per distinguere

---

<sup>(21)</sup> In tale occasione le istituzioni comunitarie affermavano di ricordare «la loro dichiarazione iscritta a processo verbale alla riunione del Consiglio in occasione dell'adozione da parte di quest'ultimo della direttiva 69/75 del 4 marzo 1969 [...] riconoscono pertanto che, conformemente all'art. 234 del trattato, le disposizioni del presente regolamento lasciano impregiudicata l'esecuzione degli obblighi internazionali che l'Italia ha assunto prima dell'entrata in vigore del Trattato per quanto riguarda il particolare status economico di Trieste».

<sup>(22)</sup> Nello specifico, nella relazione n. 95-7-2 sul controllo delle risorse proprie effettuato in Italia, per i porti di Trieste e di Genova, dal 6 al 10 novembre 1995, i servizi della Commissione osservavano che «solo gli spazi designati nel Trattato di Parigi potrebbero godere della deroga sulla base dell'articolo 234 del Trattato di Roma, ad esclusione degli altri spazi creati ulteriormente. L'articolo 3 dell'allegato VIII del Trattato di Parigi contempla la zona di Trieste nei suoi confini del 1939 che comprendevano il punto franco vecchio e il punto franco nuovo, ma non il punto franco scalo legnami, il punto franco S. Sabba e il punto franco industriale». Il medesimo dubbio è stato sollevato anche dalla Corte dei conti della Comunità europea in un rapporto del 9 gennaio 1997 secondo cui la clausola di salvaguardia di cui all'art. 234 «dovrebbe essere applicata solo alle zone franche di Trieste dichiarate tali anteriormente al Trattato di Roma e per effetto diretto di convenzioni internazionali», cioè in quanto «l'articolo 234 del Trattato di Roma consente di onorare le convenzioni internazionali concluse fra uno o più stati membri e uno o più paesi terzi anteriormente all'istituzione delle comunità».



tra i punti franchi istituiti prima o dopo l'istituzione della Comunità economica europea. Questo in quanto il concetto di Porto franco è stato concepito dallo stesso allegato VIII in senso dinamico come dimostra l'art. 3 in cui viene prevista la possibilità di ampliare l'area del Porto franco. Limitare l'efficacia della normativa speciale alle sole aree del Porto franco del 1939 significherebbe svuotare di significato la previsione di ampliamento dei punti franchi e violarne le previsioni (23).

Peraltro tale interpretazione non parrebbe rispettare neppure le previsioni dell'art. 234 del Trattato di Roma. La predetta disposizione, infatti, fa salvi «i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse, anteriormente all'entrata in vigore del Trattato stesso». Tra questi diritti degli stati terzi e specularmente tra gli obblighi degli stati membri (ed in particolare dell'Italia) rientrano rispettivamente il diritto e l'obbligo di «allargare l'area del Porto franco» «nel caso in cui sia necessario» come previsto dal quarto comma del predetto art. 3.

Pare evidente che i diritti degli stati beneficiari derivanti dall'allegato VIII non possono esaurirsi nei principi generali di libertà del commercio, di uguaglianza, non discriminazione e non onerosità, ma si articolano nelle ulteriori previsioni — volte a garantire i predetti diritti — tra cui figura la possibilità di ampliamento dei punti franchi.

La posizione delle istituzioni comunitarie si è inasprita ulteriormente negli anni 2000 quando la Comunità europea in più occasioni criticava il regime speciale del Porto franco di Trieste in quanto contrastante con l'obiettivo di armonizzazione della disciplina doganale, arrivando in un'occasione anche a negare l'applicabilità del regime speciale nel Porto franco di Trieste (24).

---

(23) Sul punto cfr. D. MALTESE, *I punti franchi del porto franco di Trieste. Attuali problematiche, prospettive di soluzione e interrogativi irrisolti*, in *Foro it.* 1998, I, 1321.

(24) In particolare, nel 2005 fu chiesto alla Commissione quale sarebbe stato il futuro del regime speciale del Porto franco a seguito dell'emanazione del Codice doganale aggiornato (reg. (CE) n. 450/2008), alla luce del fatto che il precedente Codice doganale comunitario (reg. (CEE) n. 2913/92) non inseriva il predetto porto tra le aree escluse dal territorio doganale comunitario (interrogazione E-0704/05 del 1° marzo 2005). L'Italia, infatti, auspicava che con la nuova disciplina doganale il Porto franco di Trieste sarebbe stato escluso dal territorio doganale comunitario. In tale occasione la Commissione, facendo leva sugli obiettivi di uniformazione delle condizioni di concorrenza, evidenziava la necessità di abolire alcune norme speciali, tra cui quelle relative a determinate zone franche, e sosteneva che «la reintroduzione di nor-

Tuttavia, nonostante l'Unione europea non sembri favorevole alla *lex specialis* del Porto franco di Trieste, essa ne ha (quasi) sempre dovuto riconoscere la vigenza e la sua compatibilità con la normativa comunitaria, proprio in virtù della succitata clausola di salvaguardia <sup>(25)</sup>.

me speciali a favore del Porto franco di Trieste [...] contrasterebbe il perseguimento dei suddetti obiettivi», riconoscendo però l'impossibilità per la legislazione comunitaria di «cambiare gli obblighi che scaturiscono da accordi internazionali concernenti Trieste». La Commissione, quindi, suo malgrado, confermava la vigenza del regime speciale dei punti franchi di Trieste. Nel 2012 veniva nuovamente richiesto alle istituzioni europee di pronunciarsi in merito alla compatibilità tra la *lex specialis* del Porto franco di Trieste e la normativa dell'UE. La risposta di Algirdas Semeta per la Commissione si discostava dalle precedenti poiché affermava che i diritti ed obblighi previsti dall'allegato VIII fossero garantiti dall'applicazione della disciplina comunitaria per le zone franche. La predetta affermazione, però, non teneva conto delle evidenti differenze che intercorrono tra la disciplina del Porto franco di Trieste e quella europea (tra cui la possibilità di eseguire lavorazioni ed attività industriali all'interno del Porto franco e di ampliare con atto dell'esecutivo l'area dei punti franchi) (interrogazione del 2012 E-006217/2012).

<sup>(25)</sup> Ben più univoca, invece, pare essere la posizione dello Stato italiano in merito al regime normativo dei punti franchi del porto di Trieste che, sin dalle prime direttive comunitarie riguardanti le zone franche, ha salvaguardato la *lex specialis* del Porto franco. Ci si riferisce in particolare al d.P.R. 30 dicembre 1969 n. 1133, attuativo delle direttive 73, 74 e 75 del 1969, che, all'art. 32, prevedeva che «per i punti franchi compresi nella zona del Porto franco di Trieste di cui all'allegato VIII [...] restano ferme, in deroga a quanto stabilito nei precedenti articoli, le vigenti disposizioni più favorevoli». Lo stesso principio veniva successivamente ribadito dall'art. 169 del d.P.R. 23 gennaio 1973 n. 43 ed in occasione del riordino della legislazione in materia portuale con la l. 28 gennaio 1994 n. 84 (art. 6). Anche la giurisprudenza si è espressa nello stesso senso. Sul punto cfr. Trib. Trieste 27 settembre 1979 (inedita, citata da M. CAMPAILLA, *Il regime giuridico delle zone franche del porto franco di Trieste*, in *Dir. trasp.* 1998, 47); Trib. Trieste ordinanza 7 giugno 1996 in cui il Porto franco di Trieste veniva definito un «territorio extradoganale, compreso fra la linea doganale ed il confine politico dello Stato italiano» (inedita, anch'essa citata da M. CAMPAILLA, *op. cit.*); Trib. Trieste, II sez. civ., ordinanza 21 settembre 1989 (in *Riv. dir. int. priv. e proc.* 1990, II, 984); Trib. Trieste 13 maggio 1997 (in *Foro it.* 1998, I, 1318 con nota di D. MALTESE e in *Dir. trasp.* 1998, 757 con nota di R. LONGOBARDI); Trib. Trieste 18 dicembre 2004 (in *Dir. mar.* 2006, 1285); Trib. Trieste 23 marzo 2005 (in *Dir. mar.* 2006, 1297); Comm. Trib. regionale per il Friuli Venezia Giulia 4 aprile 2016 n. 118. Nello stesso senso in ambito amministrativo cfr. parere del Cons. St. 21 marzo 1996 (consultabile dal sito in <http://www.aspt-astra.it/wp-content/uploads/2019/01/n095-ConsiglioDiStato-21-marzo-1996-n2957-1995.pdf>); TAR Lazio n. 2677 del 2009 (inedita) e Consiglio di Stato 15 maggio 2012 n. 2780; TAR Trieste 15 luglio 2013 n. 400 (in *Dir. mar.* 2013, 919 con nota di E. VOLLI). Infine, va segnalato che anche l'Amministrazione doganale ha condiviso tale ricostruzione della disciplina per i punti franchi del Porto franco di Trieste nel provvedimento di data 15 ottobre 1996 del Direttore della Circonscrizione delle Dogane.

4. *Sulla modificabilità dell'area dei punti franchi* — Ripercorrendo l'evoluzione normativa e geografica del Porto franco, si è visto che inizialmente esso era composto dal porto franco vecchio (punto franco Vittorio Emanuele III) e dal porto franco nuovo (punto franco Emanuele Filiberto duca d'Aosta) e, successivamente, il regime di franchigia veniva esteso anche al punto franco scalo legnami, al punto franco olii minerali (o punto franco San Sabba) ed al punto franco industriale. Una delle caratteristiche peculiari del Porto franco era quindi la dinamicità che, negli anni, aveva permesso all'area del Porto franco di essere modificata per venire incontro alle esigenze (anche) del commercio internazionale attraverso molteplici ampliamenti (v. *supra*), alcune le riduzioni <sup>(26)</sup>, alcune sospensioni temporanee del regime di franchigia <sup>(27)</sup> ed anche, negli ultimi anni, trasferimenti del regime giuridico ad altre aree.

Per l'effetto di ciò, l'attuale estensione del Porto franco comprende: le residue parti del porto vecchio (ossia le banchine, l'Adriaterminal e la fascia costiera del porto vecchio di Trieste), il punto franco nuovo, lo scalo legnami, il punto franco olii minerali, il punto franco industriale, cui si aggiungono le aree in cui è stato trasferito il regime dal vecchio punto franco, ovvero l'interporto di Trieste a Ferneti, il punto franco di Prosecco, il terminal Teseco, il punto franco sul canale navigabile, il punto franco a Noghère ed punto franco FREEeste <sup>(28)</sup>.

Se, come si è visto, l'evoluzione geografica del Porto franco ha generato dubbi tra le istituzioni comunitarie con riferimento all'effettiva applicabilità del regime speciale alle nuove aree, a livello na-

---

<sup>(26)</sup> Un esempio è il punto franco legnami di Prosecco istituito con ordine del Governo militare alleato n. 108 del 10 giugno 1950, ampliato nel 1952, ma successivamente non più menzionato dal decreto commissariale n. 29 del 1955 e quindi scorporato dall'ambito del Porto franco. Lo stesso è avvenuto con riferimento alla diga foranea antistante il porto vecchio che rientrava nell'area del punto franco vecchio mentre successivamente venne adibita a stabilimento balneare.

<sup>(27)</sup> Si vedano i decreti commissariali n. 212 del 1984, n. 42 del 1986, n. 19 del 1988, n. 52 del 1992, n. 151 del 1999, n. 600 del 2001, n. 601 del 2001, n. 327 del 2003, nn. 68, 114 e 250 del 2004, n. 250 del 2005, n. 107 del 2007, n. 161 e 205 del 2009, n. 1 del 2010, nn. 16 e 171 del 2011, nn. 8 e 231 del 2012, e da ultimo si veda il decreto dell'Autorità di sistema portuale n. 1538 del 2018.

<sup>(28)</sup> Lo spostamento del regime di franchigia dal porto vecchio a tali aree è stato previsto dal decreto commissariale 26 gennaio 2016 n. 5 salvo per il punto franco FREEeste che veniva disposto a seguito del trasferimento del relativo potere al Presidente dell'Autorità di sistema portuale con decreto 23 gennaio 2019 n. 1567/A.

zionale i dubbi riguardavano, invece, l'individuazione del soggetto cui faceva capo tale potere. Come si è anticipato nella premessa storica, durante il periodo in cui la zona A era sottoposta al Governo militare alleato i provvedimenti di ampliamento del Porto franco venivano emanati con ordini dello stesso Governo militare alleato in persona del Comandante della zona.

Successivamente, a seguito del subentro dello Stato italiano al Governo militare alleato, i provvedimenti di modifica dell'area del Porto franco venivano emanati dal Commissario generale del governo per il territorio di Trieste al quale furono conferiti «i poteri spettanti al Governo medesimo per l'amministrazione del territorio, nonché [...] i poteri già esercitati nel territorio predetto dal cessato Governo militare alleato» (d.P.R. 27 ottobre 1954). Tali poteri corrispondevano a quelli conferiti dall'allegato VIII al *Director* (figura mai venuta ad esistenza). In virtù dei predetti poteri, il Commissario generale, con il decreto 19 gennaio 1955 n. 29, disciplinava il regime di franchigia del Porto franco di Trieste, riprendendo a grandi linee le statuizioni del Trattato di pace di Parigi e ribadendo in tale occasione il potere di estendere l'area del Porto franco per necessità del commercio internazionale (art. 16), potere che fu successivamente esercitato dallo stesso Commissario tramite ulteriori decreti.

I dubbi in merito alla titolarità di tale potere sorsero a seguito dell'emanazione dello statuto speciale per la regione Friuli Venezia Giulia con la l. cost. 31 gennaio 1963 n. 1 che prevedeva il trasferimento dei poteri amministrativi del Commissario generale del governo per il territorio di Trieste al Commissario del governo nella regione (cfr. art. 70). Proprio a causa dello specifico riferimento contenuto nel predetto art. 70 ai «poteri di amministrazione» la dottrina si interrogò sull'effettivo trasferimento del potere di modifica dei punti franchi <sup>(29)</sup>, sebbene di fatto un tale potere venne più volte

---

(29) Sul punto cfr. E. VOLLI, *Porto franco di Trieste e concessioni demaniali: esistenza del Territorio libero di Trieste*, in *Dir. mar.* 2013, 925; D. MALTESE, *I punti franchi del porto di Trieste — Attuali problematiche, prospettive di soluzione e interrogativi irrisolti*, in *Foro it.* 1998, I, 1321 e L. PALADIN, *Commento allo statuto della regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine, 1964, 159. Tale interpretazione letterale secondo cui sarebbero stati trasferiti solo i poteri amministrativi, e non anche quelli legislativi, in quanto non menzionati nell'art. 70, pare contrastare con quella logico-sistematica della normativa del Porto franco che ha da sempre attribuito un tale potere all'organo esecutivo. Tale posizione è stata condivisa anche dal gruppo di lavoro sul punto franco di Trieste, costituito con d.m. 16 novembre 1992 n. 647, secondo cui, come si legge

esercitato attraverso successivi provvedimenti di ampliamento dei punti franchi.

La conferma implicita del fatto che tale potere rientrasse tra quelli conferiti al Commissario di governo per il Friuli Venezia Giulia arrivò solo dalla recente legge di stabilità del 2015 (art. 1 comma 618, l. 23 dicembre 2014 n. 190) che prevedeva il potere del Commissario di governo di adottare i provvedimenti necessari allo spostamento del regime giuridico internazionale di punto franco dal porto vecchio ad altre zone <sup>(30)</sup>. Appare quindi scontato che tale potere di spostamento presupponga che anche il potere di ampliamento fosse attribuito al medesimo soggetto.

Questo ulteriore potere rimase in capo al Commissario di governo per soli due anni poiché, a seguito del d.m. 13 luglio 2017, il potere di «modifica, in conformità al trattato di pace del 1947 — allegato VIII, del porto franco» (art. 3, comma 5) fu attribuito al Presidente dell'Autorità di sistema portuale e, di conseguenza, veniva modificata la previsione contenuta al predetto comma 618 della legge di stabilità 2015 attribuendo il potere di spostamento dei punti franchi al Presidente dell'Autorità di sistema portuale del mare Adriatico orientale <sup>(31)</sup>. I successivi provvedimenti di modifica dei punti franchi, quindi, sono stati emanati dal Presidente dell'Autorità di sistema portuale.

La questione del potere di modifica dell'area del Porto franco in passato ha sollevato alcuni dubbi in dottrina anche con riferimento alla possibilità di modificare l'assetto normativo del Porto franco con atto legislativo unilaterale dello Stato italiano, a fronte della sua derivazione da un trattato internazionale.

---

nella relazione finale, «la piena assimilazione della condizione del territorio di Trieste a quella del restante territorio nazionale, conseguente alla istituzione della regione a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e la soppressione dello speciale regime commissariale, non coinvolgevano la permanenza della disciplina particolare posta in essere per il porto franco e conservavano quale potere residuo del Commissario del Governo nella regione la competenza per la estensione delle aree da destinarsi a porto franco».

<sup>(30)</sup> Tale comma prevedeva che «il Commissario di governo per il Friuli Venezia Giulia, previa intesa con il presidente della regione Friuli Venezia Giulia e con il sindaco di Trieste, adotta, d'intesa con le istituzioni competenti, i provvedimenti necessari per spostare il regime giuridico internazionale di punto franco dal porto vecchio di Trieste ad altre zone opportunamente individuate, funzionalmente e logisticamente legate alle attività portuali».

<sup>(31)</sup> Tale modifica veniva apportata con la successiva legge di stabilità l. 27 dicembre 2017 n. 205, art. 1, comma 66.

Sul punto autorevole dottrina ha ritenuto che l'ampliamento previsto dall'art. 3 dell'allegato VIII fosse attuabile solo con «atto legislativo, essendo stati istituiti i punti franchi con provvedimento di tale valore formale, e non competendo, quindi, all'esecutivo alcun potere al riguardo: non al ministro, né al prefetto e neppure al prefetto quale Commissario del governo presso la regione Friuli Venezia Giulia»<sup>(32)</sup>.

Tale teoria, però, non pare considerare il fatto che era stato il Trattato di pace stesso ad attribuire il potere di ampliamento all'esecutivo nella persona del *Director* (e non, invece, all'organo legiferante del TLT)<sup>(33)</sup>. La predetta scelta rifletteva ancora una volta la dinamicità del Porto franco la cui area era in continua evoluzione. Peraltro la scelta operata nell'allegato VIII di attribuire al Direttore tale potere sembra rispondere proprio all'esigenza di rendere celere e semplice la procedura di modifica dei punti franchi al fine di adeguare tempestivamente l'estensione del Porto franco alle esigenze dei traffici internazionali, evitando le lentezze derivanti dall'iter legislativo ordinario (di uno stato, all'epoca, non ancora costituito). L'attribuzione di una tale facoltà al Direttore rispondeva peraltro alla logica di decentramento del potere per permettere che le modifiche fossero decise da un soggetto più informato e vicino alle necessità del commercio nel porto rispetto all'organo legislativo centrale. Un tanto valeva a maggior ragione per lo Stato italiano ove il Commissario del governo nella regione (ed ora il Presidente dell'Autorità di sistema portuale) era decisamente più vicino alla realtà del porto rispetto all'organo legislativo nazionale.

In considerazione di ciò non è condivisibile la teoria secondo cui l'area del Porto franco potrebbe essere modificata solo in virtù di un atto di rango legislativo, in quanto tale previsione contrasterebbe con quanto stabilito nello stesso Trattato di pace.

Di un tanto si è avuto, successivamente, conferma dalla legge di stabilità del 2015 e dal decreto interministeriale del 2017. Le predette normative, infatti, attribuivano tale potere rispettivamente al Commissario del governo nella regione ed al Presidente dell'Autorità

---

<sup>(32)</sup> Cfr. D. MALTESE, *Zone franche, demanio portuale e vincoli del trattato di pace*, in *Dir. mar.* 2008, 1514.

<sup>(33)</sup> La funzione del *Director* è ben esplicitata all'art. 19 dell'allegato VIII ove viene previsto che egli adotti «tutte le misure ragionevoli e necessarie per l'amministrazione, il funzionamento, la manutenzione e lo sviluppo del Porto franco».

di sistema portuale. Anche in tal caso, le norme citate fanno riferimento allo spostamento dei punti franchi e non anche all'ampliamento degli stessi che, tuttavia, costituisce il presupposto logico di tale potere.

Venendo poi alle differenti modifiche che possono riguardare i punti franchi (ampliamento, riduzione e spostamento) si osserva quanto segue.

In primo luogo non pare possano sussistere dubbi in merito alla possibilità di estendere l'area dei punti franchi, come si può desumere dall'allegato VIII che prevede la possibilità di «allargare l'area del Porto franco» (art. 3, comma 4). L'unica perplessità che si sarebbe potuta prospettare sul punto, ma che di fatto non pare essere stata affrontata dalla dottrina, riguarda la concezione del termine «allargare». Dall'interpretazione letterale delle previsioni dell'allegato VIII si sarebbe potuto, infatti, ritenere che il termine «allargare» potesse riferirsi ad un ampliamento solo su aree contigue ai confini dei precedenti punti franchi (e non fosse quindi possibile l'istituzione di veri e propri nuovi punti franchi in aree non confinanti con i punti franchi preesistenti). Secondo un'interpretazione teleologica e sistematica della normativa, considerando lo scopo del Porto franco di favorire i traffici internazionali, e considerando altresì che il Governo militare alleato aveva istituito nuovi punti franchi in zone differenti della città proprio in ragione delle predette esigenze del commercio internazionale (nonché di quelle urbanistiche di Trieste, v. *infra*)<sup>(34)</sup>, si ritiene che il termine «allargare» non possa essere interpretato in senso restrittivo e letterale.

Quanto, invece, alla riduzione dell'area dei punti franchi la dottrina ha espresso opinioni contrastanti: secondo alcuni il legislatore italiano non avrebbe potuto modificare quanto previsto da una norma pattizia internazionale in maniera unilaterale, mentre secondo altri era vero il contrario. A favore della prima tesi si è affermato che in assenza di una previsione esplicita in tal senso da parte dell'allegato VIII, essa doveva considerarsi vietata poiché, altrimenti, sarebbe venuta meno la tutela dell'interesse comune perseguito dal

---

(34) Poiché Stati Uniti e Gran Bretagna erano tra gli stati parti del Trattato di pace che con la loro volontà avevano determinato il contenuto del predetto Trattato (in quanto vincitori della guerra), le condotte tenute dal Governo militare alleato possono sicuramente fornire indizi sulla volontà delle parti in caso di dubbi interpretativi sul Trattato.

Trattato<sup>(35)</sup>. Nel senso opposto, invece, si è pronunciato il TAR di Trieste con sentenza del 15 luglio 2013 n. 400, *cit.*, in cui si è sostenuto che «il fatto che nell'allegato VIII (e nel decreto commissariale 19 gennaio 1955 n. 29) si parli unicamente di ampliamento del Porto franco non significa affatto che sia impossibile anche ridurre l'ambito territoriale, da un lato perché ciò non risulta affatto vietato dall'allegato medesimo e, dall'altro lato, in quanto la normativa che richiama la sola possibilità di ampliamento e che fa riferimento alle zone franche come stabilite nel 1939 non può certo essere considerata alla stregua una normativa di principio, tale da imporsi e diventare cogente per lo Stato italiano alla luce del Memorandum di Londra e della "general accordance"». Secondo il TAR di Trieste, quindi, la riduzione dell'area dei punti franchi poteva essere attuata «attraverso atti amministrativi, assunti dal Commissario del governo, su iniziativa o almeno con il pieno coinvolgimento dell'Autorità portuale» (cfr. punti 43 e 43.1 della sentenza).

A tale proposito si ritiene condivisibile il primo orientamento e si esclude, invece, che una norma nazionale o addirittura un atto dell'esecutivo possano abrogare una previsione derivante da una fonte internazionale sovraordinata come un trattato internazionale. Questo, però, non significa che una riduzione dell'area dei punti franchi non sia possibile in assoluto. La riduzione, infatti, sarebbe possibile sulla base del principio del *rebus sic stantibus* per il quale un'area del Porto franco potrebbe perdere il suo *status* in conseguenza della mutata situazione di fatto<sup>(36)</sup>.

Infine, con riferimento al trasferimento dei punti franchi, è interessante l'interpretazione della succitata sentenza del TAR di Trieste del 2013 che, prima ancora che tale potere fosse previsto dalla legge di stabilità del 2015, lo concepiva già possibile in quanto equiparabile ad «una riduzione e contestuale ampliamento [...] per un'area

---

(35) Cfr. D. MALTESE, *Zone franche, demanio portuale e vincoli del trattato di pace*, *cit.*, 1514.

(36) Un esempio dell'applicazione di tale principio è il porto franco di Batumi istituito dal Trattato di Berlino nel 1878. A seguito, infatti, del venire meno delle circostanze che ne avevano determinato l'istituzione (ed in particolare dell'inutilizzabilità della vecchia strada carovaniere) lo Zar dichiarò la cessazione di tale regime giustificandolo sostenendo che l'art. 59 del Trattato, con cui veniva prevista la franchigia, non costituiva un impegno internazionale anche alla luce delle mutate circostanze di fatto. Sul punto v. *Article 28. Rebus Sic Stantibus*, in *The American Journal of International Law*, Vol. 29, *Supplement: Research in International Law*, 1935, 1120.



corrispondente per dimensioni». La dottrina, invece, pur ritenendolo anch'essa ammissibile, si avvaleva di un ragionamento differente <sup>(37)</sup>, richiamando il principio consuetudinario internazionale della sopravvenienza in base al quale sarebbe stato possibile il trasferimento dei punti franchi per impossibilità sopravvenuta (art. 61 Convenzione di Vienna) <sup>(38)</sup>.

Come si è visto pocanzi, la problematica in merito alla trasferibilità del regime giuridico dei punti franchi è stata superata con la legge di stabilità del 2015 che ha per la prima volta esplicitato tale previsione conferendo al Commissario del governo nella regione (e dal 2017 al Presidente dell'Autorità di sistema portuale) il potere di emanare il relativo provvedimento. Tale operazione, come si vedrà nel seguente paragrafo, risultava fondamentale per la città di Trieste non tanto per la necessità di istituire nuove zone franche (posto che ciò sarebbe stato possibile sulla base dei poteri già previsti dall'allegato VIII), quanto per permettere il riutilizzo e la riqualificazione dell'area del porto vecchio, altrimenti inutilizzata, attraverso la sua sdemanializzazione.

Si osserva, inoltre, che l'attribuzione del potere di spostamento al Presidente dell'Autorità di sistema portuale (e, prima, al Commissario del governo nella regione) era attenuato dalle specificazioni contenute nella succitata legge di stabilità del 2015 che limitava il potere di trasferire il regime della franchigia «dal porto vecchio di Trieste». Ciò fa presumere che, qualora in futuro si dovesse rendere necessario un ulteriore spostamento di uno degli altri punti franchi, sarà necessario che ciò sia previsto nuovamente da un atto avente forza di legge che attribuisca il relativo potere con riferimento alle ulteriori aree interessate. Un tanto appare logico se si considera che il potere di spostare l'area dei punti franchi discende solo indirettamente dalle previsioni dell'allegato VIII, non essendo tale potere esplicitato nel Trattato.

Quanto alla finalità delle modifiche, ed in particolare dello spostamento del regime di franchigia, si è già anticipato che lo scopo per il quale tale operazione di spostamento può essere attuata viene

---

<sup>(37)</sup> Cfr. D. MALTESE, *Atti del Convegno sulla navigazione da diporto Trieste 27 marzo 1998*, Milano, 1999.

<sup>(38)</sup> Il principio internazionale della sopravvenienza opera all'interno del nostro ordinamento per effetto dell'art. 10 cost. secondo cui «l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute».

individuato dalla normativa nazionale, richiamando i principi del Trattato di pace, nell'interesse del commercio internazionale. A tale proposito vale la pena osservare che il trasferimento del regime di franchigia dal porto vecchio alle nuove aree individuate risponde solo mediatamente ad esigenze del commercio internazionale mentre lo scopo diretto e principale di tali provvedimenti è ricollegabile alle esigenze urbanistiche della città di Trieste. L'ubicazione centrale del porto vecchio, infatti, rappresentava un problema dal punto di vista della viabilità, ed aveva già portato all'inutilizzazione di gran parte dell'area dovuta allo spostamento dei traffici verso il punto franco nuovo, con una conseguente necessità di riqualificazione dell'area.

Tuttavia, i predetti disagi, rappresentano altresì uno svantaggio ed un ostacolo ai traffici internazionali e, conseguentemente, si ritiene che il trasferimento del regime di franchigia persegua altresì l'interesse del commercio internazionale. Si ritiene, peraltro, che la finalità internazionale individuata dalla legge di stabilità del 2015 non debba intendersi necessariamente come l'unica utilità perseguita, ben potendo l'operazione di trasferimento, come nel nostro caso, perseguire plurimi interessi. Per tale motivo si ritiene che il trasferimento del regime di franchigia dal porto vecchio alle nuove aree sia totalmente conforme alle previsioni normative.

5. *Sulla sdemanializzazione delle aree del porto vecchio* — La motivazione principale per la quale si è generato un grande interesse allo spostamento del regime della franchigia attiene alle sorti delle aree del demanio marittimo dalle quali veniva trasferito altrove il regime di franchigia.

In altre parole, la sdemanializzazione costituiva la motivazione principale dell'interesse allo spostamento del regime giuridico di franchigia. Come si è anticipato, infatti, a seguito dell'evoluzione urbanistica della città di Trieste, la posizione del porto vecchio non era più appetibile per il commercio internazionale. La sua posizione centrale e l'assenza di raccordi autostradali agevoli ne avevano determinato il declino e lo spostamento dei traffici verso gli altri punti franchi della città.

Il problema era quindi costituito dall'area di 600 mila metri quadrati del porto vecchio che, non essendo più funzionale per i traffici internazionali, a causa della sua destinazione d'uso non era possibi-

le utilizzare in maniera differente ed era quindi destinata all'abbandono ed al degrado. Tale problematica era nota e già in passato la dottrina si era interessata alla questione con specifico riferimento alla possibilità di destinare le predette aree a fini diversi dalla portualità commerciale <sup>(39)</sup> senza però che una tale operazione fosse possibile in assenza di un provvedimento legislativo.

Proprio alla luce della predetta situazione, fu proposta, sotto forma di emendamento alla legge di stabilità del 2015, la sdemanializzazione della quasi totalità dell'area del porto vecchio di Trieste (esclusi l'Adriaterminal, le banchine e la fascia di costa) e la sua assegnazione al patrimonio del Comune di Trieste con il contestuale spostamento del punto franco.

Tale emendamento portava all'approvazione dei commi 618 e 619 dell'art. 1 della legge di stabilità 2015 con cui, contestualmente alla previsione dello spostamento del regime di franchigia dal porto vecchio, veniva prevista la sdemanializzazione dell'area.

La predetta operazione di sdemanializzazione portava due serie di vantaggi. Da un lato si permetteva il trasferimento del punto franco in aree retroportuali così evitando che il regime di franchigia rimanesse inutilizzato a causa della sua posizione divenuta, a seguito dell'evoluzione urbanistica della città, scomoda per il commercio internazionale. Tale operazione aveva lo scopo altresì di attirare nuovi investimenti privati, anche internazionali, anche grazie alla possibilità di insediamento per imprese che si occupano di trasformazione, manifattura ed assemblaggio di prodotti. In secondo luogo, la sdemanializzazione permetteva di liberare l'area del porto vecchio dai precedenti vincoli e di riqualificarla, con i conseguenti impatti sulla città dal punto di vista urbanistico ed economico.

Va peraltro evidenziato come l'aver mantenuto nel porto vecchio una parte del punto franco, costituisce un'ulteriore tutela per il Por-

---

<sup>(39)</sup> In particolare la dottrina aveva ritenuto che in base agli art. 28 ss. c. dip. l'area del porto avrebbe comunque dovuto essere destinata ai «pubblici usi del mare», intesi in senso ampio, ossia si riteneva che fosse necessaria una connessione strumentale tra le opere realizzate e la destinazione delle aree ai predetti pubblici usi del mare. Secondo tale teoria sarebbe stato possibile destinare parte del porto vecchio a costruzioni destinate ad alberghi, ristoranti, circoli, bar, al servizio dei praticanti la nautica da diporto. Cfr. Associazione Italiana di Diritto Marittimo, *Il regime dei Punti Franchi del Porto di Trieste. Parere richiesto dalla Provincia di Trieste*, Trieste, 31 maggio 2000, 24 e D. MALTESE, *Nautica da diporto e "recupero" delle aree del porto vecchio. Intervento*, inedito, 1998.

to franco, specie alla luce delle critiche pretestuose che l'Unione europea ha mosso nei confronti del regime di franchigia.

Non si può escludere, infatti, che l'interpretazione evolutiva dell'allegato VIII che ha reso possibile, per il tramite della legge di stabilità del 2015, il trasferimento del regime di franchigia, possa in futuro essere messa in discussione dall'Unione europea. Ciò in quanto il Trattato di pace non prevede un tale potere e la conseguenza potrebbe essere un'asserita illegittimità del regime speciale dei nuovi punti franchi (in quanto istituiti per effetto di un'operazione non prevista dall'allegato VIII), e l'insussistenza del regime di franchigia nei punti franchi originari dismessi per desuetudine.

Come si è detto, però, una tale eventualità risulta, allo stato, evitata dal mantenimento del regime di franchigia nell'Adriaterminal e nelle banchine e zone costiere del porto vecchio.

*6. Sulle lavorazioni nei punti franchi* — Un ulteriore aspetto singolare, che differenzia il Porto franco triestino dalle altre zone franche europee, riguarda la possibilità di eseguire manipolazioni sulla merce e trasformazioni anche di carattere industriale all'interno dei punti franchi con notevoli vantaggi anche dal punto di vista economico.

Tale previsione, inizialmente contenuta negli art. 6 e 7 dell'allegato VIII, che disciplinano rispettivamente le manipolazioni usuali e le lavorazioni e trasformazioni <sup>(40)</sup>, veniva poi recepita dall'art. 4 del decreto commissariale 19 gennaio 1955 n. 29 <sup>(41)</sup>.

---

<sup>(40)</sup> L'art. 6 prevedeva che «il deposito, il magazzinaggio, la verifica, la cernita delle merci, l'imballaggio ed il riimballaggio e le operazioni consimili, che era costume per il passato di svolgere nelle zone franche del porto di Trieste, saranno autorizzate nel Porto franco, in conformità dei regolamenti generali emanati dal Direttore del Porto franco». L'art. 7, invece, regolava le lavorazioni e le trasformazioni statuendo che «il Direttore del Porto franco potrà anche autorizzare in Porto franco la lavorazione delle merci. L'esercizio di attività industriali sarà consentito in Porto franco soltanto a quelle imprese che esistevano nelle zone franche del porto di Trieste prima dell'entrata in vigore del presente Strumento. Su proposta del Direttore del Porto franco, il Consiglio di governo può consentire che vengano stabilite nuove imprese industriali entro i confini del Porto franco».

<sup>(41)</sup> L'art. 4 prevede che «si possono compiere, in completa libertà da ogni vincolo doganale, tutte le operazioni inerenti [...] alla [...] manipolazione e trasformazione anche di carattere industriale». Il successivo art. 8 specifica che l'«ampliamento e l'impianto di nuove attività industriali è subordinato a speciale autorizzazione da concedersi, sentito il ministero delle finanze e le altre amministrazioni interessate».

Il regime speciale, con riferimento a tale aspetto, si differenzia notevolmente da quello unionale in quanto nelle altre zone franche europee vengono applicate disposizioni restrittive in materia di lavorazione delle merci, come previsto dall'art. 220 del reg. (UE) n. 952/2013 (codice doganale dell'Unione). In particolare la normativa unionale permette che sulle merci presenti nelle zone franche siano eseguite le manipolazioni usuali, ovvero quegli interventi volti «a garantirne la conservazione, a migliorarne la presentazione o la qualità commerciale o a prepararle per la distribuzione o la rivendita»<sup>(42)</sup> e il medesimo principio è stato recepito dalla normativa nazionale dall'art. 153 del d.P.R. 23 gennaio 1973 n. 43 (t.u. della legislazione doganale)<sup>(43)</sup> per le altre zone franche italiane (mentre, come si è visto, il predetto t.u. faceva salve le previsioni speciali in vigore nel Porto franco di Trieste).

La possibilità di eseguire manipolazioni non usuali e trasformazioni nei punti franchi triestini comporta notevoli vantaggi sotto diversi aspetti, non esclusivamente di natura economica.

Ai vantaggi comuni alle zone franche unionali (esenzione dal pagamento del dazio, dell'IVA e delle misure di politica commerciale per tutta la durata della permanenza nei punti franchi senza alcun limite di tempo per l'immagazzinaggio della merce) se ne aggiungono di ulteriori, in particolare per la merce non unionale. In primo luogo, infatti, rispetto a quanto avviene nelle altre zone franche europee, le procedure doganali sono semplificate: per le merci non unionali non è richiesta la dichiarazione doganale (mentre per merci unionali, l'operatore può scegliere se presentare la dichiarazione di esportazione o introdurle in un magazzino doganale) ed inoltre, in caso di importazione, è previsto il differimento del pagamento del dazio e dell'IVA a 180 giorni dalla data dell'operazione doganale per le merci importate (credito doganale)<sup>(44)</sup>.

Quanto agli specifici vantaggi derivanti dalla trasformazione della merce nei punti franchi di Trieste, va rammentata la possibilità di usufruire del costo ridotto dell'energia elettrica e delle altre forme energetiche all'interno del punto franco conseguente alla riduzione

---

(42) Tale previsione era già presente nella dir. 69/75/CEE, all'art. 3.

(43) Ancor prima tale principio era contenuto nel d.P.R. 30 dicembre 1969 n. 1133, art. 24.

(44) Cfr. F. TRAMPUS, *L'istituto del credito doganale per il territorio di Trieste*, in *Trasporti*, 2005, n. 96, 69.

delle accise (ciò vale anche per le manipolazioni semplici, e sia per le merci unionali che per quelle non unionali) e, come si vedrà meglio nel proseguo, la possibilità dell'acquisizione dell'origine UE ed il "made in Italy" attraverso una trasformazione in punto franco (a determinate condizioni).

È altresì possibile la conservazione dell'origine (anche preferenziale) a condizione che la merce sia sottoposta a vigilanza doganale.

Con particolare riferimento alla succitata possibilità per le merci di acquisire l'origine UE ed il "made in Italy" <sup>(45)</sup> va precisato che ciò è possibile per prodotti composti, attraverso un'ultima trasformazione sostanziale eseguita nel Porto franco che permette alla merce di assumere l'origine italiana. Un tanto a condizione che: si tratti di una lavorazione o trasformazione sostanziale che abbia dato origine ad un prodotto nuovo o costituisca comunque una fase importante del ciclo produttivo; la trasformazione sia economicamente giustificata (per evitare che interventi come la conservazione, il *packaging* o il mero assemblaggio possano attribuire al paese che li gestisce l'origine del prodotto) e la trasformazione abbia luogo presso un'impresa attrezzata <sup>(46)</sup>.

---

<sup>(45)</sup> L'origine doganale della merce individua lo stato in cui la merce è venuta ad esistenza o è stata realizzata (differendo invece dalla provenienza che rappresenta il luogo di partenza di un trasporto internazionale) e viene determinata in base a norme specifiche. Non esiste, tuttavia, una disciplina internazionale ed univoca a livello mondiale per la determinazione dell'origine delle merci, sebbene l'Organizzazione mondiale del commercio abbia tentato di procedere all'armonizzazione della normativa sull'origine non preferenziale attraverso l'Accordo sulle norme d'origine. A livello europeo, invece, l'art. 60 del codice doganale dell'Unione, con riferimento all'origine non preferenziale (applicata nei rapporti con paesi con i quali l'UE non ha perfezionato alcun accordo tariffario), prevede che: a) le merci interamente ottenute in un unico paese o territorio sono considerate originarie di tale paese o territorio; b) le merci alla cui produzione contribuiscono due o più paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione. Qualora la transazione internazionale avvenga tra due stati che hanno sottoscritto specifici accordi preferenziali bilaterali, l'origine preferenziale sarà determinata sulla base delle specifiche disposizioni dell'accordo. Sull'origine delle merci cfr. M. FABIO, *Manuale di diritto e pratica doganale*, Milanofiori Assago, 2017, 97.

<sup>(46)</sup> Secondo la Corte di giustizia dell'Unione europea la lavorazione o trasformazione sostanziale si ha: a) quando viene generato un prodotto nuovo con una classificazione differente rispetto a quella delle merci sottoposte alla lavorazione; b) qualora il prodotto che ne risulta abbia composizione e proprietà specifiche che non possede-

Va peraltro evidenziato come, nella pratica, tale grande opportunità concessa dall'allegato VIII di eseguire trasformazioni e manipolazioni anche non usuali nei punti franchi sia stata per anni applicata dallo Stato italiano limitatamente al punto franco industriale.

Una tale limitazione, in verità, non poteva essere desunta dalla normativa speciale del Porto franco che attribuiva al Direttore del Porto franco il potere di autorizzare le lavorazioni e le trasformazioni nel Porto franco per le imprese già esistenti mentre solo per l'esercizio delle nuove attività industriali era necessaria l'autorizzazione del Consiglio di governo (art. 6 e 7 dell'allegato VIII). Lo stesso principio veniva recepito dalla normativa interna sia per i punti franchi ordinari (art. 4, decreto commissariale n. 29 nel 1955), che per il punto franco industriale (art. 2 del decreto commissariale 23 dicembre 1959 n. 53). Anche con riferimento alle nuove attività, la normativa interna ricalcava il contenuto del Trattato di pace prevedendo la necessità di una «speciale autorizzazione da concedersi, sentito il Ministero delle finanze e le altre amministrazioni interessate» per i punti franchi ordinaria (art. 8 del decreto commissariale del 1955), ed analogamente, per il punto franco industriale, di una «preventiva autorizzazione del Ministro per le finanze, di concerto con quello del tesoro, sentiti, ove occorra, anche gli altri ministeri interessati» (art. 8 del decreto commissariale del 1959).

Sebbene, come si è visto, la disciplina del punto franco industriale fosse analoga a quelle degli altri punti franchi, fino agli anni Novanta, di fatto, venivano applicati due regimi differenti sulla base delle disposizioni di servizio in vigore. Nei punti franchi ordinari, infatti, venivano eseguite unicamente le manipolazioni usuali e, solo in casi eccezionali, venivano ammessi altri tipi di lavorazioni, previa specifica autorizzazione; solo nel punto franco industriale potevano quindi effettuarsi «le manipolazioni in genere, a norma dell'art. 2 del decreto n. 53/1959» (art. 11 disposizioni di servizio del 7 giugno 1976 n. 60) senza necessità di alcuna preventiva autorizzazione, essendo sufficiente a tal fine darne preventivo avviso alla Sezione doganale del porto industriale. Quanto, invece, alle nuove attività in-

---

va prima di essere sottoposto a tale trasformazione o lavorazione (C. giust. C.E. 10 dicembre 2009, C-260/08, *Bundesfinanzdirektion West c. HEKO Industrieerzeugnisse GmbH*). La Corte di giustizia ha inoltre ritenuto che l'ultima lavorazione in ordine di tempo non costituisce necessariamente la più importante o quella sostanziale (C. giust. C.E. 15 maggio 2003, C-282/00, *RAR c. Sinaga*).

dustriali nel punto franco industriale, l'art. 12 delle disposizioni di servizio, statuiva la necessità di una preventiva autorizzazione analogamente a quanto previsto dall'art. 8 del decreto del 1959.

Successivamente, con le disposizioni di servizio n. 65 del 1999, fu previsto per i punti franchi ordinari la possibilità di eseguire trasformazioni, anche di carattere industriale, delle merci, statuendo che per l'impianto di tale attività o l'ampliamento di quelle già esistenti fosse necessaria una speciale autorizzazione da rilasciarsi dal Ministero delle finanze previo parere delle altre amministrazioni interessate (art. 32). Le disposizioni di servizio si erano quindi finalmente allineate alla normativa internazionale (ed a quella interna che recepiva il contenuto del Trattato di pace).

Nel 2017 furono emanate le nuove disposizioni di servizio (nota dell'Agenzia delle Dogane n. 709/RU del 12 gennaio 2017) che regolavano in maniera uniforme tutti i punti franchi, superando le precedenti differenziazioni tra punti franchi ordinari e punto franco industriale prive di fondamento giuridico, statuendo che «nei PP.FF. è ammessa qualsiasi attività di natura industriale o commerciale o prestazione di servizi» e subordinando l'esercizio delle predette attività «al riconoscimento della contabilità di magazzino» ed eventualmente all'adozione delle misure di vigilanza doganale o delle altre misure speciali previste per determinate attività o merci (art. 20).

Per il rilascio delle autorizzazioni, è previsto che per le manipolazioni usuali <sup>(47)</sup> sia sufficiente l'autorizzazione dell'Autorità di siste-

---

(47) È la medesima nota n. 709/RU del 2017 dell'Agenzia delle Dogane a fornire un elenco «non esaustivo» delle manipolazioni usuali all'art. 48: «1. ventilazione, esposizione, asciugatura, spolveratura, operazioni semplici di pulitura, riparazioni dell'imballaggio, riparazioni elementari di danni intervenuti nel corso del trasporto o durante il deposito, sempre che si tratti di operazioni semplici, applicazione o rimozione del rivestimento di protezione per il trasporto; 2. ricostituzione delle merci dopo il trasporto; 3. inventariazione, campionatura, cernita, vagliatura, filtraggio meccanico e pesatura delle merci; 4. rimozione di parti danneggiate o contaminate; 5. conservazione mediante pastorizzazione, sterilizzazione, irradiazione o aggiunta di conservanti; 6. trattamento antiparassitario; 7. trattamento antiruggine; 8. qualsiasi trattamento: — mediante aumento della temperatura, senza trattamenti ulteriori né processi di distillazione, — mediante semplice diminuzione della temperatura, anche se darà luogo a un cambiamento del codice NC a otto cifre; 9. trattamento elettrostatico dei tessili, stiratura dei tessili; 10. trattamenti consistenti in: — spicciolatura e/o snocciolatura della frutta, taglio e frantumazione di frutta o di legumi secchi, reidratazione della frutta, oppure; — disidratazione della frutta, anche se il procedimento dà luogo a un cambiamento del codice NC a otto cifre; 11. rimozione del sale, pulitura e gropponatura delle pelli; 12. aggiunta di merci oppure aggiunta o sostituzione di



ma portuale (art. 24), mentre nel caso di attività di lavorazione o trasformazione industriale è altresì necessario il previo parere dell'Autorità doganale (art. 25), oltre a determinati requisiti soggettivi e oggettivi <sup>(48)</sup>.

7. *Conclusioni* — Come si è visto, il Porto franco di Trieste rappresenta un caso eccezionale nello scenario internazionale trattan-

---

parti accessorie, purché tale aggiunta o sostituzione sia relativamente modesta o abbia lo scopo di garantire la conformità con gli standard tecnici europei e non alteri la natura né migliori le prestazioni delle merci originali, anche se darà luogo a un cambiamento del codice NC a otto cifre per le merci aggiunte o sostituite; 13. diluizione o concentrazione di fluidi, senza trattamenti ulteriori né processi di distillazione, anche se ciò dà luogo a cambiamento del codice NC a otto cifre; 14. mescolatura di merci dello stesso tipo, con qualità differenti, mirante ad ottenere una qualità costante o una qualità richiesta dal cliente, senza alterare la natura delle merci; 15. separazione o riduzione a misura delle merci, unicamente quando si tratti di operazioni semplici; 16. imballaggio, disimballaggio, cambiamento d'imballaggio, travaso e semplice trasferimento in container, anche se ciò dà luogo a un cambiamento del codice NC a otto cifre. Apposizione, rimozione e modifica di marchi, sigilli, etichette, cartellini segnaprezzo o altro segno distintivo analogo a eccezione delle operazioni passibili di aumentare il rischio di frode, in particolare le operazioni che possono indurre a considerare l'origine della merce diversa da quella autentica; 17. prove, adeguamenti, regolazioni e predisposizione al funzionamento di macchine, congegni e veicoli, in particolare per accertarne la conformità con gli standard tecnici europei, unicamente quando si tratti di operazioni semplici; 18. opacizzazione di raccordi per tubi per adattare le merci alle esigenze di determinati mercati; 19. qualunque manipolazione usuale, diversa da quelle summenzionate, intesa a migliorare l'aspetto o la qualità commerciale delle merci importate o a prepararle per la distribuzione o la rivendita, purché queste operazioni non modifichino la natura, né migliorino la resa delle merci originarie». Le trasformazioni di carattere industriale sono definite «lavorazioni che non rientrano tra le manipolazioni usuali: es. lavorazioni compreso il montaggio, assemblaggio adattamento ad altre merci; trasformazione delle merci; distruzione di merci; riparazione compreso il loro riattamento e messa a punto; l'utilizzo di merci che non si trovano nei prodotti trasformati ma che ne permettono o facilitano l'ottenimento, anche se scompaiono totalmente o parzialmente nel processo di lavorazione» (art. 49).

<sup>(48)</sup> Quanto ai requisiti del titolare dell'autorizzazione, gli art. 26 e 27 statuiscono che il titolare deve: essere stabilito o identificato nel territorio dell'UE; offrire tutte le garanzie per un ordinato svolgimento delle operazioni; comprovare l'osservanza degli obblighi doganali (assenza di infrazioni gravi o ripetute alla legislazione doganale o fiscale e assenza di precedenti per reati gravi in relazione all'attività economica svolta nei tre anni antecedenti all'istanza); rispettare la normativa antimafia; comprovare la sua solvibilità finanziaria per i tre anni anteriori alla presentazione della domanda; possedere un efficace sistema di gestione delle scritture commerciali; possedere scritture ed utilizzare procedure adeguate che consentano all'Autorità doganale di effettuare i relativi controlli.

dosi dell'unica zona franca europea fondata non già sulla normativa unionale, bensì su un trattato internazionale antecedente alla stessa nascita della Comunità economica europea. La molteplicità di fonti che si intrecciano a diversi livelli nella disciplina del Porto franco ha determinato l'insorgere di dubbi interpretativi tanto da indurre, in passato, la stessa amministrazione provinciale di Trieste a chiedere un parere affinché venisse «delineata la situazione giuridica del Porto di Trieste, in particolare con riferimento alle norme speciali che riguardano la sua situazione di "Porto Franco"» (49).

La peculiarità del Porto franco triestino, tuttavia, non si esaurisce nella fonte normativa di rango internazionale, ma deriva anche dal suo contenuto ed in particolare dalla possibilità di eseguire lavorazioni e trasformazioni, anche di carattere industriale, nei punti franchi, nonché nella dinamicità che caratterizza i suoi confini, soggetta ad ampliamenti ed a trasferimenti secondo le esigenze del commercio internazionale. A tali vantaggi si aggiunge sicuramente quello geografico, grazie alla posizione strategica di Trieste, situata al centro dell'Europa ma con uno sbocco sul mare, che le permette di massimizzare la tratta via mare nei trasporti internazionali, accorciando altresì il percorso di navigazione rispetto ad altre rotte alternative (50).

Oltre ai vantaggi diretti già visti, vi è un ulteriore vantaggio che potremmo definire indiretto che è il risultato dei recenti interventi normativi che hanno trasferito il centro decisionale dalla Prefettura all'Autorità di sistema portuale, accorpando in capo a quest'ultima tutta una serie di poteri e conseguentemente semplificando i rapporti con gli operatori. La predetta semplificazione ha avuto un'influenza positiva sugli investimenti nel porto grazie anche alla promozione dell'Autorità di sistema portuale dei vantaggi doganali e fiscali a livello internazionale, favorendo così la crescita del porto che attualmente è primo in Italia per tonnellaggio totale e per traffico ferroviario (ed undicesimo in Europa per il tonnellaggio totale) (51).

---

(49) Ci si riferisce in particolare al parere richiesto nell'aprile 2000 all'Associazione italiana di diritto marittimo.

(50) Rispetto alle rotte alternative per i mercati dell'Europa centro-orientale «via Trieste si risparmiano: più di 2.200 miglia; più di 4 giorni di navigazione (velocità media 20 nodi)»; per la rotta Suez — Trieste la differenza rispetto alla rotta per i porti del nord Europa è di 1.300 miglia e di 3 giorni di navigazione; per la rotta Suez — porti del Nord Europa si risparmiano, invece, 3.500 miglia e 7 giorni di navigazione (cfr. [www.porto.trieste.it](http://www.porto.trieste.it)).

(51) Cfr. [www.assoporti.it](http://www.assoporti.it).

Un ulteriore merito che va riconosciuto all'Autorità di sistema portuale è di aver concepito il porto in maniera innovativa favorendo l'integrazione tra il porto ed il mondo della ricerca <sup>(52)</sup>, senza trascurare lo sviluppo delle infrastrutture e della connettività del porto.

I predetti vantaggi ed interventi hanno reso il Porto franco triestino attrattivo per gli investitori internazionali e competitivo nel contesto europeo tanto che, a più di trecento anni dalla sua fondazione, esso è stato scelto anche quale punto di riferimento per la nuova via della seta <sup>(53)</sup>, un tanto, come si è visto, nel rispetto delle previsioni del Trattato di pace di Parigi che lo vuole al servizio del commercio internazionale.

---

<sup>(52)</sup> Il porto non è più soltanto il luogo dove si carica e scarica la merce ma anche, ad esempio, la sede dello sviluppo della robotica subacquea, come è avvenuto per la società Saipem, che ha fondato nel punto franco vecchio di Trieste il "Polo per la Robotica Subacquea", in cui vengono studiati e testati robot e droni in grado di eseguire lavorazioni sottomarine. Ed è proprio l'insediamento di tali attività ad alto valore aggiunto che, secondo D'Agostino, costituisce «il presupposto per creare una nuova ed inedita sinergia, un processo virtuoso in grado di ingenerare ricadute positive su tutto il sistema: formazione al lavoro, ricerca ed industria» (Z. D'AGOSTINO, *Fisco, portualità e logistica nel Porto franco di Trieste*, in *Porti, retroporti e zone economiche speciali* a cura di A. Berlinguer, Torino, 2018, 129).

<sup>(53)</sup> Ci si riferisce all'Accordo di cooperazione sottoscritto nel marzo 2019 dall'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico Orientale e dalla China Communications Construction Company, attraverso cui saranno realizzate infrastrutture con lo scopo di collegare il porto di Trieste alla nuova rotta del commercio internazionale.

M<sup>a</sup> TERESA OTERO COBOS (\*)

## EL USO DE LA TECNOLOGÍA *BLOCKCHAIN* EN LA ELECTRONIFICACIÓN DE LOS DOCUMENTOS DEL TRANSPORTE MARÍTIMO

*International maritime transport is undergoing constant changes, usually caused by the increasing use of blockchain technology. This paper aims to study legal framework applicable to the digitalization of maritime transport documents and the use of Smart contracts in such cases. Also, I analyse if a blockchain-based bill of lading could be functionally equivalent to a paper bill of lading and, therefore, it is capable of transmitted to a third party, in much the same way that a paper bill of lading would be capable of transferring possessory rights over the physical goods they represent from a current to a subsequent holder.*

SOMMARIO: — 1. Introducción — 2. Reconocimiento normativo de los documentos electrónicos del transporte marítimo — 3. *Smart contract* y el contrato de transporte marítimo — 4. *Smart Contract* y el conocimiento de embarque — 4.1. La cuestión de la equivalencia funcional — 4.2. La «tokenización» del conocimiento de embarque — 4.3. Distinción respecto a los sistemas BOLERO y essDOCS — 5. Conclusiones.

1. *Introducción* — La tecnología *blockchain* tiene un papel creciente en el mercado, en concreto, atendiendo a nuestro objeto de estudio, en el sector del transporte de mercancías. En los últimos años ha cobrado protagonismo, entre otras cuestiones, la digitalización de los procesos mediante la utilización de *Smart contracts* y la digitalización de activos y derechos a través de su conversión en *tokens*.

---

(\*) La autora desea expresar su más sincero agradecimiento al Dipartimento di Giurisprudenza de la Universidad de Cagliari (Italia) donde se ha realizado la totalidad de la investigación de la que ha resultado el presente estudio, con ocasión de una estancia de investigación que realizaremos hasta febrero de 2020.

A modo de ejemplo, esta tecnología permite desde la emisión de un certificado de creación de cada una de las piezas y componentes de un buque, pudiéndose actualizar tras cada revisión e inspección para, con posterioridad, facilitar información en tiempo real de su estado; hasta la incorporación de dispositivos inteligentes en los contenedores o en los bultos que permitan conocer el estado de la mercancía, los cambios de temperatura o el porcentaje de humedad, para evitar un posible siniestro o, una vez producido el daño si se encuentra cubierto por el seguro, abonar automáticamente la indemnización.

Los principales problemas del empleo de esta tecnología en el transporte marítimo, tal y como recoge el Informe sobre el Transporte Marítimo de 2018 elaborado por la UNCTAD <sup>(1)</sup>, se encuentran en la insuficiente normalización del intercambio electrónico de datos y la necesidad de contar con un formato común que facilite el intercambio de información, así como en la falta de claridad sobre los posibles usos de la tecnología *blockchain*. Podemos adelantar, como se estudiará en el presente trabajo, que para que los documentos electrónicos del transporte marítimo de mercancías tengan éxito, los operadores confíen en los nuevos sistemas y se utilicen con seguridad en el comercio internacional, es necesario que se diseñe un soporte legal, suficiente y adecuado, que ofrezca garantías y seguridad en el tráfico.

El *Smart contract*, entendido como un contrato electrónico de carácter autoejecutable ante un evento preprogramado <sup>(2)</sup>, permite automatizar la ejecución de un negocio jurídico. Prácticamente cualquier contrato, para su ejecución, puede ser traducido al lenguaje de un *Smart contract* e, incluso, cabe utilizarlo tanto en las fases de formación y de conclusión del mismo. En el contexto del transporte de mercancías esta modalidad tecnológica puede influir sobremanera sobre el control e identificación de la mercancía, así como en el aseguramiento del cumplimiento del contrato.

En el presente trabajo pretendemos realizar una aproximación a la utilización de la tecnología *blockchain* en los documentos del

---

(1) UNCTAD/RMT/2018, disponible en: [https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/rmt2018\\_es.pdf](https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/rmt2018_es.pdf).

(2) Sobre la diversidad de definiciones y los rasgos comunes a todas ellas, *vid.* J. FELIU REY, *Smart Contract: una aproximación jurídica*, in *Derecho Mercantil y Tecnología* (a cura di A. Madrid Parra), Madrid, 2018, 399, 400.

transporte de mercancías, prestando especial atención al empleo de *Smart contracts* y a la *tokenización* del conocimiento de embarque. Este análisis irá acompañado del estudio de la problemática que plantean estos sistemas y las posibles consecuencias de la utilización de esta modalidad de contratación a la luz de la normativa española. Como veremos, las ventajas que ofrece este soporte van desde la eliminación de intermediarios, la realización de un seguimiento de la ubicación de la mercancía y de su estado, la identificación de las transacciones, la trazabilidad de la mercancía hasta el pago automático del flete.

2. *Reconocimiento normativo de los documentos electrónicos del transporte marítimo* — La utilización de medios electrónicos en el tráfico y la contratación marítima han adquirido gran relevancia. Una de las consecuencias del auge del empleo de las nuevas tecnologías, en la práctica, ha sido el reconocimiento en la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima <sup>(3)</sup> de la posibilidad de documentar el conocimiento de embarque en soporte electrónico. La norma dedica del art. 262 al 266 a regular el mismo. Los objetivos de estos preceptos van dirigidos principalmente a dotar de validez la emisión del conocimiento de embarque en soporte electrónico, siempre que las partes estén de acuerdo. En efecto, no se produce una variación del derecho preexistente, sino que se pretende adaptar el soporte elegido a las reglas existentes.

La Exposición de Motivos de la LNM subraya la necesidad de armonizar dicha Ley con otras normas sobre contratación electrónica. En este sentido, la Disposición Adicional 3<sup>a</sup> realiza una remisión a la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico <sup>(4)</sup> y la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica <sup>(5)</sup> para la utilización de medios electrónicos en la celebración de los contratos mencionados en la LNM, así como para las comunicaciones relacionadas con los mismos. En aplicación de esta remisión normativa, cabe afirmar que el empleo de la contratación electrónica es extensible a cualquier do-

---

<sup>(3)</sup> En adelante, LNM.

<sup>(4)</sup> En adelante, LSSICE.

<sup>(5)</sup> En adelante, LFE.

cumentación del transporte marítimo <sup>(6)</sup>. De manera que la electrificación puede llevarse a cabo tanto en los documentos negociables, como en los no negociables.

Entre los distintos instrumentos jurídicos internacionales referidos al transporte marítimo, no se ha desarrollado una regulación sobre la utilización de documentos electrónicos. Sobre la materia existe una norma que realiza una aproximación al régimen jurídico aplicable, se trata del Convenio de las Naciones Unidas sobre el Contrato de Transporte Internacional de Mercancías Total o Parcialmente Marítimo adoptado en diciembre de 2008 y conocido como las Reglas de Rotterdam. La disposición ha sido ratificada por España pero todavía no ha entrado en vigor <sup>(7)</sup>. El ámbito de aplicación de la misma se circunscribe a aquel transporte de mercancías que transcurra entre Estados diferentes y el lugar, bien de entrega, bien de recepción o el puerto donde se lleve a cabo la carga o la descarga, sea un Estado contratante <sup>(8)</sup> de las Reglas. Esta norma es el primer texto internacional que introduce con detalle una referencia a la documentación electrónica del transporte. En este sentido, dicho instrumento ofrece una definición de «comunicación electrónica», «documento electrónico de transporte», «documento de transporte electrónico no negociable», «documento de transporte electrónico negociable», «emisión» y «transferencia de un documento electrónico».

En este sentido, las Reglas de Rotterdam dedican el Capítulo 3 a regular determinados aspectos de los documentos electrónicos del transporte, ofreciendo una concepción amplia de los mismos, pues cualquier documento físico podrá realizarse también en soporte electrónico, teniendo la misma validez. Las Reglas incorporan una distinción respecto a los documentos del transporte negociables que viene a reforzar la seguridad en el tráfico. El texto alerta de la nece-

---

<sup>(6)</sup> Y ello, a pesar de que, como estudiaremos, la LNM solo haga referencia en su cuerpo normativo al conocimiento de embarque electrónico. A. ZURIMENDI ISLA, *El contrato de fletamento: documentación*, in *Comentarios sobre la Ley de Navegación Marítima* (a cura di A. Emparanza Sobejano-J.M. Martín Osante), I ed., Madrid, 2015, 350. En este mismo sentido también lo plantea L.A. MARCO ARCALÁ, *La documentación electrónica en el contrato de transporte de mercancías*, in *Dir. trasp.* n. speciale/2019, 614.

<sup>(7)</sup> España ratificó el Convenio el 19 de enero de 2011, no obstante, se requiere que al menos veinte países lo suscriban para que este entre en vigor.

<sup>(8)</sup> V. art. 5 de las Reglas de Rotterdam.

sidad de que las partes prevean la forma en que el tenedor del documento negociable electrónico podrá probar su condición de tal y garantizar la integridad del documento, así como la forma en que se confirmará que se ha realizado la entrega al mismo <sup>(9)</sup>. Tal y como tendremos oportunidad de estudiar en los siguientes apartados, estos requisitos se convierten en decisivos, pues garantizan la salvaguarda de la seguridad del tráfico jurídico en el transporte marítimo.

3. *Smart Contract y el contrato de transporte marítimo* — El estudio de la aplicabilidad de los medios electrónicos, en particular, de la tecnología *blockchain* y el empleo de *Smart contracts*, requiere que acomodemos las funcionalidades que nos ofrece esta tecnología a las características propias del contrato de transporte marítimo <sup>(10)</sup>.

En este sentido, debemos partir de la definición del contrato de transporte marítimo de mercancías entendido como el traslado de mercancías por mar por parte del porteador a cambio de un flete y la entrega de las mismas al destinatario en el puerto o lugar de destino <sup>(11)</sup>. Se trata, entonces, de un negocio jurídico consensual, sinalagmático, bilateral y oneroso <sup>(12)</sup>; estas son particularidades, que nos van a servir como fundamento para estudiar la utilización y programación de *Smart contracts* en este ámbito.

Atendiendo a las características enumeradas, este tipo de contrato no requiere formalidad alguna, se perfecciona por el mero consentimiento y ello, con independencia de que, con una finalidad probatoria <sup>(13)</sup>, las normas permitan que esta relación se do-

---

<sup>(9)</sup> Art. 9.1 apartados c) y d) de las Reglas de Rotterdam.

<sup>(10)</sup> En este sentido, el objeto del contrato que estudiamos es el transporte de mercancías y no, la utilización y explotación del buque. De manera que, seguimos la posición doctrinal que diferencia el contrato de transporte marítimo y el contrato de fletamento, a pesar de que la LNM identifica ambos conceptos. Entre otros, V. I. ARROYO MARTÍNEZ, *Compendio de Derecho Marítimo*, Madrid, 2017, 272 ss.

<sup>(11)</sup> Art. 203 de la LNM.

<sup>(12)</sup> Sobre el contenido del contrato, V. V. CORONA, *Il raccomandatario marittimo*, in *Codice dei trasporti* (a cura di L. Tulio-M. Deiana), Milano, 2011, 645-839; y J.C. SAÉNZ GARCÍA DE ALBIZU, *El contenido del contrato de fletamento*, in *Comentarios sobre la Ley de Navegación Marítima* (a cura di A. Emparanza Sobejano-J.M. Martín Osante), I ed., Madrid, 2015, 295-314.

<sup>(13)</sup> Sobre el conocimiento de embarque como instrumento probatorio V. F. SÁNCHEZ CALERO, *El contrato de transporte marítimo de mercancías*, Cizur Menor, 2010, 233 ss y 645 ss.



cumente a través del conocimiento de embarque y/o la carta de porte marítima. Esto tampoco impide que las partes consientan su formalización a distancia utilizando un soporte electrónico.

El principio de neutralidad tecnológica presente en la LSSICE permite que las partes seleccionen el sistema informático que consideren más adecuado para formalizar su relación. La aplicación de este principio permite que las normas no se queden obsoletas frente al desarrollo tecnológico, de manera que la normativa especial puede establecer unos criterios básicos que deberán tenerse en cuenta con independencia del tipo de tecnología utilizada. Por tanto, entendemos que podrá utilizarse la tecnología *blockchain* de conformidad con la aplicación del principio de neutralidad <sup>(14)</sup>.

La LNM exige la formalización de un acuerdo previo sobre el soporte que las partes desean utilizar para la emisión del conocimiento de embarque; en concreto, el art. 262.1 señala que «cargador y porteador deberán acordar por escrito la emisión de un conocimiento de embarque electrónico» <sup>(15)</sup>. En cambio, dicho texto normativo no contiene una norma similar para formalizar por medios electrónicos el contrato de fletamento, lo que nos permite considerar que en estos supuestos no es obligatorio el acuerdo previo. Como hemos comentado, en virtud de la remisión que realiza la D.A. 3ª de la LNM a la LSSICE <sup>(16)</sup>, no es necesario la admisión expresa de la utilización del soporte electrónico para que el contrato surta efecto. De manera que, el contrato de fletamento electrónico tendrá validez y eficacia sin necesidad de un acuerdo previo sobre el soporte.

En este caso podremos encontrarnos ante dos supuestos <sup>(17)</sup>, uno referido al tan extendido uso de los medios electrónicos, el envío de

---

<sup>(14)</sup> V. A. MADRID PARRA, *Contribución de la CNUDMI/UNCITRAL a la regulación del comercio electrónico*, in *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, 46/2018.

<sup>(15)</sup> En sentido distinto lo recoge el art. 7 de la Ley Modelo de la CNUDMI sobre Documentos Transmisibles Electrónicos de 2017 (en adelante, Ley Modelo 2017), al permitir el consentimiento tácito de una de las partes para la utilización de un documento transmisible electrónico, es decir, dicho consentimiento podrá desprenderse de su conducta.

<sup>(16)</sup> V. art. 23.2 de la LSSICE.

<sup>(17)</sup> Sin olvidarnos que los *Smart contracts* comparten naturaleza jurídica con los contratos electrónicos, suponiendo una evolución de los mismos. V. M. CERVERA MARTÍNEZ, *Aproximación a la protección del consumidor en los nuevos contratos inteligentes o Smart contract*, in *Actualidad Civil* 6/2019.

comunicaciones electrónicas y la documentación en soporte electrónico del contrato y otro, relativo a la formalización del contrato mediante la programación de un *Smart contract* elaborado en lenguaje binario. Ambos supuestos, relacionados entre sí, pues el segundo es una modalidad del primero, propician a su vez múltiples posibilidades, pues puede existir un contrato formalizado por escrito que es traducido al lenguaje binario como *Smart contract* o un único contrato en lenguaje binario, entre otras <sup>(18)</sup>.

En relación con la onerosidad, el uso de este tipo de tecnología no impide que se produzca la satisfacción del flete, sino todo lo contrario, se trata de una herramienta que asegura el abono de la cantidad pactada una vez haya sido cumplida la obligación y se haya producido el momento del devengo acordado por las partes <sup>(19)</sup>. Cabe señalar que la celebración de un *Smart contract* no lleva aparejado obligatoriamente el pago de la contraprestación en criptomonedas <sup>(20)</sup>, por lo que puede efectuarse el pago en la moneda o activo que hayan convenido las partes y por cualquier medio, como puede ser la realización de una transferencia bancaria. En este punto, la doctrina <sup>(21)</sup> ha considerado que el instrumento más idóneo es el dinero electró-

---

<sup>(18)</sup> Excede del objeto del presente trabajo analizar si deben existir dos contratos, uno transcrito en lenguaje humano y otro en lenguaje informático, o basta con este último para que exista y se perfeccione el negocio jurídico. En el caso del contrato de transporte de mercancías, las normas exigen que esté documentado, lo que nos abre la posibilidad a que pueda estarlo exclusivamente en lenguaje digital. Sobre la naturaleza contractual del *Smart contract* puede consultarse M. ECHEVARRÍA SAÉNZ, *Smart contracts y problemas jurídicos de los pagos con tecnología blockchain*, in *Derecho Mercantil y Tecnología* (a cura di A. Madrid Parra), Madrid, 2018, 348 ss; P. JARNE MUÑOZ, *El impacto de la tecnología blockchain en el transporte marítimo*, in *Dir. trasp. n. speciale/2019*, 685, 686. Cfr. J. FELIU REY, *op. cit.*, 402 ss. Y A.J. KOLBER, *Not-so-smart blockchain contracts and Artificial Responsibility*, in *Stanford Technology Law Review*, 21(2)/2018, 214.

<sup>(19)</sup> Sobre el pacto del flete V. V. CORONA, *Il rischio del nolo fra disciplina legale e charterparties*, Cagliari, 2019.

<sup>(20)</sup> Señala M. ECHEVARRÍA SAÉNZ, *op. cit.*, 354, que solo los mecanismos de entrega automatizados se adaptan a la finalidad de los *Smart contract*, es decir, el dinero electrónico o las criptomonedas virtuales. Si acudimos a otros sistemas de pago, estos requerirían la actuación por parte de un tercero o la identificación y aceptación de las partes, entre otros requisitos, lo que desnaturalizaría la finalidad de este tipo de negocio.

<sup>(21)</sup> V. las razones expuestas por M. ECHEVARRÍA SAÉNZ, *op. cit.*, 354 ss. Sobre las relaciones del dinero electrónico en el ámbito cambiario, V. J.I. PEINADO GRACIA, *Valores representados mediante anotaciones en cuenta. Servicios de pago. Dinero electrónico*, in *Lecciones de Derecho Mercantil* (a cura di A. Menéndez-A. Rojo), II, Cizur Menor, 2019.

nico, pues a una operación electrónica le debe seguir otra transacción de similares características.

Otra de las características que hemos destacado es que se trata de un contrato sinalagmático, es decir, que contiene obligaciones para ambas partes. En este tipo de relación jurídica podemos distinguir tres obligaciones esenciales: la recepción en origen, la custodia y la entrega de las mercancías, además del mencionado abono del flete. Estas prestaciones, comunes a todos los contratos de transporte, pueden ampliarse y concretarse según lo deseen las partes en la fase de negociación e incluso realizar alguna modificación durante la ejecución del contrato.

Así las cosas, para la configuración del software que gestionará el *Smart contract* es necesario que estén absolutamente definidas dichas obligaciones y que, en la medida de lo posible, se evite dejar margen a la interpretación. No obstante, este es uno de los mayores problemas que presentan los *Smart contracts*. La traducción de esas obligaciones al lenguaje digital se realizará a través de bloques donde se almacenarán los datos que representen la información que ofrece cada obligación. Debemos de tener en cuenta que el programa se encarga de ejecutar ordenes sobre la base de la lógica, sin comprenderlas ni poder ser alteradas, por lo que cuando se den los parámetros que contiene una instrucción, la máquina automáticamente responderá efectuando la acción prevista. Por tanto, este condicionamiento, salvo previsión de las partes, no recoge la posibilidad de que cuando se efectúe parcialmente una instrucción, el *Smart contract* autoejecute una respuesta. Ni siquiera reconocerá las ordenes erróneas o equivocadas, de manera que, si alguno de los pactos no fue correctamente contemplado o definido por las partes, la ejecución también será incorrecta. En este sentido, el contrato no resulta inteligente sino automático, realizará una acción siempre que se den los parámetros preestablecidos y se le haya indicado con antelación cómo proceder, lo que nos alerta sobre la necesidad de extremar el cuidado cuando apliquemos estos sistemas electrónicos.

Con el fin de poder ejecutar dichas órdenes es necesario que se obtenga información externa a través de diversas fuentes conocidas como oráculos, lo que va a permitir completar las variables que se hayan incluido en la programación del *Smart contract* <sup>(22)</sup>. Las par-

---

(22) Los IoT's (*internet of things*) también servirán como dispositivos inteligentes para incorporar la información por ellos suministrada a las variables del código in-

tes deben determinar qué oráculos son los que van a suministrar la información, que estará compuesta por datos. En definitiva, serán los encargados de condicionar el cumplimiento del contrato. Entre otras cuestiones, estos informadores permitirán conocer en cada momento donde se encuentra la mercancía o la situación de los contenedores, e incluso, contribuirán a la determinación del precio del flete según el momento del devengo y los criterios acordados <sup>(23)</sup>, además del abono automático de indemnizaciones en caso de pérdida, daños o retraso <sup>(24)</sup>.

Para ilustrar mejor, un supuesto de información externa en el ámbito que nos ocupa es la inclusión de reservas en el contrato tradicional. Es decir, el porteador, una vez comprobada la mercancía, si detecta alguna anomalía que no se ajusta a la descripción dada por el fletador deberá dejar constancia de la misma en la documentación del transporte, en este caso, en el conocimiento de embarque. Esta información deberá suministrarse por el porteador al *Smart contract* a través de un dispositivo inteligente previsto al efecto.

Esta tecnología supone una ventaja, pues elimina la interpretación arbitraria, tanto para los sujetos obligados como para el órgano juzgador, y promueve que las partes especifiquen en qué consisten las obligaciones para que puedan ser programadas y ejecutables <sup>(25)</sup>. Al igual que en el soporte tradicional, deberá concretarse el momento exacto en el que tiene que realizarse el viaje y especificar la ruta, así como el momento y lugar de la entrega al destinatario. Ahora bien, también supone una desventaja pues en el contrato de transporte de mercancías existirán obligaciones que difícilmente podrán tener una traducción en lenguaje codificado. Así, pensamos, en la obligación consistente en que el buque se encuentre en un estado

---

formático. J.M. ANGUIANO, *Smart Contracts: Introducción al contractware*, in *Diario La Ley* 25/2019.

<sup>(23)</sup> Sobre la determinación del flete V. B. GARCÍA ÁLVAREZ, *El contrato de fletamento: deberes del fletador, plancha y demoras y extinción anticipada del contrato*, in *Comentarios sobre la Ley de Navegación Marítima* (a cura di A. Emparanza Sobejano-J.M. Martín Osante), I ed., Madrid, 2015, 322.

<sup>(24)</sup> Los auxiliares que participan en el transporte marítimo también podrán transmitir información durante el proceso de ejecución del *Smart contract*. Sobre las funciones de los auxiliares V. M. PIRAS, *Gli ausiliari nel trasporto marittimo e aereo - Funzioni e responsabilità*, Cagliari, 2005.

<sup>(25)</sup> En este sentido V. J. FELIU REY, *op. cit.*, 417 ss.

que lo haga capaz de conservar las mercancías con seguridad o la relativa a la diligencia razonable que debe ejercer el porteador para mantener el buque en estado de navegabilidad adecuado durante todo el viaje <sup>(26)</sup>. De manera análoga sucede con los términos genéricos que se emplean para describir el deber exigido al porteador de custodiar las mercancías transportadas «en forma adecuada a su naturaleza y circunstancias».

Esta dificultad para programar determinadas obligaciones puede quedar subsanada, pues cabe la posibilidad de que el contrato de transporte marítimo de mercancías se configure como un *Smart contract* en su totalidad o de manera parcial, es decir, sólo para la ejecución de determinadas prestaciones. Lo cierto es que en el mercado global las prestaciones que contienen este tipo de contratos están muy estandarizadas, llegando, incluso, a tratarse de contratos en cuya negociación no participan sobremanera las partes, como ocurre con el contrato de transporte de mercancías en régimen de conocimiento de embarque, lo que va a facilitar su implementación a través de este tipo de contratos.

Además, existe otra característica que posee el *Smart contract* que va a ofrecer seguridad jurídica a las partes, se trata de la inalterabilidad del contenido del contrato. Gracias a esta utilidad, se consigue que el proceso no sea manipulable reduciendo los errores en la cadena de transporte, evitando también que se produzca un falseamiento de la información transmitida una vez verificada. Esta particularidad puede confrontar con la introducción de modificaciones durante la ejecución del contrato si tenemos en cuenta que las partes pueden acordar realizar algún cambio en las condiciones del transporte una vez iniciada su ejecución. A modo de ejemplo, así ocurre con la capacidad que ostenta el porteador, como prevé el art. 220 de la LNM, de seleccionar una ruta más apropiada, según las circunstancias, una vez formalizado el contrato. Al mismo tiempo, el contrato de transporte marítimo de mercancías puede contener cláusulas de desviación, que permiten la modificación del itinerario por una causa razonable y justificada <sup>(27)</sup>. Por otro lado, el fletador puede decidir, en ejercicio de su derecho de disposición, el cambio del

---

<sup>(26)</sup> V. art. 212 apartados 2 y 3 de la LNM.

<sup>(27)</sup> Sobre el tratamiento de la obligación de seguir la ruta pactada o la apropiada V. J.C. SAÉNZ GARCÍA DE ALBIZU, *op. cit.*, 301 ss.

itinerario modificando el destino de las mercancías o incluso la facultad de suspensión, paralización o terminación del transporte.

Estas alteraciones, en algunos casos intempestivas, que en un primer momento no han podido ser reflejadas en el contrato, requieren una, prácticamente imposible, modificación del *Smart contract*. Tal y como se ha afirmado <sup>(28)</sup>, la ejecución del contrato inteligente no puede detenerse, ni tampoco modificarse las circunstancias que determinaron el contenido del negocio jurídico y sus consecuencias. Caben algunas alternativas, no siempre satisfactorias para las partes y que pueden producir la conversión del *Smart contract*. Una solución pasa por que el contenido del contrato almacenado en la cadena de bloques se actualice por consenso de los nodos, esto es, de los participantes en el negocio jurídico <sup>(29)</sup>. Otra solución, para el caso de querer instar la rescisión del negocio jurídico por circunstancias no previstas, es la inclusión de un código que permita la desactivación del *Smart contract* <sup>(30)</sup>, sin perjuicio de las consecuencias que esto pueda acarrear para las partes.

4. *Smart contract y el conocimiento de embarque* — El régimen tradicional de contratación del transporte de mercancías más habitual, principalmente en lo que a transporte de contenedores se refiere, incorpora la emisión de un conocimiento de embarque. Este documento refleja las relaciones jurídicas que supondrán el contenido del contrato de transporte marítimo y se convierte en un título representativo de las mercancías en él descritas. Como hemos comentado, la entrega de este documento, a pesar de su obligatoriedad, no convierte el contrato en un negocio formal.

Como hemos señalado, gracias a los avances tecnológicos, el conocimiento de embarque además de en soporte papel también puede emitirse en soporte electrónico, cuando las partes lo hayan acordado por escrito, siguiendo lo establecido en el art. 262 y ss. de la LNM. Sin embargo, la representación electrónica no siempre supondrá una garantía de cumplimiento de todas las funciones que representan estos títulos. En todo caso, habrá que comprobar si la tecno-

---

<sup>(28)</sup> J. FELIU REY, *op. cit.*, 420 ss.

<sup>(29)</sup> M. CERVERA MARTÍNEZ, *op. cit.*

<sup>(30)</sup> Sobre el «código suicida» V. J. FELIU REY, *op. cit.*, 421.

logía que empleen las partes es la idónea para la finalidad perseguida.

4.1. *La cuestión de la equivalencia funcional* — La digitalización supone un avance en la automatización del transporte de mercancías y esta transformación puede llevarse a cabo mediante la configuración de *Smart contracts* en el sector, siempre que ofrezcan una respuesta adecuada a las exigencias legales. En este sentido, el apartado segundo del art. 262 de la LMN establece los extremos sobre los que las partes deben decidir y prestar su consentimiento para la electrificación del conocimiento de embarque y, por tanto, según señala el art. 264 de la LMN, se produzca la equivalencia funcional<sup>(31)</sup>. Para perseguir esta finalidad, resulta de suma relevancia que las partes establezcan un sistema de garantía de la seguridad del soporte, de la intangibilidad del contenido y de la legitimación del titular, así como del modo de acreditar la pérdida de validez o de eficacia del conocimiento<sup>(32)</sup>.

En resumidas cuentas, el legislador se preocupa e insta a establecer un nivel cualificado de seguridad sobre la veracidad de la información que contenga el conocimiento de embarque, capaz de cumplir con las funciones que la norma le asigna para que no sufra ningún tipo de manipulación y sirva de título representativo de las mercancías con los mismos efectos y reconocimiento que tendría el documento físico.

Estas garantías podrían quedar satisfechas mediante el empleo de la firma electrónica<sup>(33)</sup>, pues permite identificar tanto al titular

---

<sup>(31)</sup> V. A. MADRID PARRA, *op. cit.* El autor ofrece describe la equivalencia funcional como aquel principio que «pretende conferir igual relevancia, tutela y consecuencias jurídicas a toda información con independencia del soporte en el que la misma conste, sea en un papel o en otro tipo de soporte proporcionado por las nuevas tecnologías. Lo que se hace es examinar la función que cumplen determinados requisitos legales, que vienen referidos a información que consta en documentos de papel, para asignar iguales efectos jurídicos si la misma función se alcanza por otra vía utilizando soportes electrónicos o similares. No se dice que el instrumento electrónico sea equivalente al instrumento en papel, sino que la función es equivalente, y, por ende, se le confiere la misma eficacia y tutela jurídicas.». En este sentido, también puede consultarse R. ILLESCAS ORTIZ, *Derecho de la contratación electrónica*, Madrid, 2009, 39 ss.

<sup>(32)</sup> Señala L.A. MARCO ARCALÁ, *op. cit.*, 646, que podrán darse algunas divergencias en función del soporte que se haya elegido por lo que no será totalmente equiparable, no obstante, deben reconocérsele los mismos efectos jurídicos, sin que se produzca un tratamiento legal distinto cuando cumplan la misma función.

<sup>(33)</sup> En este sentido, por todos, V. M. ALBA FERNÁNDEZ, *Los documentos representativos de mercancías en soporte electrónico*, in *Electronificación de los títulos valores* (a cura di R. Illescas Ortíz), Cizur Menor, 2016, 136.

del derecho incorporado como al librador, la persona deudora. De igual modo, la firma electrónica reconocida permite detectar cualquier cambio posterior de los datos firmados siendo, como establecen las normas <sup>(34)</sup>, el equivalente funcional a la firma manuscrita. Este instrumento ya fue reconocido por las Reglas de Hamburgo (recordemos que datan de 1978), al otorgar en el art. 14.3 la misma validez a la firma registrada por cualquier medio mecánico o electrónico, siempre que no sea incompatible con las reglas del país en el que se emite el conocimiento de embarque <sup>(35)</sup>.

Además, a propósito del sistema de identificación electrónica, y en relación con el caso que nos ocupa sobre acreditación de la legitimación, cabe la posibilidad de incorporar el sello de tiempo electrónico en los documentos negociables. Esto supone una presunción de exactitud de la fecha y hora que indican y de la integridad de los datos a los que la fecha y hora estén vinculados <sup>(36)</sup>.

En el ámbito de la *blockchain*, la firma electrónica que se utiliza es también avanzada, se encuentra verificada por los participantes de la plataforma, es decir, la comprobación de la identidad del usuario la realizan todos los participantes de la red. Permite, por tanto, la identificación segura del firmante y detecta cualquier cambio ulterior de los datos firmados <sup>(37)</sup>.

La firma electrónica podrá resolver los problemas relacionados con la integridad, identidad y autenticidad de las declaraciones incorporadas en el documento, pero no resuelve todas las cuestiones

---

<sup>(34)</sup> V. art. 3.3 y 4 de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica y art. 25.2 del reg. (UE) n. 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 2014 relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE [en adelante, reg. (UE) n. 910/2014].

<sup>(35)</sup> Cuestión distinta será aquella situación en la que la firma electrónica es utilizada por alguien que no es el titular. Esto no deberá afectar a la perfección del contrato y a la legitimación e identidad de la firma electrónica, sino, más bien, a la posible responsabilidad que nazca de la utilización de la firma por un tercero debido a la falta de diligencia del titular u otra circunstancia, como la falta de verificación de la autenticidad. V. A. MERCHÁN MURILLO, *La identidad electrónica como elemento fundamental del contrato*, in *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, 47/2018.

<sup>(36)</sup> Art. 41 del reg. (UE) n. 910/2014.

<sup>(37)</sup> J.W. IBÁÑEZ JIMÉNEZ, *Blockchain: primeras cuestiones en el ordenamiento español*, Madrid, 2018, 100. Afirma además el autor que es matemáticamente es mínima la probabilidad de quebrar la correspondencia entre quien introduce su clave privada, los datos insertados en el bloque y su propia firma.



relacionadas con la naturaleza electrónica del título <sup>(38)</sup>, como sucede con la necesidad de materializar la entrega del título en soporte electrónico a los siguientes titulares. Esta resulta ser una dificultad presente en los títulos valores electrónicos en un sentido amplio, pues no existe la entrega física del documento electrónico. En consecuencia, las partes deberán establecer los mecanismos que permitan determinar desde qué momento y quién posee legítimamente el título y, por tanto, en el supuesto del conocimiento de embarque, atendiendo al art. 251 de la LNM, la propiedad de las mercancías <sup>(39)</sup>.

Similar dificultad genera la copia del conocimiento de embarque <sup>(40)</sup>. Los documentos electrónicos son fácilmente reproducibles ya que resulta sencilla la emisión de ejemplares y el envío de los mismos al destinatario en el puerto de destino sin poder distinguirlos del original. Al mismo tiempo, esto también impide que exista un documento único y por tanto, un control sobre las copias realizadas <sup>(41)</sup>.

Ante estas dificultades, que no impedimentos, algunas de las soluciones que ha ofrecido la doctrina <sup>(42)</sup> pasan por requerir la intervención de terceras personas de confianza para establecer garantías sobre la transmisión o bien la creación de registros electrónicos donde conste dicha entrega. En este sentido, algunos autores <sup>(43)</sup> han defendido la aprobación de una norma que regule los principales aspectos del sistema de registro, tal y como sucede con los valores mobiliarios o negociables emitidos en masa. Estos prestadores de servicios de confianza podríamos asimilarlos a los reconocidos

---

<sup>(38)</sup> A. MARTÍNEZ NADAL, *La admisibilidad jurídica del pagaré electrónico en el Derecho español*, in *Diario La Ley*, 7461/2010.

<sup>(39)</sup> Sobre el conocimiento como título de tradición V. F. SANCHEZ CALERO, *op. cit.*, 286 ss.

<sup>(40)</sup> A. MARTÍNEZ NADAL, *La admisibilidad jurídica*, cit.

<sup>(41)</sup> E. GÁLVEZ DOMÍNGUEZ, *El pagaré electrónico. Certus an, incertus quando*, in *Diario La Ley*, 8216/2013. Plantea el autor, en el caso del pagaré electrónico, que cuando este se haya emitido como «no a la orden» y se pretenda realizar la transmisión del derecho de crédito, bastará con notificar al deudor que se ha producido un cambio de proveedor.

<sup>(42)</sup> Un estudio sobre los principales problemas jurídicos que genera la electrificación de los títulos valores y que entendemos aún no superados dada la falta de un régimen legal específico, puede verse en A. MARTÍNEZ NADAL, *La admisibilidad jurídica*, *op. cit.*

<sup>(43)</sup> B. LEACH ROS, *El conocimiento de embarque electrónico*, in *La Ley Mercantil*, 20/2015.

en el reg. (UE) n. 910/2014 y se encargarían de autenticar la emisión del conocimiento de embarque, siendo depositarios del mismo. Para garantizar la circulación segura del conocimiento, deberá informarse al tercero de confianza y este procederá a inscribir el endoso, produciéndose los mismos efectos que la *traditio* del documento <sup>(44)</sup>.

De igual modo, existen otras soluciones sin necesidad de acudir a un tercero. Nos referimos al empleo de un registro distribuido (DLT) <sup>(45)</sup> que pueden gestionar los propios participantes en el conocimiento de embarque. Este tipo de registro es descentralizado, al no existir un tercero de confianza, por tanto, cada una de las partes debe verificar los registros y transacciones. Además, solo podrán modificarse si existe consenso entre todos los participantes conforme al procedimiento de verificación que previamente haya sido aceptado. La tecnología de registro distribuido puede ser bien cerrada y, por esta razón, de acceso restringido, bien pública <sup>(46)</sup>. La principal diferencia entre ambas estriba en que en la primera existe

---

<sup>(44)</sup> Un análisis detallado sobre la implementación de un procedimiento de registro de confianza de títulos cambiarios electrónico puede verse en A. MARTÍNEZ NADAL, *Terceras partes de confianza y gestión de títulos cambiarios electrónicos*, in *Estudios de derecho mercantil. Liber amicorum profesor Dr. Francisco Vicent Chuliá* (a cura di M.V. Petit Lavall), Valencia, 2013.

<sup>(45)</sup> Especialmente ilustrativo en esta materia es el trabajo realizado por J.L. ROMERO UGARTE, *Tecnología de registros distribuidos (DLT): una introducción*, in *Boletín económico del Banco de España*, 4/2018, disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/ArticulosAnaliticos/2018/T4/descargar/Fich/beaa1804-art26.pdf> (última vez consultado el 8 de noviembre de 2019).

<sup>(46)</sup> Sobre estas cuestiones se conocen experiencias impulsadas por las principales navieras del mundo como PIL (Pacific International Lines) o MAERSK en colaboración con la empresa tecnológica IBM. La primera compañía ya ha realizado la prueba para verificar el funcionamiento de un conocimiento de embarque electrónico emitido a través del soporte *blockchain*. Los resultados han sido bastante positivos pues han reducido el tiempo del proceso administrativo de envío del conocimiento y la entrega de la mercancía. Por su parte, la segunda, ha creado la plataforma de *blockchain* «TradeLens», en estos momentos en fase experimental, que persigue la digitalización de la cadena de suministro y a la que se pueden unirse los distintos operadores que participan en el transporte marítimo de mercancías. Este incipiente proyecto es un registro distribuido descentralizado, que está pensado para ofrecer una multitud de funcionalidades, entre las que se encuentra la emisión y registro de los conocimientos de embarque. En estos momentos se encuentra en estudio la posibilidad de digitalizar dicho documento mediante la utilización de la tecnología *blockchain*.

una desigualdad entre los participantes, al ostentar cada uno diferentes capacidades de actuación en el DLT. Por su parte, en la pública existen terceros denominados «validadores» encargados de conceder permisos y controlar el sistema de verificación, entre otros procesos <sup>(47)</sup>. La tecnología utilizada para implementar este tipo de registro se basa, entre otras posibles, en la *blockchain*, lo que permitiría que no se produzca «*double-spending*» <sup>(48)</sup>, garantizando que el título es único <sup>(49)</sup> y evitando una alteración unilateral del mismo de mala fe.

Ahora bien, el legislador deja a la consideración de las partes la decisión sobre todos estos extremos, es decir, reconoce autonomía de la voluntad para elegir qué soporte electrónico van a utilizar, siempre que cumpla con los presupuestos exigidos para poder aplicar el principio de equivalencia funcional. Este acuerdo posee una naturaleza contractual pues las partes contraen la obligación de formalizar un conocimiento de embarque en un soporte determinado. Lo relevante, para este acuerdo previo, no es tanto el contenido del contrato de transporte, sino, más bien, la tecnología que va a permitir digitalizar el conocimiento de embarque. En este contexto, deberemos analizar cuál es el alcance del acuerdo, si su contenido se ciñe a incorporar exclusivamente la obligación de emplear una determinada tecnología o si, de lo contrario, es más amplio y esboza las obligaciones que asumen las partes también respecto a la ejecución del transporte. En este último caso, podremos encontrarnos ante un contrato de fletamento que incorpora una condición relativa a la forma de emisión del conocimiento de embarque <sup>(50)</sup>.

---

<sup>(47)</sup> J.W. IBÁÑEZ JIMÉNEZ, *op. cit.*, 38.

<sup>(48)</sup> El *double spending* hace referencia al resultado de aquellas transacciones que no son únicas, de manera, que permiten utilizar dos veces un mismo bien u operación. En el caso que nos ocupa, si la tecnología utilizada no impidiese este tipo de situaciones, el título podría emitirse o transmitirse varias veces a distintos destinatarios de manera duplicada.

<sup>(49)</sup> S. WUNDERLICH-D. SAIVE, *The Electronic Bill of Lading: Challenges of Paperless Trade*, in *Blockchain and Applications International Congress* (a cura di J. PRIETO, A. KUMAR DAS, S. FERRETTI, *et al.*), 2020, 98.

<sup>(50)</sup> En la práctica, consideramos que esta última opción puede ser la más conveniente. Muestra de ello es la elaboración en 2014 de una cláusula específica por parte del Consejo Marítimo Internacional y del Báltico (BIMCO) con la finalidad de que sus miembros la incorporaran en los contratos de transporte de mercancías. El contenido de la misma es el siguiente: (a) *At the Charterers' option, bills of lading, waybills and delivery orders referred to in this Charter Party shall be issued, signed and transmitted in*

La cláusula o contrato de emisión, como sabemos, debe contener información que responda a los extremos regulados en el apartado segundo del art. 262 de la LNM. En nuestra opinión, esta capacidad que ostentan las partes subjetiviza los conceptos que venimos estudiando, pues serán ellas las que decidan si una determinada tecnología reúne los requisitos de seguridad e integridad.

Asimismo, debemos de tener en cuenta que el conocimiento de embarque tiene eficacia frente a terceros, lo que puede afectar, como se ha afirmado <sup>(51)</sup>, al sometimiento de la decisión sobre el tipo de soporte, en exclusiva, a la autonomía de la voluntad de las partes. Ciertamente, lo acordado por las partes no altera la transmisión del conocimiento <sup>(52)</sup>, pero sí limita los derechos del tercero endosatario o acreedor pignoraticio, al obligarlo a participar de la misma tecnología que han decidido, pudiendo ser menos fiable para el tercero o generándole unos costes económicos, tecnológicos, jurídicos e informativos, entre otros, que no está dispuesto a asumir.

No obstante, cuando la norma concreta las características que debe reunir el método electrónico elegido, persigue ofrecer fiabilidad en las relaciones jurídicas, también respecto a terceros, estableciendo un mínimo de garantías. En nuestra opinión, se está dejando a la voluntad de las partes decidir sobre extremos que, a pesar de estar vinculados a su relación privada, van a afectar indiscutiblemente a terceros, como ocurrirá con la circulación del efecto, lo que quiebra el principio de relatividad de los contratos contenido en el

---

*electronic form with the same effect as their paper equivalent. (b) For the purpose of Sub-clause (a) the Owners shall subscribe to and use Electronic (Paperless) Trading Systems as directed by the Charterers, provided such systems are approved by the International Group of P&I Clubs Any fees incurred in subscribing to or for using such systems shall be for the Charterers' account. (c) The Charterers agree to hold the Owners harmless in respect of any additional liability arising from the use of the systems referred to in Sub-clause (b), to the extent that such liability does not arise from Owners' negligence. Under sub-clause (a) of the BIMCO clause, owners and charterers agree that the eBL issued will have the same effect as a paper BL.* En puridad, la inclusión de la cláusula concede la potestad para emitir los documentos del transporte en forma electrónica al fletador, con el mismo efecto que su equivalente en papel. Además, el sistema electrónico elegido debe estar aprobado por el *International Group of P&I Clubs* y los gastos que ocasione su utilización correrán a cargo del fletador. Este tipo de cláusula podría ser el acuerdo previo que venimos estudiando.

<sup>(51)</sup> V., entre otros, M. ALBA FERNÁNDEZ, *Los documentos representativos*, cit., 95 ss y A. MARTÍNEZ NADAL, *Terceras partes de confianza*, cit.

<sup>(52)</sup> A. ZURIMENDI ISLA, *op. cit.*, 351.

art. 1257 del Código civil <sup>(53)</sup>. Tampoco podrá el tercero instar a las partes al sometimiento a un determinado soporte electrónico, por lo que esta potestad queda reservada a estas.

En consecuencia, atendiendo a la normativa existente debemos encontrar un justo equilibrio entre los participantes y los derechos afectados <sup>(54)</sup>. En la medida de lo posible, debe evitarse adoptar medidas que entorpezcan una de las ventajas del empleo de este tipo de documentos como es la eliminación de los costes de transacción <sup>(55)</sup>, es necesario establecer normas de consenso que garanticen la protección del tráfico y de terceros. Por esta razón, la doctrina más autorizada <sup>(56)</sup> aboga por «el diseño de nuevos instrumentos específicos electrónicos que cumplan la misma función económica esencial, pero con un régimen económico específico apropiado a su naturaleza desmaterializada». Por tanto, sería conveniente que el legislador español desarrolle normativamente el conocimiento de embarque electrónico, e incluso, añadiríamos, acometa una revisión de la regulación del derecho cambiario para incorporar las nuevas modalidades electrónicas <sup>(57)</sup>.

---

<sup>(53)</sup> La materialización electrónica de otros títulos valores no requiere un acuerdo previo sobre el soporte que se va a emplear. Así ocurre con las anotaciones en cuenta (V. art. 6 y ss Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores y Real Decreto 116/1992, de 14 de febrero, sobre representación de valores por medio de anotaciones en cuenta y compensación y liquidación de operaciones bursátiles). Cuestión distinta son los títulos como la letra de cambio, el cheque o el pagaré, que no poseen una regulación específica para su emisión electrónica y sobre los que la jurisprudencia ha mostrado una posición contraria a su admisibilidad. El legislador, no obstante, ha dado muestras de su voluntad de, al menos, reconocer la emisión de títulos valores en soporte electrónico sin exigir un acuerdo previo, aunque sin desarrollar un régimen jurídico específico. Así puede observarse en el art. 631-6 del Anteproyecto de Ley de Código Mercantil de 2014. J.I. PEINADO GRACIA, *El pagaré (II). la letra de cambio*, in *Lecciones de Derecho Mercantil* (a cura di A. Menéndez-A. Rojo), II, Cizur Menor, 2019.

<sup>(54)</sup> Esta finalidad es la perseguida por la Ley Modelo. V. A. MADRID PARRA, *Contribución de la CNUDMI/UNCITRAL*, cit.

<sup>(55)</sup> V. J.I. PEINADO GRACIA, *Títulos-valores. Teoría general*, in *Lecciones de Derecho Mercantil* (a cura di A. Menéndez-A. Rojo), II, Cizur Menor, 2019, 362 ss.

<sup>(56)</sup> Por todos, V. A. MADRID PARRA, *Contribución de la CNUDMI/UNCITRAL*, cit.; A. MARTÍNEZ NADAL, *La admisibilidad jurídica*, op. cit.; y L.A. MARCO ARCALÁ, op. cit., 603 ss.

<sup>(57)</sup> Cfr. M. ALBA FERNÁNDEZ, *La regulación de los títulos valores emitidos individualmente en soporte electrónico*, in *Revista de Derecho Bancario*, 117/2010, cuestiona el autor que existen casos en los que «la concreta función de alguno de los títulos [...] puede poner en tela de juicio la necesidad de su regulación electrónica». Pensamos

4.2. *La «tokenización» del conocimiento de embarque* — Una vez estudiados los requisitos legales que debe cumplir el sistema informático elegido por las partes para formalizar el conocimiento de embarque electrónico y se produzca la equivalencia funcional, nada impide que ambas acuerden la utilización de la tecnología *blockchain*.

Conviene, ahora, analizar cuáles son las implicaciones legales y el funcionamiento de esta tecnología. Pero antes, debemos aclarar que no es objeto de este trabajo el análisis desde una perspectiva informática de los contratos inteligentes y la *blockchain*, sino, más bien, a la luz de la información que poseemos sobre los mismos, encontrar un amparo y viabilidad jurídica para su aplicación en determinados contratos de uso común.

Si atendemos a lo estudiado hasta el momento, esta tecnología cumple las exigencias legales vinculadas al uso de un soporte electrónico en los documentos del transporte marítimo, es decir, dota de seguridad, integridad y confianza al contenido y a la ejecución del contrato. Los datos incorporados en el conocimiento de embarque no desaparecen ni pueden ser manipulables. De igual modo, cumple con las exigencias legales propias del régimen jurídico del conocimiento de embarque, pues las menciones obligatorias que debe incluir el conocimiento, como son la identidad de las partes, la descripción de las mercancías, los puertos de carga o de descarga<sup>(58)</sup>, así como otras cláusulas que con frecuencia incorporan estos documentos, según la capacidad de concreción, podrán ser perfectamente codificadas en un *Smart contract*.

Por tanto, si se elige el sistema que describimos se producirá una *tokenización*<sup>(59)</sup> del conocimiento de embarque, es decir, dotaremos

---

que la relevancia radica en decidir si mantenemos el derecho preexistente y recurrimos al principio de equivalencia funcional para la utilización en el tráfico jurídico de títulos valores electrónicos, o bien, desarrollamos una regulación *ad hoc* creando títulos valores electrónicos a los que incluso se les puede reconocer funciones diversas a las existentes hasta el momento.

<sup>(58)</sup> Art. 248 de la LNM.

<sup>(59)</sup> Especialmente ilustrativo resulta el análisis que realiza M. RUÍZ-GALLARDÓN GARCÍA DE LA RASILLA, *Fe pública y «tokenización» de activos en blockchain*, in *Criptoderecho. La regulación de blockchain sobre la tokenización de activos* (a cura di P. García Mexía), Madrid, 2018, sobre el concepto de *token*, su clasificación y el procedimiento de *tokenización*. En palabras del autor: «“Tokenizar”, por tanto, supone crear una ficción jurídica: Considerar que el *Token* es el activo subyacente, de manera que

de representación electrónica un activo, en nuestro caso, un derecho de propiedad de las mercancías descritas en el conocimiento. Este *token* posee un valor negociable, las mercancías que representa, y unos efectos jurídicos atendiendo a las transacciones registradas en la DLT, que indicarán quien es el legítimo poseedor del conocimiento y, por tanto, será el titular del derecho de propiedad sobre las mercancías. Esta digitalización del derecho dotará de seguridad la transmisión del conocimiento de embarque. Veamos a continuación cómo se produce.

En nuestra primera aproximación al asunto, hemos subrayado que la naturaleza irreversible de las transacciones del *Smart contract* hace que nos cuestionemos si se podría arbitrar un sistema de transmisión del conocimiento de embarque electrónico a un tercero estando las mercancías en tránsito. Salvo que esas variables hayan sido preestablecidas, es decir, a menos que las partes hayan considerado la posibilidad de transmitir o endosar el conocimiento y la programación permita identificar al tercer adquirente en un momento posterior, resultará difícil poder realizar estas modificaciones.

No obstante, de la lectura de las investigaciones que sobre la materia se han desarrollado <sup>(60)</sup>, podemos afirmar que, atendiendo al funcionamiento de estos sistemas codificados inmutables y a la *tokenización* que se produce, es suficiente implementar una transacción para que el adquirente de la cadena de bloques (conocimiento de embarque electrónico) pueda detentar el conocimiento y surta plena eficacia traslativa <sup>(61)</sup>. Esta transacción debe ser validada por todos los nodos <sup>(62)</sup>, en nuestro caso, por todos los participantes de

---

acreditar ser titular del *Token* equivale a acreditar que se es titular del derecho representado y que negociar con el *Token* tiene los mismos efectos jurídicos que negociar con el activo subyacente». Sobre esta materia también puede consultarse C. PASTOR SEMPERE-J. CAMPUZANO GÓMEZ-ACEBO (a cura di), *Blockchain: política comercial del futuro, aplicaciones y valor social*, Alicante.

<sup>(60)</sup> D. SAIVE, *Blockchain Documents of Title – Negotiable Electronic Bills of Lading Under German Law*, 2019. Disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3321368>

<sup>(61)</sup> El nuevo adquirente se incorpora a la cadena de bloques como un nodo más (un participante más) que se suma a los existentes. Es en ese momento cuando el titular del conocimiento puede transmitírselo. S. WUNDERLICH-D. SAIVE, *op. cit.*, 95.

<sup>(62)</sup> Las reglas de validación, o también conocido como protocolos de consenso, pueden ser modificadas según lo decidan las partes. Es decir, para realizar una transacción puede exigirse el consenso de la totalidad de los nodos, sin embargo, es posible que nos encontremos casos en los que se requiera un porcentaje inferior para

la prestación del servicio de transporte e incluida en la cadena de bloques como un nuevo bloque. Esto significa que las nuevas condiciones de propiedad son transparentes y el remitente puede averiguar si el receptor está legitimado comprobándolo con la cadena de bloques.

Dentro de la prácticamente inexistente regulación sobre la materia, debemos traer a nuestro estudio la Ley Modelo elaborada por la CNUDMI sobre Documentos Transmisibles Electrónicos de 2017. El texto tiene por objeto hacer posible el uso de aquellos documentos transmisibles electrónicos que son funcionalmente equivalentes a los documentos o títulos transmisibles emitidos en papel y que facultan a su tenedor para reclamar el cumplimiento de la obligación indicada en ellos. Así también, permiten transmitir el derecho a obtener el cumplimiento de esa obligación mediante la transmisión de la posesión del respectivo documento o título. Entre los documentos transmisibles electrónicos reconocidos por la norma se encuentra el conocimiento de embarque.

Como sabemos se trata de una disposición no vinculante para los Estados pero que plantea propuestas normativas que pueden incorporarse en sus ordenamientos internos o, al menos, tomar en consideración. Pues bien, dicha disposición permite que se utilicen tecnologías, como los *tokens* y los registros descentralizados, siempre que contengan la información que sería obligatoria consignar en un documento y el método sea fiable permitiendo determinar que ese título electrónico es el documento transmisible; lograr que ese documento electrónico pueda ser objeto de control desde su creación hasta que pierda toda validez o eficacia; y mantener la integridad. Como podemos comprobar, se trata de requisitos comunes a los exigidos por la LNM.

Respecto a la transmisión del documento, la disposición hace referencia a la transmisión del control sobre el mismo, es decir, dado

---

aprobar la operación. En aras de garantizar la fiabilidad y seguridad del sistema, deberá plantearse que para la transmisión del documento sea necesario el consenso de la totalidad. Sobre esta materia, V. J.W. IBÁÑEZ JIMÉNEZ, *op. cit.*, 109 y 114. El sistema ofrece una elevada seguridad siempre que se utilice adecuadamente y persiga conseguir unos niveles óptimos de fiabilidad, lo que requiere salvaguardar las claves privadas, evitando su revelación, además de, como señala el autor, el empleo de máquinas o herramientas que posean una capacidad óptima para evitar «engendrar por error el mismo número aleatorio para dos transacciones distintas. Si se diera ese caso, cuya probabilidad es muy baja, las operaciones descritas con anterioridad serían utilizables para desvelar la clave privada de la transacción».



que ya no existe una entrega física, lo que se debe acreditar es que el nuevo poseedor tiene el control exclusivo sobre el documento. El concepto de control es el equivalente funcional de la posesión<sup>(63)</sup>, cuestión distinta será articular el mecanismo electrónico adecuado que garantice la transmisión de ese control exclusivo.

De nuevo, volvemos sobre el concepto de fiabilidad<sup>(64)</sup>, al que la Ley Modelo 2017 dedica sendos artículos. El método elegido debe ser lo suficientemente fiable para los participantes, actuales y futuros, garantizando la confianza, la seguridad jurídica y la veracidad de la transmisión del conocimiento y de la información en él contenida. Como hemos comentado, la realización de la transacción en el seno de la DLT sería el mecanismo voluntario<sup>(65)</sup> que permite conocer quién es la persona legitimada en cada momento, incluso puede consultarse un histórico de transmisiones que se hayan realizado con el documento. Esa persona tiene el control exclusivo del conocimiento de embarque pues esta será la que disponga de la clave privada de la dirección donde se guarda el *token*<sup>(66)</sup>.

4.3. *Distinción respecto a los sistemas BOLERO y esDOCS* — Hasta hace poco el paradigma de la electrificación del conocimiento de embarque lo encontrábamos en sistemas como BOLERO o esDOCS, entre otros. Consideramos oportuno detenernos en ambas plataformas para comprobar la evolución que ha experimentado la digitalización de los documentos del transporte marítimo, identifi-

---

(63) A. MADRID PARRA, *Contenido esencial de la Ley Modelo de la CNUDMI/UNCITRAL sobre Documentos Transmisibles Electrónicos*, in *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, 48/2018, pone de ejemplo el art. 12.1 del TRLMV en el que la inscripción de la prenda equivale al desplazamiento posesorio del título. No cabe duda de que “[E]l control en el mundo virtual surte el efecto de la posesión en el mundo físico”.

Sobre la noción de control, V., también, M. ALBA FERNÁNDEZ, *La regulación de los títulos valores*, cit., y más recientemente en *Los documentos representativos*, cit., 122 ss.

(64) V. M. ALBA FERNÁNDEZ, *loc. ult. cit.*, 125 ss.

(65) El art. 12 de la Ley Modelo enumera distintas cualidades que deben darse para considerar el método como fiable. Entre ellas, señala «la existencia de una declaración de un órgano de supervisión, un órgano de acreditación o un mecanismo voluntario respecto de la fiabilidad del método». En este sentido, equipara funcionalmente el registro centralizado al descentralizado.

(66) J., TAKAHASHI, *Blockchain technology and electronic bills of lading*, in *JIML* 22/2016, 209.

car los riesgos y errores más habituales que se han detectado en su utilización y comprobar si serían vencibles mediante la tecnología *blockchain*.

Los sistemas referidos, muy similares entre sí, prestan servicios de intermediación para la gestión de los documentos electrónicos generados en el transporte marítimo de mercancías. Entre otras funcionalidades, ponen a disposición de los usuarios la creación y el registro electrónico de conocimientos de embarque (e-BL), permitiendo replicar las funciones que posee este título en el entorno físico. En estos casos, el sistema actúa como un tercero de confianza.

Para poder utilizar las plataformas es necesario que todos los participantes del conocimiento de embarque estén registrados como miembros. Por tanto, deberá suscribirse un contrato con la plataforma donde estos se obligan a respetar las normas de uso (*Rulebook*) <sup>(67)</sup>. Estas normas van dirigidas, en su mayoría, a que los miembros asuman el compromiso de la autenticidad de las transacciones y de la información que se facilita, siendo los únicos que podrán alterar la situación y el contenido del conocimiento de embarque registrado. Por su parte, la plataforma garantiza la seguridad y confidencialidad de las transacciones, disponiendo de un seguro que cubre los daños que pueda producir un posible ciberataque.

Conforme a nuestras normas <sup>(68)</sup>, el contrato que los operadores suscriben con la plataforma no responde al contrato de emisión regulado en el apartado segundo del art. 262 de la LNM, pues para la validez de la emisión, el contrato que contenga el acuerdo sobre el soporte electrónico que va a utilizarse debe celebrarse entre el cargador y el porteador, de manera que la plataforma intermediaria es un tercero ajeno a dicha relación. Y todo ello, a pesar de que expresamente se comprometan a no cuestionar la validez de las co-

---

<sup>(67)</sup> El contrato no es estrictamente un conocimiento de embarque electrónico, debido a que este procedimiento «en el momento de su nacimiento no está previsto en ninguna normativa internacional ni nacional». Es más, la plataforma Bolero siquiera configura este documento como un título-valor, sino como un contrato de transporte de mercancías. B. LEACH ROS, *op. cit.*

<sup>(68)</sup> Cabe decir que los miembros del sistema BOLERO quedan sometidos al ordenamiento y jurisdicción del Reino Unido cuando se produzca un incumplimiento de las reglas contenidas en el *Rulebook*. C. ROSSELLO, *La polizza di carico elettronica e il sistema "Bolero"*, in *Localización: Contratto e impresa*, XXXIV, 1/2018, 14. No obstante, resulta interesante analizar si, como estamos acostumbrados en la economía de plataformas, el contrato que se suscribe con esta podría ser equivalente al contrato de expedición que exigen nuestras normas.

municaciones electrónicas enviadas y recibidas a través de la plataforma <sup>(69)</sup>.

En línea con lo que hemos apuntado antes, nos encontramos ante un registro centralizado, en el que existe un tercero de confianza encargado de verificar las transacciones que los miembros realizan a través de la asignación de una clave. Este sistema obliga a que todas las partes intervinientes, desde el cargador hasta el fletador, estén registradas, lo que podrá tener implicaciones económicas por la pertenencia a la plataforma y/o por cada transacción que se realice en la misma. Este método, no obstante, supone una ventaja, pues se reduce la inversión en tecnología que deben realizar las partes. Aunque, tampoco este extremo nos queda del todo claro, debido a que los miembros deberán garantizar que ponen todas las medidas de seguridad necesarias para salvaguardar las transacciones que realicen. Lo que indirectamente supondrá también un gasto en este tipo de recursos.

En lo concerniente a la transmisión del conocimiento, esta función también está prevista en estos sistemas, debiéndose comunicar a la plataforma cualquier cambio producido en la titularidad del documento, de manera que esta automáticamente dejará constancia del mismo en el Registro de títulos.

Otro aspecto relevante y que afecta al conjunto de la operativa que se desarrolla en este tipo de plataformas es el régimen de responsabilidad en caso de que se produzca un fallo en alguna transacción y sea imputable a la plataforma. Junto a ello, cabe señalar que, a pesar de tratarse de una plataforma digital, esto no impide que se produzcan errores tanto tecnológicos como humanos <sup>(70)</sup>. La actuación de la plataforma intermediaria también puede generar el nacimiento de responsabilidad cuando se produzca alguna infracción relacionada con el uso de datos y de información <sup>(71)</sup>. Así tam-

---

<sup>(69)</sup> C. ROSSELLO, *op. cit.*, 12

<sup>(70)</sup> J., TAKAHASHI, *Blockchain technology and electronic bills of lading*, in *JIML* 22/2016, 206.

<sup>(71)</sup> Esta ha sido una de las razones que ha originado un uso reducido del sistema BOLERO. La falta de confianza en este sistema de los usuarios, generalmente, se ha producido por las preocupaciones acerca de la posible violación de la confidencialidad de las transacciones que realizan. Ello, además, sin olvidar, el conservadurismo tradicional presente entre armadores y consignatarios. F. MOLITERNI, *Commercio Internazionale, Letters of Indemnity, Bills of lading (o polizze di carico) e sistema di circolazione e Regolamento delle electronic Bills of lading: suggestioni dal modelo dei sistemi di pagamenti elettronici «istantanei» peer to peer dal modelo del sistema blockchain*, in *Diritto del Commercio Internazionale* 1/2018, 81.

bién, puede producirse el fomento de prácticas anticompetitivas, pues no todos los operadores van a poder acceder a la plataforma, por lo que la pertenencia a la misma puede suponer una barrera de entrada al mercado. Estos riesgos generados por la gestión privada de la plataforma y el sistema de acceso restringido <sup>(72)</sup>, creemos que con menor intensidad, también pueden tener lugar en la DLT. Aunque no haya terceros con la misma capacidad de actuación que en el sistema BOLERO, sí existen participantes que en menor escala deben gestionar las transacciones, como son los mineros.

5. *Conclusiones* — En el presente trabajo hemos tenido oportunidad de analizar las implicaciones jurídicas que tendría la electrificación, a través de la tecnología *blockchain*, de los documentos del transporte marítimo de mercancías. De nuestro estudio se desprende que algunos de los problemas que implica la utilización de medios electrónicos en el transporte marítimo pueden quedar resueltos mediante el empleo de la tecnología *blockchain*.

A modo de conclusión, debemos confirmar la viabilidad jurídica de la conversión de las obligaciones contenidas en un conocimiento de embarque al lenguaje digital, mediante el empleo de un *Smart contract*. Este documento electrónico será funcionalmente equivalente al físico, siempre que se garanticen determinadas características como la integridad, identidad de las partes y transmisibilidad. Además, el derecho a obtener la restitución de los bienes materiales, representados en este título-valor, puede ser digitalizado y configurado como un *token*. Este activo digital tendrá las mismas características que el conocimiento de embarque, pudiendo ser transmitido, obtener crédito a través de su prenda o cederlo en garantía, entre otras posibilidades que ofrece el ordenamiento jurídico.

A diferencia de la contratación en otros ámbitos, como el financiero, los servicios y medios de pago, e incluso otras modalidades de transporte como el terrestre o el aéreo, la desmaterialización de la documentación en el sector marítimo no ha logrado el mismo éxito y uso en el mercado.

---

<sup>(72)</sup> L.A. MARCO ARCALÁ, *op. cit.*, 647.

<sup>(73)</sup> Una muestra de la necesidad de clarificar el empleo de la tecnología *Blockchain* en los distintos sectores, la encontramos en el Real Decreto-ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad públi-

A pesar de que la LNM regula por primera vez el conocimiento de embarque electrónico, esta normativa presenta importantes deficiencias al limitarse exclusivamente a incorporar las normas previas sobre esta misma materia en las Reglas de Rotterdam.

Como se ha puesto de manifiesto, es importante definir determinados conceptos que afectan a la relación jurídica que nace entre las partes y que, por las características de este tipo de títulos, afecta a terceros. De esta manera, es relevante establecer unas exigencias mínimas de obligado cumplimiento en aras de garantizar la seguridad y la intangibilidad del soporte, así como, el modo de acreditar la legitimación del titular del documento. En este mismo sentido, consideramos, además, que debe desarrollarse normativamente el contenido del contrato de emisión del conocimiento de embarque que deben suscribir por escrito cargador y porteador en caso de utilizar el soporte electrónico. Pensemos que es relevante dar respuesta a todas estas cuestiones, en particular, y a modo de ejemplo, para realizar una actividad probatoria suficiente y adecuada en caso de existir en el futuro alguna disputa sobre el empleo del conocimiento de embarque; o, también, para dotar de seguridad jurídica la circulación del derecho de crédito que incorpora el documento.

Esta situación evidencia las reticencias del legislador para regular esta tecnología y dotarla de efectos jurídicos <sup>(73)</sup>, bien por temor al desconocimiento sobre su funcionamiento, bien por la posibilidad de quedarse obsoleta rápidamente. Dado que la tecnología avanza, siempre a una velocidad mayor que nuestras normas, y debido a la dificultad existente en la práctica para aplicar los principios de neutralidad tecnológica y equivalencia funcional en relación con el derecho preexistente, cabe plantearse la posibilidad de elaborar una nueva regulación sobre la materia. Aun cuando no sea específica para diseñar una alternativa electrónica al contrato de transporte marítimo de mercancías, al menos, sí constituya una regulación que ofrezca un marco de referencia en materia de registros distribuidos (DLT) y proporcione garantías para la aplicación de los principios citados, sin necesidad de alterar las normas existentes.

---

ca en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones. La norma «incorpora una disposición adicional sexta a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que prevé que en las relaciones de los interesados con las Administraciones Públicas no serán admisibles en ningún caso y, por lo tanto, no podrán ser autorizados, los sistemas de identificaciones basados en tecnologías de registro distribuido y los sistemas de firma basados en los anteriores, en tanto que no sean objeto de regulación específica por el Estado en el marco del Derecho de la Unión Europea».

DONATELLA BOCCHESI

L'ART. 33 DELLA CONVENZIONE DI MONTREAL  
SUL TRASPORTO AEREO INTERNAZIONALE  
TRA GIURISDIZIONE E COMPETENZA:  
NUOVE PROSPETTIVE GIURISPRUDENZIALI

*The essay analyzes the recorded evolution in the legal interpretation of Article 28 of the Warsaw Convention and Article 33 of the 1999 Montreal Convention, on International Air Transport, from the second half of the last century up today. Through a detailed examination of the judgments and of the reflections made by the doctrine on the scope of the connection criteria set by the aforementioned standards, the written focuses in particular on the application scope of the “établissement / place of business” of the carrier. In this way the paper deals with the problems related to the direct online purchase of the travel ticket and the evolutionary interpretation of the indicator mentioned above in light of the 2019 Ordinance no. 18257 of the United Sections of the Italian Court of Cassation and of the decision made by the EU Court of Justice in the case *Guaitoli c. easyJet Airline Co. Ltd.**

SOMMARIO — 1. I criteri di collegamento della giurisdizione nella normativa uniforme in materia di trasporto aereo internazionale. — 2. L'art. 33.1 della Convenzione di Montreal nell'ordinanza 8 luglio 2019 n. 18257 delle Sezioni Unite della Cassazione. — 3. Le prime decisioni di merito sull'art. 28 del sistema di Varsavia-l'Aja. — 4. Il primo arresto divisivo delle Sezioni Unite sull'art. 28 della Convenzione di Varsavia-l'Aja. — 5. Le decisioni complementari del 2005 sulla portata applicativa dell'art. 28. — 6. *L'établissement par le soin duquel le contrat a été conclu*. — 7. Le difficoltà applicative poste dal criterio del «*place of business*». — 8. Il quadro legislativo di riferimento nell'ordinanza 2019 n. 18257. — 9. Considerazioni conclusive sulla portata applicativa dell'art. 33.1 della Convenzione di Montreal anche alla luce della recente decisione della Corte di giustizia europea resa nel caso *easyJet*.

1. *I criteri di collegamento della giurisdizione nella normativa uniforme in materia di trasporto aereo internazionale* — La Convenzione di Montreal del 1999 <sup>(1)</sup>, al pari del precedente sistema di Varsavia-

---

<sup>(1)</sup> Convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale, firmata a Montreal il 28 maggio 1999. L'Italia ha provveduto a ratificare

l'Aja <sup>(2)</sup>, oltre a disciplinare in maniera uniforme taluni aspetti sostanziali del trasporto aereo internazionale <sup>(3)</sup>, pone degli specifici criteri di collegamento per radicare la giurisdizione nel territorio degli Stati contraenti <sup>(4)</sup>, che operano quando si intenda intrapren-

---

e dare esecuzione a tale convenzione con l. 10 gennaio 2004 n. 12 (in G.U. 26 gennaio 2004 n. 20, Suppl. ord. n. 11). Il Consiglio dell'Unione europea con la decisione del 5 aprile 2001, relativa alla conclusione da parte della Comunità europea della Convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo (in G.U.C.E. 18 luglio 2001, L 194/38) ha provveduto ad approvare, per conto della Comunità europea, la Convenzione di Montreal del 1999. Tale approvazione è stata possibile, perché l'allora Comunità europea, poteva essere qualificata, ai sensi dell'art. 53.2 del testo uniforme del 1999, come «organizzazione economica di integrazione regionale». Dal punto di vista del diritto europeo, la competenza dell'Unione a stipulare trattati internazionali attualmente è sancita in termini generali dall'art. 216 TFUE, tuttavia, per quanto concerne la «negoziazione e la conclusione di accordi internazionali nel settore dei trasporti» l'art. 207.5 TFUE (*ex art.* 133 TCE) precisa che queste «sono soggette al titolo VI della parte terza (*id est art.* da 90 a 100 TFUE, n.d.r.) e all'articolo 218 (*ex art.* 300 TCE, n.d.r.)» TFUE.

<sup>(2)</sup> Il nostro Paese con l. 19 maggio 1932 n. 841 ha proceduto all'«Approvazione della Convenzione per l'unificazione di alcune regole relative al trasporto aereo internazionale, stipulata a Varsavia il 12 ottobre 1929» (in G.U. 26 luglio 1932 n. 171). Successivamente con l. 3 dicembre 1962 n. 1832, l'Italia ha operato la «Ratifica ed esecuzione del Protocollo che apporta modifiche alla Convenzione del 12 ottobre 1929 per l'unificazione di alcune regole relative al trasporto aereo internazionale, firmato a l'Aja il 28 settembre 1955» (in G.U. 23 gennaio 1963 n. 20). Si fa presente che in base al disposto dell'art. 24, comma 1, del d.l. 25 giugno 2008 n. 112, (in G.U. 21 agosto 2008 n. 195, Suppl. ord. n. 196), convertito, con modificazioni, in l. 6 agosto 2008 n. 133 (in G.U. 21 agosto 2008 n. 195, Suppl. ord. n. 196), è stata abrogata la l. 1932 n. 841, cit., in quanto espressamente menzionata nell'allegato A, parte 2, sub n. 499, del d.l. 2008 n. 112, cit.

<sup>(3)</sup> Sulla non esaustività della disciplina del trasporto aereo internazionale posta dal sistema di Varsavia-l'Aja e, in continuità con esso, dalla Convenzione di Montreal del 1999: M.M. COMENALE PINTO, *La responsabilità del vettore aereo dalla Convenzione di Varsavia del 1929 alla Convenzione di Montreal del 1999*, in *Riv. dir. comm.* 2002, 72 ss.

<sup>(4)</sup> Si evidenzia che regole sulla giurisdizione sono presenti anche in altre convenzioni internazionali in materia di trasporto. Nel trasporto marittimo di persone: cfr. l'art. 17 della Convenzione di Atene del 1974 relativa al trasporto via mare dei passeggeri e del loro bagaglio, come modificata dal Protocollo di Londra del 1° novembre 2002 (PAL 2002), rubricato «*Competent jurisdiction*». Nel trasporto ferroviario: cfr. l'art. 57 della CIV e l'art. 46 della CIM, entrambe rubricate «*For*», che costituiscono, rispettivamente, l'Appendice «A» e «B» della *Convention relative aux transports internationaux ferroviaires du 9 mai 1980 dans la teneur du Protocole de modification du 3 juin 1999 (COTIF)*. In dottrina sul punto: M. LOPEZ DE GONZALO, *The international regime of carriage of passengers*, in *Dir. comm. internaz.* 3/2014, 673, 694 s.; M.M. COMENALE PINTO, *Problemi di giurisdizione nella Convenzione di Montreal*, in *Diritto @ Storia* 14/2016, 7 s.

dere, nei confronti del vettore aereo, un'azione diretta ad ottenere il risarcimento dei danni «oggetto della particolare disciplina» da essa posta <sup>(5)</sup>.

La rilevanza delle prescrizioni che nei due regimi uniformi regolano questo delicato profilo disciplinare emerge in tutta la sua evidenza, allorché si consideri che il radicamento dell'azione in uno Stato piuttosto che in un altro, potrebbe condizionare se non l'effettività, quantomeno la misura della tutela che tali normative garantiscono al danneggiato <sup>(6)</sup>, rischio ancor più evidente in un sistema, come quello di Montreal, che ha escluso l'operatività dei limiti risarcitori per i danni alla persona del passeggero.

Il contenuto precettivo delle norme che nei richiamati complessi uniformi regolano tali criteri è solo in parte coincidente, dal momento che l'art. 33 del più recente testo, presenta un'articolazione strutturale ben più complessa, rispetto a quella dell'art. 28 della Convenzione di Varsavia-l'Aja, per aver introdotto un ulteriore parametro di collegamento, rappresentato dalla cosiddetta «quinta giurisdizione» <sup>(7)</sup>.

La norma più risalente consta, infatti, di due soli commi, il primo dei quali, nell'unica versione ufficiale in lingua francese, stabilisce che «1. *L'action en responsabilité devra être portée, au choix du demandeur, dans le territoire d'une des Hautes Parties Contractantes, soit devant le tribunal du domicile du transporteur, du siège principal de son exploitation ou du lieu où il possède un établissement par le soin duquel le contrat a été conclu, soit devant le tribunal du lieu de*

---

<sup>(5)</sup> In dottrina è stato rilevato come non ricadano sotto l'egida della disciplina uniforme «né le domande contro i preposti, né quelle per la restituzione, in tutto o in parte, del prezzo pagato dall'utente del trasporto, e tantomeno quelle del vettore contro la propria clientela» (S. BUSTI, *I fori competenti per l'azione in responsabilità contro il vettore aereo internazionale*, in *Trasp.* 82/2000, 49; S. BUSTI, *Contratto di trasporto aereo*, Milano, 2001, 821). Più recentemente: M.M. COMENALE PINTO, *Problemi di giurisdizione*, cit., 7.

<sup>(6)</sup> A. ZAMPONE, *Spunti di riflessioni su alcune questioni di giurisdizione e di competenza nella Convenzione di Montreal del 1999*, in *Dir. trasp.* 2010, 46 s.

<sup>(7)</sup> L'art. 28 della Convenzione di Varsavia del 1929 è rimasto immutato, nella formulazione, a seguito dell'entrata in vigore del Protocollo di emendamento dell'Aja del 1955. Si evidenzia, tuttavia, che mentre il testo del 1929 è stato redatto in una sola lingua ufficiale, il francese, il Protocollo dell'Aja del 1955 è stato stilato in tre testi autentici in lingua spagnola, inglese e francese, idioma, quest'ultimo destinato a prevalere. Secondo quanto sancito dall'art. XXVII del medesimo Protocollo, infatti, «*In the case of any inconsistency, the text in the French language, in which language the Convention was drawn up, shall prevail*».



*destination*», mentre il secondo specifica che «2. *La procedure sera réglée par la loi du tribunal saisi*».

L'art. 33.1 del testo risalente al 1999, nella versione ufficiale in lingua francese <sup>(8)</sup>, riproduce esattamente la stessa previsione contenuta nell'art. 28.1 della Convenzione di Varsavia-l'Aja, quindi, nei due successivi commi, introduce il nuovo momento di collegamento al quale si è fatto cenno, stabilendone le condizioni di operatività <sup>(9)</sup> ed, infine, effettua un rinvio alla legge del tribunale adito per quanto concerne le regole procedurali, adottando, sempre nella versione ufficiale in lingua francese, una formulazione non perfettamente coincidente con quella impiegata nel secondo comma dell'art. 28 della Convenzione di Varsavia-l'Aja <sup>(10)</sup>.

Appare utile precisare, che il rapporto tra i due sistemi convenzionali è stato risolto dall'art. 55 della Convenzione di Montreal, in termini di prevalenza applicativa del testo del 1999, su tutti quelli riconducibili al complesso sistema di Varsavia, per gli Stati che siano, al contempo, parte del primo e di taluno degli strumenti riferibili al secondo compendio normativo <sup>(11)</sup>, al fine di superare quella fram-

---

<sup>(8)</sup> Si fa presente che i testi ufficiali della Convenzione di Montreal del 1999 facenti tutti ugualmente fede, sono stati redatti in lingua inglese, araba, cinese, francese, russa e spagnola.

<sup>(9)</sup> L'art. 33, commi 2 e 3, della Convenzione di Montreal del 1999 nella versione ufficiale in lingua francese risultano del seguente tenore letterale «2. *En ce qui concerne le dommage résultant de la mort ou d'une lésion corporelle subie par un passager, l'action en responsabilité peut être intentée devant l'un des tribunaux mentionnés au paragraphe 1 du présent article ou, eu égard aux spécificités du transport aérien, sur le territoire d'un Etat partie où le passager a sa résidence principale et permanente au moment de l'accident et vers lequel ou à partir duquel le transporteur exploite des services de transport aérien, soit avec ses propres aéronefs, soit avec les aéronefs d'un autre transporteur en vertu d'un accord commercial, et dans lequel ce transporteur mène ses activités de transport aérien à partir de locaux que lui-même ou un autre transporteur avec lequel il a conclu un accord commercial loue ou possède.* / 3. *Aux fins du paragraphe 2: / a) "accord commercial" signifie un accord autre qu'un accord d'agence conclu entre des transporteurs et portant sur la prestation de services communs de transport aérien de passagers;/ b) "résidence principale et permanente" désigne le lieu unique de séjour fixe et permanent du passager au moment de l'accident. La nationalité du passager ne sera pas le facteur déterminant à cet égard*».

<sup>(10)</sup> L'art. 33.4 della Convenzione di Montreal del 1999 nella versione in lingua francese dispone infatti che «*La procédure sera régie selon le droit du tribunal saisi de l'affaire*», mentre in quella inglese sancisce che «*Questions of procedure shall be governed by the law of the court seized of the case*».

<sup>(11)</sup> Per un commento a tale previsione si rinvia a: D. BOCCHESI, *Sui problemi interpretativi sollevati dall'art. 55 della Convenzione di Montreal del 1999 sul trasporto aereo internazionale*, in *Dir. trasp.* 2008, 363 ss.

mentazione disciplinare originata dagli innumerevoli emendamenti, che nel corso degli anni, sono stati apportati alla Convenzione-base del 1929 <sup>(12)</sup>.

2. *L'art. 33.1 della Convenzione di Montreal nell'ordinanza 8 luglio 2019 n. 18257 delle Sezioni Unite della Cassazione* — Il tema della giurisdizione nel trasporto aereo internazionale è stato, come noto, ampiamente dibattuto in letteratura; esso, tuttavia, merita di essere riconsiderato alla luce di alcune recenti decisioni giurisprudenziali, nazionali ed europee, che se lette congiuntamente potrebbero modificarne la visione prospettica.

Un rilievo fondamentale in tale direzione assume certamente l'ordinanza n. 18257 del 2019 <sup>(13)</sup>, nella quale le Sezioni Unite della Cassazione hanno, in primo luogo, riaffermato l'orientamento da esse inaugurato nel 2007 <sup>(14)</sup>, favorevole a riconoscere l'ammissibilità del ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, presentato da legale munito di procura alle liti per il giudizio di merito, ma non anche per quello di cassazione.

Secondo quanto chiarito nella pronuncia, questa soluzione interpretativa discenderebbe dall'incidentalità del regolamento in considerazione <sup>(15)</sup> e dalla circostanza che esso non integra un mezzo di impugnazione in senso proprio <sup>(16)</sup>, contrariamente a quanto, invece, recentemente sostenuto dalla sesta sezione della Cassazione <sup>(17)</sup>,

---

<sup>(12)</sup> Su cui ampiamente: A. ZAMPONE, *Le nuove norme sulla responsabilità del vettore nel trasporto aereo internazionale di passeggeri*, in *Dir. trasp.* 2000, 9 ss.; A. ANTONINI, *La responsabilità del vettore aereo per il trasporto di persone e cose nella più recente evoluzione normativa: Protocolli di Montreal, Varsavia-Montreal. Regolamento comunitario*, in *Dir. trasp.* 2000, 615 ss.

<sup>(13)</sup> Oggetto di commento da parte di I. PIETROLETTI, *Biglietto aereo extra UE acquistato online? Sul risarcimento danni decide l'Italia*, in *Diritto & Giustizia* 126/2019, 1 ss. Cfr., altresì: ZAMPONE, *Tendencias jurisprudenciales en la aplicación del Convenio de Montreal de 1999 a 20 años de su firma en Europa*, in *Revista Latino Americana de Derecho Aeronáutico* 52/2019, IJ-CMIX-762.

<sup>(14)</sup> Cass. (ord.), sez. un., 28 novembre 2007 n. 24663.

<sup>(15)</sup> Cass. (ord.), sez. un., 8 novembre 2005 n. 21592, in *Giust. civ.* 2006, 12, I, 2952.

<sup>(16)</sup> Cass., sez. un., 10 dicembre 1993 n. 12167.

<sup>(17)</sup> Cass., sez. VI, 30 luglio 2018 n. 20045, secondo cui «per il regolamento di giurisdizione [...] si applicano le regole generali del giudizio di legittimità e, quindi, la necessità di una procura speciale».

che ha riproposto argomentazioni già ampiamente sviluppate, prima del *revirement* giurisprudenziale, a cui si è fatto pocanzi riferimento (18).

Sotto il profilo d'interesse più marcatamente trasportistico, l'ordinanza desta, invece, interesse per aver fornito un'interpretazione particolarmente evolutiva dell'art. 33.1 della Convenzione di Montreal, disposizione sulla quale, invero, il giudice di legittimità ha avuto modo di intervenire direttamente soltanto una sola volta, dopo più di un decennio dall'entrata in vigore di tale testo normativo nel nostro ordinamento giuridico (19).

Nel 2016, infatti, conformandosi all'orientamento consolidatosi nell'analisi interpretativa dell'art. 28 del sistema di Varsavia-l'Aja, i magistrati della cassazione hanno escluso la possibilità di estendere l'operatività della norma alla «competenza per materia in tema di controversie tra passeggero e vettore aereo», ritenendo, questa, invece, limitata alla «diversa questione del riparto di giurisdizione tra giudici appartenenti a Stati diversi» (20).

Per meglio comprendere come il giudice di legittimità si sia attestato su tale posizione, appare necessario ripercorrere le pronunce più significative che hanno interessato l'art. 28 del sistema di Varsavia-l'Aja, considerato che i problemi esegetici da questo sollevati, fatta eccezione, come anticipato, per la novità rappresentata dalla quinta giurisdizione, non sono stati risolti dal legislatore internazionale e si ripropongono, pertanto, anche per l'art. 33 del più recente testo uniforme.

---

(18) Cass., sez. un., 25 marzo 1991 n. 3203; Cass., sez. un., 21 novembre 1992 n. 12405; Cass., sez. un., 26 luglio 1994 n. 6962; Cass. (ord.), sez. un., 11 febbraio 2002 n. 1945; Cass. (ord.), sez. un., 22 luglio 2002 n. 10722; Cass., sez. un., 11 aprile 2006 n. 8371; più recentemente: Cass. (ord.), sez. un., 15 gennaio 2010 n. 526.

(19) La Convenzione di Montreal del 1999 a livello internazionale è entrata in vigore il 4 novembre 2003, mentre in Italia il 28 giugno 2004, data nella quale essa è entrata in vigore anche per l'Unione europea.

(20) Cass. (ord.) 4 maggio 2016 n. 8901, in *Dir. mar.* 2018, 148 ss., con nota di C. MEDINA, *Competenza e giurisdizione nella Convenzione di Montreal sul trasporto aereo internazionale*. Nel caso di specie, due passeggeri avevano citato in giudizio un vettore aereo italiano, davanti al giudice di pace di Roma, per ottenere il risarcimento dei danni subiti nel corso di un trasporto aereo internazionale a causa del ritardo nel trasporto ed allo smarrimento del bagaglio imbarcato. Tale giudice, ritenendo competente il tribunale di Roma, dichiarò la propria incompetenza, cosicché la causa fu riassunta davanti a tale organo giurisdizionale, che, tuttavia, richiese d'ufficio il regolamento di competenza (*ex art. 45 c.p.c.*). In senso contrario, nella giurisprudenza di merito: G. pace Catania 18 ottobre 2005, in *Dir. trasp.* 2006, 999.

3. *Le prime decisioni di merito sull'art. 28 del sistema di Varsavia-l'Aja* — Le prime pronunce di merito che hanno interessato la norma della Convenzione di Varsavia-l'Aja, risalgono alla seconda metà degli anni '60 del secolo scorso. Nella prima decisione nota, risalente al 1967, il Tribunale di Roma <sup>(21)</sup> ha concentrato la propria attenzione sulla specialità della disciplina uniforme, rilevando come questa, nel regolare «il contratto di trasporto aereo internazionale con profilo unitario», lo abbia sottratto all'operatività delle «comuni norme interne» <sup>(22)</sup>.

Per tale via i giudici sono pervenuti ad estendere la portata applicativa della disposizione anche all'azione di responsabilità extracontrattuale esperita contro il vettore aereo e finalizzata ad ottenere il risarcimento dei danni alla persona, subiti dal passeggero nel corso del dislocamento.

Questa azione, infatti, secondo il tribunale, sarebbe stata sottoposta «alla normativa della Convenzione di Varsavia e, quindi, anche alle norme da essa dettate in tema di competenza a giudicare dell'azione di responsabilità nei confronti del vettore», in considerazione del carattere generale della previsione, non limitata all'esperienza dell'azione contrattuale <sup>(23)</sup>, affermazione, che, forse, avrebbe potuto ricevere un più efficace supporto positivo, attraverso un espresso rinvio al disposto dell'art. 24 del medesimo testo <sup>(24)</sup>.

---

<sup>(21)</sup> Trib. Roma 7 novembre 1967 n. 8245, in *Dir. prat. av. civ.* 5/1981, 125 ss. Nel caso di specie un passeggero aveva stipulato con la T.W.A. (vettore aereo con domicilio e sede principale negli Stati Uniti d'America) un contratto di trasporto per il proprio trasferimento da Parigi a Il Cairo, riportando nel corso del viaggio danni alla persona.

<sup>(22)</sup> In questi termini: Trib. Roma 7 novembre 1967 n. 8245, cit., 127. Sulla specialità della normativa uniforme, in dottrina: G. ROMANELLI, *Il trasporto aereo di persone*, Padova, 1959, 198; A. ARCHINARD, *Quelques reflexions concernant l'application des articles 28 et 32 de la Convention de Varsovie dans le transport contractuel par air des marchandises*, in *Dir. aereo* 1971, 318.

<sup>(23)</sup> Trib. Roma 7 novembre 1967 n. 8245, loc. cit., il quale ha, altresì, affermato che «la responsabilità extra contrattuale, ove ammissibile, rimarrebbe pur sempre assorbita nell'ambito normativo della Convenzione di Varsavia, ricomponendosi appunto, insieme alla responsabilità contrattuale, nel quadro del rapporto di trasporto aereo internazionale, che la Convenzione stessa regola in via esclusiva e generale. Infatti, trattandosi di una disciplina a carattere complessivo ed autonomo rispetto alle norme di diritto comune, non può sussistere una responsabilità civile del vettore aereo internazionale al di fuori della Convenzione di Varsavia: se una responsabilità di ordine extra contrattuale è configurabile, essa può sussistere esclusivamente nell'ambito delle norme in essa contenute».

<sup>(24)</sup> Secondo l'art. 24 della Convenzione di Varsavia-l'Aja «1. *Dans les cas prévus aux art. 18 et 19, toute action en responsabilité, à quelque titre que ce soit, ne peut être*

In tale circostanza, inoltre, il collegio, anziché negare la giurisdizione italiana, non ricorrendo alcuno dei criteri posti dall'art. 28, ha accolto l'eccezione d'incompetenza territoriale sollevata dal vettore aereo, finendo, così, per confondere i limiti tra giurisdizione e competenza (25), che la giurisprudenza successiva di legittimità ha voluto tenacemente di ripristinare e preservare.

L'anno successivo, una decisione del tribunale di Viterbo (26) ha, poi, indotto la dottrina italiana ad interrogarsi per la prima volta sull'esatto ambito di operatività della disposizione. Nel caso specifico, un vettore aereo inglese era stato convenuto in giudizio dai genitori di un giovane viaggiatore, deceduto nel corso delle operazioni di atterraggio di un volo internazionale, in conseguenza della mancata osservanza da parte del pilota delle prescrizioni e dei regolamenti, allora, vigenti.

Il tale frangente, il collegio correttamente escluse la sussistenza di un momento di collegamento con la giurisdizione italiana, non ricorrendo alcuno dei quattro criteri alternativi posti dalla disposizione uniforme per radicare la giurisdizione in uno Stato contraente la Convenzione, ossia la ricorrenza, in esso: (a) del domicilio del vettore, (b) della sede principale della sua impresa ovvero (c) dello stabilimento a cura del quale era stato concluso il contratto di trasporto o, infine, (d) del luogo di destinazione del volo (27).

Di fronte alle argomentazioni sviluppate dai giudici, per giustificare la prevalenza applicativa della previsione convenzionale sulla

---

*exercée que dans les conditions et limites prévues par la présente Convention./ 2. Dans les cas prévus à l'art. 17, s'appliquent également les dispositions de l'alinéa précédent, sans préjudice de la détermination des personnes qui ont le droit d'agir et de leurs droits respectifs».*

(25) Come rilevato da M. S. MONTANARI, *Sull'interpretazione dell'art. 28 della Convenzione di Varsavia in materia di giurisdizione e competenza territoriale nel trasporto aereo internazionale*, in *Dir. trasp.* 1994, 208 (nt. 33).

(26) Trib. Viterbo 2 maggio 1968, in *Riv. dir. int.* 1968, 729 ss., con nota di A. MALINTOPPI, *In tema di competenza giurisdizionale per azione relativa a trasporto aereo internazionale*; in *Riv. dir. int. priv. proc.* 1968, 898 ss., ove è stata oggetto di commento da parte di L. M. BENTIVOGLIO, *Sull'applicazione dell'art. 28 (1) della Convenzione di Varsavia del 1929 nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Riv. dir. int. priv. proc.* 1969, 424 ss., ed in *Riv. dir. nav.* 1969, I, 425 ss., con nota di L. AVEZZANO, *Sulle regole di competenza stabilite dalla convenzione di Varsavia in materia di trasporti aerei internazionali*.

(27) La sede del vettore, infatti, era in Gran Bretagna, il contratto di trasporto, relativo alla tratta Parigi-Isola di Jersey, era stato concluso nella capitale francese, il luogo di destinazione del viaggio era, per l'appunto, l'Isola di Jersey.

norma interna, allora vigente, relativa alla giurisdizione sullo straniero (art. 4 c.p.c.)<sup>(28)</sup>, condivisibilmente i commentatori della pronuncia hanno ritenuto opportuno focalizzare l'attenzione sul presupposto applicativo dell'art. 28 e, quindi, dell'intero sistema di Varsavia-l'Aja.

Così facendo essi, hanno appropriatamente rimarcato come l'operatività della previsione non potesse dipendere *sic et simpliciter* dall'essere l'Italia, *Haute Partie Contractante*<sup>(29)</sup> della convenzione, come sembrava potersi implicitamente desumere dalla decisione, quanto, piuttosto, dal carattere «internazionale» del trasporto<sup>(30)</sup>, precisamente circostanziato dalla norma strumentale presente nella convenzione<sup>(31)</sup>, la quale ponendosi in rapporto di specialità<sup>(32)</sup>

---

(28) La norma del codice di rito sopra richiamata è rimasta in vigore sino al 31 agosto 1995, essendo stata abrogata dall'art. 73 della l. 31 maggio 1995 n. 218, di «Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato» (in G.U. 3 giugno 1995 n. 128, Suppl. ord. n. 68), entrata in vigore il 1° settembre 1995. L'art. 4 c.p.c. rubricato «Giurisdizione rispetto allo straniero», disponeva che: «Lo straniero può essere convenuto davanti ai giudici del Regno: / 1) se quivi è residente o domiciliato anche elettivamente, o vi ha un rappresentante che sia autorizzato a stare in giudizio a norma dell'articolo 77, oppure se ha accettato la giurisdizione italiana, salvo che la domanda sia relativa a beni immobili situati all'estero; / 2) se la domanda riguarda beni esistenti nel Regno o successioni ereditarie di cittadino italiano o aperte nel Regno, oppure obbligazioni quivi sorte o da eseguirsi; / 3) se la domanda è connessa con altra pendente davanti al giudice italiano, oppure riguarda provvedimenti cautelari da eseguirsi nel Regno o relativi a rapporti dei quali il giudice italiano può conoscere; / 4) se, nel caso reciproco, il giudice dello Stato al quale lo straniero appartiene può conoscere delle domande proposte contro un cittadino italiano».

(29) Su tale concetto: A. MALINTOPPI, *Diritto uniforme e diritto internazionale privato in tema di trasporto*, Milano, 1955, 169 ss.; G. ROMANELLI, *Il trasporto aereo di persone*, cit., 173 ss.

(30) Su cui: P. CHAUVEAU, *Droit aérien*, Paris, 1951, 116 ss.; A. MALINTOPPI, *Diritto uniforme*, cit., 121 ss. e 139 ss.; G. ROMANELLI, *Il trasporto*, cit., 169 ss. In giurisprudenza: C. giust. UE 9 settembre 2015, C-240/14, in *Riv. dir. nav.* 2015, 771 ss., con nota di G. PRUNEDDU, *Spunti in tema di trasporto non assoggettato al regime della convenzione di Montreal*, ed in *Dir. traspr.* 2016, 471 ss., con nota di P. ZAMPELLA, *Dalla Corte di giustizia due prevedibili interpretazioni in tema di trasporto aereo di persone e azione diretta contro l'assicuratore*.

(31) A. MALINTOPPI, *In tema di competenza giurisdizionale*, cit., 731 s., L. AVEZZANO, *Sulle regole di competenza*, cit., 426; più sfumata la posizione di L. M. BENTIVOGLIO, *Sull'applicazione dell'art. 28 (1)*, cit., 425. Nel sistema di Varsavia-l'Aja, come nella Convenzione di Montreal del 1999, la norma strumentale è contenuta nell'art. 1, il cui contenuto va integrato con il disposto dell'art. 2, cfr., *infra*, nt. 124.

(32) A. MALINTOPPI, *Diritto uniforme*, cit., 73 secondo il quale «la norma di applicazione convenzionale e le norme di diritto internazionale privato, in quanto dirette a

con le norme di conflitto, avrebbe permesso di *bypassare* l'indagine volta alla «preventiva individuazione della legge regolatrice» <sup>(33)</sup> del caso concreto <sup>(34)</sup>.

Essi, inoltre, partendo dall'affermazione tralatizia dei giudici, secondo la quale la norma in considerazione avrebbe fissato non solo «i criteri di collegamento per la determinazione della [...] giurisdizione», ma anche «i criteri di competenza interna in ciascuno degli Stati partecipanti» <sup>(35)</sup>, sono pervenuti ad un bivio interpretativo <sup>(36)</sup> in merito alla portata applicativa dell'art. 28 <sup>(37)</sup>, senza, però, assu-

---

predisporre i meccanismi per l'individuazione della legge applicabile alla fattispecie concreta, si pongono l'una rispetto alle altre come norma speciale a norme generali».

<sup>(33)</sup> In questi termini: G. ROMANELLI, *Il trasporto*, cit., 203; sul punto anche: A. MALINTOPPI, *Diritto uniforme*, cit., 72.

<sup>(34)</sup> Più recentemente sul punto: A. LEFEBVRE D'OVIDIO-G. PESCATORE-L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2019, 35 s. secondo i quali «Le convenzioni di diritto uniforme solitamente contengono una norma strumentale che determina l'ambito di applicazione della normativa convenzionale, limitandolo a certi rapporti che (il più delle volte) contengono elementi di estraneità. Ciò consente di affermare il carattere di specialità delle norme convenzionali rispetto alla corrispondente disciplina più generale del codice della navigazione. Tale carattere di specialità va inoltre attribuito anche alle singole norme strumentali rispetto alle disposizioni di diritto internazionale privato che regolano i rapporti della navigazione. Ciò comporta che le norme convenzionali sono norme di applicazione necessaria, perché per la loro applicabilità è sufficiente che il caso da regolare corrisponda alla fattispecie prevista dalla norma strumentale. In altri termini, l'applicabilità della convenzione va accertata preliminarmente (per mezzo della norma strumentale) rispetto alla ricerca della legge applicabile in base alle norme di diritto internazionale privato, sicché la sua applicazione risulta indipendente all'essere o meno il rapporto regolato dalla legge italiana o dalla legge di uno Stato contraente ai sensi del diritto internazionale privato interno (art. 17 l. 31 maggio 1995 n. 218)».

<sup>(35)</sup> Il passo della decisione del Tribunale di Viterbo del 1968, sopra menzionata, si riferiva all'art. 28 della Convenzione di Varsavia come «norma di diritto internazionale con carattere di estraneità avendo per oggetto il territorio di tutti gli Stati aderenti e che fissa non soltanto i criteri di competenza interna in ciascuno degli Stati partecipanti, ma altresì i criteri di collegamento per la determinazione della loro giurisdizione, giacché il verificarsi di uno dei momenti stessi importa spostamento non solo della competenza ma anche della giurisdizione a favore di uno o dell'altro degli Stati stipulanti, in quanto la previsione normativa è costituita non già dal territorio di uno Stato, ma dai vari territori appartenenti ai singoli Stati partecipanti al trattato».

<sup>(36)</sup> In tal senso chiaramente: L. AVEZZANO, *Sulle regole di competenza*, cit., 430; un chiaro riferimento al problema è presente in: A. MALINTOPPI, *In tema di competenza giurisdizionale*, cit. 734 e L. M. BENTIVOGLIO, *Sull'applicazione dell'art. 28 (1)*, cit., 427.

<sup>(37)</sup> Tale ambivalenza interpretativa è stata registrata anche nella giurisprudenza statunitense. Parte di essa, infatti, si è mostrata favorevole a ritenere che l'art. 28 del-

mere una specifica posizione al riguardo, che, per la verità, non è stata assunta neanche dalle Sezioni Unite della Cassazione, nel loro primo intervento sulla norma <sup>(38)</sup>.

4. *Il primo arresto divisivo delle Sezioni Unite sull'art. 28 della Convenzione di Varsavia-l'Aja* — Nel 1993, infatti, il sommo collegio, escludendo l'ammissibilità di un ricorso per regolamento di giurisdizione presentato da un vettore aereo, in quanto la questione da questo sollevata concerneva esclusivamente la competenza territoriale del giudice adito, dopo aver fatto espresso riferimento a convenzioni internazionali «direttamente attributive di competenza a favore di determinati organi giurisdizionali di uno Stato» <sup>(39)</sup>, si è limitato ad af-

---

la Convenzione di Varsavia si limitasse a regolare la sola giurisdizione: *Berner v. United Airlines*, Supreme Court, New York City, 30 gennaio 1956, in *Jurisprudence de droit uniforme* 1965, 61 ss.; (su cui le osservazioni di: C. E. B. MCKENRY JR., *Judicial Jurisdiction under the Warsaw Convention*, in *JALC* 29/1963, 212 ss.); *Spencer v. Northwest*, United States District Court of New York 9 gennaio 1962, in *Dir. aereo* 1965, 334 s.; *Pardonnet v. Flying Tiger*, United States District Court, Northern District of Illinois 19 giugno 1964, in *Dir. aereo* 1968, 50. Secondo un differente orientamento, invece, la norma uniforme avrebbe regolato anche la competenza interna: *Mason v. B.O.A.C.*, United States District Court, Southern District of New York, 15 novembre 1956, in *Jurisprudence de droit uniforme* 1965, 73 s.; *Unicy Biggs v. Cie Alitalia*, District Court of New York 10 aprile 1969, in *Rev. franç. dr. aérien* 1969, 427 s.

<sup>(38)</sup> Cass., sez. un., 15 giugno 1993 n. 6630, in *Dir. trasp.* 1994, 185 ss., con nota di M. S. MONTANARI, *Sull'interpretazione dell'art. 28 della Convenzione di Varsavia*, cit., ed in *Giust. civ.* 1994, I-1, 755 ss., con nota di M. GRIGOLI, *Sull'esegesi dell'art. 28 della Convenzione di Varsavia del 12 ottobre 1929 per l'unificazione di alcune regole relative al trasporto aereo internazionale*. La decisione delle Sezioni Unite si riconnette ad un disastro aereo verificatosi a Cuba il 3 settembre 1989, quando durante il decollo, un aereo dell'*Empresa Consolidada Cubana de Aviación* precipitò, cagionando la morte dei membri dell'equipaggio e di tutti i passeggeri, cittadini italiani, che avevano stipulato un contratto di trasporto per la tratta Milano-l'Avana-Milano, per il tramite dell'agenzia meneghina della medesima compagnia aerea. Gli aventi diritto agirono per il risarcimento dei danni convenendo il vettore davanti al Tribunale di Milano. In tale sede il vettore aereo eccepì il difetto di giurisdizione del predetto Tribunale, ritenendo competente quello di Busto Arsizio, nella cui circoscrizione territoriale era situato il luogo di destinazione del volo (*id est* aeroporto di Malpensa).

<sup>(39)</sup> Le Sezioni Unite, nel caso di specie, si sono riferite agli art. 6 n. 1, 5 n. 1, 2, 3, 5, 8, comma 2 e 9 della Convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968 concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, ratificata e resa esecutiva in Italia, con l. 21 giugno 1971 n. 804 (in G.U. 8 ottobre 1971 n. 254). Si fa presente che l'art. 68 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 (in G.U.C.E. 16 gennaio



fermare che occorre sempre tenere ben distinta «la questione di giurisdizione [...] dalla questione di competenza» (40), anche laddove l'«art. 28 della Convenzione dovesse essere inteso non soltanto come criterio di collegamento ai fini della determinazione dello Stato cui va attribuita la competenza internazionale, ma contemporaneamente come attributivo di competenza interna» *ratione loci* (41).

A fronte di tale decisione interlocutoria, la nostra dottrina si è divisa nella lettura della disposizione, attestandosi su due posizioni contrapposte: l'una restrittiva, l'altra, estensiva.

Per i fautori del primo orientamento, l'interpretazione della previsione non avrebbe potuto essere realizzata attraverso una sua scomposizione logico-precettiva. Conseguentemente il campo di elezione di essa, si sarebbe dovuto circoscrivere alla sola giurisdizione, dal momento la «*procédure*», e, quindi, il complesso delle regole processuali comprensive anche di quelle riferibili alla competenza territoriale *strictu sensu*, sarebbe stata governata dalle legge del «*tribunal*» adito, in virtù del rinvio ad essa operato dal secondo comma della previsione (42).

Viceversa, secondo l'orientamento favorevole a riconoscere un più ampio ambito di operatività alla norma (43), ed incline ad una sua interpretazione testuale e logico-funzionale, la disposizione oltre a dettare i criteri per la determinazione della giurisdizione, avrebbe anche determinato i fori territorialmente competenti all'interno di ciascuno Stato Parte della convenzione.

Questa, infatti, oltre a permettere all'attore di incardinare l'azione di responsabilità contro vettore sul «*territoire d'une des Hautes Parties Contractantes*», lasciava a tale soggetto, nel tentativo arginare il fenomeno del *forum shopping* (44), la possibilità di scegliere tra

---

2001, L 12/1), ha disposto che tra gli Stati membri, fatta eccezione per la Danimarca, le sue disposizioni sostituissero quelle della convenzione di Bruxelles del 1968.

(40) In questi termini: Cass., sez. un., 15 giugno 1993 n. 6630, cit.

(41) Le Sezioni Unite condannarono il vettore ricorrente ai danni per responsabilità processuale aggravata nei confronti di tutti i controricorrenti.

(42) Su tale posizione: M. GRIGOLI, *Sull'esegesi dell'art. 28 della Convenzione*, cit., 757.

(43) In tal senso: M. S. MONTANARI, *Sull'interpretazione dell'art. 28 della Convenzione di Varsavia*, cit., 201 ss. Nella dottrina straniera, in precedenza, su questa stessa posizione: A. ARCHINARD, *Quelques reflexions*, cit., 316.

(44) M. LOPEZ DE GONZALO, *Forum shopping, litispendenza e clausole di scelta del foro: il caso del trasporto marittimo*, in *Dir. comm. internaz.* 1/2002, 163 ss.; F. FERRARI, *Forum shopping e diritto contrattuale uniforme*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.* 2/2002, 575 ss.

quattro «fori» <sup>(45)</sup> alternativi, coincidenti con i «tribunali dei luoghi nei quali» avrebbe potuto «essere assicurata al vettore una più agevole tutela giudiziaria», perché riferibili, tutti, a suoi specifici «centri di interesse» <sup>(46)</sup>, operando, così, un equo temperamento tra le diverse posizioni delle parti litigiose.

La prospettata ricostruzione trovava un argomento di conforto, in primo luogo, nei lavori preparatori della norma. Nel progetto CITEJA essa, infatti, contemplava anche un ulteriore foro, quello del tribunale del luogo dell'incidente nel caso di mancato arrivo dell'aeromobile a destinazione, che fu, però, espunto nella versione definitiva, proprio perché in un momento storico nel quale si voleva favorire lo sviluppo dell'industria aeronautica, l'applicazione di tale criterio avrebbe reso molto più complessa ed onerosa la difesa in giudizio del vettore-convenuto, il quale in un ambito territoriale aprioristicamente non definito, avrebbe potuto anche non disporre di un'articolazione operativa di riferimento <sup>(47)</sup>.

Anche ulteriori ragioni di carattere sistematico inducevano ad attribuire alla previsione un contenuto composito, in special modo, laddove questa fosse stata letta in collegamento con altre due norme convenzionali: gli art. 32 e 24.

La prima previsione contribuiva ad avvalorare l'interpretazione estensiva, giacché faceva uso per ben due volte del termine «*competence*», il quale nella lingua francese, sotto il profilo tecnico-giuridico, evoca non solo la competenza giurisdizionale, ma anche quella inter-

---

<sup>(45)</sup> In dottrina sono propensi a qualificare tali fori come tassativi: S. BUSTI, *I fori competenti*, cit., 50; S. BUSTI, *Contratto di trasporto aereo*, cit., 821; M.M. COMENALE PINTO, *Problemi di giurisdizione*, cit., 11.

<sup>(46)</sup> M. S. MONTANARI, *Sull'interpretazione dell'art. 28 della Convenzione di Varsavia*, cit., 202; A.I.MENDELSON-R. LIUEX, *The Warsaw Convention Article 28, the Doctrine of Forum Non Conveniens, and the Foreign Plaintiff*, in JALC 68/2003,79.

<sup>(47)</sup> A. GIANNINI, *La Convenzione di Varsavia per l'unificazione di alcune norme sul trasporto aereo internazionale*, Roma, 1929, 76 riferisce che la materia trattata dall'art. 28 era originariamente disciplinata dall'art. 26 del Progetto del CITEJA, secondo il quale: «*L'action en responsabilité devra être portée, au choix du demandeur, dans un des États Contractants soit devant le tribunal du siège principal de l'exploitation ou de lieu ou celle-ci possède un établissement par le soin duquel le contrat a été conclu, soit devant celui du lieu de destination ou, en cas de non arrivée de l'aéronef, du lieu de l'accident. / En cas de mort, toutes actions devront être portées devant le premier tribunal qui aura été régulièrement saisi. / La procédure sera réglée par la loi du tribunal saisi; toutefois, aucune formalité particulière ou caution ne peut être exigée du demandeur à raison de sa nationalité*».

na <sup>(48)</sup>. Essa, infatti, sanzionava con la nullità tutte le clausole del contratto di trasporto e di ogni altra convenzione particolare, anteriori al verificarsi del danno, dirette a derogare alle norme uniformi, attraverso la determinazione della legge applicabile o la modifica delle «*règles de compétence*», e riconosceva, nel caso del solo trasporto di merci, la validità delle clausole di arbitrato, quando effettuato nei luoghi di «*compétence des tribunaux prévus à l'art. 28, alinéa 1*» <sup>(49)</sup>.

Per l'orientamento di pensiero in rilievo, i quattro fori enumerati nell'art. 28 oltre ad essere tra di loro alternativi ed inderogabili si sarebbero caratterizzati anche all'insegna dell'esclusività, connotato, quest'ultimo, desumibile dal collegamento della norma con il contenuto precettivo dell'art. 24 del medesimo testo uniforme <sup>(50)</sup>.

---

<sup>(48)</sup> In merito ampiamente: M.S. MONTANARI, *Sull'interpretazione dell'art. 28 della Convenzione di Varsavia*, cit., 205 (in specie nt. 25); S. BUSTI, *Contratto di trasporto aereo*, cit., 829 (nt. 952).

<sup>(49)</sup> Secondo l'art. 32 della Convenzione di Varsavia-l'Aja «*Sont nulles toutes clauses du contrat de transport et toutes conventions particulières antérieures au dommage par lesquelles les parties dérogeant aux règles de la présente Convention soit par une détermination de la loi applicable, soit par une modification des règles de compétence. Toutefois, dans le transport des marchandises, les clauses d'arbitrage sont admises, dans les limites de la présente Convention, lorsque l'arbitrage doit s'effectuer dans les lieux de compétence des tribunaux prévus à l'art. 28, alinéa 1*». Nella Convenzione di Montreal del 1999, la norma corrispondente alla prima parte dell'art. 32 è confluita nell'art. 49, rubricato, nella versione francese «*Obligation d'application*» ed in quella inglese «*Mandatory application*»; essa, nella versione in lingua francese dispone che «*Sont nulles et de nul effet toutes clauses du contrat de transport et toutes conventions particulières antérieures au dommage par lesquelles les parties dérogeraient aux règles de la présente convention, soit par une détermination de la loi applicable, soit par une modification des règles de compétence*». La previsione racchiusa nella seconda parte dell'art. 32 della Convenzione di Varsavia-l'Aja, che sancisce, per il trasporto merci, la validità delle clausole di arbitrato, allorché questo si svolga nei luoghi «*de compétence des tribunaux prévus à l'art. 28, alinéa 1*» trova, nella Convenzione di Montreal, parziale corrispondenza nei primi due commi dell'art. 34 rubricato, nella versione francese «*Arbitrage*» ed in quella inglese «*Arbitration*». Tali previsioni, nella versione francese stabiliscono che: «*Sous réserve des dispositions du présent article, les parties au contrat de transport de fret peuvent stipuler que tout différend relatif à la responsabilité du transporteur en vertu de la présente convention sera réglé par arbitrage. Cette entente sera consignée par écrit. / La procédure d'arbitrage se déroulera, au choix du demandeur, dans l'un des lieux de compétence des tribunaux prévus à l'article 33*».

<sup>(50)</sup> Il testo dell'art. 24 della Convenzione di Varsavia-l'Aja è riportato, *supra* nella nt. 24. La corrispondente previsione nella Convenzione di Montreal del 1999 è consacrata nell'art. 29 rubricato «*Principe des recours*» secondo al quale «*Dans le transport de passagers, de bagages et de marchandises, toute action en dommages-intérêts, à quel titre que ce soit, en vertu de la présente convention, en raison d'un contrat ou d'un acte illicite ou pour toute autre cause, ne peut être exercée que dans les conditions et li-*

Quest'ultimo avrebbe, infatti, sottoposto l'azione di responsabilità contro il vettore ai limiti ed alle «condizioni dettate» non solo «dalle norme sostanziali in materia di responsabilità del vettore», ma anche da quelle «di contenuto procedurale», quali quelle riferibili alla «competenza per territorio»<sup>(51)</sup>, finendo, così, per riconoscere una valenza meramente residuale all'ampiezza del rinvio, operato nel secondo comma dell'art. 28, alla legge del tribunale adito per la «*procédure*»<sup>(52)</sup>.

Nel corso degli anni successivi, di fronte alla mancanza di una pronuncia giurisdizionale, capace di direzionare autorevolmente l'interpretazione dell'art. 28, nella giurisprudenza di merito si è spesso assistito ad un travisamento interpretativo della previsione, ad opera, soprattutto, dei giudici di pace, i quali, come rilevato in dottrina<sup>(53)</sup>, sono spesso pervenuti a trasporre letteralmente in italiano il termine «*tribunal*», usato nel secondo comma della norma, e non anche come sinonimo di autorità giudiziaria, finendo, così, per riconoscere la competenza territoriale ed anche quella funzionale del tribunale ordinario<sup>(54)</sup>.

Il dibattito divisivo di cui si è dato conto si è rivitalizzato e, per certi versi acuito, a seguito dell'entrata in vigore della Convenzione di Montreal del 1999<sup>(55)</sup>, che oltre a non aver dissipato ogni dubbio

---

*mites de responsabilité prévues par la présente convention, sans préjudice de la détermination des personnes qui ont le droit d'agir et de leurs droits respectifs. Dans toute action de ce genre, on ne pourra pas obtenir de dommages-intérêts punitifs ou exemplaires ni de dommages à un titre autre que la réparation».*

(51) M.S. MONTANARI, *Sull'interpretazione dell'art. 28 della Convenzione di Varsavia*, cit., 209, il quale ha, altresì, rilevato come «Il particolare regime di responsabilità previsto dalla Convenzione, destinato a derogare la normativa interna, è dunque il prodotto della combinazione di norme diverse, l'apporto di ognuna delle quali risulta in egual misura essenziale per la formazione di una disciplina unitaria e completa, ed è quindi evidente che l'applicazione esclusiva delle norme internazionali rispetto a quelle nazionali non può essere limitata a talune norme ed esclusa per altre».

(52) M. COTTONE, *Sulla interpretazione del concetto di "place of business" del vettore, quale criterio di individuazione del foro competente nella disciplina uniforme del trasporto aereo*, in *Giureta* VI/2007.

(53) Sul punto l'analisi di: M. BENOZZO, *L'art. 28 della Convenzione di Varsavia tra competenza giurisdizionale e competenza funzionale*, in *I contratti* 1/2005, 98 ss.; F. RUSSO, *Su alcune questioni di giurisdizione e competenza in materia di trasporto aereo*, in *Dir. trasp.* 2006, 771 ss.

(54) Sul punto Cass. 4 maggio 2016 n. 8901, cit.

(55) È opportuno precisare che l'art 46 della Convenzione di Montreal contempla una giurisdizione addizionale per le azioni contro il vettore operativo. La norma, nella versione in lingua francese, rubricata «*Jurisdiction annexe*» dispone, infatti, che

interpretativo in merito al dilemma giurisdizione/competenza ha, anche, sollevato problemi di carattere ermeneutico legati al multilinguismo <sup>(56)</sup>.

Nonostante la specifica intitolazione della rubrica dell'art. 33 «*Jurisdiction*» (nel testo ufficiale in lingua inglese) - «*Jurisdiction compétente*» (nel testo ufficiale in lingua francese) <sup>(57)</sup>, che sembra poter fornire un ulteriore argomento di conforto alla linea di pensiero restrittiva <sup>(58)</sup>, i fautori della tesi estensiva, oltre a far leva sul-

---

«*Toute action en responsabilité, prévue à l'article 45, doit être portée, au choix du demandeur, sur le territoire d'un des États parties, soit devant l'un des tribunaux où une action peut être intentée contre le transporteur contractuel, conformément à l'article 33, soit devant le tribunal du domicile du transporteur de fait ou du siège principal de son exploitation*». Tale previsione trova il suo referente normativo, a livello internazionale, nell'art. VIII della Convenzione supplementare alla Convenzione di Varsavia per l'unificazione di alcune norme sul trasporto aereo internazionale eseguito da persona diversa dal vettore contrattuale, adottata a Guadalajara (Messico) il 18 settembre 1961, alla quale il nostro Paese ha aderito con l. 11 giugno 1967 n. 459 (in G.U. 28 giugno 1967 n. 161). Secondo quanto previsto dall'art. VIII di tale strumento uniforme «*Toute action en responsabilité, prévue à l'article VII de la présente Convention (id est azione contro il vettore operativo, n.d.r.), doit être portée, au choix du demandeur, soit devant l'un des tribunaux où une action peut être intentée au le transporteur contractuel, conformément à l'article 28 de la Convention de Varsovie, soit devant le tribunal du domicile du transporteur de fait ou du siège principal de son exploitation*». In dottrina sul punto: S. BUSTI, *I fori competenti*, cit., 47 s.; S. BUSTI, *Contratto di trasporto aereo*, cit., 819 s. In giurisprudenza secondo Cass., sez. un. (ord.) 29 luglio 2003 n. 11648, in *Dir. trasp.* 2004, 987 ed in *Int'l Lis* 1/2003-2004, 33 ss., con nota di P. BERTOLI, *Incidenti aerei, danni alla persona, criteri di competenza giurisdizionale e possibilità di forum shopping (in margine al disastro del "Catallo")* «Ai sensi delle convenzioni internazionali in materia di trasporto aereo internazionale (in particolare della convenzione di Guadalajara del 18 settembre 1961), la giurisdizione italiana in ordine all'azione di responsabilità promossa nei confronti del vettore contrattuale, avente sede in Italia, si estende all'azione proposta contro il vettore di fatto (per tale intendendosi colui che, in base ad autorizzazione data dal vettore contrattuale, effettua tutto parte del trasporto pattuito), quantunque quest'ultimo abbia all'estero il domicilio o la sede principale. Detta estensione della giurisdizione così individuata opera anche rispetto alle azioni di garanzia contro il medesimo vettore di fatto esercitate dal vettore contrattuale e dalla di lui società assicuratrice convenuti in giudizio dal danneggiato».

<sup>(56)</sup> M.M. COMENALE PINTO, *La responsabilità del vettore aereo*, cit., 98 s.; C. MEDINA, *Competenza e giurisdizione nella convenzione di Montreal*, cit., 149; J. MCKAY, *The Refinement of the Warsaw System: Why the 1999 Montreal Convention Represents the Best Hope for Uniformity*, in *Case Western Reserve Journal of International Law* 34/ 2002, 90 s.

<sup>(57)</sup> In merito: M. BENOZZO, *L'art. 28 della Convenzione di Varsavia*, cit., 101. Si evidenzia, altresì, che nella Convenzione di Varsavia-l'Aja gli articoli non erano contraddistinti da una rubrica.

<sup>(58)</sup> In tal senso S. M. CARBONE, *Criteri di collegamento giurisdizionale e clausole arbitrali nel trasporto aereo: le soluzioni della Convenzione di Montreal del 1999*, in *Riv. dir. int. priv. proc.* 1/2000, 10.

la complessità della formulazione dell'art. 33.1<sup>(59)</sup>, hanno rimarcato come per il suo tramite il legislatore uniforme avesse voluto «evitare uno scollamento tra la competenza internazionale e quella interna territoriale», che avrebbe potuto essere «foriero di complicazioni all'esercizio dell'azione di responsabilità»<sup>(60)</sup> e compromettere, così, il diritto del danneggiato ad ottenere una decisione da parte dei giudici dello Stato investito di giurisdizione<sup>(61)</sup>.

Essi, inoltre, hanno trovato un ulteriore argomento di supporto, nella formulazione testuale delle norme che hanno introdotto, nella Convenzione di Montreal, la cosiddetta quinta giurisdizione<sup>(62)</sup> (art. 33, commi 2 e 3)<sup>(63)</sup>.

---

<sup>(59)</sup> S. BUSTI, *I fori competenti*, cit., 59; S. BUSTI, *Contratto di trasporto aereo*, cit., 829; C. PUNZI, *La risoluzione delle controversie concernenti il risarcimento dei danni*, in *La nuova disciplina del trasporto aereo. Commento alla Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999* (a cura di L. TULLIO), Napoli, 2006, 326 s.; C. PUNZI, *La risoluzione delle controversie concernenti il risarcimento dei danni nel trasporto aereo e la Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999*, in *Ry7iv. dir. proc.* 3/2005, 641.

<sup>(60)</sup> S. BUSTI, *I fori competenti*, cit., 61; S. BUSTI, *Contratto di trasporto aereo*, cit., 830 s.

<sup>(61)</sup> S. BUSTI, *I fori*, cit., 60 s.; S. BUSTI, *Contratto di trasporto aereo*, cit., 830. Secondo tale autore, infatti, «Il foro del luogo di destinazione del trasporto potrebbe non rientrare, secondo le diverse normative nazionali in materia di processo tra quelli competenti per territorio a conoscere della domanda di risarcimento. Se si ritenesse la sua indicazione, da parte del predetto disposto sul trasporto aereo internazionale, come riferita soltanto alla giurisdizione, si dovrebbe allora cercare, nello Stato da essa investito, un foro territorialmente competente secondo le regole processuali di tale Paese; ma se in quest'ultimo non si trovasse, nella fattispecie oggetto di controversia, nessuno dei fori indicati da tali regole e se le parti in causa non si accordassero sulle questioni di competenza territoriale o non fosse per ipotesi possibile una siffatta intesa, si dovrebbe concludere per l'impossibilità di ottenere una pronuncia nel merito da parte dei giudici dello Stato stesso. Ma allora si finirebbe col privare il danneggiato proprio di quella possibilità di scelta tra più fori competenti che la Convenzione mira invece a garantirgli per bilanciare la situazione di potenziale vantaggio derivante al vettore dalla garanzia di essere convenuto, come subito si dirà, in un luogo dove può disporre d'un minimo di organizzazione anche se non a livello di rappresentanza».

<sup>(62)</sup> Una versione, di ben più ampia portata, della cosiddetta quinta giurisdizione era stata già preconizzata dall'art. XII del Protocollo di Guatemala City del 1971. Tale norma, infatti, disponeva che fosse aggiunto un secondo paragrafo all'art. 28 della Convenzione di Varsavia-l'Aja del seguente tenore letterale «*In respect of damage resulting from the death, injury or delay of a passenger or the destruction, loss, damage or delay of baggage, the action may be brought before one of the Courts mentioned in paragraph 1 of this Article, or in the territory of one of the High Contracting Parties, before the Court within the jurisdiction of which the carrier has an establishment if the passenger has his domicile or permanent residence in the territory of the same High Contracting Party*».

Per costoro, infatti, la portata di questo nuovo e composito criterio di collegamento, applicabile solo ai danni derivanti da morte o lesioni subite dal passeggero <sup>(64)</sup>, si sarebbe dovuta circoscrivere alla sola competenza internazionale <sup>(65)</sup> giacché, nelle relative previsioni, non vi sarebbe stato alcun riferimento «a determinate circo-

---

*ting Party*». In dottrina: G. RINALDI BACCELLI, *Analisi critica del Protocollo di Guatemala del 1971*, in *Dir. aereo* 1974, 181 ss. (in specie 223); A.I. MENDELSON-R. LIUEX, *The Warsaw Convention Article 28*, cit., 82 ss.; S. POLLASTRELLI, *Il rimedio della quinta giurisdizione e dell'efficacia sulla tutela dell'utente consumatore*, in *Studi in onore di Elio Fanara* (a cura di U. LA TORRE, G. MOSCHELLA, F. PELLEGRINO, M. P. RIZZO, G. VERMIGLIO), I, Milano, 2006, 335 ss.

<sup>(63)</sup> Cfr., *supra*, nt. 9.

<sup>(64)</sup> Nell'art. 33 della Convenzione di Montreal la formulazione delle previsioni relative alla quinta giurisdizione è frutto di un compromesso tra opposti interessi, giacché il radicamento dell'azione contro il vettore nel luogo del domicilio del passeggero danneggiato, è stata sottoposta a stringenti requisiti. Se, infatti, fosse stato adottato, quale criterio di collegamento, il luogo del domicilio del passeggero *sic et simpliciter*, quest'ultimo, laddove danneggiato, in un sistema disciplinare privo di limiti risarcitori per i danni alla persona, avrebbe certamente potuto ottenere un ristoro del pregiudizio subito adeguato ai propri livelli di reddito, soprattutto negli *high compensation country* (sul punto i rilievi di S. M. CARBONE, *Criteri di collegamento giurisdizionale*, cit., 6 ss.). Tale soluzione liberale sarebbe stata eccessivamente onerosa per quei vettori che avessero «operato collegamenti soltanto fra Stati appartenenti ad aree ancora in via di sviluppo», dal momento che si sarebbero potuti trovare a risarcire un «passeggero residente in uno Stato con alti redditi *pro capite*, sulla base dei livelli risarcitori praticati in quella giurisdizione, senza aver ragionevolmente potuto tenere conto di tale rischio» (in questi termini: M.M. COMENALE PINTO, *Problemi di giurisdizione*, cit., 12). Di qui, la scelta positiva di subordinare l'operatività del criterio di collegamento a precise condizioni riferibili, da un lato, al passeggero-danneggiato, dall'altro, al vettore. La previsione richiede, infatti, che la residenza principale e permanente del passeggero coincida con il luogo in cui questo abbia fissato, al momento dell'incidente, la propria permanente dimora, senza che presenti, al riguardo, rilevanza alcuna la nazionalità posseduta. Essa, inoltre, subordina l'operatività del criterio al fatto che il vettore, in tale luogo, svolga servizi di trasporto aereo di passeggeri avvalendosi di mezzi di sua proprietà o di mezzi di altri vettori, di cui abbia acquistato la disponibilità in base ad accordi commerciali ed, inoltre, che in tale luogo eserciti la propria attività in edifici di sua proprietà o presi in locazione ovvero appartenenti ad altri vettori e dei quali abbia acquistato la disponibilità in base ad un accordo commerciale. In dottrina sul punto: A. ZAMPONE, *Le nuove norme sulla responsabilità del vettore*, cit., 18; M.M. COMENALE PINTO, *La responsabilità del vettore aereo*, cit., 116 s.; M. BRIGNARDELLO-E.G. ROSAFIO, *Il contratto di trasporto aereo di persone*, in *I contratti del trasporto* opera diretta da F. MORANDI), I, Bologna, 2013, 9 ss.

<sup>(65)</sup> S. BUSTI, *I fori competenti*, cit., 70 s.; S. BUSTI, *Contratto di trasporto aereo*, cit., 838 s.; C. PUNZI, *La risoluzione delle controversie concernenti il risarcimento dei danni, La nuova disciplina del trasporto aereo. Commento alla Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999*, cit., 326 s.; C. PUNZI, *La risoluzione delle controversie*, cit., 641.

scrizioni giudiziarie all'interno d'uno Stato contraente»<sup>(66)</sup>, presente, invece, nelle norme relative ai tradizionali quattro fori riproposte, nel disposto dell'art. 33, comma 1, della Convenzione di Montreal.

5. *Le decisioni complementari del 2005 sulla portata applicativa dell'art. 28* — Nel 2005, dopo ben dodici anni dal primo arresto sull'art. 28 della Convenzione di Varsavia-l'Aja, la suprema Corte è nuovamente intervenuta su questa disposizione, applicabile *ratione temporis*, con due importanti pronunce, entrambe focalizzate sulla delimitazione dell'ambito di operatività della previsione<sup>(67)</sup>.

Nella prima (ord. 26 maggio 2005 n. 11183), i giudici dopo aver premesso che l'inserimento di disposizioni sulla competenza giurisdizionale degli Stati contraenti, nel testo di una convenzione internazionale, risponde all'esigenza di garantire che, nell'applicazione di essa «non venga pregiudicato il disegno unitario, che caratterizza» il regime uniforme, hanno ricondotto l'art. 28 nel novero delle disposizioni preordinate ad impedire «conflitti tra giudicati diversi».

Attraverso questa norma, infatti, il legislatore uniforme avrebbe predisposto «un meccanismo operativo atto a consentire l'individuazione dello Stato aderente, ove radicare la giurisdizione delle controversie relative al trasporto aereo internazionale», fissando, così, «la cosiddetta competenza giurisdizionale tra vari fori alternativi» tutti meri «criteri di collegamento giurisdizionale» e non anche di

---

<sup>(66)</sup> In questi termini: S. BUSTI, *I fori*, cit., 71; S. BUSTI, *Contratto di trasporto aereo*, cit., 839.

<sup>(67)</sup> Cass. (ord.) 26 maggio 2005 n. 11183, in *Dir. trasp.* 2007, 147 ss. e Cass. 15 luglio 2005 n. 15028, in *Dir. trasp.* 2007, 151 ss., entrambe oggetto di commento da parte di D. RAGAZZONI, *Competenza giurisdizionale e competenza territoriale nel trasporto aereo* e di P. BERTOLI, *Competenza giurisdizionale e competenza territoriale nelle Convenzioni di Varsavia e Montreal sul trasporto aereo internazionale*, in *Int'l Lis* 3-4/2006, 139 ss. Sull'ultima delle decisioni menzionate, cfr., anche le osservazioni di: F. RUSSO, *Su alcune questioni*, cit., 771 ss. e di F. M. ANDREANI, *Convenzione di Varsavia ed individuazione del foro competente per le azioni di responsabilità*, in *The Aviation & Maritime Journal* 4/2005, 11 s. Si evidenzia che Cass. 26 maggio 2005 n. 11183, è stata oggetto di commento anche da parte di C. MEDINA, *Giurisdizione e competenza nel diritto internazionale uniforme del trasporto aereo*, in *Dir. mar.* 2007, 810 ss. Nella giurisprudenza di merito: G. Pace Pistoia 31 ottobre 2009, in *Riv. dir. nav.* 2010, 741 ss., con nota di B. COSSU, *La tutela del passeggero nel trasporto aereo internazionale in caso di ritardo e perdita del bagaglio*.



«competenza», lasciata, invece, «al regime interno dell'ordinamento giuridico, in cui l'attore decide di iniziare il giudizio»<sup>(68)</sup>.

Nel secondo intervento (Cass. 15 luglio 2005 n. 15028), la Corte ha, invece, portato a compimento il ragionamento che, con tutta probabilità, non aveva potuto sviluppare a pieno nella decisione 1993. In tale rinnovato contesto, il collegio ha escluso che l'art. 28 costituisse *lex specialis* rispetto ai criteri fissati dal codice di rito, per la determinazione della competenza interna, giacché «il disegno manifestato dal legislatore uniforme», introducendo tale norma, era «stato quello di affidare al criterio del collegamento ad uno dei fori alternativi contemplati dalla norma in oggetto la individuazione dello Stato aderente, in cui [...] radicare la giurisdizione per tali controversie, e di lasciare all'ordinamento giuridico interno la disciplina del processo introdotto innanzi al giudice dello Stato aderente, disciplina necessariamente comprendente le regole della competenza territoriale interna, esse pure regole di "procedura"».

Come prevedibile, questa netta presa di posizione è stata ampiamente criticata dai fautori dell'interpretazione estensiva dell'art. 28 della Convenzione di Varsavia-l'Aja (e 33 della Convenzione di Montreal del 1999)<sup>(69)</sup>, tra i quali si è sviluppata anche un'ulteriore riflessione in ordine alla natura dei quattro fori alternativi, menzionati nella norma.

In base, infatti, ad un indirizzo dottrinale, che potrebbe essere definito eclettico, si è sostenuto che la disposizione oltre a presentare una portata ambivalente, estendendosi anche alla competenza interna *ratione loci*, individuerebbe quattro fori che, contrariamente all'opinione prevalente, non avrebbero carattere esclusivo, ma concorrente «con gli ulteriori eventuali fori individuati secondo le regole proprie del diritto interno»<sup>(70)</sup>.

In tale modo, secondo questa linea di pensiero, all'attore-danneggiato sarebbe sempre e comunque garantita la possibilità di scegliere se «incardinare il giudizio in uno dei fori previsti dall'art. 33 della Convenzione di Montreal (28 della Convenzione di Varsavia), ovvero in uno dei fori di cui agli art. 18 ss. c.p.c. o alle eventuali leggi speciali»<sup>(71)</sup>, dal momento che la previsione uniforme sarebbe funzio-

---

<sup>(68)</sup> Cass. 26 maggio 2005 n. 11183, loc. cit., 148.

<sup>(69)</sup> Per tutti: D. RAGAZZONI, *Competenza giurisdizionale*, cit., 154 ss.

<sup>(70)</sup> F. RUSSO, *Su alcune questioni*, cit., 776.

<sup>(71)</sup> F. RUSSO, *Su alcune questioni*, ult. loc. cit.

nalmente preordinata ad «assicurare una base comune a tutti gli ordinamenti nazionali, garantendo che l'azione civile possa essere incardinata almeno presso i fori individuati dalle Convenzioni»<sup>(72)</sup>.

Ciononostante, le Sezioni Unite della Cassazione, nel 2014, hanno continuato a ribadire il proprio orientamento restrittivo, escludendo la possibilità di operare, nell'interpretazione dell'art. 28, una scomposizione precettiva e, distinguere, in essa, la norma riferibile alla giurisdizione, da quella sulla competenza territoriale<sup>(73)</sup>.

Questa impostazione metodologica avrebbe, infatti, violato l'intima «ratio della disposizione», chiamata a «risolvere conflitti di giurisdizione tra le parti contraenti», come confermato dal rinvio per la «procedure (comprensiva dell'individuazione dei criteri di competenza) alla legge del «tribunal» adito («court» nella versione ufficiale in lingua inglese dell'art. 33.4 della Convenzione di Montreal), inteso come «ufficio giudiziario», e, quindi, come «qualsiasi organo giurisdizionale» chiamato ad esercitare «la funzione di sua competenza in base alle normali regole processuali del proprio Stato di appartenenza»<sup>(74)</sup>.

---

(72) F. RUSSO, *Su alcune questioni*, cit., 770.

(73) Cass., sez. un., 17 ottobre 2014 n. 22035, in *Nuova giur. civ. comm.* 2015, I, 337 ss., con nota di F. FALCONI, *La giurisdizione in materia di trasporto aereo internazionale: l'interpretazione dell'art. 28 della Convenzione di Varsavia al vaglio delle sezioni unite*, oggetto di commento anche in *Dir. comm. int.* 3/2016, 773 ss., ad opera di M. LAZZARONI, *L'art. 28 della Convenzione di Varsavia: criteri di giurisdizione nel trasporto aereo internazionale e individuazione del giudice competente per territorio*, ed in *Diritto & Giustizia* 1/2014, 57 ss., da parte di F. VALERIO, *Responsabilità per danni nel trasporto aereo internazionale: la scelta del foro spetta all'attore*. Nel caso all'esame delle Sezioni Unite, una compagnia di assicurazione, aveva convenuto davanti al Tribunale di Roma un vettore aereo statunitense, per ottenere il rimborso di quanto stessa corrisposto per la perdita, avvenuta durante il trasporto, dei colli di una spedizione, in favore dei soggetti danneggiati (spedizioniere, destinatario statunitense delle merci, venditore ed acquirente delle stesse), nei cui diritti si era surrogata. In primo grado, il tribunale di Roma emise sentenza di condanna nei confronti del vettore aereo, il quale appellò la decisione. La Corte d'appello di Roma, accogliendo le istanze della compagnia aerea, dichiarò il difetto di giurisdizione del giudice italiano e annullò la sentenza di primo grado.

(74) In questi termini: Cass., sez. un., 17 ottobre 2014 n. 22035, cit., che ha concluso la frase aggiungendo «senza contenere alcuno specifico riferimento all'ufficio giudiziario di cui all'art. 9 del nostro codice di rito». In dottrina, sull'interpretazione del termine «tribunal», anche: S. BUSTI, *I fori competenti*, cit., 58; S. BUSTI, *Contratto di trasporto aereo*, cit., 828; A. COLAVOLPE, *L'art. 28 della Convenzione di Varsavia del 1929 e l'(asserita) incompetenza funzionale del Giudice di pace*, in *Dir. tur.* 2/2005, 161, il quale in merito ha osservato come tale lemma debba «intendersi nel senso generico

6. *L'établissement par le soin duquel le contrat a été conclu* — Nel corso del processo evolutivo che ha contraddistinto le pronunce, sin qui esaminate, del giudice di legittimità, una particolare attenzione è stata riservata all'interpretazione del più complesso e problematico criterio di giurisdizione posto dall'art. 28 della Convenzione di Varsavia-l'Aja, rappresentato dal luogo in cui il vettore possiede uno stabilimento a cura del quale il contratto di trasporto è concluso.

Nel 2006 le Sezioni Unite sono pervenute ad enucleare, nel contesto generale del primo comma della richiamata previsione <sup>(75)</sup>, tre criteri di collegamento della giurisdizione rimessi alla scelta dell'attore: il primo rappresentato dal domicilio del vettore (nel caso di specie La Nuova Zelanda) <sup>(76)</sup>, il terzo dal luogo di destinazione del

---

di autorità giudiziaria senza alcuna pretesa di determinazione di una competenza per funzione o materia o valore, ponendosi altrimenti anche il problema di individuare, all'interno dei vari ordinamenti giuridici nazionali, l'organo giudiziario corrispondente, per l'appunto, al "tribunale". Nella giurisprudenza di merito: G. pace Roma (sezione distaccata di Ostia) 14 luglio 2004, in *Dir. tur.* 2/2005, 156 ss., con nota di A. COLAVOLPE, *L'art. 28 della Convenzione di Varsavia*, cit.; G. pace Crotone 28 novembre 2005, in *Dir. trasp.* 2007, 185 ss., con nota di B. FIORE, *Convenzione di Montreal del 1999: convenzione vessatoria?*

<sup>(75)</sup> Cass., sez. un., 14 giugno 2006 n. 13689, in *Giust. civ.* 2007, I, 175 ss., con nota di M.M. COMENALE PINTO, *Giurisdizione ed effettività della tutela del passeggero*, ed in *Resp. civ. prev.* 4/2007, 827 ss., con nota di A. FACCO, *Brevi note in tema di interpretazione del terzo criterio di giurisdizione previsto dall'art. 28 della Convenzione di Varsavia del 12 ottobre 1929* ed in *Dir. trasp.* 2007, 849 ss., con nota di C. VAGAGGINI, *I fori competenti nel trasporto aereo internazionale e la nozione di stabilimento*. Nel caso di specie due passeggeri avevano convenuto davanti al giudice di pace di Salerno un vettore aereo neozelandese, per ottenere il risarcimento dei danni da ritardo subiti nel corso del viaggio Napoli-Papete, lungo la tratta Los Angeles-Papete.

<sup>(76)</sup> E.M. GIEMULLA-R. SCHMID-N. ELHERS, *Warsaw Convention*, Deventer-Boston, 1993, 4 hanno rilevato come tale criterio («*domicilie*» nella versione statunitense e «*ordinary residence*» nella versione inglese) debba essere determinato sulla base della *lex fori*, poiché le regole uniformi non forniscono un specifica definizione di tale termine. G.N. TOMPKINS JR, *Liability Rules Applicable to International Air*, cit., 255 ha evidenziato come «*The carrier's domicile is regarded as its place of incorporation*» ed ha, altresì, rilevato come «*The principal place of business and domicile of an air carrier is where the carrier's central business headquarters is located, which in most cases coincides with the state of incorporation of the carrier*», precisando, tuttavia, che «*Domicile does not mean any place where a carrier conducts substantial business activities*», poiché «*there can be only one principal place of business or domicile of the carrier*» [nella giurisprudenza statunitense: *Wylar v. Korean Airlines Co., Ltd.*, 928 F. 2d 1167 (1991), United State Court of Appeals, District of Columbia, March 29, 1991, as amended April 3, 1991, ha interpretato «*the term "domicile" in Article 28(1) of the Warsaw Convention as a corporation's headquarters and not any place that it does significant business*»]. La differente valenza che il termine «*domicile*» assume nei sistemi giuridici di

*civil e common law* è stata oggetto di particolare attenzione da parte della dottrina italiana. Se, infatti, nei primi, tale luogo, quando riferito alle persone giuridiche, s'identifica con quello in cui è stabilita la loro sede, nei secondi esso, invece, evoca il luogo di *incorporation* dell'impresa, vale a dire il luogo in cui questa è registrata «a prescindere dal luogo in cui essa localizza le sue sedi per scopi operativi» (in questi termini: S. M. CARBONE, *Criteri di collegamento*, cit., 9. Su analoghe posizioni anche: S. BUSTI, *I fori*, cit., 62; S. BUSTI, *Contratto*, cit., 831; C. PUNZI, *La risoluzione delle controversie concernenti il risarcimento dei danni, La nuova disciplina del trasporto aereo*, cit., 321; C. PUNZI, *La risoluzione delle controversie*, cit., 637; C. M.M. COMENALE PINTO, *Problemi di giurisdizione*, cit., 15). F. RUSSO, *Su alcune questioni*, cit., 764 ha identificato il domicilio, con la sede legale della società, rilevando, al contempo, come questa ben possa essere differente dalla sede effettiva. Con riferimento specifico ai criteri posti dall'art. 28 della Convenzione di Varsavia-l'Aja, Cass, sez. un., 17 ottobre 2014 n. 22035, cit., ha precisato che la nozione di domicilio va desunta dalla *lex fori* «e, segnatamente, con riguardo all'art. 25 della stessa L. 1995 n. 218, che relativamente alle società, assimila la sede statutaria a quella effettiva o sede dell'amministrazione da intendersi, come quella in cui hanno concreto svolgimento le attività amministrative e di direzione dell'ente e dove operano i suoi organi amministrativi o i suoi dipendenti con poteri direttivi, ossia il luogo deputato o stabilmente utilizzato per l'accantonamento dei rapporti interni e con i terzi, degli organi e degli uffici in vista del compimento degli affari e della propulsione dell'attività dell'ente», conformandosi, così, a quanto statuito da: Cass. 18 gennaio 1997 n. 497 e Cass. 9 giugno 1988 n. 3910. Le Sezioni Unite, inoltre, dopo aver fatto riferimento alla nozione di «sede effettiva», quale «luogo in cui hanno concreto svolgimento le attività amministrative e di direzione dell'ente», come chiarito anche dalla giurisprudenza di legittimità (Cass., sez. un., 1° febbraio 2010 n. 2224; Cass., sez. lav., 13 aprile 2004 n. 7037, Cass., sez. lav., 28 luglio 2000 n. 9978), sono pervenute ad identificare il «domicilio» delle società con la «sede principale» (Cass. ord. 9 novembre 2012 n. 19473; Cass., sez. lav., 4 ottobre 1988 n. 5359), escludendo «che valga ad inficiare il principio di equiparazione tra sede effettiva e sede legale fissato dall'art. 46 cod. civ., il fatto che talune attività sociali risultino decentrate o che vi sia altro luogo utilizzato come recapito per ragioni organizzative o nel quale si trovi una persona che genericamente curi gli interessi della società stessa o sia preposta ad uffici di rappresentanza, dipendenze o stabilimenti». Si evidenzia, infine, che il 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 (rifusione)] (in G.U.U.E. 20 dicembre 2012, L 315/1), all'art. 63.1 dispone che ai fini della sua applicazione «una società o altra persona giuridica è domiciliata nel luogo in cui si trova: / a) la sua sede statutaria; / b) la sua amministrazione centrale; oppure / c) il suo centro d'attività principale», mentre l'art. 3 del reg. (UE) 2015/848 [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 maggio 2015, relativo alle procedure di insolvenza (G.U.U.E. 5 giugno 2015, L 141/19)], rubricato «Competenza giurisdizionale internazionale» dopo aver sancito che per le procedure di insolvenza il centro degli interessi principali del debitore è il luogo in cui questo «esercita la gestione dei suoi interessi in modo abituale e riconoscibile da terzi» (comma 1), precisa che «Per le società e le persone giuridiche si presume che il centro degli interessi principali sia, fino a prova contraria, il luogo in cui si trova la sede legale. Tale presunzione si applica solo se la sede legale non è stata spostata in un altro Stato membro entro il periodo di tre mesi precedente la domanda di apertura della procedura d'insolvenza».

viaggio (*id est* Polinesia) <sup>(77)</sup>, ed, infine un secondo macro-criterio, tutto incentrato sulla nozione di «*etablissement*», scomponibile a

---

<sup>(77)</sup> Il criterio di collegamento rappresentato dal luogo di destinazione, secondo quanto sostenuto da S. BUSTI, *I fori competenti*, cit., 46.; S. BUSTI, *Contratto di trasporto aereo*, cit., 819 e, più recentemente, da A. FACCO, *Brevi note*, cit., 831, sarebbe stato inserito nelle norme convenzionali in esame per garantire la giurisdizione di almeno uno Stato, dal momento che le regole uniformi sul trasporto aereo internazionale sono applicabili soltanto ai trasporti (internazionali) fra Stati contraenti. Su tale posizione, in precedenza: C. E. B. MCKENRY JR., *Judicial Jurisdiction under the Warsaw Convention*, cit., 215 s. In dottrina si è, altresì, avuto cura di specificare come tale criterio debba essere interpretato alla luce delle previsioni negoziali convenute dalle parti e cristallizzate nel documento di trasporto e non anche sulla base di accadimenti non contemplati dal piano contrattuale e dalla volontà negoziale in esso espressa (su tale posizione: S. M. CARBONE, *Criteri di collegamento*, cit., 9 s.; E.M. GIEMULLA-R. SCHMID-N. ELHERS, *Warsaw Convention*, cit., 9; BUSTI, *I fori competenti*, cit., 67 ss.; S. BUSTI, *Contratto di trasporto aereo*, cit., 835 ss.; C. PUNZI, *La risoluzione delle controversie concernenti il risarcimento dei danni, La nuova disciplina del trasporto aereo*, cit., 323 s.; C. PUNZI, *La risoluzione delle controversie*, cit., 638 s.; F. RUSSO, *Su alcune questioni*, cit., 765 s.; COMENALE PINTO, *Giurisdizione ed effettività della tutela del passeggero*, cit., 178). Nella giurisprudenza statunitense, tra le altre decisioni su tale criterio: *Klos v. Polskie Linie Lotnicze*, [133 F.3d 164 (2d Cir. 1997), US Court of Appeals, Second Circuit, Dec. 8, 1997]. Nel caso analizzato dalla Corte d'Appello statunitense, tre cittadini polacchi che avevano acquistato un biglietto di andata e ritorno Varsavia-New York-Varsavia, subito dopo il decollo da Varsavia persero la vita, a seguito dello schianto dell'aeromobile. I loro eredi agirono per il risarcimento dei danni nei confronti del vettore aereo, il quale pur riconoscendo l'operatività della Convenzione di Varsavia, eccepì la carenza di giurisdizione del giudice adito, quale giudice del luogo di destinazione. La compagnia aerea fu condannata al risarcimento del danno e propose appello. Il giudice di secondo grado riformò la decisione appellata, ritenendo la carenza di giurisdizione del giudice di prime cure *ex art. 28.1* della Convenzione di Varsavia, in quanto il luogo di destinazione doveva ritenersi Varsavia, ancorché i passeggeri avessero manifestato, in vita, la volontà di stabilirsi permanentemente negli Stati Uniti e non tornare più nella loro città di nascita. Su analoghe posizioni: *Swaminathan v. Swiss Air Transport Co.*, [962 F.2d 387 (5th Cir. 1992) United States Court of Appeals, Fifth Circuit, Jun 10, 1992]. In tale fattispecie la Corte d'appello confermò la decisione del giudice di primo grado, che aveva escluso la propria giurisdizione, poiché il biglietto acquistato dal passeggero per la tratta Dakar-Ginevra-New York-Dakar, ancorché aperto quanto a data di ritorno, individuava chiaramente come luogo di destinazione finale del viaggio Dakar (in Senegal) e non anche New York che, invece, rappresentava la meta ultima del viaggio, nelle intenzioni del passeggero, il quale si era determinato ad acquistare il biglietto per la tratta Dakar-Ginevra-New York-Dakar, soltanto perché economicamente più conveniente di un volo diretto. Su posizioni analoghe la dottrina italiana, che ha escluso l'operatività del criterio in considerazione, in favore di giudici del luogo di «*stop over* del servizio, anche se in tale scalo il passeggero interrompa in maniera definitiva il viaggio o il mittente ritiri il carico». La stessa dottrina ha, inoltre, sostenuto che in caso di «volo circolare, cioè con ritorno al luogo di partenza, o di diverse tratte d'un volo unitariamente assunto a proprio carico dal vettore, è l'ultimo aeroporto indicato del biglietto quello della destinazione del passeggero», specificando, altresì, che laddove il volo abbia

sua volta in due sottopartizioni: la sede principale dell'attività vettoriale (Nuova Zelanda) <sup>(78)</sup> ed il luogo in cui il vettore possiede «*un établissement par le soin duquel le contrat a été conclu*», che, nella versione ufficiale in lingua inglese dell'art. 33.1, della Convenzione di Montreal è stato reso come «*a place of business through which the contract has been made*» <sup>(79)</sup>.

---

come destinazione una metropoli servita da diversi scali aeroportuali, si dovrà aver riguardo a quello particolarmente indicato nel documento del trasporto, ben potendo lo scalo in parola essere ricompreso in altra circoscrizione giudiziaria rispetto a quella corrispondente alla città» [in questi termini: S. BUSTI, *I fori competenti*, cit., 67 ss.; S. BUSTI, *Contratto di trasporto aereo*, cit., 836 s.]. Più recentemente A. ZAMPONE, *Spunti di riflessione*, cit., 48 riferisce di un orientamento, affermatosi nella giurisprudenza di merito, che individua il criterio in esame «nell'aeroporto di destinazione della tratta aerea in costanza della quale si è verificato il sinistro» anche in presenza di un volo circolare assumendo, al riguardo, una posizione critica.

<sup>(78)</sup> Secondo S. BUSTI, anche il criterio della *siège principale dell'exploitation* del vettore può dar luogo a interpretazioni contrastanti «soprattutto se si considera come un termine chiaramente riferito al complesso dell'attività imprenditoriale viene, nei vari *Carriage by Air Acts* di recepimento della Conv. Varsavia, tradotto con “*place of business*”: espressione, quest'ultima impiegata anche nella versione in lingua inglese della Conv. di Montreal e riferibile più al volume dei contratti conclusi che alla materiale concentrazione delle operazioni amministrative ed esecutive della Compagnia aerea» [così: S. BUSTI, *I fori competenti*, cit., 62 ss.; S. BUSTI, *Contratto di trasporto aereo*, cit., 832]. Secondo una differente dottrina, tale criterio dovrebbe farsi coincidere con la «sede principale dell'attività del vettore», nonostante «qualche Corte degli Stati Uniti» abbia «ritenuto che una compagnia aerea» possa «avere più di una “*principal place of business*”» (in questi termini: C. PUNZI, *La risoluzione delle controversie concernenti il risarcimento dei danni*, in *La nuova disciplina del trasporto aereo*, cit., cit., 321; C. PUNZI, *La risoluzione delle controversie*, cit., 637). E.M. GIEMULLA-R. SCHMID-N. ELHERS, *Warsaw Convention*, cit., 5 con riferimento al «*Principal place of business*» hanno sottolineato come tale criterio debba riferirsi «*to the carrier's actual centre of management*», rilevando, altresì, che è «*general position that the carrier can only have one principal place of business*»; in termini, pressoché analoghi: J. HEINONEN, *The Warsaw Convention Jurisdiction and the Internet*, in *JALC* 65/2000, 460. In tale ultimo senso nella giurisprudenza statunitense: *Nudo v. Sabena Belgian World Airlines* [207 F. Suppl. 191 (E.D. Pa. 1962) United States District Court, E.D. Pensilvenia, July 2, 1962]. Su analoga posizione si attesta anche G.N. TOMPKINS JR, *Liability Rules*, cit., 255. Con riferimento all'art. 33 della Convenzione di Montreal del 1999, nella giurisprudenza statunitense: *Aikpitanhi v Iberia Airlines of Spain* [553 f. Supp. 2d 872, (E.D. Mich. 2008), United States District Court, E.D. Michigan, Southern Division, Mar 31, 2008].

<sup>(79)</sup> L'esclusione, nell'art. 28 della Convenzione di Varsavia-l'Aja e nell'art. 33 della Convenzione di Montreal, del foro del luogo in cui si è verificato il danno «tra quelli competenti per l'azione in responsabilità contro il vettore», secondo autorevole dottrina, si giustificerebbe in quanto questo comprometterebbe «la possibilità, prevista nel nostro ordinamento, dell'esercizio dell'azione civile in sede penale, considerato che il principale criterio di competenza per territorio in materia penale è quello del

Nell'interpretazione di quest'ultimo momento di collegamento, le Sezioni Unite, conformandosi all'orientamento prevalente in dottrina<sup>(80)</sup>, hanno assunto una posizione piuttosto rigida, peraltro, ribadita nel 2014, con riferimento ad un trasporto di merci<sup>(81)</sup>.

Esse, infatti, hanno ritenuto di non poter identificare tale luogo con quello della conclusione del contratto<sup>(82)</sup>, in considerazione della struttura articolata della previsione. Questa, invero, oltre a presupporre l'esistenza di uno «stabilimento», inteso «nell'ampia accezione di struttura operativa» appartenente o riconducibile al vet-

---

*lucus commissi delicti* (art. 8 del nuovo c.p.p.)» (in questi termini: S. BUSTI, *Contratto di trasporto aereo* cit., 835 (nt. 961). Più recentemente si è osservato che la mancata previsione di detto foro appare «coerente con l'inquadramento della responsabilità vettoriale per le ipotesi previste dalla convenzione nell'ambito della responsabilità contrattuale», rilevandosi, inoltre, che questo luogo «tenuto conto della capacità di muoversi su lunghe distanze propria dei moderni aeromobili» presenta «potenzialmente pochi collegamenti con gli interessi dell'attore», per il quale «ove fosse possibile instaurare l'azione in tale sede, potrebbero derivarne gravi difficoltà sul piano pratico», in questi termini: M.M. COMENALE PINTO, *Problemi di giurisdizione*, cit., 12. In merito all'individuazione della giurisdizione, nel caso di sinistri verificatisi in Europa M. BONA, *Disastri aerei: giurisdizione e competenza territoriale*, in *Danno e resp.* 12/2008, 1190 ha ipotizzato un possibile «problema di coordinamento tra, da un lato, l'art. 33 della Convenzione di Montreal (recepito dal Regolamento CE 889/2002, oltre che ratificato dalla stessa Unione Europea e dagli Stati membri della comunità) e, dall'altro, del Regolamento CE n. 44/2001 soprattutto sul versante dell'art. 5, comma 3, di quest'ultimo provvedimento (corrispondente al disposto dell'art. 7.2 del più recente reg. UE n. 1215/2012, n.d.r.) che individua, quale luogo di criterio alternativo, il luogo in cui si è verificato l'evento dannoso». Alla luce delle disposizioni contenute negli art. 67 e 71 del reg. (CE) n. 44/2001 [corrispondenti agli art. 67 e 71 del reg. (UE) n. 1215/2015, n.d.r.], tale autore perviene ad escludere che l'applicazione delle disposizioni del reg. (CE) n. 44/2001, possa pregiudicare l'operatività dell'art. 33 della Convenzione di Montreal, almeno laddove «il territorio in cui ha avuto luogo il disastro aereo coincida con uno dei luoghi pervisti dall'art. 33» (p. 1191).

<sup>(80)</sup> S. BUSTI, *I fori competenti*, cit., 63 s.; S. BUSTI, *Contratto di trasporto aereo*, cit., 832 ss.; C. PUNZI, *La risoluzione delle controversie concernenti il risarcimento dei danni*, in *La nuova disciplina del trasporto aereo. Commento alla Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999*, cit., 321 s.; C. PUNZI, *La risoluzione delle controversie*, cit., 637 s.; M. LOPEZ DE GONZALO, *Trasporto internazionale marittimo e aereo di passeggeri, danno alla persona, foro competente*, in *Dir. tur.* 3/2005, 250; A. ZAMPONE, *Spunti di riflessione*, cit., 49 ss.

<sup>(81)</sup> Cass, sez. un., 17 ottobre 2014 n. 22035, cit.

<sup>(82)</sup> Su tale posizione sembra, invece, attestarsi: F. RUSSO, *Su alcune questioni*, cit., 765, «almeno nell'ipotesi in cui esso sia stato stipulato presso un agente di viaggio o un soggetto comunque debitamente autorizzato», nonché M. CARBONE, *Criteri di collegamento*, cit., 9 che identifica tale luogo con quello di «acquisto del biglietto», che, invero, può non coincidere con quello di conclusione del contratto e M. BONA, *Disastri aerei giurisdizione e competenza territoriale*, in *Danno e resp.* 12/2008, 1190.

tore<sup>(83)</sup>, prescrive che il contratto di trasporto sia concluso grazie all'intervento di tale compagine organizzativa («*par le soin dequel*» «*through which the contract has been made*») (84).

Una maggiore elasticità interpretativa è stata, invece, mostrata dai giudici italiani, nel valutare il grado di coinvolgimento di questa articolazione vettoriale nel processo di perfezionamento del contratto, avendo essi ritenuto comunque soddisfatto il requisito posto dalla norma, anche laddove l'*etablissement* si sia avvalso, per la conclusione di tale negozio «di un'organizzazione esterna», purché ad esso «contrattualmente» collegata.

È evidente che un approccio estremamente liberale nella lettura complessiva della previsione (85) potrebbe consentire di radicare l'azione di risarcimento contro il vettore aereo, nello Stato contraente, sede del *corpus* esterno all'organizzazione *latu sensu* vettoriale, intervenuta nella conclusione del contratto, rischio particolarmente evidente nel trasporto di persone, per l'intervento massivo che le agenzie di viaggio, hanno svolto e svolgono nel processo di conclusione degli omonimi contratti.

Se, infatti, queste ultime potessero essere qualificate indistintamente come *etablissement* del vettore, per il passeggero danneggiato si aprirebbe la possibilità di convenire la compagnia aerea anche nello Stato contraente in cui l'agenzia avesse fissato la propria sede, ampliandosi, così di molto, il ventaglio delle giurisdizioni competenti, nonostante la tassatività dei fori enumerati negli art. 28.1 della Convenzione di Varsavia-l'Aja e 33.1 della Convenzione di Montreal (86).

---

(83) M.M. COMENALE PINTO, *Problemi di giurisdizione*, cit., 16 qualifica tale struttura operativa come «sede secondaria».

(84) Cass, sez. un., 17 ottobre 2014 n. 22035, cit. In tale pronuncia, le Sezioni Unite hanno condiviso la posizione del giudice di secondo grado, il quale, nell'accogliere l'istanza del vettore appellante, in ordine all'assenza di giurisdizione dell'autorità giudiziaria italiana, aveva ritenuto non provato che lo spedizioniere avesse stipulato il contratto di trasporto con l'organizzazione italiana del vettore aereo statunitense ed, inoltre, che questo si fosse intromesso nella conclusione del contratto di trasporto.

(85) In tale senso: E.M. GIEMULLA-R. SCHMID-N. ELHERS, *Warsaw Convention*, cit., 8 s.

(86) Nella dottrina italiana si è sostenuto che con l'adozione di un'interpretazione estensiva della previsione «si finirebbe per far coincidere *tout court* lo stesso criterio con quello ben più semplice del luogo di conclusione del contratto» rilevandosi, altresì, che di «agenzie di viaggio autorizzate a rilasciare biglietti per conto di un certo vettore aereo può essere cosperso il globo, ma non si può pensare ad esse come un *etablissement o place of business* "posseduto" da tale soggetto" per cui «a maggior ra-



Nel panorama della giurisprudenza internazionale, l'indicatore qui in considerazione ha ricevuto interpretazioni discordanti, poiché accanto ad un orientamento restrittivo, impostosi, per lo più, nei sistemi di *civil law*, si è affermata, in specie nella *common law*, una linea argomentativa maggiormente incline ad una sua interpretazione estensiva <sup>(87)</sup>. Nella giurisprudenza statunitense, ad esempio, si sono ritenuti soddisfatti i requisiti posti dalla norma, anche

---

gione si deve escludere che ad integrare il requisito in parola basti il mandato che le Compagnie aeree sovente si scambiano, soprattutto in caso di accordi di *Interline* o di semplice *Interagency*, per emettere documenti di trasporto l'una per conto dell'altra. Non basta, quindi, che il contratto sia stato concluso da un agente (nel senso di cui all'art. 1742 c.c.) il quale operi con una struttura (azienda) propria, ma occorre che l'organizzazione grazie alla quale sia stato stipulato il contratto di trasporto (oggetto poi della controversia), appartenga, al vettore aereo internazionale e da lui dipenda quale succursale o filiale, che dir si voglia, e non quale sede principale dell'attività o sede sociale che vanno riferite al primo e secondo criterio per determinare la competenza a conoscere dell'azione contro tale soggetto» [così: S. BUSTI, *I fori competenti*, cit., 64 s.; S. BUSTI, *Contratto di trasporto aereo*, cit., 833 s.]. In linea con tale posizione, si è, da altro autore, rilevato che «il precetto convenzionale richiede, in realtà, non solo la stipula del contratto, ma una presenza qualificata del *carrier* nel luogo in cui questo contratto viene stipulato, presenza che si concreta con la riferibilità a lui di una “*place of business*”. Certo non si tratta più della “*principal place of business*”, ma si deve trattare di una sua articolazione organizzativa, che ne realizza la presenza sul territorio diretta e non mediata attraverso terzi. E questo collegamento diretto del *carrier* con il territorio [...] richiede in concreto che, pur prescindendo dalla necessità che sia *in loco* istituita una sede secondaria del vettore, sia stato almeno costituito un qualsiasi ufficio, con personale addetto, dipendente del vettore, abilitato a stipulare contratti di trasporto tra il vettore e gli utenti», in questi termini: C. PUNZI, *La risoluzione delle controversie concernenti il risarcimento dei danni*, in *La nuova disciplina del trasporto aereo. Commento alla Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999*, cit., 322 s.; C. PUNZI, *La risoluzione delle controversie*, cit., 638.

<sup>(87)</sup> L'orientamento restrittivo si è imposto in Francia, nella Confederazione elvetica, mentre quello estensivo si è imposto nella giurisprudenza statunitense e, per certi versi anche nella giurisprudenza tedesca; sul punto si rinvia alla compiuta analisi di A. FACCO, *Brevi note*, cit., 835 ss. In merito anche M. COTTONE, *Sulla interpretazione del concetto di “place of business”*, loc. cit., il quale ha, altresì, posto in evidenza come esista «un atteggiamento restrittivo che attribuisce al dettato normativo un significato connesso al concetto di “appartenenza” dell'ufficio, per il tramite del quale il contratto è stato concluso, alla organizzazione vettoriale», proprio dei Paesi del nostro continente (eccezion fatta per la Germania che si avvicina alla posizione assunta dalla giurisprudenza statunitense) ed un più ampio indirizzo in forza del quale «anche quando un contratto di trasporto» sia «stipulato in virtù di un accordo di *interline* o di *interagency*, si viene a concretizzare un “*carrier's place of business*”», che si viene, così, a svincolare «del tutto dal concetto di appartenenza diretta». Nella dottrina straniera: E.M. GIEMULLA-R. SCHMID-N. ELHERS, *Warsaw Convention*, cit., 6 ss.

in presenza di un'alleanza commerciale di mero fatto tra vettori, finalizzata ad ampliare la rete dei rispettivi canali distributivi <sup>(88)</sup>.

La decisione del 2006 delle Sezioni Unite ha, invece, sul punto adottato una soluzione di compromesso, in quanto ha legittimato un'interpretazione estensiva del criterio soltanto nell'eventualità in cui l'agenzia di viaggio che «effettui la vendita di biglietti di trasporto per il vettore» sia a questo legata da un rapporto contrattuale, nella specie da un appalto di servizi <sup>(89)</sup>, soluzione non ritenuta, invece, praticabile, laddove tale organismo rivesta la qualità di mero agente IATA <sup>(90)</sup>.

Questo assunto non è stato condiviso da parte di quella dottrina <sup>(91)</sup>, che ha cercato di ridimensionare, attualizzandola, la portata del le-

---

<sup>(88)</sup> *Eck v. United Arab Airlines, Inc.* [360 F.2d 804 (2d Circ. 1966), United States Court of Appeals, Second Circuit, May 13, 1966]. Nel caso di specie la signora Martha Eck convenne in giudizio la United Arabian Airlines (UAA) per ottenere il risarcimento dei danni conseguenti alle lesioni da essa subite nel corso della tratta Gerusalemme-Il Cairo da tale vettore operato, che si inseriva in un ben più complesso piano di volo qualificabile, ai sensi della Convenzione di Varsavia-l'Aja, come trasporto internazionale. La viaggiatrice aveva acquistato il biglietto nella sede di Oakland (California) della Scandinavian Airline System (SAS), vettore che aveva curato il suo trasferimento in Europa dagli Stati Uniti, e che aveva ottenuto la conferma della prenotazione dalla sede egiziana della UAA. La Corte appello ritenne che tra le due compagnie esistesse un accordo *interline*, ancorché non formalizzato, modellato sulla falsariga di quelli sviluppati dalla IATA, della quale entrambe erano associate, e, conseguentemente, sostenne che l'ufficio californiano della SAS, integrasse «a place of business», ex art. 28.1 della Convenzione di Varsavia-l'Aja, attraverso il quale il contratto di trasporto era stato concluso. Su tale criterio, anche: *Minn. L. Rev. Editorial Board, Article 28 of the Warsaw Convention: A Suggested Analysis*, in *Minnesota Law Review* 1966, 699 ss., nonché J. HEINONEN, *The Warsaw convention*, cit., 465 ss.

<sup>(89)</sup> Cass., sez. un., 14 giugno 2006 n. 13689, cit. Nel caso di specie la suprema corte non ha ritenuto provato, ai fini dell'operatività del collegamento in esame, che l'agenzia di viaggi, che aveva provveduto alla vendita dei biglietti aerei ai passeggeri, avesse agito sulla base di un contratto concluso con la rappresentanza italiana del vettore aereo, palesandosi, invece, come agente IATA. Sulla natura di tale contratto quale appalto di servizi in giurisprudenza: Cass. 23 aprile 1997 n. 3504, in *Giust. civ. I* 1997, 2132, ed in dottrina le osservazioni di C. VAGAGGINI, *I fori competenti*, cit., 855 ss.

<sup>(90)</sup> È stato, condivisibilmente, rilevato da ZAMPONE, *Spunti di riflessione*, cit., 50 che se nell'interpretazione della norma si attribuisse esclusivo rilievo al «rapporto di rappresentanza tra vettore ed agenzia, trascurando il collegamento contrattuale tecnico-operativo pure richiesto tra il *place of business* del vettore e l'agente» si perverrebbe ad operare una «sostanziale identificazione del *place of business* previsto dalla disposizione in parola con ogni agenzia di viaggi abilitata ad emettere biglietti in nome e per conto del vettore (anche sulla base del mandato agenziale IATA).

<sup>(91)</sup> M. COTTONE, *Sulla interpretazione del concetto di "place of business"*, loc. cit.

game *latu sensu* possessorio <sup>(92)</sup>, che il criterio di collegamento in considerazione instaura tra vettore ed *etablissement*.

Si è, al riguardo, osservato che in un mercato del trasporto ormai ampiamente globalizzato, il ricorso a sistemi di prenotazione telematica «condotti tramite accordi tra le compagnie aeree o tramite accordi con la I.A.T.A» dovrebbe indurre a ritenere che «un'agenzia di viaggi che emette un biglietto, quale agente I.A.T.A.» sia di per sé sufficiente a rappresentare la sede d'affari del vettore» <sup>(93)</sup>.

Questo, infatti, da tale intervento non potrebbe che trarre innegabili benefici economici a fronte dei quali, l'essere convenuto in giudizio in un Paese ove non sia presente «un ufficio di sua appartenenza», non dovrebbe più rappresentare un rischio imprenditoriale intollerabile, considerata la «forte connotazione internazionale», che attualmente contraddistingue la struttura organizzativa delle compagnie aeree <sup>(94)</sup>.

7. *Le difficoltà applicative poste dal criterio del «place of business».* — Il criterio di collegamento di cui si discorre ha sollevato anche ulteriori problemi interpretativi. Difficoltà applicative, ad esempio, si sono registrate nel caso di emissione di biglietti prepagati, acquistati da un soggetto diverso dal passeggero ed emessi in un luogo differente da quello di conclusione del contratto.

Questo tema è stato affrontato e risolto dalla giurisprudenza statunitense, nel caso *Boyar v. Korean Air Line* <sup>(95)</sup>, ove si è operata una netta distinzione tra momento perfezionativo del contratto e la funzione assolta dal titolo di viaggio. Nella fattispecie una signora residente negli Stati Uniti, aveva proceduto all'acquisto di due biglietti

---

<sup>(92)</sup> Particolarmente evidente nell'art. 28.1 della Convenzione di Varsavia-l'Aja e nella versione in lingua francese dell'art. 33.1 della Convenzione di Montreal del 1999, ove è impiegato il verbo possedere. Nella versione in lingua inglese dell'art. 33.1 della Convenzione di Montreal è, invece, fatto uso del verbo avere (*to have*). J. HEINONEN, *The Warsaw convention*, cit., 463 s. ha, al riguardo, osservato che «*The idea of ownership (implied in the verb possider) is not present in the English translation, which simply refers to the places where the carrier "has" a place of business or an establishment*».

<sup>(93)</sup> M. COTTONE, *Sulla interpretazione del concetto di "place of business"*, loc. cit.

<sup>(94)</sup> M. COTTONE, *Sulla interpretazione del concetto di "place of business"*, loc. cit.

<sup>(95)</sup> *Boyar v. Korean Air Line* [664 F. Supp. 1481 (D.D.C. 1987), United States Court for the District of Columbia, February 27, 1987].

aerei per permettere a dei suoi congiunti di effettuare un *round trip* per la tratta Seoul-New York-Detroit-New York-Seoul, e, tal fine si era rivolta ad un agente autorizzato di una compagnia coreana, che aveva sede nel Michigan. Il titolo di viaggio era stato, però, rilasciato ai passeggeri direttamente dal vettore nell'aeroporto di partenza, cosicché la Corte distrettuale, per affermare la giurisdizione degli Stati Uniti sulla base del criterio in considerazione, ha ritenuto il contratto perfezionatosi all'atto della reciproca manifestazione del consenso, nella sede statunitense dell'agente del vettore, per tale ragione suo *etablisement*, e non, invece, all'atto dell'emissione del biglietto aereo, attesa la valenza meramente probatoria che tale documento assolve in relazione all'avvenuta conclusione del contratto di trasporto <sup>(96)</sup>.

Maggiori ed ancor più delicate questioni interpretative sull'*etablisement/place of business* del vettore si pongono nel caso di acquisto *on-line* del biglietto aereo, problema affrontato per la prima volta, dalla nostra giurisprudenza, proprio nell'ordinanza n. 18257 del 2019 <sup>(97)</sup>.

È evidente che l'utilizzo del web come luogo di attività negoziale solleva il problema dell'individuazione della sede dei rapporti giuridici, che li prendono vita. L'asservimento della tecnica alle istanze globalizzanti ha, infatti, permesso lo sviluppo di «uno spazio astratto e artificiale, che non risiede nella fisicità di alcun punto terrestre», ed ha, conseguentemente, imposto una «differente concezione di tempo e spazio» <sup>(98)</sup>.

In effetti, la rete telematica, come è stato acutamente osservato «costituisce e determina il proprio "spazio"», che è «un non-luogo

---

<sup>(96)</sup> In merito al luogo di conclusione del contratto cfr.: *Shen v Japan Airlines* [918 F. Suppl. 686 (S.D.N.Y), aff'd, 43 F. 3d 1459 (2d Cir. 1994), United States District Court, S.D. New York, May 23, 1994]. In tale fattispecie gli attori, che avevano acquistato dalla Japan Airlines (JAL) un *round trip* Shanghai-Tokio-Shanghai, convennero in giudizio il vettore aereo e l'ufficio immigrazione giapponese (*Japan Immigration Bureau — JIB*) per i danni da subiti, per essere stato loro vietato l'ingresso in Giappone ed essere stati riportati in Cina. La parte attrice sosteneva che il contratto fosse stato concluso a New York, pur avendo acquistato i biglietti a Shanghai per il semplice fatto che aveva usato come mezzo di pagamento una carta American Express e conseguentemente il contratto non poteva considerarsi effettivamente concluso sino a che l'addebito non fosse registrato a New York. La Corte distrettuale esclude, invece, la ricorrenza del terzo criterio di collegamento posto dall'art. 28.1 della Convenzione di Varsavia ritenendo il contratto stipulato in Cina o in Giappone, giacché i titoli di trasporto originali erano stati rilasciati in Cina e quelli sostitutivi in Giappone.

<sup>(97)</sup> Cass. (ord.), sez. un., 8 luglio 2019 n. 18257.

<sup>(98)</sup> N. IRTI, *Geo-diritto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.* I1/2005, 30.

poiché i luoghi appartengono a terra mare aria»<sup>(99)</sup>, mentre quella origina un «sopra mondo»<sup>(100)</sup>, nel quale, «il dove giuridico attende nuovi criteri»<sup>(101)</sup>.

E proprio in considerazione di ciò, le Sezioni Unite si sono interrogate sull'adeguatezza dei momenti di collegamento posti dall'art. 33 della Convenzione di Montreal ed in particolare del *place of business through which the contract has been made* in «un mercato sempre meno condizionato, in fase di perfezionamento ed esecuzione del contratto, dalla localizzazione geografica del vettore», in quanto «l'acquisto del titolo di viaggio avviene *on line* e si perfeziona con la conferma telematica dell'accettazione dell'ordine trasmesso dal cliente», senza alcuna intermediazione materiale del vettore, operata attraverso una sua agenzia o filiale geolocalizzabile.

La centralità del tema oggetto della pronuncia, è del tutto evidente, laddove si consideri che attualmente la rete distributiva dei vettori aerei, oltre ai tradizionali canali, si avvale per lo più di internet<sup>(102)</sup>, che la Convenzione di Montreal ha contribuito a sdoganare quale luogo elettivo di attività negoziale<sup>(103)</sup>, legittimando l'emissione del biglietto aereo in formato elettronico (*ex art. 3, comma, 2*)<sup>(104)</sup>.

Poiché nell'acquisto telematico diretto<sup>(105)</sup>, l'indicatore dello «stabilimento a cura del quale il contratto è concluso», ai sensi dell'art. 33.1 della Convenzione di Montreal, risulta privato di ogni connessione spaziale con strutture operative riferibili al vettore aereo, le Sezioni Unite si sono trovate nella necessità di dover procedere ad un'interpretazione evolutiva di esso, nel tentativo di enucleare un parametro di localizzazione, per la determinazione della giurisdizione, «il più possibile coerente con l'effettività del rapporto contrat-

---

<sup>(99)</sup> N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari 2006, 61.

<sup>(100)</sup> N. IRTI, *Norma e luoghi*, cit., 62.

<sup>(101)</sup> N. IRTI, *Norma e luoghi*, cit., 63.

<sup>(102)</sup> A. ZAMPONE, *Criticità nell'affermazione dei diritti del passeggero nei confronti dei vettori low cost*, in *Dir. trasp.* 2012, 424 ss.

<sup>(103)</sup> M. LOPEZ DE GONZALO, *Trasporto internazionale marittimo e aereo di passeggeri, danno alla persona, foro competente*, in *Dir. tur.* 3/2005, 250; M. COTTONE, *Sulla interpretazione del concetto di "place of business"*, loc. cit.

<sup>(104)</sup> L. ANCIS, *Informazioni e assistenza del passeggero nel trasporto aereo. Il mutamento dei connotati dell'obbligo di protezione*, Napoli, 2017, 18 s.

<sup>(105)</sup> Che per le Sezioni Unite è quello «caratterizzato dal fatto che sia l'accordo che l'esecuzione del contratto avvengono per via telematica».

tuale» e capace, al contempo, di garantire anche una tutela rafforzata del contraente più debole del rapporto, attesa l'intrinseca asimmetria di questo <sup>(106)</sup>.

Procedendo in tale direzione i giudici hanno escluso che il criterio possa essere soddisfatto dalla mera localizzazione fisica del *server*, che rende possibile il perfezionamento telematico del contratto <sup>(107)</sup>, dal momento che questa indagine, oltre ad essere estremamente gravosa per il passeggero, presenterebbe «margini di incertezza inconciliabili con le esigenze contrapposte di radicare precisamente la competenza» internazionale <sup>(108)</sup>.

Di qui la necessità di individuare, in armonia con i principi che governano l'interpretazione dei trattati internazionali <sup>(109)</sup>, il contenuto e lo scopo della disposizione controversa, contestualizzandola nell'ambito del complesso dei criteri posti dall'art. 33 della Convenzione di Montreal, ivi compreso quello della quinta giurisdizione, che ha introdotto, quale parametro di riferimento per la determinazione della giurisdizione, la residenza principale e permanente del danneggiato, seppur con alcuni temperamenti.

Così operando, le Sezioni Unite hanno rilevato che i momenti di collegamento posti dalla norma uniforme nel suo complesso sono stati modulati in maniera tale da «predisporre» non soltanto «indicatori certi o determinabili», come nel caso dell'*etablissement par le soin duquel le contrat a été conclu*, ma anche dei «correttivi idonei a non vanificare l'accesso alla giustizia per i viaggiatori» che «abbiano subito danni ascrivibili alla responsabilità del vettore», i quali — in un'ottica evolutiva — devono ritenersi permeati dal principio di prossimità, il solo che consente, in un «mercato virtuale», di garantire «una tutela rafforzata» del contraente più debole <sup>(110)</sup>.

---

<sup>(106)</sup> S. MAZZAMUTO, *Il contratto: verso una nuova sistematica?*, in *juscivile* 5/2016, 349 ss.

<sup>(107)</sup> In dottrina su tale posizione già: M. COTTONE, *Sulla interpretazione del concetto di "place of business"*, loc. cit.

<sup>(108)</sup> In questi termini si esprime Cass. (ord.), sez. un., 8 luglio 2019 n. 18257, cit.

<sup>(109)</sup> Cfr. in particolare gli art. da 31 a 33 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969, ratificata e resa esecutiva in Italia con l. 25 luglio 1974 n. 112 (in G.U. 16 luglio 1980 n. 193), ove è entrata in vigore il 27 gennaio 1980, i quali, rispettivamente, pongono la «Regola generale per l'interpretazione» (art. 31), fissano i «Mezzi complementari di interpretazione» (art. 32), e disciplinano l'«Interpretazione di trattati autentici in due o più lingue» (art. 33).

<sup>(110)</sup> Secondo le Sezioni Unite questa tutela rafforzata si renderebbe necessaria soprattutto quando «l'attività del vettore aereo abbia carattere internazionale sia in

Pertanto nel mutato «quadro delle modalità di negoziazione delle prestazioni offerte dai vettori aerei», l'applicazione del criterio di cui si discorre in mancanza di ogni riferimento geografico all'*établissement*, ha imposto ai giudici di operarne una rilettura critica, tutta incentrata sul momento perfezionativo del contratto, adottando una prospettiva *consumer-oriented* <sup>(111)</sup>, ben presente nella Convenzione di Montreal <sup>(112)</sup>, oltre che nella legislazione unionale in materia di trasporto aereo <sup>(113)</sup>.

Sulla base di tali premesse metodologiche, le Sezioni Unite hanno ritenuto, in applicazione del principio di prossimità, che l'attore possa esperire l'azione di risarcimento del danno nei confronti del vettore aereo, anche nel territorio dello Stato contraente nel quale l'acquirente del biglietto «sia portato a conoscenza dell'accettazione della proposta formulata con l'invio telematico dell'ordine e verosimilmente del corrispettivo», fatto coincidere con il luogo del suo domicilio <sup>(114)</sup>, che rappresenta l'«unico indicatore fornito di adeguato

---

relazione ai beni e servizi offerti, sia in relazione agli itinerari, sia in relazione alla lingua e alla moneta utilizzate per gli acquisti telematici, diverse da quelle in uso nello Stato di riferimento della compagnia aerea e il vettore abbia inteso realizzare una rete globalizzata di offerte di titoli di viaggio mediante la rete telematica».

<sup>(111)</sup> Il principio di prossimità cui si sono riferite le Sezioni Unite della Cassazione non appare del tutto coincidente con il concetto di prossimità impiegato dalla Corte di giustizia, il quale, nell'ottica di ottimizzazione del processo, impone l'esistenza di una stretta correlazione tra il contratto ed il giudice. In merito cfr.: C. giust. UE 3 maggio 2007, C-386/05 (*Color Drack GmbH c. Lexx International Vertriebs GmbH*) (punti 22 e 40); C. giust. UE 9 luglio 2009, C-204/08 (*P. Rehder c. Air Baltic Corporation*) (punto 32).

<sup>(112)</sup> J. HEINONEN, *The Warsaw convention*, cit., 486 s. A. ZAMPONE, *Le nuove norme sulla responsabilità del vettore*, cit., 18.

<sup>(113)</sup> Reg. (CE) n. 2027/97 del Consiglio del 9 ottobre 1997 sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti (in G.U.C.E. 17 ottobre 1997, L 285/1), modificato dal reg. (CE) 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 (in G.U.C.E. 30 maggio 2002, L 140/2); 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 (in G.U.U.E. 17 febbraio 2004, L 46/1); reg. (CE) n. 1107/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo (in G.U.U.E. 26 luglio 2007, L 204/1). In dottrina: M.M. FRANCISSETTI BROLIN, *La tutela dei passeggeri nel trasporto aereo*, in *Contratto e impresa/Europa* 2/2012, 987 ss.

<sup>(114)</sup> Secondo quanto sostenuto da M. COTTONE, *Sulla interpretazione del concetto di "place of business"*, loc. cit., «la scelta di far coincidere il luogo di conclusione del

grado di determinazione e prevedibilità», capace, altresì, di contenere il rischio del *forum shopping* <sup>(115)</sup>.

I giudici italiani nell'ordinanza del 2019 sono pervenuti ad lettura interpretativa del criterio in esame, per certi versi analoga, nel risultato, a quella effettuata dalla giurisprudenza statunitense nella decisione *Polanski v Klm Royal Ditch Airlines*, che, però, ha avuto ad oggetto l'art. 28 della Convenzione di Varsavia-l'Aja <sup>(116)</sup>.

Nel caso di specie l'attore, un cittadino statunitense residente ad Escondido in California, aveva prenotato via internet, dal computer della propria abitazione, un biglietto aereo per la tratta Los Angeles-Varsavia, con scalo ad Amsterdam, dal sito del vettore KLM Royal Dutch Airlines, avente domicilio e sede nei Paesi Bassi, il quale fu, però, emesso, nell'aeroporto di Los Angeles, da un suo partner commerciale, la Northwest Airlines, con sede principale in Minnesota.

La compagnia aerea (KLM), che aveva eseguito il volo, convenuta in giudizio dal viaggiatore per il risarcimento dei danni che questo aveva subito nel corso del dislocamento <sup>(117)</sup>, eccipi il difetto di giurisdizione del giudice adito, giacché a suo avviso non ricorreva alcuno dei requisiti enumerati dall'art. 28.1 della Convenzione di Varsa-

---

contratto con la residenza o il domicilio dell'acquirente, si pone in stretta connessione con le tendenze evolutive della disciplina, soprattutto con riferimento a quanto previsto per il "quinto foro" della convenzione di Montreal». Su posizioni conformi: J. HEINONEN, *The Warsaw convention*, cit., 492 s.

<sup>(115)</sup> Secondo quanto affermato nell'ordinanza in commento, il vettore sarebbe maggiormente esposto al rischio del *forum shopping*, laddove al viaggiatore sia «lasciata la possibilità d'indicare qualsiasi luogo dal quale, mediante i dispositivi telematici di cui eventualmente fruisce, possa venire a conoscenza dell'accettazione della proposta d'acquisto».

<sup>(116)</sup> *Polanski v. KLM Royal Dutch Airlines* [378 F. Supp. 2d 1222 (S.D. Cal. 2005), United States District Court, S.D. California, July 7, 2005. Nella vicenda giudiziaria, in esame, il passeggero agì contro il vettore aereo per il risarcimento dei danni subiti nel corso di un trasporto internazionale, conseguenti alle lesioni riportate per non aver ricevuto una tempestiva assistenza medica. Poco dopo il decollo, infatti, aveva avvertito dei forti dolori addominali, ma fu sbarcato, per ricevere le cure del caso, soltanto nell'aeroporto dello scalo programmato e non anche quando ancora l'aeromobile stava sorvolando il territorio degli Stati Uniti. A seguito di tale ritardo, al signor Polanski fu diagnosticata un'ulcera duodenale perforata, e subì ben due interventi chirurgici.

<sup>(117)</sup> Nel caso *Polanski v. KLM Royal Dutch Airlines*, cit., la Corte distrettuale con riferimento all'emissione di biglietti elettronici ha affermato che «*an electronic ticket is normally issued where it is purchased*».



via-l'Aia, eccezione, che, però, fu respinta dall'organo giudicante, che ritenne, invece, applicabile il criterio del *place of business through which the contract has been made*.

Per giustificare sul piano logico-giuridico l'operatività di tale momento di collegamento, la Corte, ha proceduto, dapprima, ad individuare il luogo di perfezionamento del contratto e, poi, a verificare se, in questo, sussistesse un *place of business* riferibile al vettore. Per tale via, essa ha ritenuto che il luogo di perfezionamento dovesse identificarsi con quello in cui era stato posto in essere l'ultimo atto essenziale, necessario per realizzare l'incontro delle volontà delle parti <sup>(118)</sup> che, nel caso specifico, doveva ritenersi coincidere con il luogo di residenza del passeggero <sup>(119)</sup>.

Qui, infatti, l'attore aveva accettato l'offerta del vettore e compiuto l'atto finale del procedimento teso alla conclusione del contratto e pagato le tasse sul volo <sup>(120)</sup>. A seguito di tale accertamento per la

---

<sup>(118)</sup> In *Consul Ltd. v. Solide Enterprises, Inc.* [802 F.2d 1143 (9th Cir.1986), United States Court of Appeals, Ninth Circuit, Oct. 20, 1986] la Corte ha affermato che «A contract is "made" in the place where the last act was done that was essential to a meeting of the minds of the parties», richiamando le decisioni rese nei casi: *Fast v. Gulley* [155 S.E. 2d 507 (N.C. 1967), Supreme Court of North Carolina, Jul. 1, 1967] e *Construction Co. v. Bank* [226 S.E. 2d 408 (N.C. Ct. App. 1976, North Carolina Court of Appeals, Jul. 1, 1976]; in *Commercial Cas. Ins. Co. of Newark, N.J., et al. v. Industrial Accident. Commission* [110 Cal App. 2d 94 (1952), Court of Appeal of California, First District, Division One, March 27, 1952] la Corte ha effettuato questa analoga affermazione «A contract is made at the place where the offer is accepted. The place of the contract is the place at which the last act was done by either of the parties essential to a meeting of the minds». In dottrina: J. HEINONEN, *The Warsaw convention*, cit., 482 s. dopo aver precisato che un contratto «whether or not it is formed wholly or partially online, is a promise or set of promises that is enforceable at law», chiarisce che per la sua conclusione è necessario che si formi un mutuo consenso normalmente raggiunto «through offer and acceptance». L'offerta secondo tale autore «is essentially a manifestation of a party's ("the offeror's") intent to enter into a bargain with another party ("the offeree") which grants the offeree the power to create a contract by its acceptance. An offer creates a power of acceptance in the offeree and a corresponding duty on the part of the offeror». In base alla cosiddetta «mailbox rule», l'accettazione diventa, in linea di principio, efficace ed il contratto si considera concluso «upon mailing the acceptance», anche se l'utilizzo di internet «raises unresolved questions about how the mailbox rule should be applied to electronic communications».

<sup>(119)</sup> Nel caso di specie il vettore riteneva che il contratto fosse stato concluso in Polonia, giacché il passeggero nel programma *frequent flyer* della KLM era registrato come residente in tale Paese.

<sup>(120)</sup> G. N. TOMPKINS JR, *Liability Rules Applicable to International Air Transportation as Developed by the Courts in the United States. From Warsaw 1929 to Montreal 1999*, Austin-Boston-Chicago-New York-The Netherlands, 2010, 256 ha sottolineato

Corte distrettuale è, poi, stato particolarmente agevole affermare la giurisdizione statunitense, facendo leva sul partenariato commerciale che la KLM aveva instaurato con la Northwest Airlines, in applicazione della regola interpretativa fissata nel caso *Eck* <sup>(121)</sup>.

8. *Il quadro legislativo di riferimento nell'ordinanza 2019 n. 18257* — La decisione delle Sezioni Unite merita attenzione, anche in relazione al modo in cui queste hanno individuato il quadro legislativo di riferimento per pervenire alla definizione della giurisdizione applicabile.

I giudici, preso atto della nazionalità italiana degli attori e della non appartenenza all'Unione europea del vettore <sup>(122)</sup>, hanno focalizzato la loro attenzione proprio su quest'ultimo dato, e dopo aver rilevato che «in via del tutto generale nei rapporti civili e commerciali la competenza giurisdizionale» si focalizza sul convenuto, hanno escluso l'operatività dell'art. 3 della l. 1995 n. 218 <sup>(123)</sup>, andando alla ricerca altri criteri determinativi della giurisdizione.

Essi, quindi, si sono discostati dalla via tracciata dalla giurisprudenza e dalla dottrina del secolo scorso, che per la determinazione dell'applicabilità dei testi di diritto materiale uniforme in materia di trasporto aereo, aveva ritenuto fondamentale un immediato ed

---

come il luogo ove il contratto è stato concluso può essere inteso sia come il luogo «*where the ticket was purchased or where the passenger ticket was issued*».

<sup>(121)</sup> Cfr., *supra*, nota 88.

<sup>(122)</sup> I due cittadini italiani avevano, infatti, stipulato, con un vettore russo, un contratto di trasporto di andata e ritorno per la tratta Copenaghen-Avana. Tale trasporto doveva ritenersi internazionale ai sensi della Convenzione di Montreal, giacché Cuba e la Danimarca avevano ratificato la Convenzione (Cuba il 14 ottobre 2005, la Danimarca il 29 aprile 2004) che, all'epoca dei fatti, era da tempo in vigore in tali Paesi (e precisamente dal 13 dicembre 2005 per Cuba e dal 28 giugno 2004 per la Danimarca). Parimenti internazionale doveva considerarsi il volo Copenaghen-Mosca-Copenaghen sul quale gli attori erano stati riprotetti, dopo la cancellazione del volo di andata Copenaghen-Avana. La Federazione russa ha manifestato la propria adesione alla Convenzione di Montreal il 22 giugno 2017, e tale testo è entrato in vigore in tale Paese il 21 agosto 2017.

<sup>(123)</sup> L. 31 maggio 1995 n. 218, recante «Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato» (in G.U. 3 giugno 1995 n. 128, in Suppl. Ord. n. 68). L'art. 3, comma 1, del provvedimento dispone che «1. La giurisdizione italiana sussiste quando il convenuto è domiciliato o residente in Italia o vi ha un rappresentante che sia autorizzato a stare in giudizio a norma dell'articolo 77 del codice di procedura civile e negli altri casi in cui è prevista dalla legge».

esclusivo esame oggettivo della fattispecie, tutto incentrato sulla verifica dell'internazionalità del trasporto e sull'operatività della norma strumentale, ivi contenuta <sup>(124)</sup>.

Nell'indagine finalizzata all'individuazione di questi differenti criteri di collegamento, il collegio ha fatto leva sull'applicazione del «principio di prevalenza del diritto internazionale convenzionale rispetto a quello nazionale (anche se riguardante le norme di diritto internazionale privato)» sancito dall'art. 2 della legge di riforma del diritto internazionale privato <sup>(125)</sup> e, così facendo, ha ritenuto applicabile, anche in punto di giurisdizione, la Convenzione del 1999.

Questo risultato, tuttavia, non è stato ritenuto del tutto soddisfacente poiché i giudici, in considerazione dell'articolato sistema ordinamentale conseguito alla realizzazione del processo di integrazione europea <sup>(126)</sup>, hanno effettuato anche un'indagine supplementare,

---

<sup>(124)</sup> L'art. 1, della Convenzione di Montreal (al pari di quanto previsto dall'art. 1 della Convenzione di Varsavia l'Aja) dispone che «1. *This Convention applies to all international carriage of persons, baggage or cargo performed by aircraft for reward. It applies equally to gratuitous carriage by aircraft performed by an air transport undertaking.* / 2. *For the purposes of this Convention, the expression "international carriage" means any carriage in which, according to the agreement between the parties, the place of departure and the place of destination, whether or not there be a break in the carriage or a transshipment, are situated either within the territories of two States Parties, or within the territory of a single State Party if there is an agreed stopping place within the territory of another State, even if that State is not a State Party. Carriage between two points within the territory of a single State Party without an agreed stopping place within the territory of another State is not international carriage for the purposes of this Convention.* / 4. *This Convention applies also to carriage as set out in Chapter V, subject to the terms contained therein*». L'art. 2 del medesimo testo (al pari di quanto previsto dall'art. 2 della Convenzione di Varsavia l'Aja) dispone, poi, che «1. *This Convention applies to carriage performed by the State or by legally constituted public bodies provided it falls within the conditions laid down in Article 1*» ed, inoltre, che «*Except as provided in paragraph 2 of this Article, the provisions of this Convention shall not apply to the carriage of postal items*».

<sup>(125)</sup> Tale norma dispone che «1. Le disposizioni della presente legge non pregiudicano l'applicazione delle convenzioni internazionali in vigore per l'Italia. /2. Nell'interpretazione di tali convenzioni si terrà conto del loro carattere internazionale e dell'esigenza della loro applicazione uniforme».

<sup>(126)</sup> L'Unione europea ha competenza concorrente con quella degli Stati membri, oltre che nel settore del trasporto (art. 4.2, lett. g, TFUE) anche in quello dello «spazio di libertà, sicurezza e giustizia» (art. 4.2, lett. j, TFUE), conseguentemente, nel quadro della cooperazione giudiziaria nelle materie civili con implicazioni transnazionali, essa può adottare «misure intese a ravvicinare le disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri» [art. 81.1 TFUE (ex art. 65 TCE)] ed in particolare, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, può adottare misure normative volte ad assicurare «la compatibilità delle regole applicabili negli Stati membri ai conflitti di leggi e di giurisdizione» (art. 81.2, lett. c, TFUE).

sollecitata dall'appartenenza, all'Unione, degli attori e dall'essere la loro posizione contrattuale assimilabile quella del consumatore finale di un servizio.

Muovendosi in tale direzione, le Sezioni Unite si sono interrogate sull'applicabilità dei criteri di individuazione della giurisdizione posti dal cosiddetto regolamento *Bruxelles I bis* <sup>(127)</sup> ed in particolare di quelli enunciati negli art. 17, 18 e 19, della IV sezione del provvedimento, dedicata alla «Competenza in materia di contratti conclusi da consumatori», giungendo, sul punto, ad una soluzione negativa in forza del disposto dell'art. 71 di tale provvedimento, che «lascia impregiudicate le convenzioni, di cui gli Stati membri siano parti contraenti, che disciplinano la competenza giurisdizionale» <sup>(128)</sup>, e dell'art. 17, comma 3, che esclude l'operatività dell'atto europeo, ai servizi di trasporto disaggregati <sup>(129)</sup>.

Esse, poi, *ad abundantiam* hanno voluto verificare se anche il reg. (CE) n. 261/2004 <sup>(130)</sup> contemplasse dei criteri relativi alla competenza giurisdizionale, pervenendo, anche in questo caso, ad una soluzione negativa, riconoscendo che tale provvedimento è volto ad apprestare «esclusivamente la griglia minima di tutela in favore di viaggiatori aerei» in caso di negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo prolungato, senza porre criteri riguardanti la competenza giurisdizionale <sup>(131)</sup>.

---

<sup>(127)</sup> 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). Tale provvedimento ha sostituito, tra gli Stati membri, le disposizioni della convenzione di Bruxelles del 1968 sulla competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (art. 61.1) ed ha abrogato il 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 (in G.U.C.E. 16 gennaio 2001, L 12/1) (art. 80.1). In dottrina: C. SILVESTRI, *Recasting Bruxelles I: il nuovo regolamento n. 1215 del 2012*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.* 2/2013, 677 ss.

<sup>(128)</sup> L'art. 71, del reg. (UE) n. 1215/2012, cit., dispone che «1. Il presente regolamento lascia impregiudicate le convenzioni, di cui gli Stati membri siano parti contraenti, che disciplinano la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materie particolari [...]».

<sup>(129)</sup> L'art. 17, comma 3, del reg. (UE) n. 1215/2012, cit., stabilisce, infatti, che «La presente sezione non si applica ai contratti di trasporto che non prevedono prestazioni combinate di trasporto e di alloggio per un prezzo globale». Sul punto, altresì, C. giust. (UE) 11 aprile 2019, C-464/18 (*ZX c. Ryanair DAC*) (punto 28).

<sup>(130)</sup> Cfr., *supra*, nt. 113.

<sup>(131)</sup> Affermazione ribadita da Cass. (ord.), sez. un., 13 febbraio 2020 n. 3561, ove si afferma che «il Regolamento CE n. 261 del 2004 [...] non contiene criteri riguar-

A conferma di tale ultimo assunto, appare utile sottolineare, come pochi mesi dopo l'ordinanza di cui si tratta, la Corte di giustizia sia intervenuta su un interessante questione pregiudiziale relativa alla competenza giurisdizionale, sollevata dal Tribunale di Roma<sup>(132)</sup>.

Nel caso di specie, alcuni passeggeri di un trasporto aereo internazionale, avevano citato in giudizio il vettore aereo per ottenere, congiuntamente, le indennità forfettarie e standardizzate previste dagli art. 5, 7, e 9 del reg. (CE) n. 261/2004 ed il risarcimento del maggior danno [*ex art. 12, reg. (CE) n. 261/2004*] <sup>(133)</sup> azionando, a tal fine, la Convenzione di Montreal <sup>(134)</sup>.

La Corte ha, quindi, dovuto accertare se la competenza giurisdizionale fosse integralmente regolata dall'art. 33 della Convenzione o, invece, se essa ricadesse sotto l'egida del reg. (UE) n. 1215/2012 <sup>(135)</sup>,

---

danti la competenza giurisdizionale ma detta esclusivamente la griglia minima di tutela in favore di viaggiatori aerei che si trovino nelle peculiari situazioni in esso indicate e quindi le sue disposizioni non sono funzionali alla risoluzione della questione di giurisdizione». Nella stessa pronuncia le Sezioni Unite hanno anche effettuato un riferimento al trentacinquesimo considerando del reg. (UE) n. 1215/2012, cit., nel quale si afferma che «Il rispetto degli impegni internazionali assunti dagli Stati membri implica che il presente regolamento non incida sulle convenzioni alle quali gli Stati membri aderiscono e che riguardano materie specifiche».

<sup>(132)</sup> C. giust. UE 7 novembre 2019, C-213/18 (*A. Guaitoli e al. c. easyJet Airline Co. Ltd.*).

<sup>(133)</sup> Su cui: L. ANCIS, *Informazioni e assistenza del passeggero*, cit., 345 ss.

<sup>(134)</sup> Nella fattispecie oggetto della decisione della Corte di giustizia gli attori (domiciliati a Roma) avevano stipulato un contratto di trasporto per un volo di andata e ritorno Roma Fiumicino (Italia) — Corfù (Grecia) con easyJet Airline, vettore con sede nel Regno Unito. Il volo di andata, inizialmente annunciato in ritardo, era stato annullato e posticipato al giorno successivo, mentre il volo di ritorno aveva subito un ritardo superiore alle due ore ma inferiore alle tre. I passeggeri decisero, allora, di agire in giudizio nei confronti del vettore per ottenere il pagamento delle compensazioni pecuniarie di cui agli art. 5, 7 e 9 del reg. (CE) n. 216/2004, nonché il risarcimento dei danni materiali supplementari e dei danni morali derivanti dall'inadempimento, da parte della compagnia aerea, dei propri obblighi contrattuali. Essi, quindi, convennero davanti al Tribunale di Roma il vettore, che sollevò due eccezioni d'incompetenza, la prima basata sul valore della controversia, che fu respinta dal Tribunale, e la seconda sulle norme in materia di competenza territoriale. In ordine a tale seconda questione, il giudice di prime cure, ritenendo che la sua competenza dipendesse dal diritto applicabile e dalla sua interpretazione, ha sospeso il giudizio e sottoposto la relativa questione pregiudiziale davanti alla Corte di giustizia.

<sup>(135)</sup> Nella sentenza la Corte di giustizia ha precisato che nonostante il Tribunale avesse richiamato nelle questioni pregiudiziali il reg. (CE) n. 44/2001, cit., al caso di specie si sarebbe dovuto applicare il reg. (UE) n. 1215/2012, cit., trattandosi di un'azione proposta dopo il 10 gennaio 2015.

il quale, per «potenziare la tutela giuridica delle persone residenti nell'Unione» e permettere, così, alle parti litigiose di identificare agevolmente il giudice competente, si incentra, in linea di principio, sul criterio «del foro del domicilio del convenuto» (ex art. 4), completato «dalla previsione di ulteriori fori alternativi»<sup>(136)</sup>, che in materia contrattuale (art. 7.1)<sup>(137)</sup> sono motivati «dall'esistenza di

---

<sup>(136)</sup> C. giust. UE 7 novembre 2019, C-213/18, cit. (punto 38). In tale senso precedentemente: C. giust. UE 3 maggio 2007, C-386/05 (*Color Drack GmbH c. Lexx International Vertriebs GmbH*) (punti 20 e 21).

<sup>(137)</sup> L'art. 7.1 del reg. (UE) n. 1215/2012, cit., dispone che «Una persona domiciliata in uno Stato membro può essere convenuta in un altro Stato membro: /1) a) in materia contrattuale, davanti all'autorità giurisdizionale del luogo di esecuzione dell'obbligazione dedotta in giudizio; / b) ai fini dell'applicazione della presente disposizione e salvo diversa convenzione, il luogo di esecuzione dell'obbligazione dedotta in giudizio è: / — nel caso della compravendita di beni, il luogo, situato in uno Stato membro, in cui i beni sono stati o avrebbero dovuto essere consegnati in base al contratto, / — nel caso della prestazione di servizi, il luogo, situato in uno Stato membro, in cui i servizi sono stati o avrebbero dovuto essere prestati in base al contratto; c) la lettera a) si applica nei casi in cui non è applicabile la lettera b)». Con riferimento al settore dei trasporti aerei, l'art. 7.1 lett. b, secondo trattino, del reg. (UE) n. 1215/2012, in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia è stato interpretato nel senso che deve ritenersi competente a conoscere la domanda di compensazione pecuniaria basata su un contratto di trasporto aereo il giudice della circoscrizione in cui si trovano il luogo di partenza o quello di arrivo dell'aeromobile, quali indicati nel contratto di trasporto. Sul punto: C. giust. UE 9 luglio 2009, C-204/08 (*P. Rehder c. Air Baltic Corporation*), in *Dir. trasp.* 2010, 101 ss., con nota di M. MASOTTI, *Volo cancellato: si può ricorrere al giudice del luogo di partenza o di arrivo*. In tale decisione la Corte dopo aver affermato che «tanto il luogo di partenza quanto quello di arrivo dell'aereo devono essere considerati, allo stesso titolo, luoghi di fornitura principale dei servizi oggetto di un contratto di trasporto aereo» (punto 43) ha statuito che «l'art. 5, punto 1, lett. b, secondo trattino, del regolamento n. 44/2001 (del tutto corrispondente all'art. 7.1, lett. b, secondo trattino del reg. UE n. 1215/2012, n.d.r.), dev'essere interpretato nel senso che, in caso di trasporto aereo di persone da uno Stato membro all'altro, effettuato sul fondamento di un contratto concluso con un'unica compagnia aerea che è il vettore operativo, il tribunale competente a conoscere di una domanda di compensazione pecuniaria basata su tale contratto di trasporto e sul regolamento n. 261/2004 è quello, a scelta dell'attore, nella cui circoscrizione si trovano il luogo di partenza o il luogo di arrivo dell'aereo quali indicati in detto contratto»; più recentemente: C. giust. UE 11 luglio 2018, C-88/17 [*Zurich Insurance PLC e Metso Minerals Oy c. Abnormal Load Services (International) Limited*] secondo la quale «il luogo di partenza e il luogo di arrivo dell'aereo devono essere considerati, allo stesso titolo, luoghi di prestazione principale dei servizi oggetto del contratto di trasporto aereo, il che giustifica la competenza a conoscere di una domanda di compensazione pecuniaria basata su tale contratto di trasporto, a scelta dell'attore, del Tribunale nella cui circoscrizione si trova il luogo di partenza o il luogo di arrivo dell'aereo quali indicati in detto contratto» (punto 18). Nella Comunicazione della Commissione, contenente gli orientamenti interpretativi relativi al reg. (CE) n. 261/2004 ed al reg. (CE) n. 2027/97 come modificato dal reg.(UE) n. 889/2002 [C/2016/3502, in G.U.U.E. 15 giugno 2016,

stretta correlazione tra il contratto e il giudice chiamato a conoscerne»<sup>(138)</sup>.

Il giudice europeo, dopo aver anch'esso rimarcato la diversità di contesti normativi rappresentati dal reg. (CE) n. 261/2004 e della Convenzione di Montreal<sup>(139)</sup>, ha escluso che le norme sulla competenza internazionale da quest'ultima contemplate potessero essere applicabili alle domande giudiziali presentate unicamente sulla base del regolamento europeo sugli impedimenti del vettore aereo<sup>(140)</sup>, specificando, altresì, che nei procedimenti giudiziali fondati su entrambi i testi normativi<sup>(141)</sup>, il giudice è tenuto a verificare la propria competenza secondo i criteri rintracciabili nella Convenzione di Montreal, per le pretese risarcitorie su questa fondate, e sul reg.

---

C 214/5) si precisa che «Per i voli da uno Stato membro verso un altro Stato membro, effettuati in base a un contratto con un solo vettore aereo che è il vettore operativo, una domanda di risarcimento ai sensi del regolamento può essere presentata, a scelta del richiedente, al tribunale nazionale competente per il luogo di partenza o il luogo di arrivo, come indicato nel contratto di trasporto, in applicazione del regolamento (CE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio («Bruxelles I»). A norma dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento Bruxelles I, i passeggeri hanno anche la possibilità di adire l'autorità giurisdizionale del domicilio del convenuto (il vettore aereo)» (8.1).

<sup>(138)</sup> C. giust. UE 7 novembre 2019, C-213/18, cit., (punto 39 e 40). In tale senso precedentemente: C. giust. UE 3 maggio 2007, C-386/05, cit., (punti 22 e 23).

<sup>(139)</sup> C. giust. UE 7 novembre 2019, C-213/18, cit. (punto 34), in precedenza C. giust. UE 10 marzo 2016, C-94/14 (*Flight Refund Ltd. c. Deutsche Lufthansa AG.*) ha affermato che «nei limiti in cui i diritti fondati sulle disposizioni, rispettivamente, del regolamento n. 261/2004 e della Convenzione di Montreal rientrano in contesti normativi differenti, le norme sulla competenza internazionale previste da tale Convenzione non sono applicabili alle domande presentate unicamente sulla base del regolamento n. 261/2004, le quali devono essere esaminate alla luce del regolamento n. 44/2001» (punto 46), posizione già assunta da C. giust. (UE) 9 luglio 2009, C-204/08 (*P. Rehder c. Air Baltic Corporation*) (punto 27); su tale ultima decisione: G. SERRANÒ, *Cancellazione del volo e giurisdizione in materia di trasporto aereo: il caso Air Baltic*, in *Riv. dir. priv. proc.* 1/2010, 77 ss.

<sup>(140)</sup> In tal senso anche: C. giust. (UE) 11 aprile 2019, C-464/18 (*ZX c. Ryanair DAC*) secondo la quale «il regolamento n. 261/2004 non contiene norme relative alla competenza internazionale delle autorità giurisdizionali degli Stati membri, sicché la questione relativa alla competenza internazionale di un'autorità giurisdizionale di uno Stato membro dev'essere esaminata alla luce del regolamento n. 1215/2012» (punto 24); in precedenza, altresì C. giust. (UE) 9 luglio 2009, C-204/08, cit., (punto 28).

<sup>(141)</sup> C. giust. UE 10 gennaio 2006, C-344/04 (*The Queen ex parte: International Air Transport Association e European Low Fares Airline Association c. Department for Transport*) (punti 43-47), in *Dir. trasp.* 2006, 851 ss., con nota di V. CORONA, *La natura delle prestazioni di assistenza del vettore aereo in caso di ritardo*.

(UE) n. 1215/2012 <sup>(142)</sup>, per la pretese, invece, basate sul reg. (CE) n. 261/2004.

9. *Considerazioni conclusive sulla portata applicativa dell'art. 33.1 della Convenzione di Montreal anche alla luce della recente decisione della Corte di giustizia europea resa nel caso easyJet* — L'ordinanza delle Sezioni Unite dell'8 luglio 2019 n. 18257 è stata emessa per risolvere una questione di giurisdizione, sollevata nel corso di un giudizio promosso da due cittadini italiani nei confronti di un vettore aereo russo finalizzato ad ottenere, da questo, il risarcimento dei danni occorsi a cose, durante un trasporto aereo internazionale.

In essa, come nella successiva ordinanza del 2020 <sup>(143)</sup>, non è stato effettuato alcun riferimento esplicito alla portata applicativa del-

---

<sup>(142)</sup> In dottrina: E.G. ROSAFIO, *Il problema della giurisdizione nel trasporto aereo di persone e nei pacchetti turistici*, in *Riv. dir. nav.* 2016, 107 ss.

<sup>(143)</sup> L'ordinanza 2019 n. 18257 è stata richiamata da Cass. (ord.), sez. un., 13 febbraio 2020 n. 3561, cit., che ha risolto una questione di giurisdizione sorta in relazione ad un trasporto aereo internazionale. Nel caso di specie, i viaggiatori avevano citato in giudizio il vettore aereo chiedendo la corresponsione della compensazione pecuniaria per la cancellazione del volo ed il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale subito, o, in subordine, il rimborso del costo dei biglietti, incassato per un servizio non reso dal vettore aereo. I viaggiatori avevano concluso *on-line*, il contratto di trasporto nel quale era presente una clausola di proroga della giurisdizione, del seguente tenore: «Salvo quanto altrimenti stabilito dalla Convenzione o dalla legge applicabile, il vostro contratto di trasporto con noi, i presenti termini e condizioni di trasporto e il nostro regolamento saranno regolati e interpretati nel rispetto della legge irlandese, e qualunque controversia che dovesse insorgere da o in relazione a questo contratto sarà soggetta alla competenza esclusiva dei tribunali irlandesi». Le Sezioni Unite, ritenuto che il richiamo alla convenzione dovesse essere inteso come effettuato alla Convenzione di Montreal del 1999, hanno affermato che la controversia finalizzata ad ottenere l'indennità compensativa ed il risarcimento dei danni per la soppressione del volo, fosse soggetta all'operatività della Convenzione, giacché questa nel disciplinare la responsabilità del vettore per ritardo (art. 19) ha riguardo «al compimento della complessiva operazione di trasporto aereo dedotta in contratto fino alla sua destinazione finale», cosicché in essa può ben essere inquadrata anche la soppressione del volo, quale «causa di ritardo». Quanto alla «giurisdizione», le Sezioni Unite hanno affermato che questa dovesse essere radicata «in Italia sia in applicazione del criterio di collegamento del luogo di destinazione del viaggio, sia in applicazione del criterio di collegamento del «luogo ove è sito lo stabilimento del vettore che cura la conclusione del contratto», essendo tale luogo «nel caso di acquisto *on line* di biglietti per il trasporto aereo internazionale, secondo la articolata rielaborazione interpretativa operata da Cass. n. 18257 del 2019» coincidente «con il domicilio degli acquirenti [...] luogo nel quale gli stessi siano venuti a conoscenza dell'accettazione della proposta formulata con l'invio telematico dell'ordine e del pa-



l'art. 33.1 della Convenzione di Montreal e, soprattutto, alla *vexata quaestio* giurisdizione internazionale/competenza interna, forse perché la posizione della suprema Corte sull'argomento sembra essersi ormai ampiamente consolidata, nel senso di ritenere la norma operante esclusivamente sul piano della giurisdizione internazionale.

Tale orientamento interpretativo non appare, tuttavia, in linea con quanto recentemente statuito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nel caso *easyJet* <sup>(144)</sup>. Questa, infatti, nel novembre del 2019 è stata chiamata ad interpretare la controversa previsione della Convenzione di Montreal, che costituisce, ormai, parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione <sup>(145)</sup>. In tale circostanza il giudice

---

gamento del corrispettivo». Sulla distribuzione dell'onere della prova, in caso di ritardo nel trasporto aereo: Cass. (ord.) 23 gennaio 2018 n. 1584 che ha affermato il seguente principio di diritto «il passeggero che agisca per il risarcimento del danno derivante dal negato imbarco o dalla cancellazione (inadempimento) o dal ritardato arrivo dell'aeromobile rispetto all'orario previsto (inesatto adempimento), deve fornire la prova della fonte (negoziale) del suo diritto e il relativo termine di scadenza, ossia deve produrre il titolo o il biglietto di viaggio o altra prova equipollente, potendosi poi limitare alla mera allegazione dell'inadempimento del vettore. Spetta a quest'ultimo, convenuto in giudizio, dimostrare l'avvenuto adempimento, oppure che, in caso di ritardo, questo sia stato contenuto sotto le soglie di rilevanza fissate dall'art. 6, comma 1, del Regolamento CE n. 261/2004».

<sup>(144)</sup> C. giust. UE 7 novembre 2019, C-213/18, cit. (A. Guaitoli e al. c. *easyJet Airline Co. Ltd.*)

<sup>(145)</sup> C. giust. UE 7 novembre 2019, C-213/18, cit., ha altresì rimarcato che «le nozioni contenute nella Convenzione di Montreal devono essere oggetto di un'interpretazione uniforme e autonoma, cosicché la Corte, quando interpreta tali nozioni in via pregiudiziale, deve tener conto non già dei differenti significati che possono esser attribuiti loro nei diritti interni degli Stati membri, bensì delle regole interpretative del diritto internazionale generale che si impongono a quest'ultima» (punto 47), richiamando quanto già asserito da C. giust. UE 6 maggio 2010, C-63/09 (A. *Walz* c. *Clickair SA*) (punti 21, 22 e 23), in *Dir. mar.* 2011, 421 ss., con nota di M. BRIGNARDELLO, *Il risarcimento limitato dei danni morali derivanti da perdita del bagaglio nel trasporto aereo*; 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* ed in *Riv. dir. nav.* 2011, 267 ss., con nota di N. LIBERATOSCIOLI, *Nel caso di perdita dei bagagli, il massimale di responsabilità del vettore aereo comprende i danni sia materiali sia morali*. In tal senso, altresì: C. giust. UE 10 gennaio 2006, C-344/04 (*The Queen* c. *IATA e ELFAA*) (punto 36). Si evidenzia, altresì, che l'art 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati dispone che «1. Un trattato deve essere interpretato in buona fede in base al senso comune da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto ed alla luce del suo oggetto e del suo scopo. / 2. Ai fini dell'interpretazione di un trattato, il contesto comprende, oltre al testo, preambolo e allegati inclusi: / a) ogni accordo relativo al trattato e che sia intervenuto tra tutte le parti in occasione della sua conclusione; / b) ogni strumento disposto da una o più parti in occasione della conclusione del trattato ed accettato dalle altre parti in quanto strumento relativo al

europeo, accogliendo *in toto* i rilievi dell'avvocato generale <sup>(146)</sup>, ha ritenuto che la norma uniforme oltre alla giurisdizione internazionale, definisca anche «la ripartizione della competenza territoriale fra le autorità giurisdizionali degli Stati membri» <sup>(147)</sup>.

La prospetta soluzione interpretativa, peraltro scarsamente motivata, oltre a fare leva sulla formulazione letterale della previsione, si è basata anche su una valutazione di tipo funzionale della Convenzione di Montreal, ben stigmatizzata, nel preambolo di tale atto.

Da questo, infatti, secondo l'interprete del diritto europeo, si evincerebbe la chiara volontà degli Stati Parte non soltanto di voler «tutelare gli interessi degli utenti del trasporto aereo internazionale», ma anche di provvedere «all'ulteriore armonizzazione e codificazione di alcune norme che regolano [tale trasporto, al fine di] realizzare il giusto equilibrio degli interessi in gioco» <sup>(148)</sup>, obiettivo

---

trattato. / 3. Verrà tenuto conto, oltre che del contesto: / a) di ogni accordo ulteriore intervenuto tra le parti circa l'interpretazione del trattato o l'attuazione delle disposizioni in esso contenute; / b) di ogni ulteriore pratica seguita nell'applicazione del trattato con la quale venga accertato l'accordo delle parti relativamente all'interpretazione del trattato; / c) di ogni norma di diritto internazionale pertinente, applicabile alle relazioni fra le parti. / 4. Si ritiene che un termine o una espressione abbiano un significato particolare se verrà accertato che tale era l'intenzione delle parti».

<sup>(146)</sup> L'avvocato generale H. Saugmandsgaard Øe, nelle sue conclusioni, presentate il 20 giugno 2019, ha sostenuto che «il titolo dell'articolo 33 della convenzione di Montreal, quantomeno nelle sue versioni in lingua inglese, spagnola e francese non voglia significare che i redattori di tale disposizione abbiano inteso ridurre la portata delle norme ivi contenute alla ripartizione della competenza giurisdizionale soltanto a livello degli Stati parti», ritenendo, al contrario, che l'espressione «*Jurisdiction compétente*» usata «nella versione in lingua francese evochi piuttosto un'attribuzione della competenza non ad uno Stato bensì ad una "*jurisdiction*", termine abitualmente impiegato in tale lingua per designare in maniera generica qualsiasi tipo di organo che eserciti il potere giurisdizionale» (punto 60). Tale posizione, secondo l'avvocato generale, sarebbe anche «avvalorata dalla formulazione del paragrafo 1 di detto articolo 33, perlomeno nelle sue versioni in lingua inglese, spagnola e francese. Infatti, al pari del giudice del rinvio» egli ha ritenuto che «tale disposizione procede all'attribuzione della competenza ad un organo giurisdizionale specifico seguendo diversi passaggi. Anzitutto, tale paragrafo 1 menziona "*le territoire d'un des États parties*" ["il territorio di uno degli Stati parti"], e specifica quindi quale sia l'organo giurisdizionale, fra quelli situati in tale territorio, che può dichiararsi competente *ratione loci*, impiegando un'espressione al singolare, "*le tribunal*" ["il tribunale"], e non al plurale, in due occasioni, al fine di enunciare i diversi criteri di collegamento sui quali il ricorrente può fondare la sua azione di risarcimento danni, criteri che designano inoltre ciascuno un luogo ben preciso» (punto 61).

<sup>(147)</sup> In dottrina: M. BONA, *Disastri aerei: giurisdizione e competenza territoriale*, in *Danno e resp.* 12/2008, 1190

<sup>(148)</sup> In questi termini: C. giust. UE 7 novembre 2019, C-213/18, cit., (punto 52).

che «l'individuazione diretta del giudice territorialmente competente» contribuirebbe a realizzare, garantendo ad entrambe le parti della controversia «una maggiore prevedibilità e una maggiore certezza del diritto»<sup>(149)</sup>.

Sulla base di tale soluzione ermeneutica, nei trasporti aerei internazionali, l'ambivalenza funzionale dei fori enunciati nell'art. 33 imporrebbe, che questi, quando operanti come meri criteri di competenza *ratione loci*, dovrebbero essere integrati, in via residuale, dalle norme di procedura del tribunale adito.

Alla luce di questa importante decisione della Corte europea, ci si può domandare se, nel prossimo futuro, il nostro giudice di legittimità continuerà a restare fermo sulle proprie posizioni o se, invece, come probabile, in virtù del costruttivo dialogo tra le Corti, provvederà ad allinearsi all'interpretazione dell'art. 33 della Convenzione di Montreal operata dalla Corte di giustizia, sempre più incline ad assumere una posizione filo-consumeristica nei suoi interventi sulla normativa uniforme in materia di trasporto aereo.

Se questa previsione si dovesse avverare, l'interpretazione evolutiva del criterio del *place of business through which the contract has been made* operata nell'ordinanza n. 18257 acquisterebbe, allora, una portata ancor più dirompente. Nel caso, infatti, di acquisto diretto *on-line* di biglietti aerei, il criterio di collegamento enucleato in via interpretativa dalle Sezioni Unite, finirebbe per operare non più soltanto per la determinazione della giurisdizione internazionale, ma anche come criterio di competenza interna, cosicché il luogo di residenza del passeggero verrebbe, di fatto, a coincidere con il foro del consumatore<sup>(150)</sup>, il quale, secondo quanto precisato attualmen-

---

(149) Così: C. giust. UE 7 novembre 2019, C-213/18, cit., (punto 54).

(150) L'art. 66 *bis* c. cons. rubricato «Foro competente» dispone, infatti, che «1. Per le controversie civili inerenti all'applicazione delle Sezioni da I a IV del presente capo [*id est* Capo I «Dei diritti dei consumatori nei contratti», *n.d.r.*] la competenza territoriale inderogabile è del giudice del luogo di residenza o di domicilio del consumatore, se ubicati nel territorio dello Stato». Si fa presente che tale norma è stata introdotta nel codice del consumo dall'art. 1 del d.lg. 21 febbraio 2014 n. 21, recante «Attuazione della direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori, recante modifica delle direttive 93/13/CEE e 1999/44/CE e che abroga le direttive 85/577/CEE e 97/7/CE» (in G.U. 11 marzo 2014 n. 58) e che essa trova applicazione ai contratti conclusi dopo il 13 giugno 2014 (*ex art.* 2 d.lg. 2014 n. 21). Nella versione originaria del d.lg. 2005 n. 206, tuttavia, l'art. 63 c. cons., disponeva che «1. Per le controversie civili inerenti all'applicazione del presente capo [Capo I — Particolari modalità di conclusione del contratto, *n.d.r.*] la competenza territoriale inderogabile è del giudice del luogo di

te dall'art. 47, comma 1, lett. *m*, c. cons. non trova applicazione per i «servizi di trasporto passeggeri» <sup>(151)</sup>.

---

residenza o di domicilio del consumatore, se ubicati nel territorio dello Stato». Si fa, inoltre, presente che la natura inderogabile del cosiddetto «foro del consumatore» è stata riconosciuta in giurisprudenza, facendo leva sul disposto dell'art. 1469-*bis*, comma terzo, n. 19 c.c. (ivi introdotto dall'art. 25, comma 1, legge comunitaria del 1994, *id est* l. 10 febbraio 1996 n. 52), il cui contenuto precettivo è stato, poi, trasfuso nell'art. 33.2, lett. *u*, c. cons. Cass., 1° ottobre 2003 n. 14669, ha, infatti, stabilito che «La disposizione dettata dall'art. 1469 *bis* comma 3 n. 19 c.c. si interpreta nel senso che il legislatore, nelle controversie tra consumatore e professionista, ha stabilito la competenza territoriale esclusiva del giudice del luogo in cui il consumatore ha la residenza o il domicilio elettivo, presumendo vessatoria la clausola che prevede una diversa località come sede del foro competente, ancorché coincidente con uno di quelli individuabili sulla base del funzionamento dei vari criteri di collegamento stabiliti dal codice di procedura civile per le controversie nascenti dal contratto», più recentemente: Cass., sez. un., 10 giugno 2011 n. 12872.

<sup>(151)</sup> L'art. 47.1, lett. *m*, c. cons., (nel testo come modificato dall'art.1 del d.lg. 21 febbraio 2014 n. 21) esclude, infatti, l'operatività delle disposizioni delle Sezioni da I a IV del Capo I (Dei diritti dei consumatori nei contratti, n.d.r.) del Titolo III, del codice del consumo ai contratti «di servizi di trasporto passeggeri», facendo, però, salva l'operatività dell'art. 51, comma 2, (rubricato «Requisiti formali per i contratti a distanza») e degli art. 62 (rubricato «Tariffe per l'utilizzo di mezzi di pagamento») e 65 (rubricato «Pagamenti supplementari») del medesimo codice.



FRANCESCO MORANDI

## INTERMEDIAZIONE E RESPONSABILITÀ NEL NUOVO CONTRATTO DI VIAGGIO

*Articles from 50 to 51-novies of the code of tourism incorporate the new rules on the liability of the retailer introduced by Legislative Decree no. 62/2018 which implements directive (EU) 2015/2302 on package travel and linked travel arrangements. The Italian legislator remained faithful to the literal wording of the European Union regulation, without however renouncing to adapt the new regime to the fundamental principles of domestic law and without prejudice for the further rights already provided by the code of tourism for the protection of the travellers. In this context, the essay explores the nature of the contract that binds the traveller and the retailer, focusing on obligations and responsibilities, compensation for damage and extinctive prescription, duty of insurance and protection in the event of insolvency or bankruptcy, administrative responsibility. In particular, the Author highlights how the new “intermediary travel contract” has finally found its definitive configuration, more than forty years after its original representation, in line with the national legal tradition and with the prevailing doctrinal and jurisprudential interpretation. The critical analysis of the most important legislative novelties in package travel contract is concluded with some reflections on the need to ensure an even balance of the parties’ interests and to guarantee to the players of such system the possibility to operate in conditions of equal competitiveness.*

SOMMARIO — 1. Premessa — 2. La natura giuridica del contratto di intermediazione di viaggio — 3. Gli obblighi del venditore — 4. La responsabilità per inadempimento — 5. L’obbligazione risarcitoria e i termini di prescrizione — 6. L’assicurazione obbligatoria e la protezione in caso di insolvenza o fallimento — 7. La responsabilità amministrativa — 8. Alcune brevi considerazioni conclusive.

1. *Premessa* — Il “contratto di intermediazione di viaggio” ha finalmente trovato la sua configurazione definitiva, a distanza di oltre quarant’anni dalla sua rappresentazione originaria <sup>(1)</sup>.

Introducendo la nuova disciplina della “Responsabilità del venditore”, gli art. 50-51-*quater* c. tur., come novellati dal d.lg. 21 maggio 2018 n. 62 <sup>(2)</sup>, presentano in realtà tutti gli elementi indispensabili per consentire una qualificazione formale del contratto che tradizionalmente lega il viaggiatore e il venditore di singoli servizi o di pacchetti turistici.

Il legislatore nazionale ha operato nei ristretti limiti imposti dalla dir. 2015/2302 del 25 novembre 2015 <sup>(3)</sup>, relativa ai pacchetti turistici

---

<sup>(1)</sup> La tradizione italiana risale alla l. 27 dicembre 1977 n. 1084, di “Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale relativa al Contratto di Viaggio (CCV), firmata a Bruxelles il 23 aprile 1970”, sulla quale si veda, per tutti, V. ROPPO, *Commento alla Convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio*, in *Nuove leggi civ. comm.* 1978, 1757; G. ROMANELLI-G. SILINGARDI, voce: *Contratti di viaggi organizzati*, in *Enciclopedia giuridica*, IX, Roma, 1988, 1; G. SILINGARDI-M. RIGUZZI-E. GRAGNOLI, *Responsabilità degli operatori turistici*, in *Riv. giur. circol. trasp.* 1988, 24; V. CUFFARO, voce: *Contratto turistico*, in *Digesto delle discipline civilistiche*, IV, Utet, Torino, 1989, 294; C.S. CARRASSI, *Il contratto di viaggio*, Torino, 1991, 531; V. BUONOCORE, *Il contratto di viaggio*, in *Contratti d’impresa*, a cura di V. BUONOCORE, A. LUMINOSO, G. FAUCEGLIA, G. CAPO, R. ROSAPEPE, T. D’AMARO, I, Milano, 1993, 797; G. SILINGARDI-V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *La tutela del turista*, Napoli, 1993; S. MONTICELLI, *Il contratto di viaggio*, in G. CIURNELLI-S. MONTICELLI-G. ZUDDAS, *Il contratto di albergo. Il contratto di viaggio. I contratti del tempo libero*, Milano, 1994, 129.

<sup>(2)</sup> Adottato a norma dell’art. 1, comma 1, l. 25 ottobre 2017 n. 163, recante “Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea — Legge di delegazione europea 2016-2017”, secondo i termini, le procedure, i principi e i criteri direttivi di cui agli art. 31 e 32 della l. 24 dicembre 2012 n. 234.

<sup>(3)</sup> Si tratta della dir. 2015/2302 del 25 novembre 2015 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, che modifica il reg. (CE) n. 2006/2004 e la dir. 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la dir. 90/314/CEE del Consiglio. Per un’analisi della nuova disciplina in relazione all’ordinamento interno si veda, da ultimo, G. DE CRISTOFARO, *La nuova disciplina europea dei contratti di viaggio (dir. 2015/2302/UE) e le prospettive del suo recepimento nell’ordinamento italiano*, in *La nuova disciplina europea dei contratti di viaggio. La direttiva 2015/2302/UE e le prospettive della sua attuazione nell’ordinamento italiano*, a cura di A. FINESSI, Jovene, Napoli, 2017, 13 ss., ed in *Nuove leggi civ. comm.* 2017, 1099 ss., nonché, in precedenza, 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.; G. CIURNELLI, *I contratti del turismo organizzato*, in V. FRANCESCHELLI-F. MORANDI, *Manuale di diritto del turismo*, VI ed., Giappichelli, Torino, 2017, 350; M. MAZIER-C. CAVANNA, *Introduzione alla nuova direttiva UE in tema di pacchetti turistici e di servizi turistici collegati*, in *Dir. mar.*

e ai servizi turistici collegati, sfruttando appieno i margini consentiti dall'art. 13, par. 1, comma 2, della normativa dell'Unione Europea, laddove prevede che «gli Stati membri possono mantenere o introdurre nel diritto nazionale disposizioni in base alle quali il venditore è altresì ritenuto responsabile dell'esecuzione del pacchetto» (4).

In realtà, va registrata la perdurante assenza di una definizione generale della figura contrattuale, che sarebbe stata possibile invece se si fosse colta l'occasione — come peraltro proposto in sede di elaborazione del testo di recepimento della direttiva — per inserire la nuova disciplina relativa ai contratti di viaggio nell'ambito del codice civile (5).

Resta quindi ancora sullo sfondo la nozione offerta dall'art. 1, n. 3, CCV, secondo cui si definisce «“Contrat d'intermédiaire de voyage” : tout contrat par lequel une personne s'engage à procurer à une autre, moyennant un prix, soit un contrat d'organisation de voyage, soit une ou des prestations isolées permettant d'accomplir un voyage ou un séjour quelconque» (6).

---

2017, 275 ss.; F. MORANDI, *The new European regulation of package travel and linked travel arrangements*, in *Dir. trasp.* 2017, 99 ss.; R. PASQUILI, *La Direttiva 2015/2302/UE. Contenuto e forma del contratto di viaggio*, in *Riv. dir. civ.* 2017, 1621; A. PEPE, «Circostanze eccezionali» ed esonero da responsabilità del tour operator nella nuova direttiva viaggi, in *Contr. impresa Europa* 2017, 254; 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.; G. TERLIZZI, *Modifiche unilaterali e cancellazione del pacchetto turistico. La normativa in vigore e le novità introdotte dalla direttiva 2015/2302 UE*, in *Oss. dir. civ. comm.* 1/2018, 147; A. ZAMPONE, *Riflessioni sulla dir. (UE) 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici ed ai servizi turistici collegati*, in *Dir. trasp.* 2018, 1.

(4) La disposizione in oggetto si conclude con il richiamo dell'art. 7 e del Capo III, IV e V, riferiti all'organizzatore, dichiarati applicabili *mutatis mutandis* al venditore nel caso in cui lo Stato membro stabilisca di mantenere o di introdurre nel diritto nazionale norme in base alle quali il *travel agent* è ritenuto responsabile anche dell'esecuzione del pacchetto turistico.

(5) Non ha trovato accoglimento, purtroppo, la giusta proposta avanzata da G. DE CRISTOFARO, *La nuova disciplina europea dei contratti di viaggio*, cit., 21 e 23, di introdurre le nuove regole «in un apposito Capo da introdurre nel Titolo III del Libro IV del codice civile, dedicato ai “Singoli contratti”, Capo (VII-bis ovvero VIII-bis) che andrebbe ragionevolmente collocato subito dopo quello contenente la disciplina dell'appalto ovvero quello contenente la disciplina del trasporto».

(6) Nell'altra versione ufficiale della Convenzione, in lingua inglese, si legge che «“Intermediary Travel Contract” means any contract whereby a person undertakes to provide for another, for a price, either an organized travel contract or one or more separate services rendering possible a journey or sojourn».



Tuttavia, sin dall'apertura dell'art. 50 c. tur. è del tutto evidente come si sia inteso, in primo luogo, identificare espressamente il tipo contrattuale come «contratto di intermediazione di viaggio» e, in secondo luogo, immediatamente chiarire la sua natura giuridica di «mandato» con rappresentanza conferito dal viaggiatore al venditore, con ciò ponendo fine al dibattito che ha animato la riflessione dottrinale <sup>(7)</sup> e (dis)orientato le decisioni giurisprudenziali <sup>(8)</sup> a cavallo tra la fine del secolo e l'inizio del nuovo millennio.

---

(7) La qualificazione del rapporto come contratto di mandato con rappresentanza è stata sempre decisamente prevalente nella dottrina più recente, a fare tempo da A. ANTONINI, *Prestazione di servizi turistici e diritti del cliente danneggiato*, in *Riv. dir. civ.*, 1995, II, 391; G. SILINGARDI-F. MORANDI, *La «vendita di pacchetti turistici»*, Torino, II ed., 1998 (I ed., 1996), 128; G. TASSONI, *Il contratto di viaggio*, Milano, 1998, 255; A. FLAMINI, *Viaggi organizzati e tutela del consumatore*, Napoli, 1999, 215.

(8) La giurisprudenza di legittimità è stata spesso incerta in passato rispetto all'esatta qualificazione dei rapporti tra viaggiatore, venditore e organizzatore del pacchetto turistico, ed alla conseguente individuazione dei rispettivi ambiti di responsabilità, anche se prevale la riconduzione del contratto di intermediazione di viaggio nell'ambito del rapporto di mandato con rappresentanza: cfr. Cass. 28 novembre 2002 n. 16868, in *Corr. giur.* 2003, 583, con nota di E. GUERINONI, *Penale per la disdetta del viaggio e diritti dell'agenzia intermediaria*, ed in *Dir. tur.* 2003, 349, con nota di A. CORRADO, *Il turista deve rimborsare all'agenzia di viaggi la penale anticipata al tour operator*; Cass. 10 febbraio 2005 n. 2713, *ivi* 2005, 337, con nota di G. BAILETTI, *Responsabilità solidale del venditore e dell'organizzatore di viaggi?*; in *Dir. trasp.* 2007, 129, con nota contraria di A. TAMBURRO, *Responsabilità solidale o alternativa dell'organizzatore e del venditore di pacchetti turistici?*; Cass. 13 novembre 2009 n. 24044, in *Giust. civ.* 2010, I, 1683 con nota di M. COCUCO, *Responsabilità del venditore di pacchetto turistico per infortunio del turista durante un'escursione*; Cass. 19 gennaio 2010 n. 696, in *Foro it.* 2010, I, c. 841; già prima, Cass. 19 gennaio 1999 n. 460, in *Contratti* 1999, 903, con nota di C. POZZI, *Intermediario e organizzatore di viaggio: applicazioni della CCV del 23 aprile 1970*. Nella giurisprudenza di merito, tra le altre, in vario senso, Pret. Conegliano 4 febbraio 1997, in *Resciv. prev.* 1997, 818, con nota di M. GORGONI; Trib. Perugia 3 maggio 1997, in *Rass. giur. umbra* 1998, 44, con nota di G. CIURNELLI; G. pace Milano 28 dicembre 1997, in *Giud. pace* 1999, 58, con commento di S. PALMIERI, *Natura giuridica del c.d. danno da vacanza rovinata*; Trib. Roma 3 giugno 2002, in *Contratti* 2002, 932; Trib. Roma 7 febbraio 2003, in *Dir. tur.* 2003, 353, con nota di A. CORRADO, *op. ult. cit.*; Trib. Roma, 2 ottobre 2003, in *Dir. trasp.* 2005, 285 con nota di L. TULLIO, *Interpretazioni discutibili ed inquietanti della normativa sul contratto di viaggio*; Trib. Reggio Emilia 21 febbraio 2004, in *Foro it.* 2004, I, 2555; G. pace Parma 19 marzo 2004, in *Dir. tur.* 2005, 273, con nota di F. SCORTECCI, *Ancora sulla responsabilità del venditore e dell'organizzatore della vacanza*; Trib. Napoli 17 maggio 2005, in *Corr. merito* 2005, 878; G. pace Casoria 7 settembre 2005, in *Giud. pace* 2006, 138, con nota di V. AMENDOLAGINE, *Responsabilità dell'intermediario-organizzatore di pacchetti turistici "tutto compreso" per i disagi arrecati all'utente e risarcibilità del danno esistenziale* in re ipsa; Trib. Lucca 28 gennaio 2006 n. 45, in *Resp. civ. prev.* 2007, 611, con nota di VERNIZZI, *Brevi note in materia di responsabilità dell'organizzatore di viaggi e dell'intermediario (venditore)*; Trib. Torino 8 ottobre 2007, in *Dir.*

La disciplina del contratto di intermediazione di viaggio e della responsabilità del venditore, contenuta nella Sezione VII «*Responsabilità del venditore*» (art. 50-51-*quater* c. tur.)<sup>(9)</sup>, costituisce dunque uno dei tratti di maggiore originalità delle nuove regole in materia di pacchetti turistici.

2. *La natura giuridica del contratto di intermediazione di viaggio* — Fedele alla tradizione giuridica interna, l'art. 50 c. tur. provvede anzitutto a identificare il rapporto che lega viaggiatore e venditore come un autonomo «contratto di intermediazione di viaggio», formalmente distinto dal «contratto di pacchetto turistico»<sup>(10)</sup>.

Il d.lg. n. 62/2018 tiene opportunamente separata la posizione dell'organizzatore di viaggi rispetto a quella del venditore di pacchetti turistici o di singoli servizi, regolandone in maniera differenziata obblighi e responsabilità<sup>(11)</sup>.

---

*tur.* 2008, 159, con nota di C. TINCANI, *I presupposti della responsabilità dell'intermediario di viaggio*; Trib. Prato 2 settembre 2008, in *Foro it.* 2008, I, c. 3346; in precedenza, v. anche Trib. Roma 23 marzo 1988, in *Giur. it.* 1991, I, 66; e Trib. Milano 26 novembre 1992, in *Resp. civ. prev.* 1993, 856.

<sup>(9)</sup> Per una prima analisi delle disposizioni in oggetto si veda A. FINESSI, *La responsabilità del professionista nella nuova disciplina dei contratti di viaggio (d.lgs. 21 maggio 2018, n. 62)*, in *Nuove leggi civili comm.* 2018, 1307 ss.; G. GRISI-S. MAZZAMUTO, *Diritto del turismo*, II ed., Torino, 2018, 202 ss.; R. SANTAGATA, *Diritto del turismo*, IV ed., Torino, 2018, 267 ss.; I. MALAGUTI, *Sub artt. 50 e 51-*quater**, e A. MONTESANO *Sub artt. 51-51-*ter**, in *D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, Codice del turismo*, in *Codice del consumo*, a cura di V. Cuffaro, coordinato da A. Barba e A. Barenghi, V ed., Milano, 2019, 1369 ss. e 1385 ss.; F. MORANDI, *Le nuove regole dell'Unione europea sui pacchetti turistici e i servizi turistici collegati nell'esperienza italiana — II parte*, in *Resp. civ. prev.* 2019, 1434.

<sup>(10)</sup> In passato, come si accennava, la questione ha formato oggetto di numerose controversie (che sembrano ora destinate a risolversi definitivamente nel senso indicato nel testo), specie in relazione ai criteri di imputazione della responsabilità applicabili all'organizzatore e/o al venditore di pacchetti turistici.

<sup>(11)</sup> Oltre a quando già indicato sopra, si veda tra i molti, soprattutto, A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, III ed., Milano, 2015, 144 ss.; M. DEIANA, *Il contratto di turismo organizzato*, in G. STILINGARDI-A. ANTONINI-F. MORANDI (a cura di), *Dai tipi legali ai modelli sociali nella contrattualistica della navigazione, dei trasporti e del turismo*, Milano, 1996, 569; M. CAVALLARO, *La responsabilità dell'intermediario e dell'organizzatore di viaggi nella disciplina della "vendita di pacchetti turistici"*, in *Riv. crit. dir. priv.* 1999, 431; V. CUFFARO-G. TASSONI, voce: *Viaggio [contratto di]*, in *Digesto*, IV ed., Agg., Torino, 2000, 760; L. TULLIO, *La responsabilità dell'organizzatore e dell'intermediario dopo il codice del consumo*, in S. BUSTI-A. SANTUARI (a cura di), *Attività alber-*

Con una previsione particolarmente innovativa il decreto di recepimento della dir. 2015/2302 fornisce anche uno specifico inquadramento giuridico della fattispecie, qualificando il contratto di intermediazione come un sottotipo speciale del contratto di mandato con rappresentanza di cui all'art. 1703 c.c. <sup>(12)</sup>.

---

*ghiera e di trasporto nel pacchetto turistico «all inclusive», cit., 119; ID., La responsabilità dell'organizzatore e dell'intermediario di viaggi turistici, in Studi in onore di Cesare Massimo Bianca, vol. III, Milano, 2006, 991; P. STANZIONE-A. MUSIO, I contratti relativi alla fornitura di servizi turistici, in La tutela del consumatore, in Trattato di diritto privato, diretto da M. Bessone, XXX, Torino, 2009, 399; L. ROSSI CARLEO-M. DONA, Il contratto di viaggio turistico, Napoli, 2010, 141; G. DE CRISTOFARO, La disciplina dei contratti aventi ad oggetto "pacchetti turistici" nel "codice del turismo", in Studium Iuris 2011, 1284; F. ROMEO, Il contratto di viaggio. Tutele specifiche e risarcimento del danno, Padova, 2011, 156; S. MAZZAMUTO, Il contratto di diritto europeo, Torino, 2012, 431; R. PASQUILI, La prestazione dell'organizzatore nel contratto di viaggio, Torino, 2012, 164; RUOTOLO, La responsabilità del tour operator e dell'intermediario, in S. COGLIANI, M. GOLA, M.A. SANDULLI E R. SANTAGATA (a cura di), in L'ordinamento del mercato turistico, Torino, 2012, 241; C. TINCANI, La responsabilità dell'organizzatore di viaggi nell'ultima disciplina nazionale, in Riv. it. dir. tur. 2012, 5; F. ROMEO, Pacchetto turistico "all inclusive" e responsabilità del tour operator per i danni causati al turista dal terzo prestatore di servizi, in Contratti 2013, 7; L. AMBROSINI, Finalità turistica e allocazione del rischio di impossibilità della prestazione, in Riv. it. dir. tur. 2014, 269; R. CAMPIONE, I contratti del turismo organizzato, in Trattato dei contratti, a cura di V. Roppo e A.M. Benedetti, 2014, Milano, 474; G. MALGIERI, Il punto sul danno da vacanza rovinata, cit., 237; N. SOLDATI, Responsabilità del tour operator per omissione di informazioni e danno da vacanza rovinata, cit., 338; A. VENCHIARUTTI, I contratti del turismo organizzato nel codice del turismo, in G. ALPA (a cura di), I contratti del consumatore, Milano, 2014, 1171; C. ALVISI, Il diritto del turismo nell'ordine giuridico del mercato, Torino, 2015, 174 e 224. Per la responsabilità solidale, invece, C.S. CARASSI, Tutela del turista nei viaggi a forfait. Finalmente una risposta adeguata del legislatore italiano? Commento al decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 111, in Corr. giur. 1995, 904; C. VACCÀ, Commento agli artt. 14-19, in V. ROPPO (a cura di), Viaggi, vacanze e circuiti tutto compreso, Commentario al d.lgs. 17 marzo 1995, n. 111, in Nuove leggi civ. comm. 1997, 57; M. TOMMASINI, Interventi normativi sulla responsabilità degli operatori turistici nei contratti di viaggio tutto compreso (dalla convenzione internazionale del 1970 al decreto legislativo n. 111 del 1995 attuativo della direttiva CEE n. 314/90), in Giust. civ. 2000, II, 262.*

<sup>(12)</sup> I formulari di contratto maggiormente diffusi presso gli operatori ripetono lo schema tipico del mandato con rappresentanza, ex art. 1704 c.c., al quale si accompagna la presunzione di onerosità stabilita dall'art. 1709 stesso codice. Facendo riferimento alle comunicazioni e alla conferma di prenotazione, le condizioni di contratto Assoviaggi, Fiavet ed ASTOI fanno esplicito riferimento «all'agenzia di viaggio, quale mandataria del viaggiatore. Per una chiara configurazione del rapporto come contratto di mandato, Cass. 28 novembre 2002 n. 16868, in *Dir. trasp.* 2003, 1080, nonché Cass. 8 ottobre 2009 n. 21388, in *Riv. it. Dir. tur.* 2011, 71, con nota di F. GANGEMI, *Il doppio mandato del travel agent*; nella giurisprudenza di merito v., soprattutto, Trib. Torino 8 ottobre 2007, *cit.*, con nota di TINCANI; Trib. Roma, 7 febbraio 2003, *cit.*, con nota di A. CORRADO; App. Firenze 26 settembre 2001, in *Dir. mar.* 2003, 519, con nota di S. POLLASTRELLI, *Brevi considerazioni sulla configurazione dell'organizzatore e dell'intermediario di viaggio*; Trib. Firenze 25 settembre 2001, *ibidem*, 553.

Nell'introdurre norme in materia di responsabilità del venditore, infatti, la prima parte della disposizione in oggetto fa espresso riferimento al «mandato conferitogli dal viaggiatore», chiarendo così in maniera inequivocabile la natura del rapporto che vincola l'intermediario di viaggi e il fruitore del servizio.

Ciò implica anzitutto, *ex art.* 1719 c.c., che il viaggiatore sia tenuto a somministrare al venditore i mezzi necessari per l'esecuzione del mandato e, qualora l'agente di viaggi assuma l'obbligo verso l'organizzatore del pagamento del corrispettivo e delle penali per l'annullamento del viaggio in forza del contratto di intermediazione, il viaggiatore sia tenuto a rimborsargli i fondi anticipati per provvedere a tali pagamenti <sup>(13)</sup>.

Si tratta di una soluzione del tutto coerente con quanto stabilito dall'art. 42, comma 2, c. tur., che consente al viaggiatore di contestare all'organizzatore eventuali difetti di conformità, rilevati durante l'esecuzione di un servizio previsto dal contratto di pacchetto turistico, «direttamente o tramite il venditore». Lo stesso significato è rivestito anche dall'art. 44, comma 1, c. tur., che, nel dare attuazione all'art. 15 della dir. 2015/2302, dispone come il viaggiatore (mandante) sia legittimato a contattare l'organizzatore tramite il venditore (mandatario), indirizzando messaggi, richieste o reclami relativi all'esecuzione del pacchetto.

In proposito occorre osservare, tuttavia, come ai fini del rispetto dei termini o dei periodi di prescrizione, la data in cui il venditore riceve messaggi, richieste o reclami relativi alle prestazioni fornite dall'organizzatore è considerata la data di ricezione anche per quest'ultimo.

A ben vedere, si tratta di una disposizione che si concilia con una certa difficoltà con l'attribuzione al venditore della qualità di mandatario del viaggiatore e pare piuttosto riflettere una configurazione della posizione del travel agent sostanzialmente simmetrica a quella che l'organizzatore del pacchetto turistico assume rispetto al fruitore del servizio.

La previsione sembra risentire della diversa struttura dei rapporti tra viaggiatore e venditore adottata in altri Paesi membri dell'Unione Europea, in cui vige un regime di responsabilità solidale tra l'intermediario di viaggi e l'organizzatore del pacchetto turistico. La

---

<sup>(13)</sup> In giurisprudenza è intervenuta, in maniera definitiva, per tutte, Cass. 20 settembre 2002 n. 16868, *cit.*

circostanza spiega anche la clausola di riserva contenuta in apertura dell'art. 15 della dir. 2015/2302, laddove è fatto salvo quanto stabilito dal successivo art. 13, par. 1, comma 2, della direttiva stessa.

3. *Gli obblighi del venditore* — Identificato il rapporto tra viaggiatore e venditore come contratto di intermediazione di viaggio, il codice del turismo individua alcuni specifici obblighi del travel agent, che conseguono al mandato conferitogli dal cliente.

Oltre al compimento dell'attività giuridica che consiste nello stipulare un contratto di pacchetto turistico valido ed efficace, in nome e per conto del viaggiatore, secondo lo schema proprio del mandato con rappresentanza, l'ordinamento identifica precisi obblighi di informazione e di documentazione, sostanzialmente corrispondenti a quelli posti a carico dell'organizzatore (art. 34-36 c. tur.).

A questi si aggiunge uno specifico onere per il venditore di indicare al viaggiatore di agire in qualità di intermediario nella stipulazione del contratto di pacchetto turistico, in linea con quanto a suo tempo previsto dall'art. 19, par. 2, CCV. In ossequio al principio di affidamento, a norma dell'art. 51-*bis* c. tur., il venditore che ometta di fornire al viaggiatore il modulo informativo standard e gli elementi relativi all'organizzatore, ovvero ometta di informare il viaggiatore che egli agisce in qualità di mero intermediario, è considerato come organizzatore<sup>(14)</sup>.

Ancora, tra gli adempimenti ai quali è tenuto il venditore figura quello di prestare ogni attività giuridica e materiale conseguente all'assunzione del mandato e così, in specie, di inoltrare tempestivamente all'organizzatore i messaggi, le richieste o i reclami relativi all'esecuzione del pacchetto turistico formulati dal viaggiatore (*ex* art. 44, comma 1, c. tur.).

Il quadro legislativo è completato dagli obblighi di protezione in caso di insolvenza o fallimento di cui all'art. 47 c. tur., nonché dall'attribuzione al venditore degli obblighi propri dell'organizzatore

---

(14) La violazione da parte del venditore degli obblighi di informazione che gli competono ai sensi della nuova disciplina del contratto di pacchetto turistico non intacca né l'esistenza né la validità del rapporto, ma determina una serie di effetti sul regime di responsabilità; si veda, per tutti, F. ROMEO, *Il processo informativo nella commercializzazione dei contratti di viaggio*, in A. FINESSI (a cura di), *La nuova disciplina europea dei contratti di viaggio*, cit., 43.

nel caso in cui il pacchetto turistico sia fornito da un tour operator stabilito al di fuori dello Spazio economico europeo, salvo l'onere di fornire la prova che quest'ultimo si conformi alla normativa dell'Unione Europea (*ex art. 51-ter c. tur.*).

4. *La responsabilità per inadempimento* — Con riferimento al regime di responsabilità del venditore, il d.lg. n. 62/2018 prevede norme specifiche e regole chiare in materia di responsabilità dell'intermediario nella vendita dei pacchetti e nella prenotazione dei servizi turistici.

Come si accennava, l'applicazione dell'art. 13, par. 1, comma 2, della dir. 2015/2302, costituisce una delle questioni più delicate e complesse, sulle quali la normativa dell'Unione europea offre un maggiore spazio di autonomia agli Stati membri, e rappresenta un elemento particolarmente significativo della nuova disciplina dei contratti del turismo organizzato.

A differenza della soluzione adottata in altri Paesi membri dell'Unione Europea, il legislatore interno ha previsto un regime di responsabilità del venditore formalmente distinto e strutturalmente differenziato rispetto a quello dell'organizzatore del pacchetto turistico<sup>(15)</sup>.

Il travel agent risponde nei confronti del viaggiatore essenzialmente e soltanto per la violazione degli obblighi assunti direttamen-

---

<sup>(15)</sup> Non ha trovato accoglimento, invece, la proposta di prevedere una responsabilità solidale (eventualmente sussidiaria) del venditore in caso di inadempimento da parte dell'organizzatore, pur avanzata in sede di lavori della competente Commissione parlamentare. L'introduzione di un rapporto di solidarietà passiva tra condebitori, pur possibile sotto il profilo giuridico, sconta una serie di controindicazioni di carattere sostanziale, relative all'effettiva situazione del mercato italiano dei viaggi organizzati e alla condizione in cui si trovano ad operare le agenzie di viaggi intermedie stabilite sul territorio nazionale. In definitiva, una diversa soluzione sarebbe contraria alla tradizione giuridica italiana; contrasterebbe con l'impostazione dell'intero decreto legislativo di recepimento (che vede nettamente differenziati ruoli, obblighi e responsabilità di organizzatore e venditore, il quale ultimo opera come mandatario del viaggiatore, cioè in nome e nell'interesse dell'utente e non del *tour operator*); risulterebbe contraddittoria rispetto alla ripartizione interna delle responsabilità (organizzatore e venditore rispondono per la violazione degli obblighi assunti in forza della stipulazione di contratti distinti); determinerebbe quasi sempre un'azione del viaggiatore nei confronti del venditore, il quale peraltro opera come proprio mandatario; costringerebbe le agenzie di viaggio dettaglianti ad assicurare la responsabilità (non soltanto propria, ma anche per fatto) dell'organizzatore e dei terzi fornitori, con evidenti effetti economici fortemente negativi.

te verso il proprio cliente in dipendenza della stipulazione del contratto di intermediazione di viaggio.

Secondo il disposto dell'art. 50 c. tur., il contratto che lega il viaggiatore e il venditore, individuato come autonomo "contratto di intermediazione di viaggio", è qualificato espressamente come rapporto di "mandato", per cui l'agente di viaggi è responsabile nei confronti del proprio cliente in base alle relative regole, «dovendo l'adempimento delle obbligazioni assunte essere valutato con riguardo alla diligenza richiesta per l'esercizio della corrispondente attività professionale».

La responsabilità contrattuale del venditore consegue dunque all'inadempimento del mandato affidatogli dal viaggiatore e non attiene invece all'esatto adempimento del pacchetto turistico fornito dall'organizzatore (16).

È stato quindi mantenuto un regime di responsabilità dell'organizzatore e del venditore strutturalmente differenziato (17), dovendosi distinguere le rispettive responsabilità contrattuali in funzione della sostanziale diversità dei contratti stipulati, degli obblighi pattiziamente assunti e delle prestazioni economiche svolte dal tour operator e dal travel agent.

Il venditore del servizio tutto compreso, pertanto, non è responsabile verso il consumatore per l'inadempimento da parte del tour operator, né per l'inadempimento da parte dei fornitori dei singoli servizi inclusi nel pacchetto turistico, ma soltanto per l'inesatta esecuzione delle prestazioni alle quali sia direttamente e personalmente obbligato in forza della stipulazione del contratto di intermediazione di viaggio.

Secondo le regole generali, l'art. 50 c. tur. prevede che il venditore risponda per fatto proprio («indipendentemente dal fatto che la prestazione sia resa dal venditore stesso»), per fatto degli ausiliari (gli «ausiliari o preposti quando agiscono nell'esercizio delle loro funzioni») e dei «terzi della cui opera si avvalga» per rendere la prestazione (18).

---

(16) Si noti anche, incidentalmente, come il legislatore si sia sentito libero anche di ritornare all'impiego della terminologia tradizionale «contratto di intermediazione di viaggio», almeno nell'art. 50 c. tur.

(17) Si veda A. FINESSI, *La responsabilità del professionista nella nuova disciplina dei contratti di viaggio*, cit., 1324.

(18) In linea con quanto stabilito dall'art. 1228 c.c. si veda ancora A. FINESSI, *La responsabilità del professionista nella nuova disciplina dei contratti di viaggio*, cit., 1327.

Anche il criterio generale di imputazione della responsabilità è improntato all'ordinario schema di valutazione della responsabilità del mandatario (*ex art. 1710, comma 1, c.c.*), considerato che l'esatto adempimento delle obbligazioni assunte dal venditore nei confronti del viaggiatore deve essere valutato con riguardo alla diligenza richiesta per l'esercizio della corrispondente attività professionale (secondo il parametro indicato dall'*art. 1176, comma 2, c.c.*)<sup>(19)</sup>.

In specie, nell'esercizio dell'attività propria del mandatario, l'intermediario di viaggi è responsabile per culpa in eligendo nella scelta dell'organizzatore del pacchetto turistico o del fornitore del servizio con il quale concludere il contratto in nome e per conto del viaggiatore<sup>(20)</sup>.

Con riferimento all'ipotesi dell'errore di prenotazione, tuttavia, le indicazioni offerte dall'*art. 21 della dir. 2015/2302* devono essere parse vincolanti, al punto di condurre alla previsione di un diverso regime di responsabilità<sup>(21)</sup>, probabilmente in dipendenza del fatto che si tratta del caso che ricorre con maggiore frequenza e rispetto al quale è da valutare con maggiore severità l'obbligo di diligenza imposto dalla legge al mandatario.

A norma dell'*art. 51, comma 1, c. tur.*, il venditore è responsabile degli errori dovuti a difetti tecnici nel sistema di prenotazione e, qualora abbia accettato di organizzare la prenotazione di un pacchetto o di servizi turistici che rientrano in servizi turistici collegati, degli errori commessi durante il processo di prenotazione.

Identificati i contorni della fattispecie, il criterio di imputazione della responsabilità per inadempimento risulta improntato ad una maggiore rigidità rispetto al semplice riferimento al parametro di diligenza professionale del mandatario (valutato *ex art. 1176, comma 2, c.c.*).

---

<sup>(19)</sup> Per quanto attiene alla determinazione del contenuto dell'obbligo di diligenza dell'intermediario di viaggio, è costante in giurisprudenza il riferimento alle norme stabilite in tema di mandato con rappresentanza e, così, anzitutto agli *art. 1710 ss., 1387 ss. e 1176, comma 2, c.c.*: si veda già Trib. Bologna 15 ottobre 1992, *cit.*, che nella specie ha ritenuto l'intermediario «sicuramente negligente nella scelta dell'agenzia organizzatrice del viaggio».

<sup>(20)</sup> In giurisprudenza, cfr. già Trib. Roma 25 gennaio 1978, in *Giur. merito* 1979, I, 338 (s.m.); Trib. Orvieto 11 febbraio 1992, in *Foro it.* 1992, I, c. 1571, con nota di V. ROPPO; Trib. Bologna 15 ottobre 1992, *cit.*

<sup>(21)</sup> L'*art. 21, par. 2, della dir. 2015/2302*, prevede infatti una disciplina specifica per l'ipotesi di responsabilità del venditore in caso di errore di prenotazione, stabilendo che «un professionista non è ritenuto responsabile degli errori di prenotazione imputabili al viaggiatore o dovuti a circostanze inevitabili e straordinarie».



Si prevede infatti che il professionista possa liberarsi soltanto individuando positivamente la causa che ha determinato il verificarsi dell'evento dannoso e provando che si tratti di una delle ipotesi tassativamente indicate dalla legge come cause di esonero (ex art. 51, comma 2, c. tur.), vale a dire che gli errori di prenotazione siano imputabili al viaggiatore o siano dovuti a circostanze inevitabili e straordinarie.

5. *L'obbligazione risarcitoria e i termini di prescrizione* — Per quanto attiene all'obbligazione risarcitoria, al di là dei profili generali, giova evidenziare soprattutto come anche il venditore sia interessato dalla disciplina del danno da vacanza rovinata stabilita dall'art. 46, comma 1, c. tur., disposizione che rafforza ancor più la distinzione tra la posizione debitoria dell'organizzatore del pacchetto turistico e quella dell'intermediario di viaggi.

L'obbligazione risarcitoria che grava sul venditore del pacchetto turistico è riferita sia ai danni alla persona del viaggiatore, sia ai danni diversi da quelli alla persona. Secondo il Considerando 34 della dir. 2015/2302, poi, «il risarcimento dovrebbe coprire anche i danni morali, come il risarcimento per la perdita in termini di godimento del viaggio o della vacanza a causa di problemi sostanziali nell'esecuzione dei pertinenti servizi turistici».

L'attuale art. 46 c. tur. detta quindi una disciplina specifica per il risarcimento del "danno da vacanza rovinata" <sup>(22)</sup>, senza discostarsi

---

(22) La risarcibilità del danno da vacanza rovinata è pacifica dopo il *leading case* rappresentato dalla pronuncia della C. giust. CE 12 marzo 2002, in causa C-168/00, *Simone Leitner v. TUI Deutschland GmbH & Co. KG*, commentata, limitatamente alla dottrina italiana, da C.S. CARRASSI, *L'interpretazione da parte della Corte di Giustizia Ce delle norme comunitarie è, indiscutibilmente, vera nomofilachia?*, in *Danno resp.* 2002, 1099; P.M. PUTTI, *Danno da vacanza rovinata*, in *Contr.* 2002, 952; R. CONTI, *Corte di giustizia, danno da vacanza rovinata e viaggi "su misura". Ancora due vittorie per i consumatori*, in *Corr. giur.* 2002, 1002; G. FIENGO, *Dovuto l'indennizzo per il danno morale derivante dal mancato godimento di una vacanza "tutto compreso"*, in *Dir. pubbl. comp. europeo* 2002, 1149; M. FRAGOLA, *La Corte di giustizia riconosce la risarcibilità del danno morale "da vacanza rovinata" alla luce dell'ordinamento comunitario*, in *Dir. com. scambi internaz.* 2002, 287; A. PALMIERI, in *Foro it.* 2002, IV, c. 331; R. SCARCIGLIA, *Viaggi "tutto compreso", emotional distress e risarcibilità del danno morale in caso di "mancata vacanza"*, in *Dir. pubbl. comp. europeo* 2002, 1152; L. SESTA, *Danno da vacanza rovinata e danno morale contrattuale*, in *Giur. it.* 2002, 1801; F. FARKAS, *Il danno da vacanza rovinata: nuove tendenze e vecchie questioni*, in *Nuova giur. civ. comm.* 2003, 864; M. FRAGOLA, *Tutela del turista e danno risarcibile: la Corte di Giustizia rico-*

sostanzialmente dalla caratterizzazione che è stata data alla figura dal previgente art. 47 c. tur., a suo tempo introdotto dal d.lg. n. 79/2011<sup>(23)</sup>.

Un intervento maggiormente incisivo di integrale riscrittura della fattispecie avrebbe potuto forse riflettersi in maniera negativa sull'applicazione concreta di una disposizione rispetto alla quale si registra ormai un orientamento univoco e consolidato anche nella giurisprudenza sedimentatesi nel corso degli ultimi venti anni<sup>(24)</sup>.

---

*nosce la risarcibilità del danno da vacanza rovinata alla luce dell'ordinamento comunitario*, in *Rass. dir. civ.* 2003, 633; P. MENGOZZI, *Il risarcimento del danno morale da vacanza rovinata dopo la sentenza della Corte di giustizia CE del 12 marzo 2002*, in *Contr. impr. Europa* 2003, 589.

<sup>(23)</sup> In dottrina, sul tema specifico, limitatamente ai contributi successivi al d.lg. n. 79/2011, v. R. CAMPIONE, *Il rimedio risarcitorio nella dir. 2015/2302/UE*, in *La nuova disciplina europea dei contratti di viaggio*, cit., 131; G. DE CRISTOFARO, *La disciplina dei contratti aventi ad oggetto "pacchetti turistici" nel "codice del turismo"*, cit., 1285; M.R. MOTTOLA, *Il danno da vacanza rovinata a seguito del d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79*, in *Trattato dei nuovi danni*, IV, a cura di P. Cendon, Padova, 2011; F. ROMEO, *Il "nuovo" danno da vacanza rovinata: primi rilievi sull'art. 47 c. tur.*, in *Resp. civ.* 2011, 565; M. COCUCCIO, *Inadempimento del contratto di viaggio: la vacanza "rovinata"*, in *Giur. merito* 2012, 1584; C. VADALÀ, *Il danno da vacanza rovinata nel codice del turismo. Note di prima lettura*, in *Riv. it. Dir. tur.* 2012, 11; S. MAZZAMUTO, *Il danno non patrimoniale contrattuale*, in *Europa dir. priv.* 2012, 437; P. GENTILE, *Il danno da vacanza rovinata*, in *Rass. dir. civ.* 2013, 273; M. GIORGIANNI, *Il "nuovo" danno da vacanza rovinata*, in *Trattato breve dei nuovi danni*, III, *Figure emergenti di responsabilità*, a cura di P. Cendon, Padova, 2014, 837; G. MALGIERI, *Il punto sul danno da vacanza rovinata*, cit., 237; N. SOLDATI, *Responsabilità del tour operator per omissione di informazioni e danno da vacanza rovinata*, in *Riv. it. Dir. tur.* 2014, 338; R. DI NAPOLI, *Risarcimento del danno da vacanza rovinata: istituti, formule, giurisprudenza*, IV ed., Rimini, 2016; M. MANFRON, *Il danno da vacanza rovinata e il danno non patrimoniale da inadempimento*, in *Danno resp.* 2016, 310; M. SIGNORELLI, *Il «danno da vacanza rovinata» nel codice del turismo: un percorso giurisprudenziale. Prima parte*, in *Resp. civ. prev.* 2017, 96, e *Seconda parte*, *ivi*, 448; L. CANNATA-A. CONTE-E. TOCCAFONDO, *Il risarcimento del danno da vacanza rovinata*, in *Danno resp.* 2019, 212.

<sup>(24)</sup> Nella più recente giurisprudenza di legittimità, limitatamente alle decisioni edite e commentate, si veda Cass. 24 maggio 1997 n. 4636, in *Contr.* 1997, 477, con nota di C. VACCÀ; Cass. 9 novembre 2004, *ivi* 2005, 103; Cass. 27 giugno 2007 n. 14837, in *Dir. tur.* 2008, 301, con nota di P. CARMAGNANI, *La responsabilità del tour operator dalla CCV al codice del consumo*; Cass. 24 aprile 2008 n. 10651, in *Dir. tur.* 2008, 349, *cit.*; Cass. 6 luglio 2009 n. 15798, in *Giust. civ.* 2010, 1957, con nota di C. CONFORTO, *Se il turista si ammala in viaggio, che vacanza è?*, ed in *Resp. civ.* 2011, 35, con nota di G. AMORE, *Negligenza informativa e danno da vacanza rovinata*; Cass. 13 novembre 2009 n. 24044, in *Resp. civ. prev.* 2010, 1314, con nota di E. GRAZIUOSO, *Il danno da vacanza rovinata tra vecchi orientamenti e nuove prospettive*; Cass. 20 marzo 2012 n. 4372, *cit.*; Cass. 11 maggio 2012 n. 7256, in *Giust. civ.* 2012, 2018, con nota di M. DI MARZIO, *Vacanza: il danno non patrimoniale può superare quello patrimoniale*;

Il legislatore, tuttavia, ha avuto cura di precisare meglio rispetto al passato il criterio di imputazione della responsabilità in capo all'organizzatore o al venditore, in funzione della diversa natura giuridica del contratto di pacchetto turistico e del contratto di intermediazione di viaggio.

Più in dettaglio, se l'inadempimento delle prestazioni che formano oggetto del pacchetto non è di scarsa importanza ai sensi dell'art. 1455 c.c. <sup>(25)</sup>, il viaggiatore può chiedere all'organizzatore o al venditore, in funzione della responsabilità derivante dalla violazione degli obblighi rispettivamente assunti con i diversi contratti, oltre ed indipendentemente dalla risoluzione del contratto, un risarcimento del danno correlato al tempo di vacanza inutilmente trascorso ed all'irripetibilità dell'occasione perduta.

---

Cass. 9 ottobre 2012 n. 17227, in *Resp. civ. prev.* 2012, 6501, con nota di E. BACCIARDI, *Vendita di autocaravan e risoluzione per inadempimento: è risarcibile la perdita della vacanza «immaginata»?;* Cass. 14 giugno 2016 n. 12143, in *Dir. mar.* 2017, 466; Cass. 16 marzo 2017 n. 6830, in *Riv. it. Dir. tur.* 2019, 118, con nota di A. COSTANTINI e S. BEVILACQUA, *Rapina nel villaggio e responsabilità del tour operator per il danno da vacanza rovinata;* Cass. 6 luglio 2018 n. 17724, *ivi*, 133, con nota di N. SOLDATI, *Danno da vacanza rovinata e risarcimento del danno provocato da terzi.*

<sup>(25)</sup> Per l'esclusione della pretesa risarcitoria del danneggiato in presenza di un pregiudizio di scarsa importanza o in relazione alle caratteristiche del viaggio si sono pronunciati G. pace Venezia 8 giugno 2000, in *Dir. trasp.* 2001, 833; Trib. Roma 24 aprile 2002, in *Dir. tur.* 2003, 245, con nota di G. GULLETTA, *Rilevanza della meta del viaggio ai fini della esclusione del risarcimento per danno da vacanza rovinata;* Trib. Torino 21 novembre 2003, *ivi* 2004, 62, con nota di N. MAZIER, *Risarcimento del danno psichico al turista in assenza del danno da vacanza rovinata;* G. pace Roma 3 giugno 2005, *ivi* 2006, 245, con nota di A. VENCHIARUTTI, *Disagi nel corso di una vacanza: nessun danno senza inadempimento dell'operatore turistico;* G. pace Roma 18 giugno 2005, *ivi*, 369, con nota di S. MAGNOSI, *La necessaria «capacità di adattamento» del turista esclude il danno da vacanza rovinata;* G. pace Polla 26 settembre 2005, *ivi*, 357, con nota di A. VENCHIARUTTI, *Soddisfazione personale del turista (alla ricerca dell'anima gemella). Luci e ombre nella vicenda del danno da vacanza rovinata;* Trib. Roma 10 novembre 2005, in *Dir. mar.* 2006, 1310; G. pace Roma 25 novembre 2005, *ivi*, 1320, con nota di F. MACRÌ, *Responsabilità dell'agenzia di viaggi e del «tour operator»: un orientamento che si consolida;* Trib. Torino 28 novembre 2005, in *Foro it.* 2006, I, 1952; App. Roma 22 dicembre 2005, in *Dir. tur.* 2007, 38, con nota di P. CARMAGNANI, *Il danno da vacanza rovinata tra «contrattualità dello svago» e «patrimonialità del pregiudizio»;* G. pace Palermo 22 aprile 2008, in *Corr. merito* 2008, 789, e G. pace Genova 24 ottobre 2007, in *Dir. tur.* 2008, 35, con nota di S. D'URSO, *Danno da vacanza rovinata e termine per il reclamo di cui all'art. 98 c. cons.;* Cass. 19 ottobre 2017 n. 24607, in *Foro it.* 2017, I, 3614, con nota di A. PALMIERI; App. Reggio Calabria 4 ottobre 2018 n. 666, e Trib. Roma 2 agosto 2018 n. 16070, in *Riv. it. Dir. tur.* 2019, 186, con nota di C. LEANZA, *Responsabilità dell'organizzatore di viaggio per la mancata fruizione dei servizi turistici offerti.*

Si tratta di una disposizione pienamente in linea con la previsione dell'art. 50 c. tur. e con la distinzione radicale delle posizioni del tour operator e del travel agent in funzione del diverso contenuto delle prestazioni dedotte in obbligazione in forza dei rispettivi contratti.

Rispetto alla formulazione del previgente art. 47 c. tur., la nuova formulazione della disposizione relativa al danno da vacanza rovinata ritorna sulla questione con una certa insistenza, oltre che con una ripetizione forse un po' fastidiosa. A fronte di un enunciato sostanzialmente invariato, il vigente art. 46, comma 1, secondo periodo, c. tur. stabilisce infatti che il viaggiatore possa rivolgere la richiesta di risarcimento del danno «all'organizzatore o al venditore, secondo la responsabilità derivante dalla violazione dei rispettivi obblighi assunti con i rispettivi contratti».

Nel risulta una disciplina un po' ridondante dal punto di vista sistematico, ma assolutamente chiara sotto il profilo precettivo, che contribuisce a rafforzare l'impostazione generale adottata in sede di recepimento della dir. 2015/2302 con riferimento all'individuazione delle fattispecie contrattuali, al regime di responsabilità ed alla disciplina dell'obbligazione risarcitoria nei contratti di viaggio.

A norma dell'art. 51-*quinquies* c. tur., al venditore che abbia risarcito il danno causato da un terzo spetta poi il diritto di regresso previsto dal comma 1 ed il diritto di surroga nella posizione del viaggiatore di cui al comma 2 <sup>(26)</sup>.

Infine, il diritto del viaggiatore al risarcimento dei danni subiti a causa dell'inadempimento da parte dell'agente di viaggi intermedio — ivi compreso il caso specifico della responsabilità in caso di errore di prenotazione (*ex* art. 51 c. tur.) — si prescrive in due anni a decorrere dalla data del rientro del viaggiatore nel luogo di partenza.

Resta fermo, tuttavia, il termine di prescrizione triennale previsto dall'art. 46, comma 2, c. tur., per il risarcimento del danno da vacanza rovinata. Con una disposizione finalmente chiara, è stata definitivamente risolta la questione interpretativa relativa all'impropria previsione a suo tempo introdotta dal d.lg. n. 79/2011 di un duplice termine di prescrizione — di tre anni, con riferimento al danno alla persona (*ex* art. 44, comma 2, c. tur. abrogato), e di un anno, per il ri-

---

<sup>(26)</sup> In proposito, per tutti, si veda A. FINESSI, *La responsabilità del professionista nella nuova disciplina dei contratti di viaggio*, cit., 1328.

sarcimento del danno diverso da quello alla persona (*ex art. 45, comma 3, stesso codice*) — in favore di un unico termine di tre anni <sup>(27)</sup>.

Vanno richiamati, da ultimo, i termini di prescrizione stabiliti per la responsabilità dell'organizzatore del pacchetto turistico in caso di mancata indicazione della qualità di intermediario (art. 51-*bis*, stesso codice) e in ipotesi di organizzatore stabilito fuori dallo Spazio economico europeo (art. 51-*ter c. tur.*).

6. *L'assicurazione obbligatoria e la protezione in caso di insolvenza o fallimento* — La questione relativa alla protezione del viaggiatore in caso di insolvenza o fallimento (dell'organizzatore e) dell'agente di viaggi intermediario è stata per lungo tempo al centro dell'attenzione del legislatore dell'Unione Europea.

L'applicazione dell'art. 7 della dir. 90/314/CEE, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso», aveva incontrato oggettive difficoltà, sia sotto il profilo dell'armonizzazione della normativa dei singoli Stati membri, sia sotto l'aspetto della effettiva tutela degli utenti <sup>(28)</sup>.

Per quanto maggiormente interessa, la nuova disciplina del contratto di pacchetto turistico e del contratto di intermediazione di viaggio riconferma, anzitutto, che il venditore è tenuto a stipulare un'assicurazione per la responsabilità civile a favore del viaggiatore per il risarcimento dei danni derivanti dalla violazione degli obblighi assunti nei suoi confronti (art. 47, comma 1, c. tur.) e ad indicar-

---

<sup>(27)</sup> Cfr. R. CAMPIONE, *Il rimedio risarcitorio nella dir. 2015/2302/UE*, cit., 139. Con una disposizione fortemente equivoca e dall'interpretazione gravemente incerta, la formulazione originaria dell'art. 47, comma 2, c. tur. prevedeva che al danno da vacanza rovinata dovessero applicarsi il termine di prescrizione di tre anni per i danni alla persona (*ex art. 44, comma 2, c. tur.*) ed il termine di prescrizione di un anno per i danni diversi da quelli alla persona (*ex art. 45, comma 3, c. tur.*). Con riferimento alla disciplina previgente, cfr. A. BOTTI, *Danno da vacanza rovinata e termine prescrizione*, in *Dir. tur.* 2004, 119; A.M. MANCALEONI, *Responsabilità dell'organizzatore di una crociera turistica e prescrizione del danno da vacanza rovinata*, *ivi* 2006, 249.

<sup>(28)</sup> L'attuazione dell'art. 7 della dir. 90/314/CEE è stato da subito al centro del dibattito internazionale ed ha formato oggetto a più riprese degli interventi della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, a cominciare dalla prima decisione in materia, pronunciata nel notissimo caso *Dillenkofer*: cfr. C. giust. CE 8 ottobre 1996, cause riunite C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 e C-190/94, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.* 1997, 112; cfr. anche C. giust. CE 14 maggio 1998, causa C-364/96, *Verein für Konsumenteninformation*, in *Contratti* 1998, 628, con nota di A. CORRADO, *Rischi di insolvenza o fallimento dell'organizzatore e tutela del viaggiatore*.

ne gli estremi nelle informazioni precontrattuali da fornire al viaggiatore (art. 34, comma, lett. *i*, c. tur.).

Si tratta di una disposizione generale del tutto coerente con le scelte di politica legislativa già compiute dal legislatore nazionale con l'art. 19 cod. tur, laddove prevede che, per lo svolgimento dell'attività, le agenzie di viaggio e turismo siano tenute a stipulare congrue polizze assicurative a garanzia dell'esatto adempimento degli obblighi assunti verso i clienti con il contratto di viaggio in relazione al costo complessivo dei servizi offerti <sup>(29)</sup>.

È espressamente fatta salva, in ogni caso, la facoltà di stipulare altre polizze assicurative di assistenza al viaggiatore (art. 47, comma 10, c. tur.), alla quale si accompagna un corrispondente obbligo di informazione, da fornire al viaggiatore in fase precontrattuale, circa la possibilità di sottoscrivere un'assicurazione a copertura delle spese di recesso unilaterale dal contratto o delle spese di assistenza, compreso il rientro, in caso di infortunio, malattia o decesso (*ex* art. 41, comma 1, lett. *h*, c. tur.).

Sotto il profilo della garanzia per l'utenza, inoltre, il legislatore nazionale ha voluto fare gravare anche sul venditore il regime di protezione del viaggiatore per il caso di insolvenza o fallimento, previsto dall'art. 17 della dir. 2015/2302 a carico dell'organizzatore di pacchetti turistici.

---

<sup>(29)</sup> Nello stesso senso erano ormai da tempo intervenute tutte le Regioni italiane che, nel disciplinare l'attività delle agenzie di viaggio e turismo, hanno previsto per legge l'obbligo dei *tour operator* e dei *travel agent* di assicurare la responsabilità civile nei confronti dei propri clienti. Secondo C. cost. 5 aprile 2012 n. 80, la materia va ricondotta «per prevalenza, all'ambito della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile» ed è pertanto sottratta all'autonomia legislativa regionale. In prospettiva di sintesi, per tutti, si veda M. MALO-C. COLALUCA, *Competenze normative e fonti*, in V. FRANCESCHELLI-F. MORANDI, *Manuale di diritto del turismo*, VI ed., Torino, 2017, 39; cfr. anche, ivi richiamati, C. GIUNTA, *L'art. 76 Cost. nei giudizi in via d'azione: il Codice del turismo in cerca di delega*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) 2012; L. RIGHI, *Il turismo nel « tiro alla fune » Stato-Regioni: la ridondanza dell'eccesso di delega*, in *Riv. it. Dir. tur.* 2012, 29; P. SABBIONI, *Il codice della normativa statale in materia di turismo, ovvero: ma a cosa è servita la riforma del criterio di riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) 2012; L. SALTARI, *Inflazione regolativa nel turismo*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) 1/2013; S. MANGIAMELI, *Come risolvere un assetto oscillante e confuso tra Stato e Regioni: il caso del turismo*, in *Italiadecide, Rapporto 2014. Il Grand Tour del XXI secolo: l'Italia e i suoi territori*, Bologna, 2014, 189; L. GRIMALDI, *La potestà legislativa regionale in materia di turismo nella Costituzione (prima e dopo il 2001), nella giurisprudenza costituzionale e nel progetto di riforma "Renzi-Boschi"*, in [Dirittifondamentali.it](http://Dirittifondamentali.it) n. 2/2015.

La normativa dell'Unione europea, infatti, fa obbligo agli Stati Membri di provvedere affinché i tour operator stabiliti sul territorio forniscano una garanzia per il rimborso di tutte le somme pagate da o per conto dei viaggiatori nella misura in cui i servizi offerti non siano eseguiti a causa del proprio stato di insolvenza. Si tratta di un dovere di protezione che l'art. 18 della stessa direttiva impone di estendere ai professionisti che agevolano servizi turistici collegati, per il rimborso di tutti i pagamenti che ricevano dai viaggiatori nella misura in cui un servizio turistico non sia effettuato a causa dello stato di insolvenza dei professionisti medesimi.

Per quanto attiene al recepimento in Italia, sono ampiamente note le vicende che hanno interessato il Fondo nazionale di garanzia, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri a norma dell'art. 21 del d.lg. n. 111/1995<sup>(30)</sup>, trasposto in seguito nell'art. 100 c. cons. e riprodotto infine nell'art. 51 c. tur. ora abrogato, e che hanno dato luogo all'apertura della procedura di infrazione n. 2014/4094 da parte della Commissione europea<sup>(31)</sup> per l'inadeguatezza della dotazione finanziaria e per l'ambito di operatività limitato ai soli viaggi all'estero<sup>(32)</sup>.

---

<sup>(30)</sup> Istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (poi trasferito presso il Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo) per consentire, in caso di insolvenza o di fallimento del venditore o dell'organizzatore, il rimborso del prezzo versato ed il rimpatrio del consumatore nel caso di viaggi all'estero, nonché per fornire una immediata disponibilità economica in caso di rientro forzato di turisti da Paesi extracomunitari in occasione di emergenze, imputabili o meno al comportamento dell'organizzatore (*ex art. 21, d.lg. n. 111/1995*), il Fondo nazionale di garanzia, era alimentato annualmente da una quota pari al 4% dell'ammontare del premio delle polizze di assicurazione obbligatoria dell'organizzatore e dell'intermediario stipulate a copertura della responsabilità civile nei confronti del turista (l'adeguamento dell'ammontare dall'1 al 2% si deve all'art. 15, comma 2, l. 5 marzo 2001 n. 57, mentre l'ultimo aumento è stato previsto dall'art. 4 della l. 6 agosto 2013 n. 97, che a sua volta ha modificato l'art. 51, comma 2, c. tur. nel frattempo introdotto dal d.lg. n. 79/2011).

<sup>(31)</sup> Dopo l'invio di una messa in mora complementare *ex art. 258 TFUE* il 23 gennaio 2014, la procedura n. 2012/4094 — Cattivo recepimento della dir. 90/314/CEE relativa ai viaggi, vacanze e i circuiti «tutto compreso», avviata nei confronti dell'Italia, è stata infine archiviata dalla Commissione europea con decisione del 7 dicembre 2017, dopo l'intervento operato dal legislatore nazionale con l'art. 9 (*Disposizioni relative ai viaggi, alle vacanze e ai circuiti «tutto compreso». Procedura di infrazione n. 2012/4094*) della l. 29 luglio 2015 n. 115, recante Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea — Legge europea 2014.

<sup>(32)</sup> Si veda, in specie, gli Atti parlamentari della XVII legislatura e il Dossier del Servizio studi del Senato della Repubblica sul Disegno di legge A.S. n. 588, Disposi-

La configurazione attuale del sistema di protezione e assistenza del viaggiatore è rimasta quella introdotta dall'art. 9, comma 1, lett. *b*), l. 29 luglio 2015 n. 115<sup>(33)</sup>, con la previsione dell'obbligo, per l'organizzatore e il venditore, di stipulare polizze assicurative o fornire garanzie bancarie in grado di garantire il rimborso del prezzo versato per l'acquisto del pacchetto turistico e il rientro immediato del cliente nei casi di insolvenza o fallimento dell'operatore<sup>(34)</sup>.

Essa rappresenta ancora oggi il punto di riferimento essenziale per garantire un'adeguata tutela del viaggiatore ed offrire una risposta efficace ad una questione che il legislatore dell'Unione Europea mostra di considerare di fondamentale importanza<sup>(35)</sup>.

Con riferimento alle nuove norme<sup>(36)</sup>, merita segnalare come, a livello nazionale, l'espressione «insolvenza» di cui agli art. 17-19 della dir. 2015/2302<sup>(37)</sup> sia stata interpretata in senso estensivo, dilatandone il significato per ricomprendervi, secondo una consuetudine da sempre seguita nella disciplina del contratto di viaggio, i casi di «insolvenza o fallimento» (da ultimo, *ex art. 47, comma 2, c. tur.*)<sup>(38)</sup>.

---

zioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea — Legge europea 2013, maggio 2013 n. 16, 45 ss.

<sup>(33)</sup> Il termine originario del 1° gennaio 2016, previsto per l'entrata in vigore del nuovo regime, è stato prorogato al 30 giugno 2016 dall'art. 1, comma 348, lett. *b*, l. 28 dicembre 2015 n. 208.

<sup>(34)</sup> Sugli obblighi assicurativi posti a carico dell'organizzatore e del venditore di servizi turistici, come condizione per l'apertura dell'agenzie di viaggi, si veda, a livello manualistico, per tutti, M. MALO-A. PERINI, *Agenzie di viaggio e turismo*, in V. FRANCESCHELLI-F. MORANDI, *Manuale di diritto del turismo* (VII ed.), cit., 191; sotto il profilo civilistico v. anche, per tutti, G. CIURNELLI, *I contratti del turismo organizzato*, *ivi*, 373.

<sup>(35)</sup> Il tema ritorna a più riprese nella dir. 2015/2302 e forma oggetto di specifica attenzione nei considerando da 38 a 44. L'importanza della questione è tale che il termine «insolvenza» ricorre ben 94 volte nella direttiva, tra i Considerando, il testo normativo e gli allegati.

<sup>(36)</sup> Per un primo commento si veda T. PELLEGRINI, *Sub artt. 51-quinquies-51-sexies*, in *D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, Codice del turismo*, cit., 1404.

<sup>(37)</sup> L'art. 7 della dir. 90/314/CEE prevedeva, invece, che «l'organizzatore e/o il venditore» parte del contratto dovessero dare prove sufficienti di disporre di garanzie per assicurare, «in caso di insolvenza o di fallimento», il rimborso dei fondi depositati e il rimpatrio del consumatore.

<sup>(38)</sup> Per inciso si noti che, a seguito della riforma introdotta con il d.lg. 12 gennaio 2019 n. 14, recante Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, il termine «fallimento» presente nelle disposizioni normative vigenti deve intendersi sostituito con l'espressione «liquidazione giudiziale», con salvezza della continuità delle fattispecie (art. 349), decorsi diciotto mesi dalla data della sua pubblicazione nella G.U. (art. 389).



A ciò si aggiunga, come si diceva, che l'obbligo di protezione del viaggiatore è stato esteso — oltre che ai professionisti che agevolano servizi turistici collegati (*ex art. 49, comma 1, c. tur.*, che recepisce l'art. 19, par. 1, della dir. 2015/2302 — anche al veditore del pacchetto turistico <sup>(39)</sup>).

È significativo poi richiamare l'attenzione sul fatto che la tutela del viaggiatore sia garantita anche attraverso la previsione dell'obbligo di stipulare «polizze assicurative o garanzie bancarie» che assistono i contratti di pacchetto turistico. Secondo le modalità già ampiamente sperimentate in Italia, gli organizzatori e i venditori possono costituirsi in consorzi o in altre forme associative idonee ad adempiere collettivamente — anche mediante la costituzione di un apposito fondo per la copertura dei relativi rischi e mediante il coinvolgimento diretto di imprese e associazioni di categoria del settore assicurativo — eventualmente prevedendo forme di riassicurazione (art. 47, comma 3, c. tur.).

Circa le caratteristiche della copertura, si noti che l'art. 47, comma 4, c. tur., aggiunge ai requisiti previsti dall'art. 17, par. 2, della dir. 2015/2302, per cui la garanzia «è effettiva e copre costi ragionevolmente prevedibili», l'ulteriore parametro della «adeguatezza al volume d'affari», nel tentativo di rendere proporzionato e sostenibile l'impegno richiesto all'operatore commerciale.

A maggiore salvaguardia della posizione del viaggiatore è stato previsto che la garanzia in caso di insolvenza o fallimento dell'operatore di viaggio copra anche il pagamento «del vitto» e dell'alloggio prima del rimpatrio e che i rimborsi siano in ogni caso corrisposti senza ritardo su richiesta del viaggiatore (*ex art. 47, comma 2, c. tur.*) <sup>(40)</sup>.

---

<sup>(39)</sup> La formulazione letterale dell'art. 47 c. tur. presenta qualche svista terminologica: mentre non vi è dubbio che la garanzia che assiste «i contratti di organizzazione pacchetto turistico» si riferisca anche ai casi di insolvenza o fallimento dell'organizzatore «o del venditore» (comma 2), il fatto che gli «intermediari», oltre agli organizzatori, possano costituirsi in consorzi o altre forme associative (comma 3) va inteso come riferito ai «venditori» di cui all'art. 33, comma 1, lett. l, c. tur.

<sup>(40)</sup> Mentre l'art. 17, par. 5, della dir. 2015/2302 riferisce l'obbligo di corrispondere i rimborsi, senza indebito ritardo, solo ai servizi turistici che non sono stati effettuati, il legislatore nazionale ha optato per una soluzione di più immediato favore per i viaggiatori, omettendo di fare riferimento al fatto che il ritardo non debba essere «indebito» e prevedendo il rimborso immediato come obbligo generale che si estende a tutti i casi.

Circa il riconoscimento reciproco della protezione in caso d'insolvenza (o fallimento) di cui all'art. 18 della dir. 2015/2302, il codice del turismo esclude l'obbligo di fornire la relativa garanzia nel caso in cui l'organizzatore o il venditore stabiliti in altro Stato membro dell'Unione Europea dispongano già di un'assicurazione di responsabilità professionale o altra garanzia equivalente o comparabile, quanto a finalità e copertura fornita in termini di rischio o capitale assicurati o massimale della garanzia, nonché eventuali esclusioni dalla copertura <sup>(41)</sup>.

Con riferimento ai rapporti diretti tra Stati membri, l'art. 48, comma 2, c. tur., individua poi nel Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo — Direzione generale Turismo <sup>(42)</sup> il punto di contatto centrale per agevolare la cooperazione amministrativa e il controllo degli organizzatori e dei venditori operanti in Paesi diversi dell'Unione Europea.

*7. La responsabilità amministrativa* — Sotto il profilo della responsabilità amministrativa, in ottemperanza a quanto previsto dal-

---

<sup>(41)</sup> L'art. 47, comma 9, c. tur., richiama espressamente il disposto dell'art. 33 del d.lg. 26 marzo 2010 n. 59, recante Attuazione della dir. 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno. In definitiva, gli organizzatori o i venditori stabiliti al di fuori dell'Unione Europea che vendano o offrano in vendita pacchetti turistici in Italia o in altro Stato membro sono comunque obbligati a fornire una garanzia della protezione del viaggiatore per il caso di insolvenza o fallimento equivalente a quella prevista dal Codice del turismo per il *tour operator* o il *travel agent* stabiliti nel territorio dell'Unione.

<sup>(42)</sup> Va ricordato che, con d.P.C.M. 8 febbraio 2019 n. 25, recante «Regolamento concernente organizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, a norma dell'articolo 1, comma 9, del d.l. 12 luglio 2018 n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 97», le funzioni amministrative statali in materia di turismo sono state riallocate presso il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, riordinato come «Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo», ex art. 1 del d.l. 12 luglio 2018 n. 86, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 97. In proposito, il Consiglio di Stato, Sez. cons. atti norm., 28 dicembre 2018 n. 2957 — Affare n. 02107\_2018, ha espresso il parere che «le funzioni non riconducibili alla materia del turismo dovrebbero essere riallocate presso le competenti strutture del Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, modificando, per l'effetto, gli art. 2 e 3 del provvedimento in esame. Spetta alla Presidenza del Consiglio, cui il provvedimento è amministrativamente e politicamente imputato nella forma del d.P.C.M., valutare nella sua responsabile discrezionalità l'opportunità di una rivisitazione del testo nel senso indicato, nonché l'opportunità dell'ulteriore corso del provvedimento con gli attuali contenuti». In dottrina, sul tema, si veda la riflessione critica di M. MALO, *Il turismo, ciliegina sulla torta del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*, in *Riv. it. Dir. tur.* 2019, 5.

l'art. 25 della dir. 2015/2302, il decreto legislativo di recepimento introduce un nuovo apparato sanzionatorio a carico del venditore che contravvenga alle disposizioni di legge, prevedendo un articolato sistema di pene pecuniarie, principali ed accessorie, per il caso di inosservanza delle norme in materia di contratti del turismo organizzato.

La creazione di un regime speciale risponde all'esigenza di offrire una copertura alle possibili violazioni delle disposizioni di legge da affiancare agli ordinari rimedi contrattuali ed asseconda in maniera efficace la richiesta del legislatore dell'Unione Europea, che obbliga gli Stati membri ad introdurre nei rispettivi ordinamenti giuridici sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive <sup>(43)</sup>.

In realtà, il sistema di tutela prefigurato dal legislatore nazionale si presenta piuttosto complesso e si dispiega su diversi livelli, resi evidenti dalla «clausola di riserva» che accompagna le nuove fattispecie di illecito amministrativo introdotte dall'art. 51-*septies* c. tur. Le sanzioni amministrative per le violazioni in materia di contratti del turismo organizzato si applicano al professionista, all'organizzatore o al venditore «salvo che il fatto non costituisca reato», o «configuri una fattispecie di illecito amministrativo sanzionato con legge delle regioni» <sup>(44)</sup>, ovvero dia luogo ad «una pratica commerciale scorretta» sanzionata dal codice del consumo <sup>(45)</sup>, oppure vengano

---

<sup>(43)</sup> Per una prima analisi cfr. F. CECCHINI, *Sub artt. 51-septies-51-novies*, in *D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, Codice del turismo*, cit., 1412.

<sup>(44)</sup> Secondo l'art. 51-*novies* c. tur., le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano prevedono sanzioni amministrative effettive, proporzionate e dissuasive per le violazioni delle disposizioni in materia di contratti del turismo organizzato, nell'ambito delle competenze loro riservate ai sensi degli art. 117 e 118 Cost.

<sup>(45)</sup> In sostanza, secondo il combinato disposto degli art. 51-*septies* e 51-*octies* c. tur.: a) qualora la condotta configuri una pratica commerciale scorretta si applicherà esclusivamente il Codice del consumo (in forza della clausola di salvezza dell'art. 51-*septies*, comma 1); b) qualora la condotta configuri la violazione di una delle disposizioni del decreto di recepimento, diversa da una pratica commerciale scorretta, si applicheranno le sanzioni amministrative pecuniarie previste dal Codice del turismo; c) qualora si tratti della sanzionabilità di tutte le violazioni delle norme previste nello schema del decreto, anche laddove queste non siano sussumibili nelle fattispecie di pratiche commerciali scorrette individuate degli art. 20 ss. c. cons. o in una dei quelle regolate dall'art. 51-*septies* c. tur., troverà nuovamente applicazione la disciplina sanzionatoria del Codice del consumo, laddove applicabile, in virtù del rinvio operato dall'art. 51-*octies* c. tur. agli strumenti, anche sanzionatori, previsti dal Codice del consumo.

in rilievo gli strumenti sanzionatori previsti dal codice del consumo (art. 51-*septies*, comma 1, c. tur.).

In sintesi, il decreto di recepimento della dir. 2015/2302 ha previsto: la tipizzazione dei comportamenti illeciti riferibili espressamente alla violazione delle norme in materia di pacchetti turistici; la determinazione del minimo e del massimo edittale delle sanzioni amministrative pecuniarie modulato in funzione delle violazioni; il rinvio al codice del consumo per quanto non diversamente previsto; una clausola di salvezza per evitare il concorso di illeciti e così, in specie, la prevalenza sul sistema sanzionatorio speciale delle fattispecie di reato, degli illeciti amministrativi e delle condotte già sanzionate dal codice del consumo come pratiche commerciali scorrette.

Ancora, circa i limiti edittali previsti per le violazioni amministrative, il decreto di recepimento ha il pregio di ancorare l'applicazione di una sanzione ben determinata nel limite minimo e massimo ad una specifica condotta vietata e di riferire livelli sanzionatori opportunamente differenziati a violazioni altrettanto ben definite <sup>(46)</sup>.

Le disposizioni in oggetto rappresentano in sostanza le norme di chiusura del sistema e lo strumento attraverso il quale si è inteso completare il regime di salvaguardia della posizione del viaggiatore che si rivolga ad un professionista, ad un organizzatore o ad un venditore per la conclusione di un contratto di pacchetto turistico.

L'art. 51-*octies* c. tur. attribuisce all'Autorità garante della concorrenza e del mercato la funzione di *public enforcement*, in coerenza con le attribuzioni che l'Antitrust già esercita in ambiti differenti — specie in materia di pratiche commerciali scorrette, secondo gli art. 20 e seguenti e, in specie, l'art. 27 c. cons. — seguendo lo stesso schema adottato per l'attribuzione di nuove competenze in sede di recepimento di altre direttive dell'Unione europea basato sul rinvio alle disposizioni del codice del consumo <sup>(47)</sup>.

---

<sup>(46)</sup> A mero titolo comparativo, si veda il disposto dell'art. 27, comma 9, c. cons., che prevede un *range* particolarmente ampio in riferimento alla generalità delle fattispecie, con la possibilità di comminare sanzioni che, nell'ipotesi base, vanno da un minimo di 5.000 ad un massimo di 5.000.000 di Euro, da commisurare tenendo conto della gravità e della durata della violazione.

<sup>(47)</sup> Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, alla trasposizione della dir. 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento (c.d. CRD IV), o alla dir. 2015/2366/UE del Parlamento euro-

La soluzione risulta in linea anche con le attuali competenze dell'Autorità e consente di evitare disparità di trattamento tra i soggetti coinvolti nelle diverse istruttorie che potrebbero essere generate da condotte tenute in violazione di obblighi introdotti dalla nuova disciplina e già previsti dal codice del consumo <sup>(48)</sup>.

Al Garante spetta quindi intervenire, d'ufficio o su istanza di ogni soggetto o organizzazione che ne abbia interesse, per accertare le violazioni delle disposizioni di cui all'art. 51-*septies* c. tur., inibire la continuazione dei comportamenti scorretti, eliminarne gli effetti, irrogare le sanzioni amministrative pecuniarie e le sanzioni amministrative accessorie, avvalendosi a tal fine degli strumenti, anche sanzionatori, previsti dal codice del consumo.

8. *Alcune considerazioni conclusive* — La nuova disciplina del contratto di intermediazione di viaggio e della responsabilità del venditore di pacchetti turistici introdotta dal d.lg. n. 62/2018, per quanto costretta entro i limiti imposti dalle esigenze di recepimento della dir. 2015/2302, si presenta in realtà come il tentativo ambizioso di offrire finalmente una configurazione stabile ai rapporti che intercorrono tra travel agent e viaggiatore, operando un definitivo bilanciamento degli interessi delle parti.

Nel codice del turismo sono stati recepiti in maniera attenta e rigorosa i contenuti della direttiva, seguendo l'intenzione del legislatore unionale di creare uno "spazio turistico europeo" in grado di affrontare con efficacia le profonde trasformazioni del mercato e di offrire una risposta adeguata alle nuove sfide imposte dalla commercializzazione online dei pacchetti e dei servizi turistici.

Nella logica del Parlamento europeo e del Consiglio, il superamento della frammentazione giudica sovranazionale consentirà di

---

peo e del Consiglio del 25 novembre 2015, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno (c.d. PSD2).

<sup>(48)</sup> La previsione integra (ma non sostituisce) l'impianto sanzionatorio attualmente previsto dall'art. 27 c. cons., che attribuisce quindi all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato la competenza ad intervenire nel caso di pratiche commerciali scorrette e nel caso in cui il professionista fornisca informazioni ingannevoli sulle modalità del servizio offerto, sul prezzo e sugli altri elementi del contratto, qualunque sia il mezzo mediante il quale dette informazioni vengano comunicate al viaggiatore. Sul tema si veda, da ultimo, G. SEBASTIO, *La disciplina giuridica in materia di pubblicità nel settore dei viaggi e turismo e profili dell'intervento dell'autorità*, in *Giust. civ.* 2001, 2291.

assicurare un elevato livello di protezione dei viaggiatori e di garantire un equilibrato bilanciamento degli interessi delle parti, aumentando la trasparenza del quadro normativo e rafforzando la certezza giuridica per gli utenti e per le imprese del settore.

L'obiettivo di attuare una piena armonizzazione delle regole in materia di contratto di pacchetto turistico e di servizi turistici collegati è enfatizzato anche dal carattere imperativo della dir. 2015/2302 e dalla natura di norme di applicazione necessaria delle nuove regole dell'Unione europea, enunciato formalmente dall'art. 23, che ha trovato diretta attuazione nel disposto dell'art. 51-*sexies* c. tur.

In specie, gli organizzatori o i professionisti non possono sottrarsi agli obblighi loro imposti in materia di contratti del turismo organizzato, per cui la dichiarazione di agire esclusivamente in qualità di fornitore di un servizio turistico, d'intermediario o a qualunque altro titolo, o che un pacchetto o un servizio turistico collegato non costituisca un pacchetto o un servizio turistico collegato, non esonera gli stessi dall'applicazione delle norme del codice del turismo<sup>(49)</sup>.

L'inderogabilità della normativa di recepimento della direttiva e il suo carattere di applicazione necessaria sono rafforzati poi dal divieto imposto ai viaggiatori di rinunciare ai diritti conferiti loro dalle norme in materia di contratti di pacchetto turistico e servizi turistici collegati<sup>(50)</sup>.

La perentoria tassatività del nuovo regime è confermata, infine, dalla previsione secondo cui le clausole contrattuali o le dichiarazioni del viaggiatore che escludano o limitino, direttamente o indiret-

---

<sup>(49)</sup> La disposizione contenuta nel comma 1 dell'art. 51-*sexies* c. tur., trova corrispondenza nell'opposta previsione dell'art. 51-*bis* che, come si accennava nel testo, introduce uno specifico onere (nonostante il titolo faccia riferimento ad un "obbligo") per il venditore di indicare la propria qualità, stabilendo che l'agente di viaggi sia considerato come organizzatore qualora, in relazione ad un contratto di pacchetto turistico, ometta di fornire al viaggiatore il modulo informativo standard e, se applicabili al pacchetto, le informazioni relative all'organizzatore, ovvero ometta di informare il viaggiatore che egli agisce in qualità di venditore.

<sup>(50)</sup> Al pari di quanto previsto dall'art. 78, comma 1, c. tur. abrogato («sono nulle le clausole contrattuali o i patti aggiunti di rinuncia del consumatore ai diritti previsti dal presente capo o di limitazione delle responsabilità previste a carico dell'operatore»), il comma 2 dell'art. 51-*sexies* c. tur. sottrae all'autonomia delle parti la possibilità di derogare alla normativa dell'Unione europea di vantaggio per i viaggiatori, attraverso un riferimento assai ampio e generale ai «diritti conferiti loro dalle disposizioni di cui al presente Capo».

tamente, i diritti riconosciuti o il cui scopo sia eludere l'applicazione della disciplina in oggetto non vincolano il viaggiatore <sup>(51)</sup>.

In questa prospettiva, il legislatore italiano si è attenuto fedelmente alla nuova normativa dell'Unione europea, avendo cura, ad un tempo, di operare secondo il principio di massima salvaguardia dei diritti dei viaggiatori e, allo stesso tempo, di garantire ai professionisti, agli organizzatori e ai venditori la possibilità di operare in condizioni di pari concorrenzialità e di effettiva competitività nell'esercizio della rispettiva attività economica.

I ridotti margini di discrezionalità consentiti dalla direttiva sono stati sfruttati al massimo dal legislatore nazionale, specie per quanto attiene alla configurazione del contratto di intermediazione di viaggio come figura distinta rispetto al contratto di pacchetto turistico e ai contratti relativi ai servizi turistici collegati, seguendo una tradizione ormai consolidata nell'ordinamento interno.

È stato compiuto, altresì, uno sforzo interessante nel tentativo di ricondurre le diverse figure disciplinate dalla direttiva nell'alveo dei principi generali in materia di obbligazioni e contratti — significativo, a questo proposito, il costante riferimento al canone di buona fede nell'interpretazione e nell'esecuzione del contratto — e di conformare gli istituti di carattere pubblicistico alle funzioni già attribuite ai diversi soggetti dell'organizzazione pubblica.

Il nuovo assetto dei rapporti tra venditore di pacchetti turistici e viaggiatore è ora chiamato a misurarsi con la realtà dei traffici commerciali, in ambito nazionale e nel contesto dell'Unione europea anzitutto, oltre che a livello internazionale. Le difficoltà recentemente incontrate nella gestione delle cancellazioni, dei rimborsi e delle riprotezioni in occasione della pandemia di Covid-19, anche in relazione ai deboli effetti sul mercato turistico della decretazione di urgenza adottata dal Governo italiano e dalle autorità di altri Stati membri dell'Unione europea, costituiscono infatti un preoccupante

---

<sup>(51)</sup> La previsione del comma 3 dell'art. 51-*sexies* c. tur. ricorda il disposto dell'art. 1229, comma 1, c.c., laddove sancisce la nullità delle clausole di esonero da responsabilità, riferendosi a qualsiasi patto che escluda o limiti preventivamente la responsabilità del debitore per dolo o colpa grave. La disposizione in commento, tuttavia, copre uno spettro di fattispecie decisamente più ampio: facendo riferimento a tutti "diritti" in generale riconosciuti dalla nuova normativa, ne amplia notevolmente il campo di applicazione; omettendo qualsiasi riferimento al "dolo" o alla "colpa grave" si estende anche ai casi di colpa lieve, interessando indistintamente tutte le possibili fattispecie rilevanti sotto il profilo soggettivo.

segnale di allarme circa il livello di efficacia e il grado di effettività realmente conseguito dalle norme <sup>(52)</sup>.

Dalla sua applicazione potranno derivare indicazioni utili per valutare gli effetti concreti della nuova disciplina sui diritti degli utenti e efficacia del regime di responsabilità degli agenti di viaggio intermediari, oltre che dei professionisti e degli organizzatori, anche in termini di armonizzazione del mercato interno e di rafforzamento della certezza giuridica per tutti gli attori del sistema.

Entro il 1° gennaio 2021, infatti, la Commissione è tenuta a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione generale sull'applicazione della dir. 2015/2302, se del caso corredata di proposte legislative (*ex art.* 26, comma 3), mentre il legislatore nazionale ha la possibilità di intervenire entro 24 mesi dall'entrata in vigore del d.lg. n. 62/2018 per adottare eventuali disposizioni integrative e correttive delle norme interne di recepimento <sup>(53)</sup>.

Ancor prima, tuttavia, è indispensabile definire con esattezza le ragioni di un possibile intervento normativo, individuando le effettive esigenze di tutela per operare un equilibrato bilanciamento degli interessi di intermediari e viaggiatori, assicurare agli operatori condizioni di pari concorrenzialità e riportare al centro il bene della persona <sup>(54)</sup>.

---

<sup>(52)</sup> Con riferimento alle complesse questioni giuridiche determinate dagli effetti della pandemia di Covid-19 sull'ordinamento e sul mercato del turismo cfr., per tutti, i contributi raccolti da F. MORANDI, *Il diritto del turismo affronta il COVID-19*, numero speciale della *Riv. it. Dir. tur.*, 30/2020.

<sup>(53)</sup> Si tratta della procedura generale stabilita dall'art. 31, comma 5, legge n. 234/2012, recante Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, cui l'art. 1, comma 1, legge n. 163/2017, di Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea — Legge di delegazione europea 2016-2017, espressamente rinvia per l'applicazione dei principi, criteri e procedure in esso contenute ai fini dell'adozione dei decreti legislativi; cfr., *supra*, nota 1.

<sup>(54)</sup> Con riferimento al tema, si veda C. cost. 30 marzo 2012 n. 75, in *Dir. trasp.* 2012, 455, con nota di A. TAMBURRO, *Illegittimo il rinvio dell'art. 15 d.lgs. 17 marzo 1995 n. 111 alla Convenzione di Bruxelles del 1970 sul contratto di viaggio per la limitazione del risarcimento del danno alla persona*, in *Dir. tur.* 2012, 30, con nota di C. ALVISI e nota di G. TASSONI, *Contratto di viaggio e danni alla persona: la limitazione risarcitoria è costituzionalmente illegittima — Un doppio commento*, in *Resp. civ.* 2012, 487, con nota di F. ROMEO, *Viaggi tutto compreso e illegittimità della norma che prevede un massimale per il risarcimento dei danni alla persona*, in *Resp. civ.* 2012, 1518, con nota di S. VERNIZZI, *La consulta ed il limite risarcitorio per il danno alla persona*, in *Contr.* 2013, 357, con nota di E. RUFFO, *Pacchetti turistici all inclusive: addio al vecchio limite per il risarcimento dei*



---

*danni alla persona*, in *Corriere giur.* 2013, 901, con nota di A. MACCARONE, *Il contratto di viaggio «tutto compreso» e i limiti alla risarcibilità del danno alla persona*; cfr. anche L. SCARANO, *L'interpretazione conforme al diritto dell'UE nella giurisprudenza civile di legittimità*, in A. BERNARDI (a cura di), *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, Napoli, 2015, 200.

# i n t e r v e n t i

## AUTONOMOUS VEHICLES IN SMART ROADS: AN INTEGRATED MANAGEMENT SYSTEM FOR ROAD CIRCULATION

CINZIA INGRATOCI

*The current liability regulation in the case of damages related to vehicle circulation is focused on the culpable behaviour of the driver and the legal status of the vehicle's owner. While in the case of automatic vehicles, which operate under monitoring of a «supervisor» on board, it is possible to apply the general liability paradigm, autonomous vehicles will be completely different as they do not have a driver/supervisor on board, requested to be ready to intervene at all times. For this reason, the adequacy of the current liability paradigm in governing these new phenomena is questioned. Learning lessons from highly technological transport systems (such as maritime and air transport) preventive measures aimed to maintain the risk of the overall system at an acceptable level include a safety oversight structure, as well as the implementation of traffic monitoring and management systems that assume a pivotal role with respect to safety, efficiency and environmental results. In view of the implementation of AV on public roads, full traffic situation awareness is probably the best solution to create safer, more efficient and environmentally friendly road traffic.*

SUMMARY: — 1. Autonomous driverless vehicles: a definition — 2. Autonomous vehicle regulatory framework — 3. Traffic management system for mixed road traffic — 4. The relevance of a road traffic management system: lessons learned from air transport — 5. Conclusion.

1. *Autonomous driverless vehicles: a definition* — Automation is at the core of scientific and cultural debate in this era and is of particular interest in the legal sector due to some very complex regulatory profiles, involving ethical, economic and social issues <sup>(1)</sup>. Once again, transport law provides a

---

<sup>(1)</sup> For a picture of the advantages of smart and autonomous mobility see T. CASADEI, G. ZANETTI, *Tra dilemmi etici e potenzialità concrete: le sfide dell'autonomous driving*, in *Smart roads e driverless cars: tra diritto, tecnologie, etica pubblica*, edited by S.

field of experimentation for legal solutions adequate to support original and innovative human experiences <sup>(2)</sup>.

Legal issues concerning technologically sophisticated vehicles relate to the level of automation.

The existing regulatory experience on vehicle circulation is focused on the behaviour of an agent (i.e. the driver), which can be oriented by a rule to obtain a safe result. If the agent does not comply with the rule or, in any case, if results expected from the precautionary rule are not achieved and some damage occurs, the agent is liable <sup>(3)</sup>.

Currently, many new car models incorporate advanced driver-assistance systems that are part of autonomous vehicle (AV) technology, such as forward collision warning, automatic emergency braking, pedestrian automatic emergency braking, adaptive lighting, adaptive cruise control, lane departure warnings, rear-view video systems, and rear cross-traffic alerts.

All these items support the driver, giving him/her information, which is useful for safety, but which does not substitute the driver in the responsibility for vehicle circulation.

According to the classification outlined by the US National Highway Transport Safety Administration (NHTSA) in 2016, we can distinguish five levels of automation <sup>(4)</sup>:

---

Scagliarini, Torino, 2019, 41 ff.; S. VANTIN, *Automobili a guida autonoma: un'inedita opportunità per le persone con disabilità fisiche*, ivi, 55 ff.; L. BUTTI, *Auto a guida autonoma: sviluppo tecnologico, aspetti legali e etici, impatto ambientale*, in *Riv. giur. ambiente* 2016, 435-452.

<sup>(2)</sup> For an updated general framework on this subject see *L'automazione nei trasporti marittimi, aerei e terrestri*, Special Number of this Review, 1/2019.

<sup>(3)</sup> A. DAVOLA, R. PARDOLESI, *In viaggio col robot: verso nuovi orizzonti della r.c. auto (driverless)?*, in *Danno e responsabilità* 5/2017, 619-629; S. SCAGLIARINI, *Smart road e driverless car nella legge di bilancio: opportunità e rischi di una attività economica «indirizzata e coordinata a fini sociali»*, in *Quaderni cost.* 2/2018, 497-500; C. SEVERONI, *Prime considerazioni su un possibile inquadramento giuridico e sul regime di responsabilità nella conduzione dei veicoli a guida autonoma*, in *this Review* 2/2018, 340 ff.; D. CERINI, *Dal decreto smart roads in avanti: ridisegnare responsabilità e soluzioni assicurative*, in *Danno e resp.* 4/2018, 401, and therein L. BUTTI, I. RIGO TRONCONI, *Decreto smart road quali profili di sicurezza? On the Infrastructure and Transport Ministerial Decree of 28 February 2018, n. 70, «Smart Road» decree*, see page 7, note 21, in this paper.

<sup>(4)</sup> USA Department of Transportation — National Highway Traffic Safety Administration -NHTSA, *Guide lines for the development and deployment of driverless vehicles*, September 2016. See also *Reference document with definitions of Automated Driving (WP.29)* and the *General Principles for developing a UN Regulation on automated vehicles*, ONU, *Economic and Social Council*, 23 April 2018, *World Forum for Harmo-*

1. Level one indicates solutions for driver assistance. The vehicle can assist the driver with some functions, such as adaptive cruise control etc.;

2. Level two indicates partial automation, which is a common situation where technology assists the driver, taking vehicle control in a few limited situations (lane centring). The driver has to monitor the vehicle and be ready to intervene;

3. Level three indicates «conditional automation» that concerns some driving modes, but with overall control and monitoring of the environment by the driver;

4. Level four means high automation for many driving modes when the vehicle is able to steer, brake, accelerate etc., but usually it cannot undertake dynamic decisions;

5. Level five is full automation for all driving modes.

In this case, we can use the concept of autonomous or driverless vehicle.

Level O indicates that there is no automation: the driver performs all operating tasks at all times.

Following the definition of self-driving car (included in some foreign legislation, such as that adopted in California)<sup>(5)</sup>, AVs are vehicles «with the capability to self-drive without being actively controlled or monitored by human operators», where the «operator» is the person who engages the te-

---

*nization of Vehicle Regulations. See also M.C. GAETA, Automazione e responsabilità civile automobilistica, in Resp. civ. previdenza 2016, 1717.*

(5) For a general overview, see J. S. BRODSKY, *Autonomous Vehicle Regulation: How an Uncertain Legal Landscape May Hit the Brakes on Self-Driving Cars*, in *Berkeley Technology Law Journal*, vol. 31, *Annual Review 2016*, 851-878; D. A. CRANE, K. D. LOGUE, B. C. PILZ, *A Survey of Legal Issues arising from the Deployment of Autonomous and Connected Vehicles*, 23 *Mich. Telecom. & Tech. L. Rev.* 191 (2017); M. ROE, *Who's Driving That Car: An Analysis of Regulatory and Potential Liability Frameworks for Driverless Cars*, *Boston College Law Review* 60, no. 1 (2019) 317-348. A self-driving car traveled the public roads of a city without any human driver in November 2017, for the first time in Arizona. This was announced by Waymo, a Google-Alphabet group project, which is engaged in the development of self-driving cars, starting its driverless test on public roads in Phoenix, AZ. Three Waymo cars (Chrysler Pacifica brand) with five passengers on board, but no drivers, took a long tour of the American city in normal traffic conditions: pedestrians crossing the street, red traffic lights and normal car traffic with human drivers. Uber had also been testing driverless cars for a long time, until it was involved in an accident (the death of a woman who was crossing a dark street, just off the pedestrian crossing in Tempe, Arizona, on March 18, 2018) which resulted in a temporary interruption of tests. Apple is engaged in tests for autonomous driving in California on the roads of New Jersey. For an overview see Italian National Insurance Association (ANIA), *Smart roads, veicoli connessi ed autonomi. Mobilità e assicurazione nel prossimo futuro: Rc auto o Rc prodotti?*, Discussion paper, October 2017, on [www.ania.it](http://www.ania.it).

chnology, regardless of if he/she is physically present in the vehicle or not, while it is engaged <sup>(6)</sup>.

Thus, following this definition, any AV is automated, driving itself without any human intervention, but automated vehicles are not necessarily autonomous, as technology in automated vehicles may only be adopted up to a certain level, not fully.

Implementation of AV constitutes a project of general interest with the number of benefits it can provide for accident reduction, implementation of a more inclusive mobility system, reduction of polluting emissions and congestion in urban areas. These targets can be achieved provided that the regulatory framework reference, in which autonomous vehicles will operate, is able to support their utility by preventing negative effects (for example, in terms of privacy violations) <sup>(7)</sup> and adequately managing conflicts <sup>(8)</sup>, with special reference to damage and liability effects.

One of the main legal problems precisely concerns the identification of the person who is liable in the event that an AV does something wrong or crashes.

According to the Italian civil code (art. 2054), the driver (as well as the owner of the vehicle), is strictly liable for damages toward victims resulting from circulation. He can be released from liability by demonstrating that he has done everything possible to avoid the damage, or that the damage derives from the imprudence of a third party or an unpredictable and unavoidable external cause <sup>(9)</sup>. In the case of a driverless car, the owner could re-

---

<sup>(6)</sup> The definition of driver contained in the Canada legislation is interesting in that it refers to the person that «causes the autonomous vehicle to engage, regardless of whether the person is physically present in the vehicle while it is engaged». Also according to Japan legislation vehicles must be able to be stopped remotely. On this subject see I. FERRARI, *Analisi comparata in tema di responsabilità civile legata alla circolazione dei veicoli a guida autonoma* in *Smart roads e driverless cars*, cit., 97 ff.

<sup>(7)</sup> N. MINISCALCO, *Smart area, circolazione dei veicoli autonomi e protezione dei dati personali*, in *Smart roads e driverless cars*, cit., 27 ff.; M.C. GAETA, *La protezione dei dati personali nell'Internet of things: l'esempio dei veicoli autonomi*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica* 1/2018, 147-179.

<sup>(8)</sup> EMAD ABDEL RAHIM DAHIYAT, *From Science Fiction to Reality: How will the Law Adapt to SelfDriving Vehicles?*, in *Journal of Arts and Humanities*, Vol. 07, Issue 09, 2018, 34-43; A. TAEIHAGH, H. SI MIN LIM (2019) *Governing autonomous vehicles: emerging responses for safety, liability, privacy, cybersecurity, and industry risks*, in *Transport Reviews*, 103-128.

<sup>(9)</sup> According to the Italian Cass. Court, 9 March 2004, n. 4754, liability of the driver and the owner is joint and objective (art. 2054, comma 3, Italian civil code), except for damages due to unforeseeable circumstances or force majeure and for da-

main the only person liable (as well as legal user, or buyer with reserved domain agreement or the lessee in the leasing agreement according to art. 91 of Italian road code) according to art. 2054, comma 3, Italian civil code, following the same paradigm in liability for damage caused by goods subjected to human control or supervision, albeit with some deviations.

The vehicle manufacturer can be held responsible too for eventual damage caused by defects based on the rules set out by the consumer code<sup>(10)</sup> and related EU legislation<sup>(11)</sup>.

Thus, the presence of automation does not impact in itself on the legal paradigm of liability for damage resulting from road circulation: in the case of driver assistance devices (level 1 and 2), which operate in limited situations for a very short time under monitoring of a «supervisor» on board, it is possible to apply the general rules.

Fully automated vehicles will be completely different, as they do not have a driver/supervisor on board, nor people requested to be ready to intervene or alert at all times<sup>(12)</sup>, but just users on board. These considerations give rise to very important questions on the adequacy of current law paradigms in governing these new phenomena, also in the presence of the declaration of the National Highway Transportation Safety Administration (NHTSA) that Self Driving Systems are considered as the «driver» for liabilities purposes.

---

mage suffered by damaging person. P. TRIMARCHI, *La responsabilità civile: atti illeciti, rischio, danno*, Milano, 2017; M.C. GAETA, *Automazione e responsabilità civile automobilistica*, in *Resp. civ. e previdenza* 2016, 1718-1750; D. CERINI, *Dal decreto "Smart roads" in avanti: ridisegnare responsabilità e soluzioni assicurative*, in *Danno e responsabilità* 2018, 4, 401-409; S. POLLASTRELLI, *Driverless cars: i nuovi confini della responsabilità civile automobilistica e prospettive di riforma*, in *La decisione nel prisma dell'intelligenza artificiale* (E. Calzolaio editor), Bologna, 2020, 109 ff.

<sup>(10)</sup> According to the Italian Supreme Court strict liability of the driver or car owner does not exclude the liability of the manufacturer: Cass. 9 Mach 2004 No. 4754 in *Mass. Giust. Civ.* 2004, 3. On this argument see I. FERRARI, *Analisi comparata in tema di responsabilità civile cit.*, 102; S. POLLASTRELLI, *op. cit.*, 113 ss., also for more bibliographic references.

<sup>(11)</sup> T. LIIVAK, *Liability of a Manufacturer of Fully Autonomous and Connected Vehicles under the Product Liability Directive*, in *International Comparative Jurisprudence* (2018) Vol. 4, Issue 2, 178-189.

<sup>(12)</sup> For this reason, according to scholars «legislation should introduce an irrefutable presumption of a defect in a highly or fully automated vehicle that causes an accident, unless the manufacturer can prove that the autonomous vehicle functionality was not the cause of the accident»: V. ILKOVÁ, A. ILKA *Legal Aspects of Autonomous Vehicles — an Overview*, Proceedings of the 2017, 21<sup>st</sup>. International Conference on Process Control (PC) Strbské Pleso, Slovakia (2017) June 6-9. See also S. POLLASTRELLI, *op. cit.*, 117.

Assigning liability for damages deriving from vehicle circulation to driverless car users is in contrast with the paradigm based on the connection between behaviour (wilful misconduct, gross fault and/or negligence) and an adverse event; this paradigm foresees the possibility of an agent intervening in the causative process of the event<sup>(13)</sup>. In the case of an AV, liability would be connected to the simple use of the vehicle for involvement in the event. On the other hand, it has also been observed that levelling any responsibility on the manufacturer could interfere with the development of driverless mobility<sup>(14)</sup>.

The issue on «who is liable in the event of an accident with an AV?» is not the topic of this paper. I will just mention that there are different doctrinal positions that — considering the Self Driving System as a driver — attribute liability to the developer of technology or the product manufacturer, without prejudice to the position of the owner who, as in the case of manned vehicles, maintains a generic duty of care concerning the use of the vehicle and has to prevent damage that may derive from it<sup>(15)</sup>.

In the case of a sub-standard product, manufacturer's liability has also been proposed<sup>(16)</sup>. On the contrary, the intervention of a public fund could be foreseen in the presence of damage caused by vehicles that comply with standard safety requirements<sup>(17)</sup>.

The debate is ongoing, but all agree that AVs probably need *ad hoc* legislation<sup>(18)</sup>.

---

(13) The user would still be considered as a third party according to art. 2054 Italian civil code: M.M. COMENALE PINTO, E.G. ROSAFIO, *Responsabilità civile per la circolazione degli autoveicoli a conduzione autonoma. Dal grande fratello al grande conducente*, in this Review 1/2019, 395.

(14) G.E. MARCHANT, R.A. LINDOR, *The coming collision between autonomous vehicles and the liability system* in *Santa Clara Law Review* 52, 2 (2012), 1321-1340.

(15) In an attempt to identify the person responsible, in the case of driverless vehicles, the person who owns the car, as owner or builder, has to be considered as responsible. On this argument, see G.E. MARCHANT, R.A. LINDOR, *The Coming Collision between Autonomous Vehicles and the Liability System*, in 52 *Santa Clara L. Rev.* 1321, 1340 (2012); W.J. KOHLER, A.C. TAYLOR, *Current Law and Potential Legal Issues Pertaining to Automated, Autonomous and Connected Vehicles*, 31, *Santa Clara Computer & High Tech. L.J.* 99, 138 (2014); F. DOUMA, S.A. PALODICHUK, *Criminal Liability Issues Created by Autonomous Vehicles*, in 52, *Santa Clara L. Rev.*, 1157, 1170 (2012).

(16) S. POLLASTRELLI, *op. cit.*, 113 ff.

(17) A. DAVOLA, R. PARDOLESI, *In viaggio col robot*, cit., 629.

(18) A. HERD, *R2DFord: Autonomous Vehicles and the legal implication of varying liabilities structures*, in *Faulkner Law Review*, 29, 2013, 58. The A. explains that in the case of driverless vehicles, it is difficult to prove manufacturer liability, using the tra-

Deployment of autonomous vehicles on public roads push the system to provide a new paradigm to assign civil liability for damages resulting from vehicle circulation, compared to the model based on driver's liability.

A possible scenario could involve the configurability of a model of strict liability of software producers and (possibly) of the car owner (probably different from the user, with a corporate structure capable of bearing the inherent risk in the new model of circulation, guaranteeing against this same risk — an ad hoc form of insurance); at the same time, some interesting indications derive from the current legislation on experimentation on smart roads <sup>(19)</sup>.

I would like to emphasize that the presence of AVs on public roads, which interact with traditional users, makes road traffic a highly complex system, similar to the aviation and maritime sectors <sup>(20)</sup>, characterized by unknown risks due to new technology, to higher levels of real time information sharing and to the high number of independent interactions between different operators.

It is obvious that safety of the overall system cannot be entrusted to single driver diligence, or to the reliability of a single artificial intelligence system, but rather depends on a fully integrated «Cooperative Driving Architecture», carefully designed and managed, that includes autonomous vehicles, technological resources, smart-infrastructures and a sharing information network between all components.

Thus, the topic is — who manages the overall risk related to the deployment of AV on public roads?

---

ditional test of customer expectations and risk-utility. As outlined by scholars, «the two most common tests a Court will use when determining if a product is defective are “consumer expectation” and “risk-utility” tests». “Consumer expectation” determines if the danger “is greater than an ordinary consumer would expect when using the product in a reasonably foreseeable manner”. In the *Bresnahan v. Chrysler Corp.*, on the contrary, the Court concluded that, although consumers did not understand how autonomous technology works, they reasonable develop expectations on safety features, as the main buying motif. The “risk-benefit test” is founded on evaluation if “the harm posed by the product could have been reduced or avoided by the adoption of a reasonable alternative design”. Also this test is of difficult application, as there are different designs for autonomous cars. See law-case at p. 45 ff. and, for the application of maritime and aviation liability rules, p. 51 ff.

<sup>(19)</sup> On the new dimension of mobility, organized as shared mobility with a general delegation of management services to the “manager” outside the vehicle, see F. LEALI, L. CHIANTONE, *Un ambiente urbano per la sperimentazione di soluzioni innovative per la mobilità*, in *Smart roads e driverless cars*, cit., 1 ff.; D. CERINI, *Dal decreto Smart roads in avanti: ridisegnare responsabilità e soluzioni assicurative*, in *Danno e responsabilità* 4, 2018, 401 ff.

<sup>(20)</sup> M.M. COMENALE PINTO, E.G. ROSAFIO, *op. cit.*, 397 ff.



Looking at the current regulatory framework, a suggestion for a possible solution might be found in the Italian regulations, albeit transitory, contained in the Infrastructure and Transport Ministerial Decree of 28 February 2018, on «Implementing methods and legal instruments for road testing of smart road and connected and automatic driving solutions» <sup>(21)</sup>, i.e. «Smart road decree». The Italian decree allows an experimental use of AV on public roads on the condition, above all, of the implementation of a Road Traffic Control architecture to manage risks connected with the circulation of autonomous vehicles, both for preventive safety aims, but also as an element that can contribute to defining a new liability paradigm, aimed at sharing the negative effects of a general interest innovation.

As highly technological complex systems, aviation and maritime sectors are governed by a set of rules on safety, setting preventive measures to maintain the risk of the overall system at an acceptable level; the model includes an oversight structure (to ensure that individuals and organizations performing an activity comply with safety-related laws and regulations) as well as the implementation of traffic management and monitoring services, which assume a pivotal role with respect to safety, efficiency and environmental results.

The liability paradigm adopted in highly complex and technological systems includes, first, a strict liability regime (and mandatory insurance) for the operators, with the aim to compensate damages also in the case of unexpected and unstoppable events or where it is not possible (or extremely difficult) to prove fault or negligent behaviours; second a model of culpable liability — usually including slight negligence — for the agent who is called on to manage the traffic and guarantee overall safety oversight.

As we know, safety oversight forms part of the safety regulatory process aimed at ensuring that applicable safety regulatory requirements are met, also implementing monitoring services. Unless prescribed otherwise by international legislation, safety oversight in the aviation (and maritime) sector is a national responsibility.

Thus, the aviation (and maritime) experience suggests finding safety solutions and liability paradigms improving traffic management and monitoring systems to deal with complex issues that can stem from the implementation of AV circulation.

The air traffic control (ATC) service, especially for unmanned aerial vehicles could represent a viable tool from which regulators and lawmakers

---

<sup>(21)</sup> Infrastructure and Transport Ministerial Decree of 28 February 2018, in Italian Official Journal, 18 April 2018, No. 90.

may find the way to ensure safety in AV road traffic — especially in city centres and crowded areas.

The aim of this paper is to attempt an evaluation of possible application — from a legal perspective — of ATC architecture and principles to a future AV Traffic Control.

2. *Autonomous vehicle regulatory framework* — With a view to deployment of AVs, implementation of a regulatory framework to maintain an acceptable level of risk for different users of the road is required. It includes the traditional function of vehicle registration, managing driver licensing and regulation of insurance.

From a general point of view, the attraction of AVs for consumers comes from the promise that they will be safer and more accessible to reduced mobility users than conventional vehicles.

Experimentation on autonomous cars has already been authorized in many States of America for over a decade <sup>(22)</sup>, but the main issue remains the allocation of responsibility to manage relevant risk between different parties: owners, operators, passengers, manufacturers.

AV developers are pursuing different strategies and technologies in their systems <sup>(23)</sup>.

These differences make it difficult to compare vehicle safety across companies and to foresee fixed technical specifications, so as to lay the basis for a regulation of competition in this sector. In any case, States are urgently requested to review the existing legislation, in the part in which it relies on the human driver for diligence in behaviour, as well as duty of crash reporting or insurance charges, etc. <sup>(24)</sup>.

---

<sup>(22)</sup> Cfr. L. MC CHRISTIAN, R. CORBETT, *Regulatory issues related to Autonomous vehicles* (2016), in *Journal of insurance regulation*, 3, 1590.

<sup>(23)</sup> Tecla, Google and, in the EU, Audi, Mercedes are considered independent developers that are not manufacturers.

<sup>(24)</sup> The 1968 United Nation Vienna Convention on Road Traffic, of 8 November 1968 (in United Nation, Treaty Series, vol. 1042), requires that every vehicle has a driver on board. According to Art. 8 on «drivers», every moving vehicle or combination of vehicles shall have a driver. Every driver shall possess the necessary physical and mental ability and be in a fit physical and mental condition to drive. Every driver of a power-driven vehicle shall possess the knowledge and skill necessary for driving the vehicle; however, this requirement shall not be a bar to driving practice by learner-drivers in conformity with domestic legislation. Every driver shall at all times be able to control his vehicle, according to new comma 5-*bis*. The on-board systems that affect the driving of the vehicle are considered to comply with § 5 of this article and

The ongoing EU agenda is focused on smart automated mobility, above all on the adoption of common rules at a European level <sup>(25)</sup>, based on the idea that different regulations will not allow the marketing of vehicles, as it would be nearly impossible for auto manufacturers to comply with them all <sup>(26)</sup>.

Starting from the legal framework of Directive 2010/40/EU on Intelligent Transport Systems (ITS) <sup>(27)</sup>, a phase of construction of fully integrated and

---

with the first paragraph of article 13 if they comply with the provisions on construction, assembly and use set forth in international legal instruments relating to wheeled vehicles and the equipment and components assembled and/or used on them. On-board systems that affect the driving of the vehicle and do not comply with the aforementioned provisions on construction, assembly and use are considered to comply with § 5 of this article and the first paragraph of article 13 if they can be neutralized or deactivated by the driver. According to Art. 13, first paragraph, every driver of a vehicle shall in all circumstances have his vehicle under control so as to be able to exercise due and proper care and to be at all times in a position to perform all manoeuvres required of him. The *National Highway Transportation Safety Administration* (NHTSA) said that «Self Driving Systems» are considered as the «driver» for liabilities purposes.

<sup>(25)</sup> EU Ministers of Transport, at an informal meeting on 15 April 2016, signed a declaration concerning cooperation in the field of autonomous driving (Declaration of Amsterdam on cooperation in the field of connected and automated driving). According to the Declaration of Amsterdam, the EU Ministers, together with all the stakeholders, defined a common agenda to pursue and further develop a set of shared objectives, for the introduction of connected and automated cars by 2019. The main issues to be analysed are: the creation of a harmonized legislative framework at EU and international level (legal framework); the analysis of issues related to the use of public and private personal data (privacy and data protection), with the identification and definition of the responsibilities of the subjects involved; the mechanism of interoperability of services and systems between vehicle and vehicle (so-called V2V) and between Vehicle and Communication Infrastructures (V2 Infrastructure communication).

<sup>(26)</sup> EC Communication “*On the road to automated mobility: An EU strategy for mobility of the future*”, Brussels 17 May 2018, 283 final.

<sup>(27)</sup> Dir. 2010/40/EU of the European Parliament and of the Council of 7 July 2010 on the framework for the deployment of Intelligent Transport Systems in the field of road transport and for interfaces with other modes of transport. The priority actions identified concern: first of all the elaboration and use of specifications and norms relating to information services: a) on multimodal mobility; b) traffic in real time; c) free communication to users, if possible, of minimum traffic information related to road safety; d) harmonized provision of an interoperable electronic emergency call service (e-Call) throughout the European Union; e) implementation of information services related to safe parking areas for heavy vehicles and commercial vehicles; f) reservation services for safe parking areas for heavy goods vehicles and commercial vehicles. The European Commission has issued the Delegated Regulations 962/2015, 886/2013, 305/2013 and 885/2013, which contain the details of specifications to be adopted for points b., c., d. and e. respectively.

innovative infrastructures has been launched: in the European vision, an autonomous driving system has become ever more a «network architecture» which includes self-driving cars, platforms for connecting and smart roads, to provide essential services, above all storing, processing and spreading information.

Smart Roads are the most important element of the EU Cooperative ITS (C-ITS) plan <sup>(28)</sup>, as they establish the technological ecosystem that allows interoperability with new generation vehicles, for the provision of innovative services for users — intermediate and final — and adequate levels of safety through continuous knowledge of vehicle behaviour.

Thus, smart roads could become a milestone for the gradual replacement of the driver's role with innovative driving technologies, as a «mediator between vehicle» and context, using information coming from both the internal environment (vehicle) and the external environment (traffic, weather) and processing it to maintain risk at an acceptable level <sup>(29)</sup>.

It is important to clarify that at this *test phase*, legislation of Member States that admits experimental circulation of automated vehicles, requires a supervisor on board, who is in turn requested to intervene in the case of danger. For instance, driverless vehicles can be tested in the UK providing that a test driver is on board and assumes responsibility for safe operations. The same solution is foreseen in German legislation <sup>(30)</sup>.

---

<sup>(28)</sup> On 30th November 2016, the European Commission adopted a «European Strategy on Cooperative Intelligent Transport Systems (C-ITS)», a milestone initiative towards cooperative, connected and automated mobility. The objective of the C-ITS Strategy is to facilitate the convergence of investments and regulatory frameworks across the EU, to see deployment of mature C-ITS services in 2019 and beyond. This includes the adoption of the appropriate legal framework at EU level by 2018 to ensure legal certainty for public and private investors, the availability of EU funding for projects, the continuation of the C-ITS Platform process as well as international cooperation with other main regions of the world on all aspects related to cooperative, connected and automated vehicles. It also involves continuous coordination, in a learning-by-doing approach, with the C-ROADS platform, which gathers real-life deployment activities in Member States.

<sup>(29)</sup> According to the concept, the AI must be built on knowledge that can derive from an information system partly based on a road-side sensors network and partly based on other sources, including vehicles capable of collecting information through sensors and forwarding it (updated) either directly back to the road (or other vehicles) or to a third party from which the road procures information.

<sup>(30)</sup> See M.G. LOSANO, *Il progetto di legge tedesco sull'auto a guida automatizzata*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica* 1/2017, 1 ff. For a picture of the national regulations adopted in Germany, the United Kingdom, France and the United States, as well as in Italy, see A. DI ROSA, *Il legal framework internazionale ed europeo*, in

Italy has recently allowed experimentation on automated vehicles with the enactment of the «Smart Road decree», aimed at creating a digitized road system capable of making vehicles and infrastructures interoperable through V2X (vehicles to everything technology) <sup>(31)</sup>.

The reference discipline for road circulation in Italy is established by legislative decree No. 285, 30 April 1992. After a long delay in starting with the digital revolution and experimentation of AVs, on December 27<sup>th</sup>, 2017, l. No. 205 (Art. 1, § 72) <sup>(32)</sup> allocated funding to make national infrastructures — included in the TEN-T network and the National Integrated Transport System (SNIT), as well as all highways — digital and connected (Smart-Roads) <sup>(33)</sup>. This rule sets the legal basis for the detailed administrative regulation, implemented with the so called «Smart Road» decree on «Implementing methods and legal instruments for road testing of smart road and connected and automatic driving solutions».

The «Smart Road» decree defines a vehicle with autonomous driving as «a vehicle equipped with technologies capable of adopting and implementing driving behaviours without the active intervention of the driver in certain road areas and defined external conditions» (art. 1, let. f).

---

*Smart Roads e driverless cars: tra diritto, tecnologie, etica pubblica*, cit. 65 ff., 69; S. POLLASTRELLI, *op. cit.*, 111 ff.; M.M. COMENALE PINTO, E.G. ROSAFIO, *op. cit.*, 379 ff., 396; M. FERRAZZANO, *Dai veicoli a guida umana alle autonomous cars. Aspetti tecnici e giuridici, questioni etiche e prospettive per l'informatica forense*, Torino 2019.

<sup>(31)</sup> The document drafts the «system architecture» characteristics, where innovative technologies for smart mobility are inserted, identifying the basic elements in an open and comprehensive dimension. The system architecture is composed of some enabling structures (platforms) which form the backbone on which different functions are based. The architecture is qualified as «enabling» as it supports different categories of functions and services, and it is considered «open» because it is not managed by a predetermined supplier but can be made available to third parties for the development of new commercial utilities under market conditions. Platforms are based on the connectivity of people and vehicles, open data, big data and the Internet of Things: see *Italian Ministry of Infrastructure and Transport, Functional Standards for Smart Roads, Position Paper 22 June 2016*.

<sup>(32)</sup> See Italian law, No. 22/2012, implementing Dir. 2010/40/EU.

<sup>(33)</sup> Exchange of information between driverless vehicles and infrastructure, pedestrians and devices is made possible by impressive technological development and by financing of equipment and facilities for high-rate data communication, WIFI hot-spots, connection services for IT and traffic and weather detection systems. The costs are borne by the concessionaire of the infrastructure, the service or the manager. On this subject see S. SCAGLIARINI, *Smart roads e driverless car nella legge di bilancio: opportunità e rischi per un'attività economica «indirizzata e coordinata a fini sociali»* in *Quaderni costituzionali* 2/2018, 497-500.

A vehicle equipped with one or more driver assistance systems, which requires continuous active participation by the driver in driving activity, according to this legislation is not considered an autonomous driving system. It should be noted, however, that in the Italian decree, the distinction is not clear regarding the difference between «automatic» (Level 4) and «autonomous» (Level 5).

Automatic driving technologies include various types of sensors, software for processing data coming from these sensors and software for the interpretation of traffic situations, learning software, software to make driving decisions and to implement them (art. 1, let. g).

The autonomous mode is where automatic driving technologies are inserted and assume «full control» of the vehicle.

The decree allows the experimentation of autonomous driving vehicles on public roads, subject to a specific procedure that involves different subjects such as the National Transport Authority, bodies authorized to experiment (manufacturer, independent developers such as universities and research institutes), and infrastructure managers, called to issue an authorization for experimentation on roads under their competence <sup>(34)</sup>.

To obtain authorization for experimentation, producers must demonstrate that they have respected all precautionary rules as outlined in the Ministerial Decree <sup>(35)</sup>. Vehicles are registered and identified by a special symbol.

During the testing phase, the authorization holder must fulfil a set of obligations: he must identify interaction between the vehicle and external obstacles, identify risks associated with use of the vehicle and illustrate the countermeasures put in place to the competent authority; install protections to prevent unauthorized access to the system; and satisfy the insurance obligation.

The authorization holder has also the obligation to report all anomalies that have involved the driverless system <sup>(36)</sup>. In a future phase of commer-

---

<sup>(34)</sup> S. SCAGLIARINI, *La sperimentazione su strada pubblica*, in *Smart road e driverless cars*, cit., 18 ff.

<sup>(35)</sup> An Observatory is also established with the functions referred to in art. 20

<sup>(36)</sup> Authorization includes the list of vehicles for which the experimentation is permitted, the accredited supervisors (the ability of which to manage the situation has been verified). Road surfaces and permitted weather conditions are also indicated. If the applicant for the authorization is an independent experimenter, the manufacturer's authorization is required to guarantee congruence between software and car model in use. On problems related to this authorization, with reference to the application of EU competitiveness rules, see *Italian Antitrust Authority*, opinion AS 1556 of 19 December 2018, in *Boll.* 2/2019.

cial use, the position (and responsibility) of the authorization holder will, probably, be on the owners of driverless vehicles or commercial users.

Provision of a manufacturer's authorization is a legal consequence of the complex structure of the driving system that, on an operational level, includes software, hardware and a human element as well as the interconnection tool between them, also if external to the vehicle.

According to the above-mentioned decree, experimental circulation requires a supervisor on board at all times. This is «the occupant of the vehicle who has always to be able to take control [...] regardless of the degree of automation, at any time the need arises [...] and that, therefore, is responsible for the circulation of the vehicle». When he/she takes command, in manual mode, he is the driver (art. 1, let. j), but he is responsible for the vehicle both in automatic and manual mode (art. 10, § 2).

A Smart Road is road infrastructure in which a transformation process has been completed, aimed at introducing platforms for observation and traffic monitoring, data and information processing models, advanced services to be provided to infrastructure managers, public administration and road final users (art. 2). Thus, the road is «smart» if, and to the extent that, it provides ITS mobility services, failing which it would be a «simple road».

The aim of this transformation is to implement a «tried and tested system» able to acquire knowledge of traffic flows, for safety purposes, traffic management and interoperability, providing priority services according to EU legislation <sup>(37)</sup>: using V2I technology, the cooperative system can provide information, but also safety-useful services to on-board devices or to users' smart phones, in real time. Starting from predictive navigation solutions, it is possible to provide a broader set of services, such as dangerous goods monitoring and management of traffic flow.

Therefore, the «tried and tested system» is an entire set which includes the vehicle with automatic driving (authorized for experimentation), a supervisor and all systems that contribute to the experimentation «including monitoring systems, registration and systems of communication and interaction with the supervisor» (art. 1, let. k).

At the same time, we can conclude that the core mission of the «smart road manager» is to guarantee these ITS mobility services, which allow to consider him/her as a service provider <sup>(38)</sup>.

---

<sup>(37)</sup> Defined in the delegated regulation in force since 31 December 2019.

<sup>(38)</sup> Manager guarantees the efficiency of V2I, I2I and V2X communication, as well as services to users starting from interoperability of the C-Road and C-ITS sta-

These functions are an expression of the planning authority of the administration, able to create (economic) utilities from a regulatory structure, which conditions and directs users' choices, rather than preserving and supporting them.

Briefly, the reference point of the regulation system is the smart road, as an infrastructure capable of monitoring the traffic flow by communicating with the vehicle according to the functional specifications indicated in the annex to the Smart road decree.

3. *Traffic management system for mixed road traffic* — As mentioned above, communication between vehicles, infrastructures and other users is considered of pivotal importance to improve safety of autonomous driving vehicles, where they will integrate with traditional road users. For this reason, connectivity and cooperation are considered prerequisites for secure automation and represent the first investment made by those States that have started experimentation.

According to the provision of the Italian Smart Road decree, the key to success of the system is to get «superior situational awareness».

Thus, the implementation of driverless vehicles poses, above all, a problem of regulation, not only with regard to the use of these vehicles on public roads <sup>(39)</sup>, but also for the identification of a figure who has the duty of care for the overall efficiency of the Autonomous Driving System, being responsible for safety oversight.

Given that the possibility of a collision is very low in a reliable autonomous driving system, i.e. Level 5, the implementation of AVs suggests that, in the near future, safety risk assessments will depend on factors (such as cyber security and computer failure) that have a marginal impact in liability today.

From an operative perspective, AVs should be capable of self-learning rather than merely following instructions. They are programmed to make

---

tions, guaranteed by compliance with technical specifications set at the EU level. Co-operative services are based on an open-access network that allows a relationship between all operators, guaranteeing data security and interchangeability.

<sup>(39)</sup> On March 23, 2016, the amendment to art. 8 of the Vienna Convention (5-bis), which allows control of the vehicle to be entrusted to a computerized system, entered into force. On this subject see A. DI ROSA, *Il legal framework internazionale ed europeo, loc. cit.*; for profiles inherent to the protection of personal data see M.C. GAETA, *La protezione dei dati personali nell'Internet of Things in Fonti dell'informazione e dell'informatica*, II, 1 February 2018, 147.



autonomous decisions according to their experience, so their actions are not always completely predictable by their users <sup>(40)</sup>.

Programming AVs to comply with all laws and regulations regarding the rules of the road is simple; on the contrary, unpredictable events, where driving technology does not have all the knowledge to make a choice, could occur especially in the case of the coexistence of different driving models and users: the software may not have the full capacity, by itself, to manage unforeseen elements to support a decision regarding safety that deviates from the predetermined rules of driving: for instance, where it is better to disregard the precautionary rules set up in the system (software) to get a safer result (or reduce the danger) in the case of a totally unexpected event <sup>(41)</sup>.

In some way, the confirmative power of technology, by preventing the choice to comply with or to violate rules, shifts the ethical responsibility on to the programmers and software developers and remits the responsibility to fix the measure of acceptable risk to the political level <sup>(42)</sup>.

Even in the current testing phase, a supervisor on board is required to intervene up to the limit of unforeseeable circumstances or force majeure. Therefore, damages that fall into these areas could be ascribed to software manufacturers, who would respond for the risk coming from unknown technology, or even to the vehicle manufacturer, who is also involved in the commercial operation.

Nevertheless, in these cases, it is not easy to conclude that it was the technology that failed, because actually, the technology probably worked cor-

---

<sup>(40)</sup> Sensors collect data about the car's surrounding and pass these data to the driver's computer that combines these data with any incoming information from networks. This analyses all those data and decides what action to take: this becomes an instruction to the competent component. On this argument see E.A. RAHIM DAHIYAT, *From Science Fiction to Reality: How will the law adapt to self-driving vehicles?* cit., 34-43.

<sup>(41)</sup> The ethical dilemma arose from the impossibility for machines to make choices supported by conscience and awareness, but only optional choices on a cognitive basis according to a preset program following the correct/incorrect alternative and not the right/wrong one: R. BRIGHI, S. ZULLO, *Filosofia del diritto e nuove tecnologie. Prospettive di ricerca tra teoria e pratica*, Aracne, Roma, 2015. Automatic driver decision-making mechanisms are essential when an AV is interacting with situations that request specific decisions and collision is not avoidable. For the special issues concerning liabilities coming from the behavior of the AV in emergency situations: see S. LI, H. ZHANG, S. WANG, P. LI AND Y. LIAO, *Ethical and Legal Dilemma of Autonomous Vehicles: Study on Driving Decision-Making Model under the Emergency Situation of Red-Light Running Behaviors*, in *Electronics* (2018) 7, 264.

<sup>(42)</sup> F. DE VANNA, *Autonomous driving e questione della responsabilità: alcuni nodi teorici*, in *Smart roads e driverless cars*, cit. 82.

rectly, nor can we use the culpable omission formula to find a liable entity, as it is quite hard to argue that technology can have a duty to do everything possible to prevent the event.

Future accidents will probably improve the awareness of the system every time. In any case, having full traffic-situation awareness is undoubtedly the best solution to create — as soon as possible — safer, more efficient and environmentally friendly traffic.

As we know, traffic management has long existed also in road traffic in a basic way (traffic lights on city streets), but the development and implementation of sophisticated integrated applications based on Intelligent Transport Systems (ITS) has expanded the scope and possible results of this function.

In other words, while increased safety remains the core aim, nowadays, traffic control includes managing transport networks more effectively to better organize the use of infrastructure, provide a reliable service to the end user and reduce negative environmental effects.

In the case of AVs, smart infrastructures can monitor traffic by dialoguing with users and can integrate mobility management platforms to provide services for deviation of flows in the event of accidents, intervene on average speeds to prevent congestion and give suggestions of itineraries and lanes (re-routing), dynamic administration of accesses, supplies, and parking <sup>(43)</sup>.

The abovementioned rules concerning the testing phase of automatic vehicles do not provide clear obligations and responsibilities for a monitoring traffic service, or a proper «road traffic control system». From them, however, indications can be drawn about where the law is going.

According to the Italian Smart Road decree, the list of «minimum services» that the manager of Smart-Roads (empowered with V2I communications) must provide consists of the basic elements of a traffic monitoring system including the collection, processing and distribution of traffic data <sup>(44)</sup>.

---

<sup>(43)</sup> Smart roads are divided into different types and classes according to the level of automation and are marked by a logo indicated in the *Decree of the General Director of Information and Statistics Systems Direction (Ministry of Infrastructure and Transport)* of 4 May 2018 <http://www.mit.gov.it/comunicazione/news/smart-road-smart-mobility-mezzi-stradali/mit-operativo-osservatorio-tecnico-di-supporto>.

<sup>(44)</sup> For Type I Smart Roads these features include: a) Warning on the presence of stopped vehicles or slowed traffic in the segment following the current position; b) Warning on an abnormal density of vehicles under emergency braking in the segment following the current mileage; c) Arrival of an emergency vehicle and the estimated time for its arrival; d) Repetition of road signs on the vehicle; e) Repetition of speed

It is important to clarify that the manager of the infrastructure (where an experiment is being carried out) must issue an express authorization for the activity. This is because during the tests the manager is requested to ensure the efficiency of the cooperative systems and make all collected data available for the authorization holder, as well as give information to the users on possible experiments, through official communication channels or appropriate traffic signals <sup>(45)</sup>.

Infrastructure management must provide services related to road safety applications (e.g. temporary provisions and rules, warnings, emergency management, etc.), traffic control, maintenance of infrastructures and superstructures (including traffic rules), monitoring of respect of the rules of circulation and of the use of infrastructures, as well as the preparation of data for issuing and collection of fines, application of tariffs and tolls and their collection. Infrastructure managers also provide traffic information directly to their users. To this end, they integrate conventional systems (variable message panels, radio and TV bulletins, web, etc.) with the new direct vehicle communication systems (V2I), using the appropriate platform <sup>(46)</sup>.

Utilities connected to smart road/driverless car mobility start from performance analysis (as emerges from historical data on circulation efficiency, safety data, and data on infrastructure functionality) to perform traffic forecasts, identify possible management strategies, simulate the consequences and define coordinated and publicized intervention scenarios. These utilities are at the basis of new performance of operational management of traffic and parking, leading to decision making for traffic management, as well as surveillance, sanctions and security services (which may include enforcement regarding the payment of tolls in free flow mode).

---

limits on board the vehicle. For Type II and Type I Smart Roads, these functions include: a) Warning on the presence of construction sites; b) Warning of a traffic rule violation (e.g.: driving on the opposite carriageway, driving on lane in reverse gear, etc.); c) Suggested route deviations due to the propagation of shock waves backwards; d) Collection of information from probe vehicles specifically equipped and used by infrastructure manager.

<sup>(45)</sup> This assumption generates a significant amount of data, which must be open and usable. The operator must comply with the existing regulations (EU and national) and arrange a data storage, research and processing platform based on modern technologies that makes searching, processing and data transfer simple and effective, both for internal use (services for the manager), and for use by third parties with access rights.

<sup>(46)</sup> First authorization to test driverless cars on public roads in Italy was issued by the Ministry of Transport on 7 May 2019 and concerns specified streets in Turin. The tests were conducted by VisLab, a startup that manufactures self-driving vehicles.

In synthesis, Smart Road represents the core element of this implementation, allowing authorities, operators and users to have better awareness of the overall traffic situation.

Thus, the driverless experience depends on the external environment with which data exchange underlying the driving decisions takes place, according to a predefined algorithm. The car makes choices regardless of will, in the proper sense, but is also immune from internal conditioning or evaluation errors, except in the case of technical failure: if everything works correctly, therefore, choices are attributable to the “context”, or better to whoever manages it (data provider) rather than to the user (vehicle).

In conclusion, regulation related to the implementation of driverless circulation seems to indicate the smart road manager as the person responsible for the implementation of network platform services, as a reference point for safety of automated road traffic system, entrusting him/her with a duty of oversight<sup>(47)</sup>.

*4. The relevance of a road traffic management system: lessons learned from air transport* — It would thus seem clear that a platform for the governance of AVs is an important means for solving future problems of traffic management in modern cities<sup>(48)</sup>.

---

<sup>(47)</sup> Services that managers must provide include: a) collection, processing and distribution of data on traffic and structural safety; b) elaboration of information content for different uses (according to methods established by legislation applicable to data providers. Access to the content provider system must take place according to open data rules); c) preparation of information services usable for end users.

<sup>(48)</sup> A joint public-private project (June 2017) was aimed at defining and proposing a traffic control cloud for automated vehicles with interfaces to vehicles, road authorities and city authorities, along with the associated information flows for connected vehicles. In addition, the project proposed solutions on required services including traffic control and information sharing. The partnership included Volvo Cars, Ericsson, Carmenta, Trafikverket, and the City of Gothenburg. «The system is composed of a Central Traffic Control (CTC) cloud, a number of OEM (Original Equipment Manufacturer)-clouds and external data sources. The CTC Cloud is assumed to be a Public or a Public Private Partnership instance that can serve any number of OEM clouds by aggregating all data of interest. Also here there is a Traffic Controller that monitors the situation (on the different certified roads) and with automation support that can trigger alerts to the OEM clouds if there is an event». In The Volvo Cars *Drive Me* project vehicles are aimed at Level 4 automation; if the vehicle cannot manage the situation it will go to a safe stop or make a controlled handover to the driver. Automatic Driver is allowed on a carefully mapped set of road segments but not under severe weather or traffic conditions. When the vehicle is in Autonomous Driving mode, Volvo Cars takes the responsibility and, so, it must be able to allow or revoke the Autonomous Driver in real time.

Complete deployment of AV requires a safe system and probably also a Common Centre (cloud) in which all information transferred from AVs can be assessed and evaluated to enhance safety in real-time operations <sup>(49)</sup>.

Sharing of information between different service providers and road users, to provide remote assistance and control in a safe, reliable way becomes more and more essential.

But, what vision can we have of this road management network architecture? To try and answer to this question it might be useful to turn now to the aviation sector, to see what can be adapted from there to apply to road traffic control.

Advanced traffic control systems, more and more based on sophisticated control apparatus, have been implemented from the beginning of civil aviation activities as a service (air traffic control — ATC) to provide infrastructural aid for navigation, which was essential for the development of air transport under State responsibility.

Due to the characteristics of flight, ATC is fully implemented and continuously updated, from a technological and regulatory point of view, in the aviation sector.

Apart from the current use of ATC for manned air vehicles, application with new technology, e.g. AI and Machine Learning on aviation, has now become of vital importance <sup>(50)</sup>.

The ongoing work of International institutions and the EU towards the definition of an air traffic control function that allows the safe use of drones is of particular interest for our purposes.

The U-Space project, developed by SESAR (Single European Sky ATM Research) Joint Undertaking, and launched in 2015-2016, does not represent a «passive» airspace, dedicated only to drones, but rather a set of services that will allow the drones to operate safely below 150 meters (500 feet) through an Automated traffic control system <sup>(51)</sup>.

---

<sup>(49)</sup> On 12 December 2016, Member States and the Commission officially launched the C-Roads Platform, an open platform to link C-ITS activities, develop and share technical specifications and test systems interoperability.

<sup>(50)</sup> *European Union Aviation Safety Agency, Artificial Intelligence Roadmap. A human-centric approach to AI in aviation*, February 2020, on [easa.europa.eu](https://easa.europa.eu).

<sup>(51)</sup> Defined by the basic Reg. (EU) 2018/1139 of 4 July 2018, art. 55, 56, 57 and 58, as supplemented by delegated Reg. (EU) 2019/945 and execution Reg. (EU) 2019/947. According to art. 56, § 7 of the basic regulation, Member States «shall ensure that information regarding the registration of unmanned aircraft and unmanned aircraft operators subject to the registration requirement [...] is stored in harmonized national digital registration systems and interoperable. Member States may access and exchange

ATC for remotely piloted vehicles will be regulated autonomously through the Unmanned Aerial Vehicles Traffic Management platform (UTM). The technology used aims to ensure the safety of the flight of drones beyond visual line-of-sight (BVLOS) (that is when the remote piloting station can only make use of the technological equipment to display any changes in the scenario). The use of this space is based on sharing information on air operations in real time and follows its own rules, being separate, albeit interoperable, from that of manned vehicles.

The system can furnish four basic services (information, registration, electrical identification and identification of no-flight zones with an automatic ban on access — geo-fencing). The research is aimed at enabling computer planning of flights, real-time location and access to dynamic information capable of realizing a flight reorganization (2020).

During flight, the drone can exit its predetermined route to avoid obstacles or to comply with indications that it receives in real time, for example, because a certain area is subjected to geo-fencing. The drone is however always detectable because it continuously transmits its identifying signal. Enhanced services, such as operations in complex and widely populated areas, can be implemented (urban air mobility).

All control centres involved in flight management are able to simultaneously view the trajectory of the monitored vehicles, improving flow through the System Wide Information Management (SWIM) aeronautical information exchange network.

The philosophy behind the system is that the rules to be applied depend on the level of risk of each operation, even if carried out with the same machine <sup>(52)</sup>.

---

this information through the directory referred to in Article 74» The provision states that in cooperation with the Commission and the competent national authorities, the Aviation Safety Agency establishes and maintains a repository of information necessary to ensure effective cooperation between the EASA and the competent national authorities in relation to the execution of the tasks related to the certification, supervision and application of the rules of the regulation. The cornerstones of the SESAR system are: the network operation plan, an operational plan that ensures a common vision on the situation of the airspace; the complete integration of airport activities in air traffic management; the trajectory management service; new methods of aircraft separation to increase safety, capacity and efficiency of the system; system-level data management (SWIM, System-Wide Information Management), which will allow all subjects involved in air traffic management to be connected, allowing them to share data; controllers and pilots will be assisted by new automatic functions to facilitate their workload and manage complex decision-making processes. See *Report of the WISE Persons Group on the future of Single European Sky*, April 2019, on [sesarju.eu](http://sesarju.eu) website.

<sup>(52)</sup> We can distinguish open (a) specific (b) and certified (c) operations. Specific operations allow drone flight (of any weight) Beyond Visual Line of Sight (BVLOS) at

For implementation of unmanned aerial vehicle (UAV) traffic control systems, Enav S.p.a. <sup>(53)</sup>, has developed a D-flight platform that will allow BVLOS operations thanks to the interconnection of information, geo-location systems, etc. The usefulness of the platform is not only related to the identification of drones from a remote location <sup>(54)</sup>, but also to the management of integration in the air space used by general aviation.

The main benefits of the system are: registration and identification of drones, planning (the user plans activities safely thanks to the information available in both a static and dynamic context), monitoring (real-time control of all UAVs operating in flight interaction with users, sending of alerts), and self-separation (supported by users in maintaining separation between drones, fixed and mobile obstacles, and reserved areas).

Even though the benefit of having a Central Traffic Control (CTC) Platform that provides collaborative situational awareness is clear also in AV road circulation, the responsibility for operating the CTC remains to be further investigated.

It may be useful to look at the solutions already tested in air transport, where the use of automatic driver assistance systems has long been widespread.

At this stage of legislation, it seems that the reference point for the implementation of a Central Control Platform, to provide information and assistance services in a specific road segment, could be the Road Manager, by himself or contracting with independent providers.

According to a project developed by a public-private partnership in 2017, the architecture for a road traffic control system could consist of a CTC cloud, a number of original equipment manufacturer (OEM)-clouds and external data sources. The CTC Cloud is assumed to be a Public or a Public-Private Partnership enterprise that can serve any number of OEM clouds by aggregating all data of interest. A Traffic Controller monitors the situation and can trigger alerts to the OEM clouds if there is an event, with

---

all altitudes. The other types of flight are called VLOS (Visual Line of Sight) and EVLOS (Extended Visual Line of Sight). Certified operations are those concerning drones used in transport services (of people and/or dangerous goods) or whose flights overfly people assemblies or take place in other particularly risk situations. The risk of an activity is assessed with the Specific Operation Risk Assessment (SORA) method, which allows definition of the level of risk in progress and an adjustment of the related rules, including intervention in the event of an emergency.

<sup>(53)</sup> Italian Enav S.p.a. “Ente Nazionale dell’Assistenza al volo” (Air Traffic Management Body).

<sup>(54)</sup> The drone is equipped with «*Electronic Identification and Geoawareness*» able to block vehicle access in certain areas.

automation support. Sensors and other apparatus send information flows from cars to the cloud and, through to the CTC platform, information back again in a useful form to improve general situational awareness for users and authorities.

From an organizational point of view, it might be better to arrange a “federated network” of CTCs that can interact and cover adjacent areas (cities or nations) or even the same area (public and private roads). Different access points in different countries can handle the possibility of different providers for the same type of services in different areas: we can find the same architecture in the Common Information Sharing environment (CISE), aimed at sharing information between authorities, qualified users and EU institutions to improve maritime use awareness and surveillance<sup>(55)</sup>.

However, the exchange of V2X data entails an excess of information for drivers and greater risks for security and privacy.

What about liabilities?

We have already mentioned that, according to the existing paradigm in liability, the person who knows and, therefore, can govern certain risks, is responsible for it.

An analysis of case-law concerning air transport shows that in the event of an accident, judges establish guiltiness of the pilot in command, even in the case of the event probably being caused by a malfunctioning autopilot<sup>(56)</sup>; this is because the pilot in command has to supervise at all time and the automatic pilot is considered a mere driver assistance apparatus. From a legal point of view, this solution can be extended also to remote pilot stations of drones which, under the Italian navigation code, are considered as aircraft.

Also in the case of an accident concerning drones, the person responsible for flight behaviour is still the pilot from a remote location (Issue Italian «Ente Nazionale Aviazione Civile»- ENAC Regulation No. 2 of 16 July 2015,

---

<sup>(55)</sup> A common information-sharing environment (CISE) is currently being developed jointly by the European Commission and EU/EEA members with the support of relevant agencies such as Frontex, EMSA (European Maritime Safety Agency) and the EFCA (European Fisheries Agency): see EC Communication on «Integrating Maritime Surveillance» COM (2010) 584 fin.

<sup>(56)</sup> According to *Belger v. Moore* case, the equipment was intended to assist the pilot, not take over his responsibility for the aircraft: see A. HERA, *R2DFord: Autonomous vehicles and the legal implication of varying liability structures*, in *Faulkner Law Review* 29, 58 (2013), 40. The same solution, as Hera refers, in *Richardson v. Bombardier, Inc.* 2005, U.S. District Court, and in the *Korean Air Lines Disaster*, 156, F.R.D. The A. refers also to the same treatment in cases involving boating accidents where the auto-pilot system was in use.



Revision 3 on 24 March 2017), but it is important to underline that the intervention of the UTM system, providing information able to allow the «Air Traffic controller» to coordinate and integrate traffic, could result in liability of the operator for fault or gross negligence <sup>(57)</sup>.

Scholars correctly outlined that a driverless vehicle is not simply an automatic vehicle, but an autonomous vehicle, that means it is able «to make decisions and is expected to be fully engaged from the start of the trip until its destination» <sup>(58)</sup>.

If this is true, the perspective from which we would like to examine the issue is different: the diffusion of remotely piloted aerial vehicles, the expected integration of these into spaces used by civil aviation and, above all, the use of these vehicles for the development of an Aerial Urban Mobility, make the two scenarios comparable from the viewpoint we have chosen, namely that of traffic regulation and management. Italian jurisprudence identifies the duty of the air traffic controller to give indications and information to the pilot in command even if not required by him <sup>(59)</sup>; sophisticated avionics on board and the proper functioning of this instrument at the moment of the event does not exempt the traffic control operator from informing the pilot of any dangers or mistakes <sup>(60)</sup>.

---

<sup>(57)</sup> On July 1, 2019, the *European Drone Regulation* came into force, which provides for uniform rules in all Member States. The ENAC ATM — 09 Circular, in force since 1 July 2019, indicates criteria for the use of airspace by Remotely Piloted Aircraft (RPA), foreseeing specific «respect» areas to protect general aviation use zones. The system is still based on separation rather than coordination, with an assessment of the risk of a single operation based on the perspective of the operator, according to the model in use for maritime traffic control.

<sup>(58)</sup> A. HERA, *R2DFord: Autonomous vehicles and the legal implication of varying liability structures*, cit., 58.

<sup>(59)</sup> In Italian case law, the first ruling stating the expansion of ATC functions concerns the proceedings for the incident to a DC9 of ATI which crashed into Mount «Nieddu», near Cagliari (Sardinia, Italy), on the night between 13 and 14 December 1979. In that case, according to the judge's reasoning, the traffic control officer in service should have actively intervened in many different ways: by prohibiting the visual flight requested by the pilot in command; providing information on the relevant flight deviation from the predetermined route; communicating safety warnings in relation to the concrete danger of collision with obstacles on the ground. See *Criminal Court of Cagliari*, Section I, 23 June 1982; *Court of Appeal of Cagliari*, Criminal Section, 21 February 1984; *Criminal Court of Cassation*, 12 April 1985, n. 635.

<sup>(60)</sup> In line with this approach, we can refer to the verdicts that concluded the process of the Linate air disaster of 8 October 2001 (*Criminal Court of Cassation* 22614/2008, Linate Disaster), and the first- and second- degree sentences pronounced by the *Court of Cagliari* for the plane crash of 24 February 2004 (Capo Gallo Disa-

5. *Conclusion* — Traffic control is a critical element in the safe and efficient operation of any transportation system. Operational procedures and physical devices (e.g., signs, markings, and lights) are the components of any traffic control system, that — in a traditional way — is organized around the figure of the operator: a driver (or pedestrian) in a roadway system, a pilot in aviation or maritime systems.

Today, traffic is the result of the behaviour of a large number of operators who collectively must make consistent decisions so that systems work safely and efficiently. Traffic management services, both in maritime and in air navigation, have the task of assisting a pilot in command who is the subject responsible for navigational safety by law.

It must be said that, due to the complexity of maritime and air transport systems and to the inherent risk level, a gradual shift has been recorded of the guarantee positions inherent to vehicle safety and navigation from the driver to the subject who — in certain circumstances — appears better able to be aware of the traffic as a whole, as a typical element of risk, looking at all concurrent circumstances and external conditions.

The capacity of totally automated systems to make decisions in the presence of situations for which there is no reference «algorithm», or in the case of an ethics dilemma, appears more complex. In this sense, it seems that the Italian Smart Road decree clearly indicates the legislative intention to implement regulatory models able to limit the risk of unknown technology.

The examined legislation — even if relating to the simple experimental phase — foresees a sort of «human» second-level precautionary mechanism», in the on-board supervisor, and also in the Smart-Road manager.

Thus, the on-board supervisor is a figure that will disappear, unless the (future) tested driverless technology asks to equip each driverless car with a remote manager (or imagine entrusting this function to a passenger!).

The figure that will acquire a growing level of control over the general system seems to be the network manager (who could be the Smart-Road manager or an independent provider), already capable of intervening with rational choices based on an overall view of the information transmitted by the «vehicle-infrastructure» system.

---

ster). According to the Court ruling, liability of the ATC personnel arises from their capability to prevent the event, as they were entrusted to managing the related risks: see *Criminal Court of Cassation* No. 7291, 14 February 2003 (Villafranca Disaster); *Criminal Court of Cassation*, IV, 19 March 2013 No. 26239, 17, Capo Gallo Disaster; *Criminal Court of Cassation* No. 38343 of 24 April 2014.

As in the cooperative traffic management plan in ATM, the Central Traffic Control platform provides solutions for optimising network planning through collaborative processes involving all actors and continuous information sharing.

In synthesis, the safety of driverless mobility depends on the organized connection of all groups of operators, such as suppliers and users of information, and on a traffic management architecture that entrusts the smart infrastructure manager with a duty of care in relation to specific and/or anomalous behaviours of the vehicle.

Smart road management represents the unifying element of the system, as it includes smart and traditional users; it also constitutes the umpteenth application of a model of public intervention which is usual in the transport sector, focused on the discipline of access and use of infrastructure, also for the purpose of regulating services, security and competition in the market.

This is the direction of the safety regulatory system in the modes of transport briefly compared: creating a virtual space, delimited by a function which defines an architecture of services and utilities, dedicated to traffic management in function of safety, environmental purpose and efficiency in using resources, but not just for safety.

# THE RULING OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION ON AIRPORT CHARGES AND ITS REPERCUSSIONS ON THE ITALIAN LAW SYSTEM

ANNA MASUTTI

*This article focuses on a ruling of the Court of Justice of the European Union recognising the sole competence of the Independent Supervisory Authorities in the determination of airport charges.*

*Through the analysis of the ruling at stake and the identification of the peculiarities of the Italian law system, the article provides an overview of the main barriers in the implementation of directive 2009/12/EU on airport charges in the Italian legal system.*

SUMMARY — 1. The reasons behind the Court of Justice's ruling — 2. Landmark ruling on airport charges and future European Union initiatives — 3. The importance of the CJEU ruling for the Italian law system — 3.1. Peculiarities of the Italian law system — 3.2. The current role of ART in establishing the airport charges — 4. Final remarks.

1. *The reasons behind the Court of Justice's ruling* — On 21 November 2019 the Court of Justice of the European Union (CJEU) rendered a decision on airport charges <sup>(1)</sup> ruling on the competence of the Independent Supervisory Authorities (ISA) as referred to in EU directive 2009/12 <sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> CJEU 21 November 2019, C-379/18, in *Recueil générale*, 2019, 1 ss., a judgment requested for a preliminary ruling from the Bundesverwaltungsgericht — Germany — Deutsche Lufthansa AG v. Land Berlin; for an overview on airport charges see V. STAMATIS, *Airport Competition Regulation in Europe*, Vol. XII, Netherlands, 2016; E. ORRÙ, *ART ed ENAC: regolazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile con specifico riferimento ai diritti aeroportuali*, in *Dir. Mar.* I/2019, 65; G. MASTRANDREA-B. BIANCHINI, *Aeroporti e concessioni aeroportuali. I contratti di programma in deroga*, in *Libro dell'anno del diritto* 2013; E. TURCO BULGHERINI, *L'attuazione della direttiva 2009/12/CE sui diritti aeroportuali: l'ENAC e l'autorità di regolazione dei trasporti*, speech in the proceedings of the seminar of 26th November 2013, Rome, 2013, 64 ss.; S. BUSTI-E. SIGNORINI-G.R. SIMONCINI (a cura di), *I diritti aeroportuali*, in *L'impresa aeroportuale a dieci anni dalla riforma del codice della navigazione: stato dell'arte*, Torino, 2016, 229.

<sup>(2)</sup> Directive 2009/12/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2009 on airport charges. Airport charges are defined in art. 2, § 4, as *«a levy*

The dispute originated when an air carrier, in its capacity as an airport user, contested the approval of a new system of airport charges for a German airport managed by the Land of Berlin. The latter, as the ISA, authorised a new system of airport charges with effect from 1 January 2015.

The air carrier had brought an action for annulment of the above-mentioned authorisation before higher administrative Court Berlin-Brandenburg, which declared the action inadmissible on the ground that the air carrier lacked standing to bring proceedings for the purposes of the German code of administrative court procedure.

Based on an agreement between private parties (airport user and airport operator), the air carrier — arguing that the charges were too high and did not meet the Air traffic act's requirements, which govern the procedure for drawing up fee schedules <sup>(3)</sup> — considered that directive 2009/12 would not preclude the establishment of airport charges other than those approved by the independent supervisory authority under letter *a* of the first sentence of art. 6, § 5 of that directive.

When the air carrier brought the action before the Federal administrative court, two questions have been referred to the EU Court of Justice for a preliminary ruling:

1) Is a national provision which provides that the system of airport charges decided upon by the airport managing body must be submitted to the independent supervisory authority for approval, without prohibiting the airport managing body and the airport user from setting charges different from those approved by the supervisory authority, compatible with directi-

---

*collected for the benefit of the airport managing body and paid by the airport users for the use of facilities and services, which are exclusively provided by the airport managing body and which are related to landing, take-off, lighting and parking of aircraft, and processing of passengers and freight».*

<sup>(3)</sup> The Commission staff working document *Evaluation of the Directive 2009/12/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2009 on airport charges* {SWD(2019) 291 final} establishes that «*airport charges represent the main component of airports' aeronautical revenues, which in turn account for more than half of airports' revenues (55% in 2014, according to ACI-Europe based on results reported by 221 airports*». The Commission working document also underlines that «*airport charges represent an operating cost for airlines. A recent study undertaken by ICF for ACI-Europe estimated that airport charges represent between 3% and 17% of airlines' total costs. The report suggests that for main full service carriers and low cost carriers airport charges represent 3%-12% of total costs, while they represent a higher share for regional carriers, which account for a small proportion of airline passenger market. In contrast, Airlines for Europe (A4E) claim that airport charges account for about 20% of airlines' total costs*».

ve 2009/12, in particular art. 3, art. 6, § 3 to § 5 and art. 11, § 1 and § 7 thereof?

2) Is an interpretation of national law whereby an airport user is prevented from challenging the approval of the charging system by the independent supervisory authority, but can bring an action against the airport managing body and can plead in that action that the charges determined in the charging system are inequitable, compatible with the aforementioned directive (4)?

Emphasising the first question, the CJEU had to decide if directive 2009/12, in particular art. 3, art. 6, § 5, lett. *a* and art. 11, § 1 and § 7, must be interpreted as precluding a national provision (i.e. German) allowing an airport managing body to determine, together with an airport user, airport charges different from those set by that body and approved by the independent supervisory authority.

The decision rendered on 21 November 2019 by the CJEU states that independent supervisory authorities' decisions on airport charges must be considered as binding (5).

Specifically, the CJEU established that a national provision, allowing an airport managing body to agree with an airport user airport charges different from those set by that body and approved by the relevant national independent supervisory authority, violates directive 2009/12 since it would undermine the principles of consultation, transparency and non-discrimination of airport users as laid down in directive 2009/12. Hence, if a national provision, in implementing the European directive, envisages a mandatory procedure — by virtue of which the system of airport charges has to be approved by an ISA — that procedure must be considered mandatory for all users and agreements establishing individual airport charges would go against the principles of consultation, transparency and non-discrimination stated explicitly in the EU airport charges directive.

Consequently, the ruling states that directive 2009/12, namely art. 3, art. 6, § 5, lett. *a* and art. 11, § 1 and § 7 «*must be interpreted as precluding a national provision that allows an airport managing body to determine, together with an airport user, airport charges different from those set by that body and approved by the independent supervisory authority, within the meaning of that directive*».

For the CJEU, directive 2009/12 regulates both the essential features of airport charges and the way they are set, indicating the role and the powers

---

(4) See point 33 of the judgment.

(5) See point 41 of the judgment.

of the ISA, as the sole authority responsible for ensuring the correct application of the measures taken to comply with the directive.

With regard to the second question, the CJEU had to decide whether the directive aims at precluding an interpretation of national law whereby an airport user is prevented from challenging directly the decision of the ISA approving the charging system, but can bring an action against the airport managing body before a civil court and can plead — in that action — only that the charges determined in the charging system that that user must pay are inequitable <sup>(6)</sup>. In deciding it, the Court reaffirmed the principle that although the last sentence of art. 11, § 7 of the directive lends itself to being interpreted as authorising the Member States to choose between parliamentary and judicial review, the parliamentary review cannot compensate the lack of judicial review.

Indeed, the basic principles underpinning directive 2009/12 may simultaneously be regarded as obligations of the airport managing body and as rights on which airport users can rely in Court in their capacity as «*parties concerned*», within the meaning of article 11, § 7, dir. 2009/12. Hence, a judicial review based on objective elements must be ensured to the airport users. The Court does not clarify if this result can be achieved by granting airport users the possibility to take administrative legal action but it affirms that the national legislation does not undermine the right to effective judicial protection provided one or more legal remedies capable to ensure the respect for an individual's rights <sup>(7)</sup>.

*2. Landmark ruling on airport charges and future European Union initiatives* — The CJEU confirmed that consultations between airports with more than five million passengers per year, or the leading airport in each Member State <sup>(8)</sup>, and airlines shall take place while determining their charges.

---

<sup>(6)</sup> See point 54 of the judgment.

<sup>(7)</sup> CJEU 13 March 2007, C-432/05, *Unibet*, in *Recueil général*, 2007, 19, 20, paragraphs 47 and 53.

<sup>(8)</sup> The airport charges directive applies to all airports in the EU which handle at least five million passengers per year or, for those Member States with no airport reaching this threshold, to the largest airport in terms of passenger movements in that Member State. The airport charges directive is incorporated into the EEA agreement, as well as in the air transport agreement with Switzerland. In 2017, 89 airports (out of which 83 are located in the EU) are covered by the directive, capturing 85% of the passenger and 84% of the freight traffic in Europe (see the Commission staff working document *Evaluation of the Directive 2009/12/EC*, 3, 4).

In its decision, the CJEU recognized that article 11, § 1 of dir. 2009/12 accords to ISA an important role: «*It is apparent from that provision that the independent supervisory authority is responsible for ensuring the correct application of the measures taken to comply with that directive and to assume, at least, the tasks assigned under article 6 of that directive. Recital 12 of Directive 2009/12 also states that the intervention of that authority is meant to ensure that the decisions are impartial as well as to ensure the proper and effective application of that directive. Moreover, the independent supervisory authority is to ensure compliance with the principle of non-discrimination, in accordance with the first sentence of article 3 of Directive 2009/12*»<sup>(9)</sup>.

The Court has recognized that airports, in accordance with art. 6 of the directive, must consult the airlines on proposed changes and take their views into account before any decision on charges is taken.

Furthermore, the ruling clarifies that airport users should not be restricted from challenging the decision of an ISA in a civil court. Indeed, the CJEU stated that directive 2009/12 must be interpreted as precluding an interpretation of national law whereby an airport user is prevented from challenging directly the ISA's decision approving the charging system.

The CJEU's ruling is of a fundamental importance in the application of directive 2009/12 on airport charges to all European airports with more than 5 million passengers per year, thus ensuring that they are set through a fair process of consultation, including transparency and non-discrimination for airlines and passengers.

The European Union has already established that directive 2009/12 has not fully delivered its objectives and further measures are necessary in order to ensure the independence and powers of the ISA. Earlier this year the European Commission conducted an assessment of directive 2009/12 where it highlighted the need to strengthen the directive to protect consumers. There are still many airports that charge prices that would otherwise not be achieved in a competitive market. The assessment confirmed that airlines operate in a highly competitive market<sup>(10)</sup> and that reductions in airport charges are passed on to consumers in the mid-to-long-term<sup>(11)</sup>.

---

<sup>(9)</sup> See point 43 of the judgment.

<sup>(10)</sup> Following liberalisation and deregulation of the internal market, competition between airlines has intensified in the EU which has forced airlines to pursue the rationalisation of costs. Nowadays the competition between low cost carriers and full-service carriers is higher than historically, with a convergence of the services offered among these operating models. In parallel, with the liberalisation in the EU, competition on international air services markets increased with third countries with the goal of opening access to cross-border markets; the EU-US Open Skies Agreement signed



3. *The importance of the CJEU ruling for the Italian law system* — In order to analyse the importance of the above principles, it is worth summarizing the peculiarity of the Italian law system which, in implementing the above mentioned directive, has granted to some airports the possibility to derogate to the airport charges as determined and approved by the Italian ISA, named Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART).

3.1. *Peculiarities of the Italian law system* — In 2009 the Italian legislator, with the aim of boosting the upgrading of airport system infrastructures (namely airports with traffic exceeding eight million passengers per year «the Italian Main Airports»), introduced art. 17, paragraph 34-*bis* of law decree 2009/78 providing for a more favorable derogation scheme to determine airport charges (the so called «dual till» model). The authority for the enforcement of such mechanism was ENAC (Italian CAA), which implemented it by entering into a specific agreement, the so called «Programme Contract» (PrA), with the Italian Main Airports (Milan, Rome and Venice).

In 2012, pursuant to directive 2009/12, the ART was established as ISA with the power to approve charging schemes and level of airport charges. ART carries out economic regulation as well as supervisory tasks, approving the charges and including methods of multi-year pricing, which ensure annual inflation adjustments <sup>(12)</sup>.

Nevertheless, the previous system of programme contracts with ENAC exceptionally continued to apply to the Italian Main Airports <sup>(13)</sup>.

---

in 2007 allowed any EU or US airline to fly between any point in the EU and the US. Some emerging third countries airlines (e.g. Gulf airlines, Turkish Airlines) have increased, and continue to increase, their services to Europe (see the Commission staff working document *Evaluation of Directive 2009/12/EC*, 22).

<sup>(11)</sup> In Europe, the market for the provision of air passengers and air cargo services is generally considered competitive. Therefore, it is expected that increases in airport charges or conversely lower airport charges would be, at least in part, passed through by airlines to passengers (see the Commission staff working document *Evaluation of the Directive 2009/12/EC*, 5).

<sup>(12)</sup> ART Advisory Board, *Report of the Advisory Board 2018 Benchmarking and Regulation in the Transport Sector*, December 2018.

<sup>(13)</sup> In this regard, see article 22, paragraph 2 of law 2012/35: «*The transposition of Directive 2009/12/EC on airport charges [...] in any case is without prejudice to the completion of the procedures in progress aimed at stipulating programme contracts with airport managing bodies, pursuant to articles [...] 17, paragraph 34-bis, of the law decree of 1 July 2009, 78*» and «*the validity period of the programme contracts entered into [...] is established in compliance with the relevant national and European legislation and the respective pricing models*».

Only in 2019 the Italian legislator decided to intervene, conferring to ART the functions of a national supervisory authority also with regard to the programme contracts set forth in art. 17, paragraph 34-*bis* of law decree 2009/78 (art. 10 of law 2019/37). This is the result of the European Commission's formal notice against the Italian Government for failures in implementing the EU Airport Charges Directive 2009/12<sup>(14)</sup>. The Commission objected to the consultation procedure that aimed to regulate airport charges at five major Italian airports (namely Fiumicino and Ciampino in Rome, Malpensa and Linate in Milan and Venice airport) through contract agreements between airport management and the Italian Civil Aviation Authority (ENAC) where done in violation of art. 6 of the directive.

By means of law 2019/37 the Italian legislator decided to extend the ART's competence also to the airports of Milan, Rome and Venice, originally excluded from the competence of the ART<sup>(15)</sup>.

Thus, the determination of airport charges' pricing scheme should be<sup>(16)</sup> now entrusted to ART (which is adopting charges models that are different from those applied in favor of the Main Italian Airports), so repealing the 2009 legislation which envisaged special terms for the Italian Main Airports.

The airports of Rome, Milan and Venice are claiming for the maintenance of the more favorable dual till regime applied to them in 2009<sup>(17)</sup>. Al-

---

<sup>(14)</sup> See Autorità di Regolazione dei Trasporti, VI *rapporto annuale dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, Camera dei Deputati, 25 giugno 2019*, on web site [www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2019/06/ART-Sesto-Rapporto-Annuale-2019.pdf](http://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2019/06/ART-Sesto-Rapporto-Annuale-2019.pdf).

<sup>(15)</sup> Infringement procedure 2014/4187 pursuant to art. 258 TFEU.

<sup>(16)</sup> This conclusion has been challenged by the major beneficiaries of the «*more favorable mechanism*» in determining the airport charges (dual till).

<sup>(17)</sup> The dual till system applied to the main airports is explained in an ENAC document providing that regulated tariffs have been established for large airport systems, taking exclusively into account the management and investment costs associated with aviation-related activities and services thus excluding, according to a dual till approach, commercial activities. In this regard, also considering the second recital of directive 2009/12/EC which explicitly allows «*Member State to determine if and to what extent revenues from an airport's commercial activities may be taken into account in establishing airport charges*». Directive 2009/12/EC has therefore given Member States full freedom of adopting either a dual till regime (no contribution to the regulated sector from commercial activities), a single till regime (full contribution to the regulated sector by commercial activities), or hybrid till regime (a regime established by law 248/05 and implemented by CIPE decision 38/2007, binding only the 50% of the extra margin). From this perspective, ENAC has carried out a review of the hybrid till regime, identified by art. 11-*nonies*, lett. e of law 248/05, providing for

though they do not seem to be against the attribution of the competence to ART, they apparently would like ART's competence to be limited to the safeguard of the correct application of the measures adopted in accordance with directive 2009/12, without playing a role in the determination of the airport charges models.

Indeed, the airport charges models that ART is currently proposing for all the Italian airports <sup>(18)</sup> seem less favorable than the dual till model applied for the Italian Main Airports. It appears that ART is oriented toward the hybrid till models, instead of the dual till <sup>(19)</sup>.

---

PrA an exemption from the application of a dual till regime which, in turn, is counterbalanced by the obligation for the abovementioned operators to bind the 50% of the extra margin arising from the exclusive performance of commercial activities to the self-financing of investments to be made in the regulated sector (aviation): «*Le tariffe regolamentate sono state determinate per i grandi sistemi aeroportuali tenendo in considerazione esclusivamente i costi di gestione e di investimento relativi alle sole attività e ai soli servizi aviation, con esclusione dunque delle attività commerciali, secondo un approccio di tipo dual till. In proposito, anche alla luce del secondo considerando della direttiva 2009/12/CE che espressamente prevede "la possibilità per gli Stati membri di determinare se ed in quale misura tener conto, nel fissare i diritti aeroportuali, delle entrate risultanti dalle attività commerciali di un aeroporto". La direttiva 12/2009/CE ha dunque lasciato piena libertà agli Stati membri rispetto all'adozione di un sistema di dual till (nessuna contribuzione al settore regolamentato da parte delle attività commerciali) o di single till (integrale contribuzione al settore regolamentato da parte delle attività commerciali) o di semi single till (regime delineato dalla legge 248/05 e concretamente definito dalla delibera CIPE 38/2007 che vincola il solo 50% dell'extra margine commerciale). In tale ottica l'ENAC ha operato una rivisitazione del regime di semi single till, individuato dall'art. 11 nonies, lettera e) della legge 248/05, prevedendo nei CdP in deroga l'applicazione di un regime di dual till controbilanciato dall'obbligo, per i gestori citati, di vincolare il 50% dell'extra margine, derivante dallo svolgimento in esclusiva di attività commerciali, all'autofinanziamento di investimenti da realizzarsi sul settore regolamentato (aviation)», see ENAC dossier economico 2012, 15, [www.enac.gov.it/ContentManagement/information/N1951129653/ENAC\\_DossierEconomico.pdf](http://www.enac.gov.it/ContentManagement/information/N1951129653/ENAC_DossierEconomico.pdf).*

<sup>(18)</sup> ART, deliberation n. 92 of 2017, on web site [www.autorita-trasporti.it/consultazioni/consultazione-pubblica-per-la-revisione-dei-modelli-di-regolazione-dei-diritti-aeroportuali-approvati-con-delibera-n-92-2017/?lang=en](http://www.autorita-trasporti.it/consultazioni/consultazione-pubblica-per-la-revisione-dei-modelli-di-regolazione-dei-diritti-aeroportuali-approvati-con-delibera-n-92-2017/?lang=en).

<sup>(19)</sup> It is worth highlighting that «*the Directive does not impose a particular charging system or regulatory model, but allows Member States to take into account the national specific conditions, provided that the provisions of the Directive are fully applied. It is thus left to the Member State or ISA to set its specific form of economic regulation or to not introduce any economic regulation at all. For those setting economic regulation, it can vary according to the till applied (single till, dual till or a hybrid till). In a single till system, revenues from aeronautical and commercial activities are combined in one regulatory till. In a dual till system, revenues from the airport's commercial activities are not taken into account but only aeronautical activities are taken into consideration when setting charges which means that essentially airport charges have to account for the full cost of aeronautical infrastructure. In a hybrid system, the airport is obliged*

3.2. *The current role of ART in establishing the airport charges* — The current Italian framework regulation, in reaffirming that ART is the sole Italian ISA, adopts broad wording in conferring to ART competences on airport charges, including those of drafting pricing models. In fact, in 2019 the Italian legislator entrusted ART with all the functions of national ISA with respect to the so-called derogating contracts for the Italian main airports. Specifically, ART has been entrusted with the following functions, as provided by the law:

- economic regulation of airport charges,
- the power to draft pricing models through art. 71, paragraphs 2 and 3, law decree 2012/1, as converted into law 2012/27 <sup>(20)</sup>.

While directive 2009/12 envisages that the national ISA must exercise — at least — the tasks assigned under art. 6, the implementing Italian law, in giving ART broader competences than those envisaged in the directive, assigns ART also the duty to draft «pricing models» (art. 71, paragraph 3 and art. 78). These ‘pricing models’ are deemed to be binding in light of article 11, § 7 of directive 2009/12 which provides that the decisions of the ISA have binding effect.

Therefore, ART’s functions are both regulatory — since it operates as a national ISA (art. 36, paragraph 2) in the drafting of «pricing models» — and administrative, which includes supervisory tasks and sanctioning powers (art. 36, paragraph 2).

Among the reasons behind the 2019 legislative reform there is the acknowledgement that there was no longer the need to incentivize the growth of the national airport system.

The derogating rules established a temporary mechanism (dual till) in order to support the improvement of the Italian main Airports infrastructures so as to align them with the European standards. This is a target that now appears to be achieved.

---

*to transfer a part of the non-aeronautical proceeds to the regulatory till. Airlines tend to be in favour of a single till approach, arguing that the airport’s commercial activities are a result of the traffic which airlines bring to the airport and therefore they should also benefit from profits made through commercial activities in the form of reduced charges. Airports on the other hand tend to argue that the single till does not provide any incentive for the airport to develop commercial activities, stifling the growth of its economic activity» as stated by Commission staff working document *Evaluation of the directive 2009/12/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2009 on airport charges* [SWD(2019) 291 final].*

<sup>(20)</sup> In this regard, art. 10 of law 2019/37 has been introduced in order to overcome the infringement procedure 2014/4187. This article entrusts ART with the power to determinate airport charges also in respect of Rome, Milan and Venice airports.

4. *Final remarks* — The CJEU judgement is clear in establishing that the airport authorities cannot depart from the system of airport charges as approved by a national ISA empowered by law to establish a mandatory procedure for the determination or approval of airport charges, pursuant to art. 6, § 5, lett. *a* of dir. 2009/12 <sup>(21)</sup>.

It is worth to highlight that the Italian derogating rule of 2009 <sup>(22)</sup>, assuming it is still in force, would be considered in breach of European law. Indeed, if an airport managing body was allowed to determine — via the derogating scheme introduced by the 2009 law — airport charges using pricing models not previously approved by the ART, it would not comply with the «*mandatory procedure*» pursuant to directive 2009/12, as per CJEU's ruling. Moreover, such a rule would favour only a few users, thus infringing the principles of non-discrimination and transparency set forth in artt. 3 and 7 of the directive <sup>(23)</sup>.

Finally, regarding the incentives and marketing support paid by airports and/or local authorities to airlines, the fact that ART is the competent authority for airport charges does not mean that it prevents these commercial practices envisaged by the EU.

This circumstance is confirmed by the ART in its recent hearing at the Italian Parliament <sup>(24)</sup>. ART, in considering these commercial agreements, makes a reference to its models where recalls general principles of transparency, accounting separation and non-discrimination in their application.

---

<sup>(21)</sup> See point 38 of the judgment.

<sup>(22)</sup> Article 17, paragraph 34-*bis*, law decree n. 78/2009.

<sup>(23)</sup> See point 48 of the judgment.

<sup>(24)</sup> *Audizione dell'Autorità sul settore aeroportuale, 4 febbraio 2020, Camera dei Deputati – IX Commissione Trasporti*. The CJEU in its decision recognized that art. 11, § 7 of dir. 2009/12 provides that the decisions of the independent supervisory authority have binding effect, without prejudice to parliamentary or judicial review, as applicable in the Member States. That is what it happened in Italy when Italian legislator ratified directive 2009/12. Law decree 2012/1 requires that the charges models are approved by the ART after obtaining the opinion of both the Minister of infrastructure and transport and the Minister of economy and finance.

L'ATTUAZIONE (SOLO PARZIALE)  
DEL PRINCIPIO DELLA LIBERTÀ DI PRESTAZIONE  
DEI SERVIZI AI TRASPORTI MARITTIMI  
TRA STATI MEMBRI IN CROAZIA

GABRIELE NUZZO

*The essay describes Regulation (CEE) n. 3577/1992 on maritime cabotage and analyzes its enforcement in EU Member States, also on the basis of the interpretation given by the EU Commission. It especially sheds light on the transposition of the Regulation in Croatia, that took place in 2017, through amendments to the Maritime Code, the Regulation on the conditions for carrying out maritime cabotage in the Republic of Croatia and the Law on liner shipping and occasional coastal traffic. The essay eventually identifies some possible conflicts between the latter and Regulation (CEE) n. 3577/1992, which may result in violations of the principle of freedom to provide maritime transport services within member States, also in the light of the EU Court of Justice case law.*

SOMMARIO — 1. Il Regolamento CEE n. 3577 del 7 dicembre 1992 — 2. Le proroghe nell'attuazione del reg. (CEE) 1992/3577 — 3. Questioni interpretative: la Comunicazione della Commissione del 22 aprile 2014 — 4. L'attuazione del reg. (CEE) 1992/3577 in Croazia — 5. Alcune possibili limitazioni di fatto alla libertà di prestazione dei servizi — 6. Le più recenti modifiche alla disciplina delle concessioni in Croazia — 7. Il regime di concessione delle autorizzazioni allo svolgimento di servizi di trasporto pubblico in assenza di un contratto di servizio pubblico. Possibili profili di contrasto con il diritto dell'Unione europea.

1. *Il Regolamento CEE n. 3577 del 7 dicembre 1992* — Con l'emanazione del reg. (CEE) 1992/3577, in applicazione del principio di libertà nelle prestazioni di servizi sancito dagli artt. 26 e 56-62 t.f.u.e. [v. in particolare l'art. 7 reg. (CEE) 1992/3577], è stato avviato un processo di progressiva liberalizzazione del cabotaggio marittimo nel mercato unico europeo, con conseguente eliminazione della riserva, prevista dagli ordinamenti nazionali, in favore degli armatori residenti nei singoli Stati membri <sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> In Italia, con la l. 27 febbraio 1998, n. 30, è stato riformulato l'art. 224 c. nav. che oggi richiama espressamente il reg. (CEE) 1992/3577. In generale, sul cabotaggio

Il reg. (CEE) 1992/3577 garantisce che, in ciascuno degli Stati membri dell'UE, gli armatori con sede in altri Stati membri [e le compagnie di navigazione con sede in paesi al di fuori dell'UE, ma controllate da cittadini dell'UE; cfr. art. 2, n. 2, reg. (CEE) 1992/3577] possano offrire *servizi di trasporto marittimo* (cabotaggio marittimo) a parità di condizioni con gli armatori dello Stato membro ospitante, a condizione che soddisfino tutti i requisiti per effettuare il cabotaggio in tale Stato membro.

In base all'art. 2, n. 1, del reg. (CEE) 1992/3577, sono «servizi di trasporto marittimo in uno Stato membro (cabotaggio marittimo)» quelli normalmente assicurati dietro compenso e comprendenti in particolare: *a) il cabotaggio continentale*, cioè il trasporto via mare di passeggeri o merci fra i porti situati sul continente o sul territorio principale di un solo Stato membro senza scali su isole; *b) i servizi di approvvigionamento «off-shore»*, consistenti nel trasporto via mare di passeggeri o merci fra i porti di uno Stato membro nonché le attrezzature o strutture situate sulla piattaforma continentale di tale Stato membro; *c) il cabotaggio con le isole*, cioè il trasporto via mare di passeggeri o merci fra (i) porti situati sul continente e su una o più isole di un solo e medesimo Stato membro e (ii) porti situati sulle isole di un solo Stato membro.

A seconda del tipo di servizio di trasporto, le questioni relative all'equipaggio sono di competenza o del paese di immatricolazione (Stato di bandiera) o del paese in cui viene effettuato il servizio di cabotaggio (Stato ospitante). In particolare, per le navi che effettuano cabotaggio continentale

---

marittimo in Italia, v. D. GAETA, *Cabotaggio*, in *Enc. dir.* V/1959, 737; M.L. CORBINO, *Operatività e limiti della riserva di cabotaggio*, in *Dir. trasp.* 1/1989, 121; G. ROMANELLI, *Problemi giuridici attuali del traffico di cabotaggio*, in *Studi mar.* 1991, 6; M. RICCOMAGNO, *Il cabotaggio nel Mediterraneo e la politica comunitaria*, in *Dir. mar.* 1991, 848; Id., *Cabotage and the Liberalization in the E.C. of the Maritime Sector*, in *Dir. mar.* 1993, 191 e 88; F. MUNARI, *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milano, 1996, 145; G. DE BARTOLO, *Il cabotaggio marittimo ed aereo: analisi e prospettive*, Bari, 1994. Sulla liberalizzazione nel settore del trasporto marittimo, v. L. ATHANASSIOU, *Aspects juridiques de la liberalisation du cabotage européen*, in *Dir. mar.* 1998, 577; A. ANTONINI, *Il «feederaggio» e la liberalizzazione del cabotaggio comunitario*, in *Dir. mar.* 1998, 897; P. FOIS, *Cabotaggio marittimo e libera prestazione di servizi*, in *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo* (a cura di P. Tullio e M. Deiana), Cagliari, 2001, 109; S.M. CARBONE, *Il diritto marittimo*, Torino, 2002, 361; M. CASANOVA-M. BIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, Milano, 2004, 234; S. ZUNARELLI, *Lezioni di diritto dei trasporti*, Bologna, 2006, 34; L. TULLIO, *Confini della riserva di cabotaggio marittimo in Italia*, in AA.Vv., *Studi in onore di Elio Fanara*, I, Milano, 2006, 517; E. TURCO BULGHERINI, *Cabotaggio, feederaggio, short sea shipping e autostrade del mare*, in *Trattato breve di diritto marittimo* (a cura di A. Antonini), I, Milano, 2007, 457; A. LEFEBVRE D'OVIDIO-G. PESCATORE-L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, XIV ed., Milano, 2016, 209 s.

e per le navi da crociera, tutte le questioni relative all'equipaggio sono di competenza dello Stato di bandiera. Fanno eccezione per le navi di stazza inferiore a 650 tonnellate lorde, alle quali possono applicarsi le condizioni dello Stato ospitante (art. 3, comma 1); e quelle che effettuano il cabotaggio con le isole, per le quali tutte le questioni relative all'equipaggio sono di competenza dello Stato ospitante (art. 3, comma 2) <sup>(2)</sup>.

Il principio della libera prestazione dei servizi di cabotaggio marittimo subisce, nel reg. (CEE) 1992/3577, un temperamento sulla base della disciplina contenuta nell'art. 4. La norma prevede che uno Stato membro può concludere "contratti di servizio pubblico"<sup>(3)</sup>, o imporre "obblighi di servizio pubblico"<sup>(4)</sup> alle compagnie di navigazione che partecipano ai servizi regolari da, tra e verso le isole, come condizione per la fornitura di servizi di cabotaggio. È tuttavia stabilito che uno Stato membro, se conclude contratti di servizio pubblico o impone obblighi di servizio pubblico, deve farlo su base non discriminatoria per tutti gli armatori comunitari (in particolare, ai sensi dell'art. 4, comma 2, secondo periodo, qualsiasi compenso dovuto per obblighi di servizio pubblico, se previsto, deve essere reso disponibile a tutti gli armatori comunitari) e che, nell'imporre obblighi di servizio pubblico, gli Stati membri si limitano alle esigenze relative ai porti che devono essere serviti, alla regolarità, alla continuità, alla frequenza, alla capacità di fornitura del servizio, alle tariffe richieste ed all'equipaggio della nave.

---

(2) Ai sensi dell'art. 3, comma 3, a decorrere dal 1° gennaio 1999, tutte le questioni relative all'equipaggio sono di competenza dello Stato di bandiera per le navi da carico di oltre 650 tonnellate lorde che effettuano il cabotaggio con le isole, quando il viaggio segue o precede un viaggio in provenienza da o diretto verso un altro Stato. Sull'interpretazione dell'art. 3, comma 3, del reg. (CEE) 1992/3577, v. TAR. Sicilia, sez. Catania, 12 ottobre 2004 in *Dir. mar.* 2005, 608, con nota di M. CASANOVA, *Cabotaggio insulare occasionale e viaggi in zavorra*, che aveva rimesso la questione alla C. giust. CE, la quale si è pronunciata con sentenza 6 aprile 2006, C-456/04, in *Dir. mar.* 2006, 789, con nota di M. CASANOVA, *Cabotaggio insulare occasionale e viaggi in zavorra: una postilla alla luce della sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee*.

(3) Secondo l'art. 2, n. 3, del reg. (CEE) 1992/3577, si intendono contratti di servizio pubblico quelli conclusi fra le autorità competenti di uno Stato membro e un armatore comunitario allo scopo di fornire alla collettività servizi di trasporto sufficienti. Tali contratti possono riguardare: (i) servizi di trasporto conformi a determinate norme di continuità, regolarità, capacità e qualità; (ii) servizi di trasporto complementari; (iii) servizi di trasporto a determinate tariffe e condizioni, in particolare per talune categorie di passeggeri o per taluni percorsi; (iv) adeguamenti dei servizi alle reali esigenze.

(4) L'art. 2, n. 4, del reg. (CEE) 1992/3577 dispone che per obblighi di servizio pubblico si intendono «gli obblighi che l'armatore comunitario, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni»



2. *Le proroghe nell'attuazione del reg. (CEE) 1992/3577* — Il reg. (CEE) 1992/3577, direttamente applicabile in tutti gli Stati membri, è entrato in vigore il 1° gennaio 1993 (art. 11). Per la Francia, l'Italia, la Grecia, il Portogallo e la Spagna, il cabotaggio continentale è stato gradualmente liberalizzato secondo un calendario specifico per ogni tipo di servizio di trasporto, mentre il cabotaggio continente-isola e tra le isole è stato liberalizzato nel 1999. Questa esenzione è stata prorogata per la Grecia fino al 2004 per il trasporto passeggeri di linea, i servizi più leggeri e i servizi che coinvolgono navi di stazza inferiore a 650 tonnellate lorde <sup>(5)</sup>.

Al momento dell'adesione della Croazia all'Unione Europea, con l'Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Croazia (Allegato V, n. 7 in G.U.C.E., 24 aprile 2012, L 112/6), l'art. 6 del reg. (CEE) 1992/3577 è stato modificato prevedendo una serie di deroghe al principio di libertà di prestazione dei servizi di cabotaggio in Croazia. Tali deroghe sono integralmente venute meno il 31 dicembre 2016 <sup>(6)</sup>.

3. *Questioni interpretative: la Comunicazione della Commissione del 22 aprile 2014* — L'applicazione del reg. (CEE) 1992/3577 negli Stati membri ha sollevato una serie di questioni interpretative, che hanno indotto la Commissione a fornire chiarimenti attraverso alcune Comunicazioni, l'ultima delle quali è stata pubblicata il 22 aprile 2014 <sup>(7)</sup>.

---

<sup>(5)</sup> Sulla deroga prevista per la Grecia per i servizi regolari di passeggeri e di traghetto, cfr. C. giust. CE 21 ottobre 2004, C-288/02, in *Dir. mar.* 2005, 437, con nota di M. GRIMALDI, *Cabotaggio marittimo: profili di incompatibilità tra legislazione greca e normativa comunitaria*.

<sup>(6)</sup> Il nuovo art. 6 prevede che: (i) in deroga all'art. 4, par. 1, comma 2, i contratti di servizio pubblico conclusi in Croazia prima della data della sua adesione possono continuare ad essere applicati fino al 31 dicembre 2016; (ii) in deroga all'art. 1, par. 1, fino al 31 dicembre 2014 i servizi di crociera effettuati tra porti croati da navi di stazza inferiore a 650 tonnellate lorde sono riservati alle navi immatricolate in Croazia e battenti bandiera croata gestite da compagnie di navigazione stabilite conformemente alla legislazione croata e il cui centro d'attività principale è situato e il cui controllo effettivo è esercitato in Croazia; (iii) in deroga all'art. 1, par. 1, e per il periodo transitorio fino al 31 dicembre 2014, la Commissione può, su richiesta motivata di uno Stato membro, decidere, entro trenta giorni lavorativi a decorrere dal ricevimento della pertinente richiesta, che le navi che beneficiano della deroga di cui all'art. 6, par. 5, non effettuino servizi di crociera tra i porti di talune zone di uno Stato membro diverso dalla Croazia ove si dimostri che l'esercizio di tali servizi disturbi o rischi di disturbare gravemente il mercato del trasporto interno nelle zone interessate.

<sup>(7)</sup> Si tratta della *Comunicazione della Commissione sull'interpretazione del regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio concernente l'applicazione del principio della libe-*

Quest'ultima ha innanzitutto chiarito (§ 2.1) che gli Stati membri non possono assoggettare la libertà di tutti gli armatori dell'UE di operare tra due porti dello stesso Stato membro ad alcuna restrizione, se non in casi debitamente giustificati. In particolare, anche sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia <sup>(8)</sup>, la Commissione afferma che gli Stati membri non possono introdurre *alcun sistema di autorizzazione preventiva*, tranne nel caso in cui tale sistema (congiuntamente): (i) sia giustificato da motivi imperativi di interesse generale (ad esempio la necessità di garantire la sicurezza delle navi e l'ordine nelle acque portuali), (ii) sia necessario e proporzionato all'obiettivo perseguito, (iii) sia fondato su criteri oggettivi, non discriminatori e preventivamente noti agli armatori interessati.

Ciononostante, per monitorare il mercato del cabotaggio, gli Stati membri possono chiedere agli armatori di comunicare preventivamente le informazioni sui servizi che intendono offrire (al fine di consentire agli Stati membri di valutare in modo più preciso le reali necessità di trasporto), ma non possano esigere che le compagnie abbiano un rappresentante sul loro territorio.

Come anticipato (v. sopra n. 1), nel caso di cabotaggio con le isole, l'art. 3, comma 2, del reg. (CEE) 1992/3577 riserva alla competenza dello Stato ospitante le «questioni relative all'equipaggio». In questo ambito la Commissione ha ritenuto di adottare un approccio restrittivo, dovendosi ritenere tale competenza limitata al solo fine di salvaguardare il principio della libera prestazione di servizi. Al riguardo, la Commissione ha chiarito di ritenere che gli Stati ospitanti: (i) siano competenti, tra l'altro, a determinare la per-

---

*ra prestazione dei servizi ai trasporti marittimi all'interno degli Stati membri (cabotaggio marittimo)* [COM(2014) 232 final] del 22 aprile 2014, che ha modificato e sostituito le precedenti comunicazioni interpretative della Commissione, pubblicate nel 2003 [Comunicazione COM(2003) 595 del 22 dicembre 2003] e 2006 [Comunicazione COM(2006) 196 dell'11 maggio 2006].

(8) C. giust. CE 9 agosto 1994, C-43/93, *Vander Elst*, in *Raccolta*, I-3803, punto 15; C. giust. CE 9 marzo 2000, C-355/98, *Commissione/Belgio* in *Raccolta*, I-1221, punto 35; C. giust. CE 20 febbraio 2001, C-205/99, *Analir c. Administración General del Estado*, in *Raccolta*, I-1310, in *Dir. mar.* 2003, 1256, con nota di L. CARPANETO, *Considerazioni a margine del caso "Analir"*; C. giust. CE 9 marzo 2006, C-323/03, *Commissione c. Spagna*, in *Raccolta*, I-2198, punto 44, e in *Dir. mar.* 2006, 1129, con nota di M. CASANOVA, *Cabotaggio marittimo insulare e continentale nei fiordi e negli estuari. Il caso della ria di Vigo*; C. giust. UE 17 marzo 2011, C-128/10 e C-129/10, *Naftiliaki Etaireia Thasou*, in *Raccolta*, I-1887, punto 43 e succ., e in *Dir. trasp.* 2013, 159, con nota di R. FAVELLA-I.G. ANTONINI, *Cabotaggio marittimo e limitazioni al principio di libera prestazione di servizi*.

centuale richiesta di cittadini dell'Unione a bordo delle navi che effettuano il cabotaggio con le isole (e delle navi di meno di 650 tonnellate lorde) <sup>(9)</sup>; (ii) relativamente alle norme in materia di sicurezza e di formazione dell'equipaggio (comprese le lingue parlate a bordo), possano esigere soltanto il rispetto delle norme dell'Unione o internazionali in vigore (Convenzioni STCW e SOLAS), senza restringere in modo sproporzionato la libera prestazione di servizi.

Quanto agli obblighi di servizio pubblico (§ 5.3), la Comunicazione precisa che essi possono essere imposti dagli Stati membri solo per «garantire adeguati servizi» di trasporto marittimo regolare per una data isola nei casi in cui gli armatori dell'Unione, ove considerassero il proprio interesse commerciale, non fornirebbero servizi di livello adeguato o alle stesse condizioni <sup>(10)</sup>.

Gli Stati membri possono, pertanto, imporre obblighi di servizio pubblico e concludere contratti di servizio pubblico solo se hanno appurato, per ognuna delle rotte in questione, che i servizi di trasporto regolare risulterebbero inadeguati (cioè non sarebbero prestati nella misura o alle condizioni definite appropriate dalle autorità pubbliche) qualora la loro fornitura fosse rimessa al libero mercato. Inoltre, l'obbligo o contratto di servizio pubblico deve essere necessario e proporzionato allo scopo di assicurare la sufficienza dei servizi di trasporto regolare a destinazione e in provenienza dalle isole: gli Stati membri, cioè, non possono assoggettare ad obblighi di servizio pubblico e a contratti di servizio pubblico servizi che sono già forniti in maniera soddisfacente e a condizioni, ad esempio in termini di prezzi, continuità e accesso al servizio, compatibili con l'interesse pubblico, quale definito dallo Stato, da parte di imprese che operano in normali condizioni di mercato <sup>(11)</sup>. In ossequio al c.d. *principio di non discriminazione*, poi, gli Stati membri non devono imporre obblighi ritagliati su misura per una data compagnia di navigazione e tali da impedire ad altri armatori dell'Unione l'accesso al mercato, né applicare obblighi che avrebbero lo stesso effetto (§ 5.3.2).

---

<sup>(9)</sup> Uno Stato membro può quindi esigere che l'equipaggio di queste navi sia interamente composto da cittadini dell'Unione; che i marittimi a bordo siano coperti da un'assicurazione sociale nell'Unione europea; con riguardo alle condizioni di lavoro, che sia rispettato il salario minimo in vigore nello Stato ospitante.

<sup>(10)</sup> Cfr. considerando 9 e art. 2, par. 4, del reg. (CEE) 1992/3577. In giurisprudenza v. C. giust. CE 20 febbraio 2001, C-205/99, *cit.*, I-1271, punto 31 ss.

<sup>(11)</sup> V. C. giust. UE 17 marzo 2011, C-128/10 e C-129/10, *cit.*, I-1887, punto 54 e la Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale, punto 48.

La Commissione sottolinea anche (§ 5.5.1) che l'imposizione di obblighi di servizio pubblico, incidendo sulle condizioni di accesso al mercato per talune rotte, può causare distorsioni della concorrenza qualora non sia rispettato il principio di non discriminazione. Tali interventi da parte degli Stati membri sono consentiti se si tiene conto dell'obiettivo di garantire adeguati servizi di trasporto regolari — di linea — verso, da e tra le isole, ma devono restare proporzionati a tale obiettivo. In caso contrario, si finirebbe con il limitare ingiustificatamente la libertà di prestazione dei servizi di cabotaggio.

Poiché la decisione di uno Stato membro di concedere l'esclusiva a un armatore su una rotta di servizio pubblico limita la libertà degli scambi nel settore del trasporto marittimo, la Commissione sottolinea l'importanza di trovare un giusto equilibrio tra tale diritto e le regole della libera concorrenza, ritenendo giustificabile la concessione dell'esclusiva per un periodo di tempo limitato e sulla base di una procedura di aggiudicazione aperta, equa e non discriminatoria in tutta l'Unione.

Cionondimeno, la Commissione, al fine di non limitare eccessivamente la libera prestazione di servizi, incoraggia l'adozione di misure meno restrittive dell'esclusiva per evitare il cosiddetto «*market skimming*» e diminuire l'entità della compensazione finanziaria necessaria.

Al riguardo, poiché un operatore, obbligato per contratto ad adempiere ad obblighi di servizio pubblico durante tutto l'anno senza un diritto di esclusiva, può subire un pregiudizio dal comportamento di un altro operatore che, in assenza di obblighi di servizio pubblico, entri sul mercato soltanto nei periodi più redditizi dell'anno e riduca sensibilmente le entrate del primo operatore, secondo la Commissione, parallelamente alla conclusione di un contratto di servizio pubblico con un operatore, si possono imporre blandi obblighi di servizio pubblico a tutti gli operatori attivi sulla stessa rotta <sup>(12)</sup>.

Quanto, infine, alla durata dei contratti di servizio pubblico, per il caso in cui il contratto sia concluso mediante una concessione, la Comunicazione richiama il principio contenuto nell'art. 18 della dir. 2014/23/UE, secondo cui la durata massima della concessione per i contratti di durata ultra quinquennale «non supera il periodo di tempo in cui si può ragionevolmente prevedere che il concessionario recuperi gli investimenti effettuati nel-

---

<sup>(12)</sup> La Commissione ritiene che una misura efficace potrebbe essere quella di stabilire che qualsiasi armatore intenzionato a operare su una rotta in cui è in vigore un contratto di servizio pubblico che impone servizi per tutta la durata dell'anno debba parimenti operare durante tutto l'anno.

l'esecuzione dei lavori o dei servizi, insieme con un ritorno sul capitale investito tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici».

Al riguardo, pur riconoscendo che nella sua comunicazione interpretativa del 2003 la Commissione indicava che i contratti di servizio pubblico di durata superiore a sei anni non soddisfano di norma il requisito di proporzionalità, nella Comunicazione si afferma che, alla luce dell'esperienza acquisita dopo il 2003, i contratti di servizio pubblico di durata superiore a cinque anni (nel caso dei contratti di concessione ai sensi della direttiva sulle concessioni) o a sei anni possono rispettare il requisito di proporzionalità, a condizione che: (i) siano giustificati da criteri oggettivi, quali la necessità di recuperare gli investimenti effettuati nell'esercizio del servizio di cabotaggio marittimo in condizioni operative normali (ad esempio investimenti per navi o infrastrutture), e (ii) non causino effetti di preclusione del mercato.

4. *L'attuazione del reg. (CEE) 1992/3577 in Croazia* — Con l'ingresso della Croazia nell'UE il 1° luglio 2013, il reg. (CEE) 1992/3577 ha trovato applicazione in via diretta anche in tale Stato membro, fatte salve le citate deroghe, che sono definitivamente venute meno il 31 dicembre 2016 (v. sopra n. 2).

In particolare, il Codice della navigazione croato prevede espressamente che la disciplina in esso contenuta è «integralmente conform[e] al Regolamento del Consiglio (CEE) n. 3577 del 7 dicembre 1992 che applica il principio di libertà di esercizio dei servizi al trasporto marittimo all'interno degli Stati membri (cabotaggio marittimo)» (cfr. art. 1.a c. nav. cr.).

Le modifiche alle norme sul cabotaggio marittimo contenute nell'art. 9 c. nav. cr. sono entrate in vigore in Croazia a seguito della sua adesione all'UE. In forza dell'art. 9, comma 2, c. nav. cr. «il cabotaggio marittimo nella Repubblica di Croazia deve essere esercitato in conformità al Regolamento dell'Unione Europea sul cabotaggio marittimo».

L'art. 9 c. nav. cr., replicando l'art. 2, n. 1, del reg. (CEE) 1992/3577, chiarisce che l'attività di trasporto di merci e passeggeri tra porti croati include:

- i. il cabotaggio continentale (tra porti situati sul continente senza soste nelle isole);
- ii. i servizi di approvvigionamento *off-shore* (tra qualsiasi porto, installazione o struttura situato sulla piattaforma continentale e la Repubblica di Croazia);

- iii. il cabotaggio con le isole (tra porti situati sulle isole e porti sulla terraferma);
- iv. il trasporto a pagamento di passeggeri per mezzo di *yatch* e barche nelle acque interne e nel mare territoriale.

5. *Alcune possibili limitazioni di fatto alla libertà di prestazione dei servizi* — Dal punto di vista formale, la disciplina croata dei trasporti garantisce, in via di principio, la libertà di prestazione dei servizi e la non discriminazione tra i vettori croati e quelli stabiliti in altri Stati membri dell'UE.

Tuttavia, la Croazia ha deciso di profittare della possibilità, concessa dagli artt. 3-5 del reg. (CEE) 1992/3577, di imporre alcuni limiti a tale libertà<sup>(13)</sup>, prevedendo condizioni che potrebbero avere, in concreto, l'effetto di penalizzare un vettore stabilito in uno Stato membro diverso dalla Croazia (indipendentemente dal fatto che esso operi o meno in base a un contratto di servizio pubblico), nella misura in cui tali condizioni non siano richieste dallo Stato membro di origine.

Un primo gruppo di limitazioni è contenuto nell'art. 9, comma 5, c. nav. cr., secondo il quale i requisiti relativi al numero e alla struttura dei componenti dell'equipaggio, alla lingua, alle condizioni di vita e di lavoro sulla nave nello svolgimento dei servizi di cabotaggio marittimo di cui ai nn. i)-iii) del medesimo art. 9 c. nav. cr. (v. sopra n. 4) devono essere oggetto di regolazione da parte del Ministero del mare, dei trasporti e delle infrastrutture.

Inoltre, secondo il Regolamento sulle condizioni per lo svolgimento del cabotaggio marittimo nella Repubblica di Croazia (GU 56/14, 56/2017), le navi straniere che svolgono il cabotaggio marittimo in Croazia devono otte-

---

(13) Sul sistema dei servizi di trasporto pubblico marittimo costiero di linea v. N. MANDIĆ, *Modified Legal Framework and Opening of the Liner Shipping Market in the Republic of Croatia to Shipping Companies from the European Economic Area*, in *Trans. marit. sci.* 2017, 140; D. RATHMAN-E. TIJAN-A. JUGOVIĆ, *Improving the coastal line passenger traffic management system by applying information technologies*, in *Scientific Journal of Maritime Research* 30/2016, 12; N. MANDIĆ-I. PARLOV, *Javni prijevoz u linijskom i povremenom obalnom pomorskom prometu — pravna vrela (podzakonski propisi)*, in *Poredbeno Pomorsko Pravo* 2015, 275; N. MANDIĆ-P. AMIŽIĆ JELOVČIĆ, *Novine u zakonu o prijevozu u linijskom i povremenom obalnom pomorskom prometu iz 2013. godine*, in *Poredbeno Pomorsko Pravo* 2014, 127 ss.; V. STUPALO-N. JOLIĆ-D. ŽGALJIĆ, *Maritime Cabotage of Passenger Liner Transport in Croatia after EU Accession*, in *Atti della 4th International Maritime Science Conference, Split*, 16-17 giugno 2012, 8; N. MANDIĆ-I. LOVRIĆ, *Koncesije za obavljanje javnog prijevoza u linijskome obalnom pomorskom prometu (Public transport concessions in coastal liner service)*, in *Naše more* 3-4/2011, 112.

nere una *conferma dell'idoneità tecnica* allo svolgimento dei servizi di cabotaggio emessa dal Ministero su istanza dell'armatore (art. 3).

La richiesta deve essere accompagnata da una serie di documenti, principalmente connessi alle caratteristiche della nave <sup>(14)</sup>. Per le navi di stazza inferiore a 650 tonnellate che svolgono il cabotaggio continentale, per le navi da crociera di stazza inferiore a 650 tonnellate e per tutte le navi che svolgono il cabotaggio con le isole, fatta eccezione per quelle da carico di stazza superiore alle 650 tonnellate quando il viaggio segue o precede un viaggio verso un altro stato, si applicano, poi, alcune particolari condizioni relative all'equipaggio, che potrebbero avere, in concreto, un effetto restrittivo sulla libertà di prestazione dei servizi: tutti i membri dell'equipaggio incaricati della sicurezza dei passeggeri sulla nave devono comprendere la lingua croata ed essere in grado di dare ordini, istruzioni e di relazionare in lingua croata, in conformità ai loro doveri (art. 4); gli standard e le condizioni relative ai turni di guardia e le regole dell'ordinamento croato sul numero minimo di componenti dell'equipaggio applicabili alle navi registrate in Croazia si applicano anche alle navi straniere che svolgono il cabotaggio marittimo (art. 5 reg. sul cabotaggio in Croazia) <sup>(15)</sup>; il Comandante, il direttore di macchina e gli ufficiali in servizio sulle navi che svolgono il cabotaggio marittimo in Croazia devono superare un esame di Diritto della Navigazione croato se tale esame non era incluso nel loro programma di studi (art. 7).

Le limitazioni più rilevanti sono, però, contenute nella legge sul trasporto di linea e sul traffico costiero occasionale (GU 33/06, 38/09, 87/09, 18/11, 80/13, 56/16; di seguito, la "Legge sul trasporto marittimo").

La disciplina si basa dichiaratamente su due principi fondamentali: (i) la liberalizzazione del mercato in conformità al principio di libertà di prestazione di servizi, tutela antimonopolistica e della concorrenza e (ii) il mante-

---

<sup>(14)</sup> Occorre allegare: una dichiarazione dell'Autorità marittima dello Stato di bandiera che conferma che la nave è autorizzata allo svolgimento del cabotaggio marittimo nello Stato di bandiera; i documenti della nave conformi alle previsioni del reg. (UE) 2009/391; il certificato di classe; informazioni su possibili limitazioni e condizioni imposte alla nave dall'Autorità marittima dello Stato di bandiera; la conferma di una garanzia finanziaria conforme alle previsioni del c. nav. cr.; altra documentazione a richiesta del Ministero, con particolare riguardo alle *Rules for Statutory Certification of Sea-going Ships* vigenti in Croazia, fatta eccezione per le norme di sicurezza per le navi da passeggeri, che ricadono nell'ambito della dir. 2009/45/CE (cfr. art. 3, comma 5).

<sup>(15)</sup> Cfr. il Regolamento sul numero minimo di componenti dell'equipaggio su navi, galleggianti e installazioni offshore (GU: 63/2007, 76/2011, 46/2013, 104/2015, 31/2016, 83/2016) e il Regolamento sulle condizioni dei turni di guardia e sulle altre attività di bordo per assicurare la sicurezza della navigazione e la protezione dell'ambiente marino (GU: 125/05, 126/08).

nimento e il miglioramento della qualità del servizio di trasporto pubblico. La finalità della Legge sul trasporto marittimo è stabilita esplicitamente all'art. 3, comma 1, in quella di «assicurare la continuità di collegamento delle isole abitate con la terraferma con un adeguato numero di collegamenti giornalieri al fine di migliorare le condizioni di vita e di stimolare lo sviluppo delle isole croate». La Legge sul trasporto marittimo si prefigge l'obiettivo di conseguire tale risultato nel rispetto di alcuni principi (art. 3, comma 2): lo stimolo della crescita economica; la garanzia della continuità e regolarità del trasporto marittimo di tipo e capacità e qualità adeguati; la fissazione di prezzi e condizioni predeterminate per il servizio pubblico di trasporto di determinate categorie di passeggeri su certe rotte (cfr. art. 47 Legge sul trasporto marittimo e l'Ordinanza sulle condizioni e modi di esercizio del diritto al trasporto privilegiato sulle linee di trasporto pubblico marittimo del 6 aprile 2017, entrata in vigore il 5 maggio 2017); il mantenimento della continuità e regolarità del trasporto, garantendo agli armatori contributi a fronte dell'assunzione di obblighi di servizio pubblico; l'adeguamento del sistema di trasporto pubblico alla effettiva domanda; l'offerta di servizi addizionali di trasporto.

Possibili limiti al principio di libertà di prestazione dei servizi sono contenuti nell'art. 28 della Legge sul trasporto marittimo. A un armatore comunitario [come definito dall'art. 2, n. 2, del reg. (CEE) 1992/3577] può essere, infatti, concesso di fornire un servizio pubblico di trasporto solo se vengono rispettate alcune condizioni: (i) lo *ship manager* della nave che svolge il servizio pubblico deve rispondere ai requisiti previsti dallo *ISM Code*; (ii) l'armatore deve avere a disposizione navi adeguate allo svolgimento dei servizi di trasporto sulla rotta per la quale opera la concessione; (iii) la nave deve essere registrata nel Registro delle navi commerciali croate o in un altro Registro dello Spazio Economico Europeo (EEA); (iv) la nave deve essere conforme ai requisiti tecnici previsti dall'art. 13 della Legge sul trasporto marittimo; (v) i membri dell'equipaggio devono essere cittadini croati o di un altro Stato dell'EEA; (vi) il contratto di lavoro tra l'armatore e i componenti dell'equipaggio deve rispettare gli *standard* di lavoro e di previdenza sociale previsti dal contratto collettivo nazionale croato; (vii) l'armatore deve rispettare tutti i requisiti generali richiesti per lo svolgimento dei servizi di cabotaggio marittimo in Croazia.

Ai sensi dell'art. 15 della Legge sul trasporto marittimo, il diritto di svolgere il servizio pubblico di trasporto, per una durata massima pari a quella stabilita dall'art. 32<sup>(16)</sup>, è poi subordinato al rilascio di una concessione da

---

(16) Ai sensi dell'art. 32, le concessioni possono avere durata massima di 10 anni per le linee nazionali; di 8 anni per le linee regionali e interregionali; di 5 anni per le linee locali. In deroga a tale principio, l'art. 28, comma 4, prevede che, in casi ecce-



parte dell'Agenzia per il traffico marittimo costiero di linea <sup>(17)</sup>, che agisce quale autorità contraente per la concessione dei servizi di trasporto pubblico sulle linee croate d'interesse nazionale, le quali — secondo quanto stabilito dall'art. 5 della Legge sul trasporto marittimo — sono individuate dal Governo <sup>(18)</sup>.

Prima della riforma della Legge sul trasporto marittimo, attuata nel 2016, l'art. 56 stabiliva che i servizi di trasporto costiero non esercitati sulla base di un contratto pubblico dovessero essere considerati trasporti occasionali e, pertanto, essi non erano assimilati ai servizi di trasporto pubblico (in partico-

---

zionali, per le linee nelle quali il traffico di passeggeri è inferiore a 300.000 persone negli ultimi due anni ("piccole isole"), il contratto di servizio pubblico può avere durata di 12 anni o per un periodo pari al completo deprezzamento della nave, nei casi in cui la nave utilizzata è stata commissionata dall'armatore specificamente per lo svolgimento del servizio su tali linee.

<sup>(17)</sup> Ai sensi dell'art. 17 della Legge sul trasporto marittimo, l'Agenzia ha le seguenti competenze per la regolazione del mercato del trasporto marittimo costiero di linea: svolgere procedure per la concessione dei diritti di prestazione del servizio pubblico di trasporto; emanare decisioni relative al rilascio di concessioni per lo svolgimento del servizio pubblico di trasporto; determinare il prezzo massimo per i servizi di trasporto pubblico; monitorare il conseguimento degli obiettivi fissati dalla Legge sul trasporto marittimo, la determinazione, conclusione ed esecuzione dei contratti di servizio pubblico.

<sup>(18)</sup> Nel 2017 l'Agenzia ha bandito le procedure competitive per l'assegnazione delle concessioni relative alle rotte d'interesse nazionale. Il Governo croato, in data 22 dicembre 2016, sulla base di quanto previsto dall'art. 7, comma 1, della Legge sul trasporto marittimo, ha stabilito un totale di 53 rotte di interesse nazionale (25 linee per collegamenti tramite traghetti, 15 per collegamenti ad alta velocità e 13 per il trasporto di merci): di queste, solo 8 sono considerate profittevoli (è quindi previsto che il vettore corrisponda allo Stato una quota dei profitti), mentre le altre sono considerate non profittevoli (per queste è lo Stato a concedere ai vettori un contributo per garantire i servizi di diritto pubblico). Il termine per la presentazione delle offerte è scaduto il 10 ottobre 2017 e l'unico offerente è stata la compagnia croata Jadrolinija. L'Agenzia ha poi annullato le procedure relative ad alcune linee non profittevoli e i termini per la presentazione delle offerte sono stati riaperti. La procedura competitiva attribuisce all'aggiudicatario il diritto esclusivo di svolgere il trasporto quale servizio pubblico sulla relativa rotta. Tuttavia, la stessa rotta può essere servita anche da altri vettori senza obblighi di trasporto pubblico previa autorizzazione da parte dell'Agenzia ai sensi dell'art. 55a, a condizione che il trasporto effettuato su tale rotta non ecceda l'80% del trasporto effettuato sulla medesima rotta sulla base di un contratto di servizio pubblico (*v. ultra*). Ai sensi dell'art. 42 della Legge sul trasporto marittimo, inoltre, qualora l'Agenzia ritenga che su una determinata rotta sulla quale opera un vettore in forza di un contratto di servizio pubblico vi sia un incremento della domanda di trasporto, può richiedere a tale vettore di incrementare l'offerta. Se questo non è in grado di ottemperare alla richiesta dell'Agenzia, può dare il consenso ad altri vettori di operare su quella rotta ai sensi dell'art. 55b senza obblighi di servizio pubblico.

lare, si considerano sempre trasporti occasionali quelli svolti a carattere stagionale o come parte integrante dell'offerta turistica, i servizi di taxi e il trasporto di impiegati di persone fisiche o giuridiche per i bisogni propri di queste). Il medesimo art. 56 stabiliva che i servizi occasionali o stagionali non potessero essere svolti sulle rotte nelle quali è svolto un servizio pubblico di trasporto in forza di un contratto di servizio pubblico stipulato sulla base di una concessione e, in caso di violazione di tale divieto, l'art. 61, n. 6, della Legge sul trasporto marittimo prevedeva l'applicazione di una sanzione.

6. *Le più recenti modifiche alla disciplina delle concessioni in Croazia* — Il sistema delineato dagli artt. 56 e 61 della Legge sul trasporto marittimo ha recentemente subito alcune modifiche ad opera della Legge sugli emendamenti relativi alla legge sul trasporto di linea e sul traffico costiero occasionale del 3 giugno 2016 (GU n. 56/16), che ha inserito gli artt. 55a e 55b e modificato gli artt. 56 e 61.

È stata innanzitutto modificata la definizione di trasporti occasionali. Il nuovo testo dell'art. 56 prevede oggi che si intendono tali i trasporti che non abbiano carattere di continuità e che non siano esercitati in funzione dello spostamento dei pendolari. In tale categoria, ai sensi dell'art. 56, comma 4, sono compresi, in primo luogo, i trasporti che costituiscono parte integrante di un'offerta turistica (ad es., parte di un programma di escursioni o di un pacchetto turistico) e quelli di impiegati di persone fisiche o giuridiche per i bisogni propri di queste. Al riguardo, l'art. 56, comma 5, chiarisce che le navi utilizzate nell'ambito dei trasporti che costituiscono parte integrante di un'offerta turistica non possono trasportare passeggeri che non sono utenti del servizio turistico offerto. Nei trasporti occasionali è poi compreso anche il servizio taxi, senza programma orario fisso e sulla base di una tariffa pubblicizzata, per il trasporto di singoli o di gruppi formati da un massimo di 12 persone.

La definizione di trasporto occasionale contenuta nell'art. 56, pertanto, non comprende più tutti i trasporti non esercitati sulla base di un contratto pubblico e, in particolare, in tale categoria non rientrano più i trasporti esercitati con cadenza stagionale.

I servizi di trasporto pubblico svolti in assenza di un contratto di servizio pubblico sono invece oggi regolati dall'art. 55a della Legge sul trasporto marittimo, che ne subordina l'esercizio al preventivo consenso dell'amministrazione che ha rilasciato la concessione relativa al contratto di servizio pubblico sulla relativa linea.

La norma prevede che il consenso possa essere rilasciato a condizione che il vettore che esercita il trasporto in assenza di contratto pubblico non

utilizzi più dell'80% dei porti di sosta sulla linea nella quale vige un contratto di servizio pubblico. Nel rilasciare il consenso, inoltre, l'amministrazione concedente potrà prendere in considerazione varie circostanze, tra cui, in particolare, l'impatto dei servizi operativi sulla linea senza un obbligo di servizio pubblico rispetto alla linea in cui il trasporto è effettuato con obblighi di servizio pubblico.

L'art. 55b stabilisce che il vettore autorizzato ai sensi dell'art. 55a sarà obbligato a versare all'amministrazione concedente una percentuale dei ricavi conseguiti per lo svolgimento del servizio stabilita contrattualmente tra le parti.

In conseguenza delle modifiche apportate al sistema delineato dagli art. 55a ss. della Legge sul trasporto marittimo, è stato emendato anche l'art. 61, n. 6, che, nella nuova formulazione, applica le sanzioni al vettore che svolge un servizio pubblico di trasporto senza obblighi di pubblico servizio senza l'accordo e il consenso dell'Agenzia ai sensi dell'art. 55a, comma 2.

*7. Il regime di concessione delle autorizzazioni allo svolgimento di servizi di trasporto pubblico in assenza di un contratto di servizio pubblico. Possibili profili di contrasto con il diritto dell'Unione europea* — I nuovi criteri per la concessione di servizi di trasporto pubblico svolti in assenza di un contratto di servizio pubblico fissati dall'art. 55a della Legge sul trasporto marittimo (introdotto dalla Legge sugli emendamenti relativi alla legge sul trasporto di linea e sul traffico costiero occasionale del 3 giugno 2016), pur non essendo letteralmente in contrasto con l'art. 4 del reg. (CEE) 1992/3577 (secondo cui «uno Stato membro, se conclude contratti di servizio pubblico o impone obblighi di servizio pubblico, lo fa su base non discriminatoria per tutti gli armatori comunitari» e «nell'imporre obblighi di servizio pubblico gli Stati membri si limitano alle esigenze relative ai porti che devono essere serviti, alla regolarità, alla continuità, alla frequenza, alla capacità di fornitura del servizio, alle tariffe richieste ed all'equipaggio della nave»), se interpretati nel senso che la percentuale dell'80% deve essere calcolata sui porti di attracco, possono essere, di fatto, idonei a impedire del tutto l'ingresso nel settore del libero cabotaggio di armatori diversi da quelli (allo stato solo croati) che operano sulla base di un contratto di servizio pubblico.

Applicando il criterio percentuale ai porti di attracco, infatti, si impedirebbe sostanzialmente la concessione di servizi di trasporto pubblico svolti in assenza di un contratto di servizio in tutti i casi in cui vi sia una rotta che collega direttamente la terraferma con una sola isola, senza fermate intermedie: poiché i porti di attracco, in questo caso, sarebbero solo due, risulter-

rebbe matematicamente impossibile immaginare una rotta che colleghi quei due porti la quale differisca per almeno l'80% da quella oggetto del contratto di servizio pubblico.

Al contrario, un'interpretazione dell'art. 55a conforme al diritto dell'Unione europea richiederebbe di applicare la percentuale dell'80% non ai porti di attracco ma alle soste in porto (cioè sul numero di collegamenti in un dato tempo), giustificandosi così sulla base dell'esigenza di evitare il sovraffollamento nell'ingresso e nell'uscita dal porto ed eventuali sovrapposizioni negli orari di attracco. È chiaro, a questo riguardo, il costante orientamento più volte ribadito dalla Corte di giustizia, secondo cui «l'art. 4, n. 1, del regolamento n. 3577/92 deve essere interpretato nel senso che consente ad uno Stato membro, *per una stessa linea o per una stessa rotta*, di imporre obblighi di servizio pubblico ad imprese di navigazione e di stipulare in maniera concomitante con altre imprese contratti di servizio pubblico ai sensi dell'art. 2, punto 3, del detto regolamento, per la partecipazione *allo stesso traffico* regolare verso le isole, in provenienza dalle isole, nonché fra le isole stesse, purché possa essere dimostrata un'effettiva esigenza di servizio pubblico e nella misura in cui tale applicazione concomitante sia effettuata in base a criteri non discriminatori e sia giustificata rispetto all'obiettivo di interesse pubblico perseguito» (19).

È inoltre da osservare che pure la disposizione contenuta nell'art. 55a, comma 4, della Legge sul trasporto marittimo, là dove consente all'Agenzia di condizionare il rilascio della concessione alla valutazione di "ogni circostanza", con particolare riguardo all'impatto che lo svolgimento del trasporto su una linea senza obbligo di servizio pubblico può avere su una linea oggetto del contratto di servizio pubblico, sembra porsi in contrasto con i principî sanciti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

La norma formalmente non discrimina tra operatori croati e armatori di altri Stati membri. Tuttavia, la sua ampia formulazione, facendo riferimento a "ogni circostanza", implica il rischio di un trattamento di fatto discriminatorio, nel caso in cui si privilegiassero gli operatori (locali) aggiudicatari dei contratti di servizio pubblico rispetto a quelli che desiderano operare senza obblighi di servizio pubblico.

Va, a questo riguardo, ricordato l'orientamento della Corte di giustizia, secondo cui "la libera prestazione dei servizi richiede non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro in base alla sua cittadinanza, ma anche la soppressione di qualsiasi restrizione, anche qualora essa si applichi indi-

---

(19) Cfr. C. giust. CE 20 febbraio 2001, C-205/99, *cit.*; i medesimi principî sono richiamati in C. giust. UE 17 marzo 2011, C-128/10 e C-129/10, *cit.*

stintamente ai prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri, allorché sia tale da vietare, ostacolare o rendere meno attraenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro ove fornisce legittimamente servizi analoghi”. In altri termini, secondo la Corte, “un regime di previa autorizzazione amministrativa, perché sia giustificato anche quando deroga ad una libertà fondamentale, deve essere fondato in ogni caso su criteri oggettivi, non discriminatori e *noti in anticipo alle imprese interessate*, in modo da circoscrivere l’esercizio del potere discrezionale delle autorità nazionali affinché esso non sia usato in modo arbitrario” (20).

Una disposizione come quella contenuta nell’art. 55a, comma 4, della Legge sul trasporto marittimo non sembra, invece, fare riferimento a un criterio oggettivo e prevedibile, ampliando così ingiustificatamente la discrezionalità dell’Agenzia nel rilascio delle concessioni in modo da determinare, di fatto, una ingiustificata restrizione della libertà di prestazione dei servizi di cabotaggio.

---

(20) Cfr. C. giust. CE 20 febbraio 2001, C-205/99, *cit.*, punti 21-22, 38; v. anche: C. giust. CEE C-76/90, *Säger*, in *Raccolta*, I-4221, punto 12; C. giust. CE 9 agosto 1994, C-43/93, *cit.*, I-3803, punto 14; C. giust. CE 28 marzo 1996, C-272/94, *Guiot*, in *Raccolta*, I-1905, punto 10; C. giust. CE 18 giugno 1998, C-266/96, *Corsica Ferries France*, in *Raccolta*, I-3949, punto 56; C. giust. CE 23 novembre 1999, C-369/96 e C-376/96, *Arblade e al.*, in *Raccolta*, I-8453, punto 33.

# ONERI DI SERVIZIO PUBBLICO: GLI ORIENTAMENTI COMUNITARI E I NUOVI SVILUPPI DETERMINATI DALL'EMERGENZA SANITARIA

ANNA MASUTTI

*The essay, after reporting the latest data on the increase of Public Service Obligations (PSOs) in favour of the EU peripheral and developing regions, comments on the most recent European Commission Guidelines aimed at supporting Member States in the imposition of PSOs. This also considers the lack of European Courts' rulings on the matter. Particular attention is paid to the measures adopted by the EU in response to the Covid-19 outbreak.*

SOMMARIO — 1. L'attualità degli OSP nel settore del trasporto aereo. Inadeguatezza del mercato a soddisfare esigenze di continuità territoriale con le aree periferiche dell'Unione europea — 2. Gli aspetti di maggiore vulnerabilità nella istituzione degli OSP — 3. L'individuazione delle *best practices* per l'istituzione degli OSP nell'Unione europea — 3.1. Le rotte oggetto degli OSP — 3.1.1. Le regioni periferiche o in via di sviluppo — 3.1.2. Le regioni a bassa intensità di traffico — 3.2. Sull'essenzialità della rotta — 3.3. Sulla necessità e adeguatezza degli OSP — 3.4. Ulteriori indicazioni della Commissione — 4. Le divergenze di interessi — 5. Le problematiche connesse al requisito della continuità — 6. L'approccio della Commissione europea nella valutazione delle compensazioni a favore dei vettori aerei — 7. Le più recenti iniziative adottate a seguito del Covid-19 e note conclusive.

1. *L'attualità degli OSP nel settore del trasporto aereo. Inadeguatezza del mercato a soddisfare esigenze di continuità territoriale con le aree periferiche dell'Unione europea* — Dopo quasi trent'anni dalla loro istituzione nell'Unione europea e a oltre un decennio dalla loro riaffermazione, avvenuta con il regolamento n. 1008/2008, è possibile riconoscere agli Oneri di Servizio Pubblico (OSP) un ruolo fondamentale nel contesto del mercato unico del trasporto aereo.

È questo un mercato che si connota per il più ampio scambio dei diritti di traffico a livello mondiale, in cui gli Stati membri beneficiano di tutte e

nove le libertà dell'aria <sup>(1)</sup>, della facoltà di iniziare o cessare collegamenti aerei in base alle forze del mercato e della possibilità di determinare liberamente le proprie tariffe.

È innegabile il ruolo della Commissione europea nella realizzazione, nel consolidamento — basti pensare all'impulso dato dalle c.d. sentenze *open sky* del 2002 <sup>(2)</sup> a tale processo — e, più in generale, nell'applicazione delle norme del TFUE sulla concorrenza al settore nell'arco di oltre venticinque anni con l'obiettivo di garantire il *level playing field* tra gli operatori aerei.

La forte propensione dell'industria del trasporto aereo al mercato e alle sue dinamiche, che ha dimostrato, negli anni più recenti, di poter promuovere un numero crescente di collegamenti a prezzi sempre più competitivi, grazie anche al raggiungimento di *load factor* elevati degli aeromobili, non ha portato, tuttavia, a un ridimensionato del numero dei servizi gravati dagli OSP come si potrebbe immaginare.

---

<sup>(1)</sup> Senza alcuna restrizione, l'Unione europea riconosce ai vettori muniti di licenza comunitaria, rilasciata ai sensi del reg. (CE) n. 1008/2008, la prima libertà dell'aria, ovvero il diritto di sorvolare Stati dell'Unione diversi da quello di origine e la seconda, consistente nel diritto di sostare nei loro aeroporti per motivi inerenti al volo (le c.d. libertà tecniche); la terza libertà dell'aria che attribuisce il diritto di sbarcare sul territorio di qualsiasi Stato europeo passeggeri, merci e posta imbarcati sul territorio dello Stato di cui l'aeromobile possiede la nazionalità; la quarta, consistente nel diritto di imbarcare sul territorio di qualsiasi Stato europeo passeggeri, merci e posta destinati al territorio dello Stato di cui l'aeromobile possiede la nazionalità; la quinta che attribuisce la facoltà di imbarcare passeggeri, merci e posta diretti verso qualsiasi altro Stato dell'Unione assieme al diritto di sbarcare passeggeri, merci e posta provenienti da qualsiasi altro Stato dell'Unione quando questo non è della bandiera dal quale, comunque, il volo proviene o verso il quale è diretto; la sesta libertà, ovvero il diritto di effettuare voli con inizio in un paese diverso da quello d'origine della compagnia, transitare per il paese d'origine per giungere in un paese terzo dell'Unione; la settima libertà, che consente di collegare due aeroporti in Europa senza dover transitare per un aeroporto del paese d'origine (libertà che ha consentito la rilevante crescita dei vettori *low cost* europei); l'ottava libertà che ha riguardo al cabotaggio consecutivo e che consiste nel diritto di compiere operazioni commerciali tra due o più punti del territorio di un solo altro Stato, in provenienza dal paese della nazionalità e, infine, la nona libertà che ha riguardo al cabotaggio puro. Per un più completo esame sulle libertà dell'aria, si. v. A. MASUTTI, *Il diritto aeronautico*, Torino, 2020, 92 ss.

<sup>(2)</sup> C. giust. CE 5 novembre 2002, C-467/98, *Commissione c. Danimarca*, in *Racc.* 2002, I-9519; C-468/98, *Commissione c. Svezia*, in *Racc.* 2002, I-9575; C-469/98, *Commissione c. Finlandia*, in *Racc.* 2002, I-9627; C-471/98, *Commissione c. Belgio*, in *Racc.* 2002, I-9681; C-472/98, *Commissione c. Lussemburgo*, in *Racc.* 2002, I-9741; C-475/98, *Commissione c. Austria*, in *Racc.* 2002, I-9797; C-476/98, *Commissione c. Germania*, in *Racc.* 2002, I-9855. Per un approfondimento sulle sentenze *open sky* si v. A. MASUTTI, *La Corte di giustizia si pronuncia sulla legittimità degli accordi open sky*, in *Dir. trasp.* 2003, 158.

Il forte aumento dei servizi *low cost*, che in Italia nel 2019 hanno rappresentato il 55,08% dei servizi offerti con un incremento dell'11,7% rispetto al 2018 e un totale di passeggeri trasportati pari a 105,9 milioni <sup>(3)</sup>, non si è rivelato capace di garantire la continuità territoriale a favore delle aree periferiche e a bassa densità di traffico del Paese e delle isole, dato che l'aumento della concorrenza induce gli operatori alla ricerca di maggiore redditività, lasciando scoperte tratte meno appetibili <sup>(4)</sup>.

Non è quindi un caso che la percentuale di crescita degli OSP sia stata più che proporzionale rispetto a quella dei trasporti aerei in regime di libera concorrenza. In altre parole, la presenza di una maggiore offerta di servizi aerei non ha inciso sull'offerta di quelli gravati dagli oneri in parola. Basti pensare che nel 2001, con una presenza di vettori *low cost* nel mercato europeo pari al 4%, le rotte soggette a OSP erano centosei <sup>(5)</sup>, mentre nel 2017, con una presenza di vettori *low cost* pari al 35,5%, il numero degli OSP è considerevolmente aumentato, contando centosettantanove rotte. Pertanto, a fronte di un incremento del 31,5% della quota di mercato dei vettori *low cost* in Europa, negli stessi anni si è assistito a un incremento del 68,87% delle tratte servite in regime di OSP.

L'attualità degli OSP nel correggere l'inadeguatezza del mercato è ulteriormente confermata dal fatto che essi hanno trovato riconoscimento anche in un mercato fortemente liberalizzato come quello statunitense <sup>(6)</sup> dove sono erogate compensazioni statali per oltre cento tratte servite in regime di *essential air service*. Così come quello statunitense, anche il mercato europeo contempla la possibilità di finanziamenti statali a fronte dell'adempimento degli oneri, ma solo nella misura necessaria per coprire i costi netti sostenuti per la prestazione del servizio, tenuto conto dei ricavi ottenuti e di

---

<sup>(3)</sup> Dati tratti dal report di ENAC, *Traffico low cost 2019*, del 1° ottobre 2020 consultabile al link [https://www.enac.gov.it/sites/default/files/allegati/2020-Ott/Traffico\\_LLC\\_2019.pdf](https://www.enac.gov.it/sites/default/files/allegati/2020-Ott/Traffico_LLC_2019.pdf).

<sup>(4)</sup> M.D. WITTMAN-F. ALLROGGEN-R. MALINA, *Public service obligations for air transport in the United States and Europe: connectivity effects and value for money*, in *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 2016, 115.

<sup>(5)</sup> Si v. M. DEIANA, *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo*, in *Dir. trasp.* 2001, 423, con allegata Appendice relativa all'elenco dei collegamenti gravati da OPS aggiornata al maggio 2001.

<sup>(6)</sup> Tale mercato subì un forte processo di liberalizzazione sin dal 1978, con l'*Airline Deregulation Act*. Sul punto si v. M.D. WITTMAN-F. ALLROGGEN-R. MALINA, *Public service obligations for air transport in the United States and Europe: connectivity effects and value for money*, cit., 112. Si v. B.F. HAVEL-G. SANCHEZ, *The principles and practice of international aviation law*, New York, 2014, 69 ss.



un margine di profitto ragionevole (art. 17, comma 8, reg. n. 1008/2008) <sup>(7)</sup>. Ancorché la decisione di imporre OSP non si traduca automaticamente né in un diritto degli Stati membri di limitare l'accesso alle rotte a un unico operatore né di riconoscere compensazioni finanziarie <sup>(8)</sup>, è stato valutato che il 90% dei movimenti gravati da OSP in Europa e negli Stati Uniti è regolarmente finanziato <sup>(9)</sup>.

Un ulteriore elemento che merita di essere richiamato, e che conferma la capacità degli OSP di saper cogliere le mutate esigenze delle popolazioni che vivono in aree periferiche o in via di sviluppo, è la constatazione che mentre in precedenza gli OSP erano istituiti per collegamenti *point to point* dagli aeroporti delle regioni periferiche verso aeroporti anche di ridotte dimensioni, oggi sono prevalentemente istituiti per le tratte che collegano gli aeroporti di queste regioni con i grandi *hub*. In tal modo offrono al passeggero l'opzione di proseguire verso mete internazionali.

A quanto anticipato va poi aggiunto che l'inadeguatezza del mercato a soddisfare le esigenze di continuità territoriale delle zone periferiche dell'Unione europea è apparsa più che mai evidente durante la crisi causata dal Covid-19. La Commissione europea è intervenuta al fine di rispondere a specifiche necessità e per sostituire le offerte commerciali non più disponibili a causa dell'epidemia <sup>(10)</sup>. Su questi ultimi interventi della Commissione ci si soffermerà nei paragrafi finali.

2. *Gli aspetti di maggiore vulnerabilità nell'istituzione degli OSP* — L'esperienza di questi decenni consente di poter affermare che i soggetti coinvolti nell'offerta degli OSP, ovvero le autorità pubbliche degli Stati membri, gli aeroporti e le compagnie aeree, non sono portatori di interessi comuni, su-

---

<sup>(7)</sup> Per una riflessione sugli OPS si v. A. ANTONINI, *Gli oneri di pubblico servizio e gli aiuti di Stato nel trasporto aereo*, in *Dir. trasp.* 2000, 67.

<sup>(8)</sup> Proprio come è avvenuto in Sardegna dove Air Italy si offrì di esercitare gratuitamente le rotte aeree da Olbia su Fiumicino e Malpensa e ritorno senza compensazione finanziaria, continuativamente per 12 mesi fino al 16 aprile 2019.

<sup>(9)</sup> Nel solo 2010, nel mercato statunitense e degli undici paesi europei in cui gli OSP erano attivi questi hanno costituito il 2,5% di tutti i movimenti commerciali, integrando l'1% del totale della connettività. Si v. M.D. WITTMAN-F. ALLROGGEN-R. MALINA, *Public service obligations for air transport in the United States and Europe: connectivity effects and value for money*, cit., 119.

<sup>(10)</sup> Si v. Commissione europea, *Overview of the State aid rules and public service obligations rules applicable to the air transport sector during the COVID-19 outbreak*, 13 maggio 2020, punto 1.2.

scettibili di agevolarne l'adozione. Si è visto che in più d'una occasione, a fronte di una carenza del mercato e di una successiva imposizione di OSP con finanziamenti statali, le compagnie aeree sono restie a offrire la propria candidatura <sup>(11)</sup>. Le compagnie potrebbero non ravvisare vantaggi dall'esercizio degli OSP in ragione dei rilevanti costi operativi e dell'impegno organizzativo che essi richiedono o in ragione dell'inconciliabilità degli oneri con i loro modelli di business caratterizzati, ad esempio, da una forte flessibilità che varia a seconda dell'evoluzione del *load factor* o della stagione. Sono valutazioni, queste, che mal si conciliano con requisiti di continuità, regolarità, tariffazione e capacità richiesti dall'attuale quadro normativo sugli OSP <sup>(12)</sup>.

Per tali ragioni il percorso per l'istituzione degli oneri è complesso e caratterizzato da istanze non facilmente conciliabili. Esse vedono, da un lato, le autorità di governo, sollecitate a garantire più adeguate capacità o più elevate frequenze, in ragione di un inevitabile aumento delle esigenze delle popolazioni locali e, dall'altro, gli operatori aerei, che potrebbero manifestare interesse per gli OSP a fronte di adeguati interventi di finanziamento non sempre condivisi dalla Commissione europea <sup>(13)</sup>.

Per offrire strumenti adeguati a superare le difficoltà richiamate e «spiegare l'interpretazione data dalla Commissione ai criteri indicati nel regolamento e descrivere le procedure applicabili da seguire» <sup>(14)</sup>, l'istituzione comunitaria è intervenuta con una Comunicazione del 17 giugno 2017, denominata «Orientamenti interpretativi relativi al regolamento (CE) n. 1008/

---

<sup>(11)</sup> Con il d.m. n. 5/2014 sono stati modificati gli OSP imposti su alcune tratte per gli aeroporti di Trapani, Lampedusa e Pantelleria a causa dell'assenza di offerte nelle relative procedure di gara.

<sup>(12)</sup> Le compagnie aeree tengono conto anche della variabilità dei contratti di affidamento esclusivo e del rispetto di tutte le condizioni stabilite per l'imposizione di OSP; condizioni che possono complicare l'allineamento delle aspettative dei soggetti coinvolti e, successivamente, la creazione di profitto. Ad esempio, i contratti di esclusiva possono essere lordi o netti: nel primo caso l'offerta del vettore che partecipa alla gara deve comprendere tutti i costi operativi e, a seguito dell'affidamento e della prestazione dei servizi, tutti i ricavi vanno all'autorità dello Stato membro che successivamente prevede una compensazione per i costi sostenuti, tenendo in considerazione un margine ragionevole di profitto; nel secondo caso, invece, i ricavi vanno all'operatore, con la previsione, ad esempio, di incentivi statali per incrementare il *load factor*.

<sup>(13)</sup> Da ultimo, si veda il ricorso al TAR Sicilia presentato da Ryanair l'11 giugno 2020 contro il bando di continuità territoriale dell'aeroporto di Comiso.

<sup>(14)</sup> Punto 11 della comunicazione della Commissione n. 194/1 del 2017, *Orientamenti interpretativi relativi al regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio — Oneri di servizio pubblico (OSP)*, del 17 giugno 2017.

2008 del Parlamento europeo e del Consiglio — Oneri di servizio pubblico (OSP)», che verrà esaminata nei successivi paragrafi. La Commissione ha dato conto della necessità di intervenire per chiarire come debbano essere applicate le norme comunitarie che disciplinano gli oneri alla luce dei principi sugli aiuti di Stato del TFUE. Questo, per l'assenza di una giurisprudenza della Corte di giustizia relativa agli OSP che possa aiutare ed orientare i governi degli Stati membri nel percorso da seguire per la loro istituzione.

3. *L'individuazione delle best practices per l'istituzione degli OSP nell'Unione europea* — Con gli Orientamenti comunitari del 2017 la Commissione intende facilitare, attraverso il meccanismo degli OSP, l'accesso a regioni isolate o in via sviluppo, laddove uno Stato membro ritenga che gli obiettivi della politica di sviluppo regionale non saranno adeguatamente soddisfatti se lasciati esclusivamente al libero gioco delle forze di mercato. Gli OSP possono svolgere un ruolo estremamente positivo in termini di connettività: per questa ragione la Commissione non manca di ricordare che un aumento del 10% della connettività favorisce un incremento del PIL (pro capite) di un ulteriore 0,5% e del tasso di crescita dell'1%, oltre a determinare un aumento complessivo della produttività del lavoro<sup>(15)</sup>. Al contempo, tuttavia, la Commissione non manca di ricordare che gli oneri rappresentano pur sempre un'eccezione al principio della libera prestazione di servizi aerei all'interno dell'Unione che, come si è anticipato, riconosce il più ampio godimento delle libertà commerciali alle imprese di trasporto comunitarie.

Al fine di evitare eventuali abusi del sistema dovuti alle restrizioni sproporzionate della concorrenza rispetto agli obiettivi sociali ed economici perseguiti<sup>(16)</sup> la Commissione, forte di un'esperienza di oltre venticinque anni di monitoraggio degli oneri, interviene affrontando le questioni più complesse che potrebbero sorgere nel processo di istituzione degli OSP con gli orientamenti in esame<sup>(17)</sup>.

---

<sup>(15)</sup> In tal senso, si v. InterVISTAS, *Economic Impact of European Airports – A Critical Catalyst to Economic Growth*, uno studio per l'*Airports Council International Europe* (ACI), gennaio 2015.

<sup>(16)</sup> Punto 7 della comunicazione, cit.

<sup>(17)</sup> Le condizioni e i requisiti degli OSP sono stabiliti negli articoli da 16 a 18 del reg. (CE) n. 1008/2008. Il regolamento garantisce l'apertura, la pubblicità e la trasparenza della procedura per l'imposizione di OSP. Il monitoraggio della Commissione europea sulla corretta applicazione delle norme relative agli OSP, effettuato anche

3.1. *Le rotte oggetto degli OSP* — La Commissione ricorda che gli OSP possono essere imposti solamente per servizi aerei di linea e relativamente a due tipologie di rotte, ovvero quelle verso un aeroporto di una regione periferica o in via di sviluppo e quelle a bassa intensità di traffico.

3.1.1. *Le regioni periferiche o in via di sviluppo* — La Commissione chiarisce che è periferica una regione isolata o raggiungibile con difficoltà dalla capitale o da qualsiasi altra città principale dello Stato membro. La lontananza e l'isolamento devono, tuttavia, essere valutati in relazione al territorio dello Stato membro, ai suoi centri amministrativi, d'affari, d'istruzione e medici e in riferimento al territorio e a centri simili degli altri Stati membri con cui confina e ai relativi collegamenti già esistenti.

Quanto alla regione in via di sviluppo, ovvero una regione che soffre di ritardi nello sviluppo economico, ad esempio in termini di PIL pro capite o tasso di disoccupazione, la Commissione, dopo aver preso atto che anche le situazioni delle regioni appartenenti a uno stesso Stato membro possono essere significativamente diverse tra loro, suggerisce che tale qualificazione possa essere stabilita dallo Stato membro a seguito di un confronto con i parametri sopra indicati a livello nazionale <sup>(18)</sup>.

È una valutazione questa che può essere fatta per alcune zone dell'Italia come, ad esempio, la Sardegna che, con un PIL per abitante pari al 69% della media europea, può essere qualificata come una regione in via di sviluppo <sup>(19)</sup> ed il cui PIL beneficia delle attività legate al turismo che,

---

con gli orientamenti in esame, è finalizzato a evitare abusi del sistema dovuti alle restrizioni sproporzionate della concorrenza rispetto agli obiettivi sociali ed economici perseguiti. Con gli orientamenti l'obiettivo della Commissione è di consigliare e affrontare il maggior numero possibile di potenziali questioni; questo, alla luce dell'esperienza maturata nel corso di anni di esame dei singoli casi generalmente noti solo allo Stato membro coinvolto e alla Commissione stessa.

<sup>(18)</sup> Si veda il punto 20, lett. *b*), nota n. 17 della comunicazione, cit., la quale specifica che «le regioni meno sviluppate nel quadro della politica regionale dell'UE (dove il PIL per abitante è inferiore al 75% della media dell'UE) soddisferebbero generalmente questa condizione». Per un'ulteriore qualificazione europea delle regioni in via di sviluppo si veda: il regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, la comunicazione della Commissione n. 534/2017 del 20 settembre 2017, la relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato delle Regioni n. 583/2017 del 9 ottobre 2017, la comunicazione della Commissione n. 623/2017 del 24 ottobre 2017, il report della Commissione n. 67/2018 del 12 dicembre del 2018 e il report della Commissione n. 104/2020 del 20 marzo 2020.

<sup>(19)</sup> 26° *Rapporto CRENoS sull'Economia della Sardegna*, consultabile al link <https://crenos.unica.it/crenosterritorio/sites/default/files/allegati-pubblicazioni-tes/26%20%20C2%B0%20Rapporto%20CRENoS%20sull%27Economia%20della%20Sardegna.pdf>, 5 ss.

più di altre, richiedono un'offerta adeguata e continuativa di servizi di trasporto <sup>(20)</sup>.

3.1.2. *Le regioni a bassa intensità di traffico* — Quanto alle regioni le cui rotte sono interessate da una bassa intensità di traffico, tanto da necessitare l'imposizione di OSP, sul punto la Commissione prende atto dell'assenza di un criterio quantitativo nel regolamento n. 1008/2008. Ricorrendo all'esperienza di un gran numero di casi esaminati, ritiene plausibile affermare che una rotta con un volume di traffico annuale superiore a centomila passeggeri non possa di norma essere considerata una rotta a bassa densità di traffico <sup>(21)</sup>. Gli orientamenti non mancano di evidenziare che il parametro numerico non deve essere considerato come un dato oggettivo assoluto, poiché non è detto che rotte con meno di centomila passeggeri annui siano necessariamente a bassa densità di traffico. Ciò che la Commissione intende chiarire è che quanto più è alto il numero di passeggeri su una specifica rotta, tanto più potrebbe essere difficile per uno Stato membro dimostrare la necessità di istituire degli oneri. In altre parole, spetta allo Stato membro dimostrare che la rotta in questione non è servita secondo criteri di continuità, regolarità, tariffazione o capacità minime in regime di concorrenza dagli operatori aerei <sup>(22)</sup>. È una dimostrazione da dare attraverso la prova dell'insufficienza delle rotte già attive o dei sistemi di trasporto alternativi esistenti da e per la regione interessata.

3.2. *Sull'essenzialità della rotta* — Indipendentemente dal fatto che le rotte servano una regione periferica o in via di sviluppo o una a bassa densità di traffico, la condizione che la Commissione vede come necessaria per

---

<sup>(20)</sup> Il 7% del PIL della Regione è generato dal settore turistico. Così è stato rilevato durante la conferenza per il turismo del lusso di Confindustria Sardegna, tenuta a Portocervo il 4 luglio 2019, si v. <https://www.olbianotizie.it/articolo/47740-il-turismo-in-sardegna-vale-il-7-percento-del-pil-ma-potrebbe-arrivare-al-20-ecco-come>. Tuttavia, la stagionalità dei flussi turistici continua ad essere uno dei problemi maggiori per la Regione: l'82% delle presenze turistiche si concentra nel periodo che va da giugno a settembre (si v. pagina 11 del 26° *Rapporto CRENoS sull'Economia della Sardegna*) e il 57% del traffico aereo totale della Regione è concentrato nei mesi estivi, si v. pagina 53 del rapporto *Destinazione Sardegna 2018-2021, Piano Strategico di Sviluppo e Marketing Turistico della Sardegna*, 2018, consultabile al link [http://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_231\\_20181221121007.pdf](http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_231_20181221121007.pdf).

<sup>(21)</sup> Tale indicazione è stata fornita anche dalla decisione della Commissione C(2016) 6031 del 27 settembre del 2016 sugli aiuti di Stato della Romania per gli aeroporti regionali romeni.

<sup>(22)</sup> Si veda il punto 20, lett. b) della comunicazione, cit.

l'istituzione degli OSP è che le rotte siano essenziali per lo sviluppo economico e sociale dell'area. Sul punto viene ribadito che tale valutazione deve sempre essere eseguita tenendo conto delle circostanze specifiche del caso lasciando, quindi, agli Stati membri un margine di discrezionalità nel giudizio di essenzialità. Tuttavia, tale potere discrezionale dovrebbe essere esercitato sulla base di fattori oggettivi relativi alle esigenze in materia di connettività conformemente al regolamento e, più in generale, al diritto dell'Unione (23).

Una rotta è chiaramente essenziale per una determinata zona — e vitale per le popolazioni locali — qualora colleghi un'isola o una regione isolata. La Commissione stessa, tuttavia, attribuisce il carattere dell'essenzialità anche a rotte che collegano aree non necessariamente remote quali, ad esempio, città di piccole e medie dimensioni con importanti centri economici e amministrativi, qualora lo sviluppo economico e sociale delle regioni coinvolte lo richieda. Al riguardo, viene richiamato l'esempio degli OSP imposti su una rotta che collega la capitale di uno Stato membro insulare a Bruxelles, poiché quest'ultima è la città dove le diverse istituzioni e i vari organismi dell'Unione hanno i propri uffici.

3.3. *Sulla necessità e adeguatezza degli OSP* — Un ulteriore requisito per l'imposizione degli oneri, anch'esso fonte di molteplici confronti tra Stati membri e la Commissione europea, è quello della loro necessità e adeguatezza (24). In particolare, è richiesta «una giustificazione particolarmente solida» che dimostri l'assenza o l'inadeguatezza di servizi di trasporto alternativi già esistenti nella stessa *catchment area* (25) dell'aeroporto coinvolto. Sul punto, il confronto con la Commissione ha ad oggetto la valutazione del livello di sviluppo delle vie di accesso stradali, autostradali o ferroviarie ai vari aeroporti e, in genere, il sistema di interconnessione tra gli stessi.

In Italia, sappiamo che lo sviluppo infrastrutturale è disomogeneo, il nord del Paese è caratterizzato dalla presenza di modalità di trasporto alternative grazie ai servizi ferroviari ad alta velocità e ad una rete autostradale

---

(23) Così l'art. 16 del reg. (CE) n. 1008/2008, interpretato nei punti 25, 26 e 27 della comunicazione. Si v. altresì il punto 37 della comunicazione, cit.

(24) La selezione dell'aeroporto interessato deve essere debitamente giustificata ed effettuata considerando l'equilibrio tra l'OSP, le esigenze di sviluppo economico e sociale della regione e l'effetto combinato di tutti i vettori che operano o intendono operare sulla rotta. Si v. punti 36, 37 e 37 della comunicazione.

(25) Un'area calcolata in 100 chilometri dall'aeroporto onerato. Punto 41 della comunicazione.

articolata <sup>(26)</sup>, mentre il sud e le isole non vantano un analogo sviluppo. Il trasporto aereo costituisce, per queste ultime regioni, il servizio più vantaggioso per i passeggeri, come dimostra il fatto che in queste zone il 73% del traffico aereo è domestico e diretto principalmente a Roma e Milano <sup>(27)</sup>, città che altrimenti sarebbero raggiungibili in tempi molto lunghi. Basti considerare, ad esempio, che la durata media di un viaggio in traghetto tra il porto di Civitavecchia e quello di Olbia varia tra le cinque e le sette ore, mentre un volo tra uno degli aeroporti sardi e Malpensa o Fiumicino dura circa un'ora. È difficile, alla luce di questo solo dato, considerare come alternativi i servizi di trasporto aereo e marittimo, con la conseguenza che si deve riconoscere agli OSP aerei con la Sardegna i requisiti di necessità e adeguatezza.

3.4. *Ulteriori indicazioni della Commissione* — Il regolamento n. 1008/2008 prevede l'imposizione degli OSP per rotte singole o, nei casi in cui ciò sia giustificato per motivi di efficienza operativa, per serie di rotte con la conseguenza che viene concessa l'esclusività a un solo vettore per un gruppo di rotte soggette a OSP. Nulla impedisce che, per motivi di semplificazione amministrativa, uno Stato membro pubblichi un bando di gara unico per l'affidamento di molteplici rotte nei casi in cui queste presentino importanti complementarità (ad esempio, rotte verso/entro un arcipelago isolato o zone scarsamente popolate e lontane).

Tuttavia, la Commissione sottolinea che gli Stati membri non possono effettuare un raggruppamento di rotte poiché l'essenzialità, la necessità e l'adeguatezza devono sempre essere valutate con riguardo a ogni singola «rotta» e non a «pacchetti di rotte», anche quando l'affidamento di molteplici rotte venga stabilito da un unico bando. È una posizione, questa della Commissione, finalizzata a impedire l'introduzione di indebite limitazioni ai vettori nell'accesso alle rotte in concorrenza.

Infine, merita di essere richiamato un importante chiarimento della Commissione la quale sottolinea che il regolamento n. 1008/2008 non limita gli OSP alle rotte domestiche ben potendo riguardare anche rotte intracomunitarie purché soddisfino le condizioni ivi indicate <sup>(28)</sup>. Questo, come la

---

<sup>(26)</sup> R. MERKERT-L. MANGIA, *Efficiency of Italian and Norwegian airports: a matter of management or of the level of competition in remote regions?*, in *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 2014, 30 ss.

<sup>(27)</sup> G. DE CARLI, *Gli aeroporti italiani: dotazione e gestione delle infrastrutture*, in *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione* (a cura di F. Ballassone e P. Casadio), Roma, 2011, 731 ss.

<sup>(28)</sup> Punto 21 della comunicazione, cit. Ad esempio, la Francia ha istituito rotte intracomunitarie in regime di OSP da Parigi Orly a Pointe-à-Pitre, nel territorio di

Commissione ricorda, poiché quanto più una città, una regione o un paese sono collegati per via aerea verso altre destinazioni in Europa e in altre parti del mondo, tanto maggiore è la crescita economica che possono generare <sup>(29)</sup>.

4. *Le divergenze di interessi* — Sussistono, come si è anticipato, elementi di valutazione controversi nel processo di istituzione degli OSP che spesso trovano su tavoli contrapposti le autorità di governo degli Stati membri e la Commissione europea.

I primi sono chiamati a tener conto delle peculiarità del territorio e delle diverse esigenze dei cittadini <sup>(30)</sup> e delle imprese, della stagionalità dei servizi offerti in concorrenza e, in generale, delle condizioni dei servizi nel mercato di riferimento. Tutto questo per valutare l'inadeguatezza dei servizi offerti in libera concorrenza soprattutto laddove adottino politiche commerciali aggressive.

Agli Stati membri si contrappone la Commissione che, nel tracciare i confini tra servizi che devono rimanere di prerogativa del mercato e servizi che possono esserne sottratti per l'incapacità di quest'ultimo di soddisfare esigenze di continuità e tariffazione, è chiamata a una complessa attività di valutazione. Tale attività consiste in un'analisi delle effettive esigenze della popolazione affinché, da un lato, i diritti fondamentali, come quello alla mobilità, non vengano compromessi e, dall'altro, l'istituzione degli OSP non sottragga indebitamente rotte al mercato né introduca meccanismi di sovracompensazione in violazione delle norme europee sugli aiuti di stato.

Un esempio di ricerca dell'equilibrio tra interessi divergenti è dato dalla regione Sardegna, i cui aeroporti registrano un volume di traffico annuale che, valutato nel suo complesso, sembrerebbe poter essere servito esclusivamente dal libero mercato. Gli aeroporti di Cagliari, Alghero e Olbia, in base ai dati dell'ultimo rapporto annuale pubblicato dall'ENAC, hanno registrato un volume di traffico rispettivamente di oltre quattro milioni di passeggeri per il primo, di oltre un milione per il secondo e di quasi tre milioni per il terzo (tenendo conto anche del traffico gravato da OSP) <sup>(31)</sup>. Tuttavia, il

---

Guadalupa dall'aprile del 1997 o, ancora, la Repubblica di Cipro ha istituito rotte per Larnaca e Bruxelles dall'ottobre 2015.

<sup>(29)</sup> Comunicazione della Commissione n. 598/2017, *Una strategia per l'aviazione in Europa*, del 7 dicembre 2015.

<sup>(30)</sup> Ad es. la richiesta di servizi aerei di alta qualità, requisito che la stessa Commissione non esita a ritenere essenziale. Si v. la comunicazione ult. cit.

<sup>(31)</sup> In particolare, nel 2019 l'aeroporto di Cagliari ha registrato 4.760.858 passeggeri, l'aeroporto di Alghero ha registrato 1.385.647 passeggeri e l'aeroporto di Olbia ha



mercato non è in grado di soddisfare le esigenze di continuità territoriale in ragione della forte stagionalità che caratterizza le rotte con l'isola. Ad esempio, negli aeroporti di Olbia e di Alghero si registrano una forte stagionalità e squilibri in termini di domanda, che nei mesi invernali è rappresentata per il 75% da soli passeggeri residenti <sup>(32)</sup> con la conseguenza che se le tratte fossero di sola prerogativa del mercato si assisterebbe a una politica tariffaria penalizzante per la popolazione locale.

5. *Le problematiche connesse al requisito della continuità* — Il requisito della continuità consiste nel garantire l'operatività della rotta onerata per un certo periodo di tempo <sup>(33)</sup> che può variare in considerazione, ad esempio, della forte stagionalità di una rotta. In questo caso, il requisito si rivela essenziale per garantire un servizio minimo durante tutti i periodi dell'anno e, dunque, anche in quelli in cui la presenza di servizi aerei offerti dal mercato tende a ridursi <sup>(34)</sup>.

Obblighi di continuità sono stati imposti, per i collegamenti con la Sardegna, dal d.m. n. 367/2018 che ha richiesto per la tratta da Cagliari a Roma Fiumicino e ritorno la garanzia di sette frequenze minime giornaliere, con capacità minima giornaliera di 2680 posti per i primi quattro mesi dell'anno e di dodici frequenze minime giornaliere, con capacità minima giornaliera di 4380 posti nei mesi di luglio e agosto, proprio per soddisfare le esigenze lavorative, di studio e di salute dei residenti. La continuità, come si vede, non è ridotta nei mesi estivi, durante i quali il mercato del trasporto aereo è più dinamico in ragione della forte attrattiva turistica dell'isola, e questo per prevenire difficoltà di accesso dei passeggeri residenti ai posti disponibili, in buona parte acquistati dai non residenti che, per poter avere certez-

---

registrato 2.934.290 passeggeri. Si v. pagina 20 del rapporto ENAC, *Dati di traffico 2019*, consultabile al link <https://www.enac.gov.it/sites/default/files/allegati/2020-Giu/Dati%20di%20traffico%202019.pdf>.

<sup>(32)</sup> A. DI FRANCESCO-R. PAGLIARI, *The potential impact of removing service obligation regulations on air fares between the Italian Mainland and the island of Sardinia*, in *Journal Transport Geography* 2012, 336.

<sup>(33)</sup> Punti 51, 52, 53 della comunicazione, cit.

<sup>(34)</sup> Per questo motivo gli obblighi di continuità potrebbero essere garantiti a loro volta con dei meccanismi di *enforcement* che prevedano l'erogazione di una sanzione, ma la minaccia di sanzioni potrebbe risultare troppo severa, fungere da deterrente per l'avvio del servizio da parte dei vettori e, di fatto, condurre così al risultato opposto rispetto a quello per il quale gli obblighi di continuità sono stati istituiti.

za di raggiungere l'isola nel periodo estivo, provvedono con largo anticipo all'acquisto dei biglietti <sup>(35)</sup>.

6. *L'approccio della Commissione europea nella valutazione delle compensazioni a favore dei vettori aerei* — Sono gli Stati membri a stabilire il valore delle compensazioni a favore dei vettori, purché ciò avvenga nel rispetto delle disposizioni degli articoli 107-109 del TFUE in materia di aiuti di Stato e dei criteri interpretativi da tempo indicati dalla Corte di Giustizia <sup>(36)</sup>.

Le preoccupazioni sollevate della Commissione sono volte a evitare che tramite sovvenzioni pubbliche si faccia fronte alle inefficienze operative e organizzative dei vettori selezionati per la prestazione del servizio. È una preoccupazione non priva di fondamento dato che i Paesi comunitari hanno erogato sussidi per 136 delle 179 rotte servite in regime di OSP per un ammontare di almeno trecento milioni di euro all'anno <sup>(37)</sup>.

Tale considerazione vale anche per mercati diversi da quelli comunitari, ad esempio quello statunitense dove la competitività non è certo ostacolata dalla presenza di servizi erogati in regime di *essential air service* e dove nel 2019, per le oltre cento tratte servite in regime di essenzialità, sono stati erogati sussidi per circa 623 milioni di dollari <sup>(38)</sup>. Somme rilevanti ma evidentemente commisurate ai costi del comparto del trasporto aereo.

---

<sup>(35)</sup> Sulla qualificazione dei passeggeri residenti come *late-bookers* e dei passeggeri non residenti come *early-bookers*, si v. A. DI FRANCESCO-R. PAGLIARI, *The potential impact of removing service obligation regulations on air fares between the Italian Mainland and the island of Sardinia*, cit., 336.

<sup>(36)</sup> C. giust. CE 24 luglio 2003, C-280/00, *Altmark*, in *Racc.* 2003, I-7747. Se rispettano tutti e quattro i criteri della sentenza *Altmark*, tra cui la necessità che i parametri usati per il calcolo delle compensazioni siano stabiliti anticipatamente e in modo obiettivo e trasparente, queste non costituiranno aiuti di stato. Qualora non rispettino i criteri *Altmark*, alle compensazioni sarà applicato il c.d. trattamento *de minimis*, che esclude l'obbligo di notifica degli aiuti alla Commissione quando non superano la soglia di 500mila euro su base triennale fissata dal reg. (UE) n. 360/2012. Se la compensazione costituisce un aiuto e non rientra tra le ipotesi dei c.d. aiuti *de minimis*, la decisione 2012/21/UE indica i requisiti in presenza dei quali, per misure di importo limitato, non c'è l'obbligo di notifica alla Commissione. Ad esempio, è richiesto che la durata dell'incarico non vada oltre quanto necessario per ammortizzare investimenti significativi. Per le misure di sostegno non coperte dalla decisione 2012/21/UE, che vanno notificate alla Commissione, la comunicazione della Commissione n. 8/03 del 2012 indica le condizioni per ritenere l'aiuto compatibile: in particolare, giustificare la durata dell'incarico con riferimento a criteri oggettivi e seguire una contabilità che consenta di verificare periodicamente l'assenza di sovra-compensazioni.

<sup>(37)</sup> Punto n. 3 della comunicazione, cit.

<sup>(38)</sup> Dati dell'ultimo monitoraggio delle tratte servite in regime di EAS, pubblicato il 4 novembre 2019 dal *Department of Transportation* e consultabile sul sito web: <https://>

Si segnala, infine, che i principi in tema di divieto di aiuti di Stato agli operatori del settore, e sin qui richiamati, sono stati recentemente ribaditi dal Tribunale dell'Unione europea<sup>(39)</sup> in occasione della decisione sui ricorsi presentati da tre compagnie contro la pronuncia della Commissione europea<sup>(40)</sup> che dichiarava parzialmente incompatibile col mercato interno l'aiuto concesso dall'Italia a favore di varie compagnie aeree europee che servivano la Sardegna<sup>(41)</sup>.

7. *Le più recenti iniziative adottate a seguito del Covid-19 e note conclusive* — L'istituto degli OSP ha avuto una grande evoluzione all'interno del mercato europeo e internazionale dei trasporti aerei. Grazie all'adeguamento del sistema alle mutate esigenze dei passeggeri, gli OSP costituiscono un elemento di garanzia per tutti i passeggeri residenti in aree periferiche o in via di sviluppo e rappresentano un'adeguata soluzione a carenze del mercato che avrebbero altrimenti ricadute sulle esigenze di connettività e sullo sviluppo economico e sociale delle regioni.

---

[www.transportation.gov/sites/dot.gov/files/docs/mission/office-policy/aviation-policy/356036/subsidized-eas-report-communities-outside-alaskanovember-2019.pdf](http://www.transportation.gov/sites/dot.gov/files/docs/mission/office-policy/aviation-policy/356036/subsidized-eas-report-communities-outside-alaskanovember-2019.pdf).

<sup>(39)</sup> Trib. Ue 13 maggio 2020, T-8/18, *EasyJet Airline Co. Ltd. c. Commissione europea*; T-607/17, *Volotea SA c. Commissione europea*; T-716/17, *Germanwings GmbH c. Commissione europea*.

<sup>(40)</sup> Dec. (UE) n. 1861/2017 della Commissione, del 29 luglio 2016, sull'aiuto di Stato SA.33983 (2013/C) (ex 2012/NN) (ex 2011/N) — *Italia — Compensazione agli aeroporti sardi per obblighi di servizio pubblico (SIEG)*, secondo cui il regime di sostegno istituito, in Italia, dalla Sardegna ai fini dello sviluppo del trasporto aereo costituiva un aiuto di Stato parzialmente incompatibile con il mercato interno.

<sup>(41)</sup> In particolare, la legge regionale n. 10/2010, conformemente all'articolo 108, paragrafo 3 del TFUE, autorizzava il finanziamento degli aeroporti dell'isola ai fini dello sviluppo del trasporto aereo. Tuttavia, nella sentenza in esame, il Tribunale ha rilevato che le misure di attuazione di tale legge prevedevano la conclusione di accordi commerciali tra le società di gestione aeroportuale e le compagnie aeree e fissavano le condizioni del rimborso da parte della Regione alle società di gestione aeroportuale delle somme versate da queste ultime alle compagnie aeree in forza di tali accordi. Pertanto, mentre la legge regionale designava gli aeroporti come beneficiari dei finanziamenti, le misure controverse li rendevano soltanto intermediari tra la Regione e le compagnie aeree, di fatto uniche destinatarie dei benefici. Il Tribunale ha confermato che i pagamenti effettuati dalle società di gestione aeroportuale alle compagnie aeree rappresentavano una mobilitazione di risorse statali, in quanto i fondi versati dalla Regione alle società di gestione aeroportuale erano stati utilizzati per effettuare i pagamenti alle compagnie. Pertanto, il Tribunale, analizzando il meccanismo di compensazione, ha dedotto che il divieto degli aiuti di Stato poteva applicarsi ai pagamenti effettuati dalle società di gestione aeroportuale alle compagnie aeree in applicazione delle misure controverse.

Questo è quanto è avvenuto nel caso della regione Sardegna, la cui esperienza è emblematica della difficoltà di trovare un equilibrio tra esigenze del territorio e dei suoi cittadini e il rispetto dei principi espressi dagli articoli 107 e ss. del TFUE in materia di aiuti di Stato <sup>(42)</sup>.

L'assenza di un quadro normativo stabile è certamente fonte di incertezza per i residenti, ulteriormente aggravata dalla generale crisi del sistema dei trasporti europei causata dall'epidemia di Covid-19.

Proprio a seguito delle gravissime conseguenze che l'emergenza sanitaria ha generato nel mercato dei trasporti aerei, la Commissione europea, in una nota del 15 aprile 2020, ha espresso la necessità di adottare «*a more relaxed approach*» riguardo al sistema di istituzione e assegnazione degli OSP con l'obiettivo di mitigare l'impatto economico della crisi. È un approccio che si è riscontrato nel complesso delle iniziative di recupero e risanamento del settore, ritenuto meritevole di assoluta priorità economica e politica <sup>(43)</sup>. Le misure in parola sono state adottate a decorrere dalla primavera del 2020 e hanno riguardato l'erogazione di prestiti e garanzie statali (inclusi prestiti a fondo perduto), ricapitalizzazione e nazionalizzazione di alcune

---

<sup>(42)</sup> La conseguenza dei rilievi che la Commissione ha mosso alla Regione è stata l'annullamento del regime OSP previsto dal d.m. n. 367/2018 e attualmente si assiste all'operatività contemporanea di due regimi diversi di continuità territoriale: le rotte Olbia-Roma Fiumicino e ritorno e Olbia-Milano Linate e ritorno sono sottoposte agli OSP di cui al d.m. n. 367/2018 e sono servite da Alitalia, in sostituzione di Air Italy in liquidazione, sino al 31 dicembre 2020; le rotte Alghero-Milano Linate e ritorno, Alghero-Roma Fiumicino e ritorno, Cagliari-Roma Fiumicino e ritorno, Cagliari-Milano Linate e ritorno sono sottoposte agli OSP di cui al d.m. n. 61/2013 e sono servite anch'esse da Alitalia sulla base di convenzioni in regime di proroga, in scadenza il 16 aprile 2020. A partire da questa data, scaduta tale convenzione con Alitalia non sarebbe stato più possibile acquistare i biglietti aerei; tuttavia, il 14 settembre 2020 la Regione ha confermato la proroga dei contratti con Alitalia fino al 31 gennaio 2021 per tutte le tratte da e per Cagliari e Alghero, con l'ulteriore subentro, come si è detto, della società sulle tratte da e per Olbia, e il 18 dicembre 2020 ha annunciato la richiesta di un'ulteriore proroga dei contratti in questione fino al 27 marzo 2021.

<sup>(43)</sup> L'Unione europea ha affermato che gli aiuti erogati per fronteggiare le conseguenze della pandemia sono compatibili con il mercato del trasporto aereo e ha stabilito che «*a compensation can be granted to airlines under Article 107(2)(b) TFEU for damages suffered due to the COVID-19 outbreak, even if they have received rescue aid in the last ten years*». Si v. statement n. 20/479, *Statement by Executive Vice-President Margrethe Vestager on a draft proposal for a State aid Temporary Framework to support the economy in the context of the COVID-19 outbreak*, del 17 marzo 2020. Per un approfondimento sul punto si v. F. MUNARI, *Lifting the veil: COVID-19 and the need to reconsider airline regulation*, in *European Papers* 2020, 537 ss. e P. SUAUA-SANCHEZ-A. VOLTES-DORTA-N. CUGUERÓ-ESCOFET, *An early assessment of the impact of COVID-19 on air transport: just another crisis or the end of aviation as we know it?*, in *Journal of Transport Geography* 2020, 1 ss.

società, mentre altri interventi hanno riguardato il differimento o l'esenzione dal pagamento dei diritti di traffico ed altre misure di sostegno ai lavoratori del settore aeronautico. È tra queste misure che si collocano quelle volte a 'semplificare' le procedure di assegnazione e finanziamento degli OSP <sup>(44)</sup>.

A quest'ultimo scopo, il 29 aprile 2020 è stata proposta la modifica del regolamento n. 1008/2008 che, oltre a mitigare le condizioni di sospensione o revoca delle licenze d'esercizio comunitarie stante l'attuale difficoltà in cui versano le compagnie comunitarie <sup>(45)</sup>, ha stabilito che per il periodo compreso tra l'1 marzo 2020 e il 31 dicembre 2020, agli Stati membri, senza alcuna preventiva intesa con la Commissione, possano rifiutare, limitare o imporre condizioni all'esercizio dei diritti di traffico se tale provvedimento è necessario per far fronte alla pandemia di Covid-19 <sup>(46)</sup>.

A seguito di questa modifica il 13 maggio 2020 la Commissione europea ha emanato degli Orientamenti sui finanziamenti statali alle rotte essenziali nel contesto dell'epidemia di Covid-19 <sup>(47)</sup>. Con questo documento la Commissione ha previsto un meccanismo di semplificazione nell'erogazione di

---

<sup>(44)</sup> Gli Stati Uniti hanno erogato prestiti per 58 miliardi di dollari alle compagnie aeree, l'Unione europea ha investito 3 miliardi in misure di sussidio ai trasporti aerei, come gli OSP, e 3 miliardi per il differimento del pagamento dei diritti di traffico. Si v. M. ABATE-P. CHRISTIDIS-A.J. PURWANTO, *Government support to airlines in the aftermath of the COVID-19 pandemic*, in *Journal of Air Transport Management* 2020, 5. Nel contesto di simili misure di sostegno, in Italia il d.l. n. 34/2020, il c.d. Decreto Rilancio (convertito con l. n. 77/2020), ha previsto l'istituzione di un fondo di 130 milioni di euro in favore delle compagnie titolari di licenza per il trasporto aereo passeggeri rilasciata dall'ENAC, che impiegano aeromobili con una capacità superiore a 19 posti (art. 198). Il successivo art. 202, invece, ha apportato delle modifiche all'art. 79 del d.l. n. 18/2020 (convertito con l. n. 27/2020) e — con l'obiettivo di portare a compimento il percorso intrapreso in favore di Alitalia — ha autorizzato la costituzione di una nuova società, direttamente controllata dal MEF o da società a prevalente partecipazione pubblica, per l'esercizio dell'attività d'impresa nel settore del trasporto aereo passeggeri.

<sup>(45)</sup> Tramite l'introduzione dei commi 1-bis, 1-ter e 1-quater all'articolo 9.

<sup>(46)</sup> Si v. art. 21-bis reg. 1008/2008. Tuttavia, a richiesta di uno qualsiasi degli altri Stati membri, o di propria iniziativa, la Commissione può sospendere il provvedimento limitativo qualora non sia necessario per far fronte all'emergenza o sia contrario in qualsiasi modo al diritto dell'Unione. Inoltre, l'art. 21-bis, comma 4 stabilisce che la Commissione «qualora constati [...] che i rifiuti, le limitazioni o le condizioni all'esercizio dei diritti di traffico imposte dagli Stati membri saranno probabilmente necessarie al di là del periodo di cui al paragrafo 1 [N.d.R. il 31 dicembre 2020] del presente articolo, adotta atti delegati conformemente all'articolo 25-bis per modificare il presente regolamento prorogando di conseguenza tale periodo».

<sup>(47)</sup> Si v. *Overview of the State aid rules and public service obligations rules applicable to the air transport sector during the COVID-19 outbreak*, del 13 maggio 2020, cit.

compensazioni ai vettori aerei onerati, sottolineando la possibilità di finanziare sia rotte già sottoposte a OSP prima dell'epidemia e non più servite da vettori aerei in difficoltà, sia nuove rotte. Per la prima evenienza è stata riconosciuta agli Stati membri la facoltà di assegnare le rotte non più servite ad un nuovo operatore senza dover indire una nuova gara d'appalto<sup>(48)</sup>. La compensazione finanziaria a favore del nuovo vettore non dovrà superare la differenza tra i ricavi medi osservati durante i mesi di crisi e la struttura dei costi sostenuti dallo stesso, tenendo conto della variazione delle frequenze e degli eventuali costi variabili<sup>(49)</sup>.

Con riguardo alle rotte gestite in regime di libera concorrenza prima dell'epidemia e non più servite, la Commissione ha ritenuto che gli Stati membri possano assegnarle a uno o più vettori per un periodo di tre-sei mesi e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2020<sup>(50)</sup>. Per l'assegnazione delle nuove rotte si applicherà l'art. 32, comma 2 della direttiva n. 24/2014 che in casi di estrema urgenza, come quella generata dall'epidemia, consente l'affidamento senza effettuare la gara d'appalto (e senza preventiva pubblicazione nella GUUE) ma con l'adozione di una procedura negoziata, previo assenso dello Stato membro<sup>(51)</sup>. La compensazione finanziaria per le nuove rotte dovrà essere quantificata in base al principio espresso poc'anzi e, dunque, non dovrà superare la differenza tra i ricavi medi osservati e la struttura dei costi, tenendo conto della variazione delle frequenze e dei costi variabili.

Queste ultime iniziative hanno reso gli OSP un importante strumento per fronteggiare non solo le inefficienze del mercato ma anche le gravi conseguenze generate dall'epidemia, in attesa di specifiche misure per la futura ripresa del settore.

Tuttavia, questi interventi sembrano inserirsi nel complesso di misure a favore dei vettori c.d. «tradizionali» ovvero delle ex compagnie di bandiera, poiché gli OSP sono stati, e appaiono tutt'ora, difficilmente conciliabili con modelli di business molto attenti alle dinamiche del mercato e ai sistemi organizzativi delle compagnie aeree *low cost*.

---

(48) Punto 2.3.1 degli orientamenti.

(49) Punto 2.3.3 degli orientamenti.

(50) Punto 2.3.2 degli orientamenti.

(51) Punto 2.3.3 degli orientamenti.



FRANCESCO MORANDI

## I CONTRATTI DEL TURISMO ORGANIZZATO DOPO IL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA (UE) 2015/2302 (\*)

*The essay analyses the rules governing package travel contract and linked travel arrangements in Italy introduced in the Tourism Code by Legislative Decree no. 62/2018 which implements Directive (EU) 2015/2302, highlighting the main innovations introduced by the legislator with respect to the previous regulation and compared to the fundamental principles of domestic law.*

SOMMARIO — 1. Il recepimento in Italia della dir. (UE) 2015/2302. — 2. Le novità principali introdotte nel codice del turismo. — 3. Il rafforzamento della tutela del «viaggiatore». — 4. L'ampliamento della nozione di «pacchetto turistico». — 5. La nuova fattispecie del «servizio turistico collegato». — 6. Gli obblighi di informazione a carico del tour operator. — 7. Le modifiche del contratto di pacchetto turistico. — 8. La responsabilità del tour operator. — 9. Il risarcimento del danno alla persona e del danno per difetto di conformità. — 10. I nuovi termini di prescrizione. — 11. L'assicurazione della responsabilità civile e la protezione in caso di insolvenza o fallimento. — 12. La responsabilità del venditore, agente di viaggi intermediario. — 13. La tutela amministrativa e le sanzioni. — 14. Conclusioni.

1. *Il recepimento in Italia della dir. 2015/2302* — Con il d.lg. 21 maggio 2018 n. 62, l'Italia ha recepito la dir. 2015/2302 del 25 novembre 2015 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati <sup>(1)</sup>.

---

(\*) Il contributo riproduce il testo della Relazione sul tema “Contrato de viaje y economía digital. La ‘reacción’ de la Unión Europea”, tenuto al 3° Congreso Iberoamericano su “Nuevas tecnologías aplicadas al turismo”, Montevideo, Uruguay, 16 e 17 aprile 2018.

<sup>(1)</sup> Per una prima analisi del regime introdotto dal d.lg. n. 68/2018, tra gli altri, si veda A. FINESSI, *La responsabilità del professionista nella nuova disciplina dei contratti di viaggio (d.lgs. 21 maggio 2018, n. 62)*, in *Nuove leggi civili comm.* 2018, 1307; F. MORANDI, *Le nuove regole dell'Unione europea sui pacchetti turistici e i servizi turistici*



Le nuove regole relative ai viaggi organizzati sono entrate in vigore il 1° luglio 2018 e si applicano ai contratti conclusi a decorrere da tale data.

È stata così rinnovata profondamente la disciplina dei contratti di viaggio, nella prospettiva di realizzare una «piena armonizzazione» delle regole e di favorire la creazione di un effettivo «spazio turistico europeo».

Considerato il livello di dettaglio della direttiva, il testo del decreto legislativo si presenta il più fedele possibile alla formulazione letterale delle norme europee.

A titolo meramente esemplificativo, così accadde per la dizione «contratto di pacchetto turistico», che per mere esigenze di aderenza al testo della direttiva è stato mantenuto in luogo dell'espressione «contratto di viaggio», che risulterebbe maggiormente in linea con la tradizione giuridica interna.

2. *Le novità principali introdotte nel codice del turismo* — Tenuto conto del ridotto margine di discrezionalità lasciato ai singoli Stati membri dall'art. 4 della direttiva, nei rari casi in cui è stata offerta una possibilità di scelta, il legislatore italiano ha mantenuto gli istituti giuridici già presenti nell'ordinamento interno.

---

*collegati nell'esperienza italiana*, in *Resp. civ. prev.* 2019, 1123 (I parte) e 1422 (II parte); V. CUFFARO (a cura di), *Codice del consumo*, commentario coordinato da A. Barba e A. Barengi, V ed., Milano, 2019, 1159. In merito alla dir. 2015/2302, tra i contributi che affrontano il tema in generale, cfr. quelli pubblicati in A. FINESSI (a cura di), *La nuova disciplina europea dei contratti di viaggio. La direttiva 2015/2302/UE e le prospettive della sua attuazione nell'ordinamento italiano*, Jovene, Napoli, 2017; 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; F. MORANDI, *The new European regulation of package travel and linked travel arrangements*, in questa *Rivista* 2017, 99; A. ZAMPONE, *Riflessioni sulla dir. (UE) 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici ed ai servizi turistici collegati*, in questa *Rivista* 2018, 1. Sulla disciplina previgente, tra i primi contributi che affrontano il tema in generale, si segnala A. ANTONINI, *Prestazione di servizi turistici e diritti del cliente danneggiato*, in *Riv. dir. civ.*, 1995, II, 391; G. SILINGARDI-F. MORANDI, *La «vendita di pacchetti turistici»*, II ed., Torino, 1998 (I ed. 1996); G. TASSONI, *Il contratto di viaggio*, Milano, 1998; A. FLAMINI, *Viaggi organizzati e tutela del consumatore*, Napoli, 1999; S. POLLASTRELLI, *Il problema della responsabilità nel viaggio marittimo-aeronautico turistico*, Trieste, 2000; A. SANTUARI, *I contratti di viaggio «all inclusive» tra fonti interne e diritto transnazionale*, Padova, 2003; M. CIMMINO, *Qualità della vacanza e inesatto adempimento*, Napoli, 2008; M. COCUCIO, *Viaggio turistico e vacanza rovinata*, Milano, 2010; L. ROSSI CARLEO-M. DONA, *Il contratto di viaggio turistico*, Napoli, 2010; G. DE CRISTOFARO, *La disciplina dei contratti aventi ad oggetto «pacchetti turistici» nel «codice del turismo»*, in *Studium Iuris* 2011, 1143 e 1282; F. ROMEO, *Il contratto di viaggio. Tutele specifiche e risarcimento del danno*, Padova, 2011; R. PASQUILI, *La prestazione dell'organizzatore nel contratto di viaggio*, Torino, 2012; A. VENCHIARUTTI, *Viaggi organizzati e tutela del turista*, Padova, 2012.

Sono stati fatti salvi i maggiori diritti del turista già previsti dal Codice del turismo a tutela della posizione del viaggiatore, specie per quanto riguarda i doveri di assistenza al viaggiatore in difficoltà; l'obbligo di assicurazione della responsabilità civile; la protezione in caso di insolvenza o fallimento del tour operator; il risarcimento del danno da vacanza rovinata; il diritto di recesso per i contratti negoziati fuori dai locali commerciali.

Secondo l'impostazione tradizionale, si tiene separata la posizione dell'organizzatore rispetto a quella del venditore di pacchetti turistici, regolando in maniera differenziata obblighi e responsabilità in dipendenza di un contratto di organizzazione o di intermediazione di viaggio.

Dal punto di vista sistematico, le norme di recepimento della dir. 2015/2302 sono state collocate nell'ambito del codice del turismo, dove occupano gli art. 32-51-*novies* relative ai «Contratti del turismo organizzato».

3. *Il rafforzamento della tutela del «viaggiatore»* — In sintesi, circa le norme di tutela del turista, il codice del turismo offre oggi un significativo rafforzamento della posizione del «viaggiatore» (nozione più ampia di quella di «turista/consumatore»),

Anzitutto, si prevede obblighi informativi più dettagliati, tenendo conto anche delle modalità di conclusione on-line del contratto, con onere della prova del regolare adempimento a carico del professionista.

In secondo luogo, vengono stabiliti maggiori diritti per il viaggiatore in caso di recesso, con riferimento alla modifica delle condizioni di viaggio, all'aumento del prezzo del pacchetto o per altre cause.

Ancora, sono state introdotte specifiche tutele in ipotesi di difetto di conformità del servizio, con la possibilità per l'interessato di ovviare personalmente all'inadempimento e chiedere il rimborso delle spese necessarie.

Vengono poi fissate regole più rigide con riferimento alla responsabilità dell'organizzatore del viaggio, che risulta configurata come responsabilità oggettiva, alle quali si accompagna una nuova disciplina del diritto alla riduzione del prezzo.

La protezione del viaggiatore è assicurata, altresì, da termini di prescrizione più lunghi (tre anni per il danno alla persona, due per gli altri danni, a fronte del termine di due e un anno rispettivamente previsto dalla normativa previgente), che decorrono dalla data del rientro del viaggiatore nel luogo di partenza.

In quadro normativo è completato, infine, da una serie di norme specifiche riferite all'assistenza in caso di difficoltà e al rimpatrio in caso di necessità, all'obbligo di assicurazione per la responsabilità civile, alla protezione

in caso di insolvenza o fallimento del tour operator o dell'agente di viaggi, alla inderogabilità della disciplina relativa ai diritti del viaggiatore.

4. *L'ampliamento della nozione di «pacchetto turistico»* — Per quanto attiene ai contenuti, in estrema sintesi, il recepimento della direttiva nell'ordinamento italiano ha introdotto nuove regole in materia di pacchetti turistici e di servizi turistici collegati, innovando la disciplina previgente soprattutto su alcuni aspetti.

La Sezione I (Pacchetti turistici e servizi turistici collegati, art. 32-33 c. tur.) è incentrata sull'ambito di applicazione delle nuove regole applicabili ai contratti del turismo organizzato e sulle relative definizioni, senza sostanziali divergenze tra il testo proposto e i corrispondenti articoli 2 e 3 della direttiva.

Nel recepimento si è avuto cura di mantenere il principio secondo cui la fatturazione separata dei servizi non sottrae l'organizzatore o il venditore agli obblighi previsti dalla legge.

È stata ampliata la nozione di «pacchetto turistico» e introdotta la nuova definizione di «contratto di pacchetto turistico», limitando tuttavia l'applicazione della nuova disciplina ai pacchetti e servizi turistici collegati la cui durata non sia inferiore alle 24 ore o non includa un pernottamento.

Il legislatore ha quindi eliminato il riferimento ai contratti conclusi nel territorio dello Stato per coprire un ventaglio più ampio di fattispecie.

Si è chiarito, altresì, che la regolamentazione comprende anche i contratti on-line, i pacchetti su misura e i pacchetti c.d. «dinamici», mentre restano escluse le semplici escursioni, i viaggi di affari che rientrano in accordi generali di business travel e i viaggi organizzati dalle associazioni non riconosciute.

5. *La nuova fattispecie del «servizio turistico collegato»* — Viene introdotta, inoltre, la nuova fattispecie di «servizio turistico collegato», riferita a servizi acquistati con contratti distinti presso professionisti diversi attraverso processi collegati di prenotazione on-line.

In dettaglio, essi risultano dalla combinazione di almeno due tipi diversi di servizi turistici, ai fini dello stesso viaggio o della stessa vacanza da fornitori distinti, se un professionista ne agevola l'acquisto al momento di un'unica visita o un unico contatto con il proprio punto vendita, ovvero agevola l'acquisto mirato entro 24 ore di un servizio aggiuntivo presso un altro professionista.

L'art. 49 c. tur., innovando profondamente il quadro giuridico interno introducendo la nuova disciplina i «servizi turistici collegati», riprende fedelmente il contenuto della normativa europea e prevede specifici obblighi d'informazione al viaggiatore e doveri di protezione in caso d'insolvenza o fallimento.

6. *Gli obblighi di informazione a carico del tour operator* — La Sezione II (*Obblighi di informazione e contenuto del contratto di pacchetto turistico*, art. 34-37 c. tur.) riprende pressoché testualmente il disposto degli articoli 5, 6 e 7 della direttiva, relativi agli obblighi di informazione e al contenuto del contratto di pacchetto turistico, che hanno valore vincolante per le parti contraenti.

Seguendo le indicazioni della direttiva, la legge italiana stabilisce dettagliati obblighi di informazione in ogni fase del rapporto tra tour operator, venditore e viaggiatore, dalle trattative alla conclusione del contratto, sino alla fase di esecuzione.

I «Moduli informativi standard» allegati alla legge contemplano le diverse fattispecie possibili e rappresentano il punto di riferimento essenziale per l'adempimento degli obblighi di legge da parte degli operatori.

Le informazioni fornite al viaggiatore già nella fase precontrattuale formano parte integrante del contratto di pacchetto turistico e non possono essere modificate salvo accordo esplicito delle parti contraenti.

Il carattere vincolante di tutte le informazioni precontrattuali e del contenuto del contratto di pacchetto turistico è accompagnato dalla previsione secondo cui è a carico del professionista l'onere della prova relativo all'adempimento degli obblighi in oggetto.

È fatto esplicito divieto di fornire informazioni ingannevoli sul servizio offerto, sul prezzo e sugli altri elementi del contratto qualunque sia il mezzo mediante il quale dette informazioni vengono comunicate al viaggiatore.

7. *Le modifiche del contratto di pacchetto turistico* — La disciplina delle modifiche al contratto di pacchetto turistico di cui alla Sezione III (art. 38-41 c. tur.) riproduce le previsioni assai dettagliate contenute negli articoli da 9 a 12 della direttiva, regolando i casi tassativi in cui è consentito al tour operator variare il contenuto del contratto e i correlativi diritti di recesso attribuiti al viaggiatore.

In specie, merita particolare considerazione la nuova disciplina dell'aumento del prezzo, possibile soltanto sino a 20 giorni prima della partenza, se il contratto lo preveda espressamente, indicando le modalità di calcolo, e

precisi che il viaggiatore abbia diritto a una corrispondente riduzione del prezzo, detratte le spese amministrative e di gestione delle pratiche.

L'aumento è consentito esclusivamente in caso di variazione del prezzo del trasporto in funzione del costo del carburante, o delle tasse e dei diritti di atterraggio, di sbarco e imbarco nei porti e negli aeroporti, oppure dei tassi di cambio pertinenti al pacchetto. In caso di aumento oltre l'8 per cento del prezzo complessivo del pacchetto il viaggiatore ha diritto di recedere dal contratto.

8. *La responsabilità del tour operator* — Nella regolamentazione della responsabilità dell'organizzatore per l'inesatta esecuzione del pacchetto turistico, introdotta dalla Sezione IV (art. 42 ss.), si è dato particolare valore all'applicazione dei principi di buona fede, di cui agli art. 1175 e 1375 c.c., e di responsabilità per il fatto degli ausiliari e preposti ai sensi dell'art. 1228 del medesimo codice.

In particolare, si conferma che l'organizzatore è responsabile dell'esecuzione dei servizi turistici previsti dal contratto di pacchetto turistico per fatto proprio o dei suoi ausiliari o preposti, per fatto dei terzi della cui opera il tour operator si avvalga, per il fatto di altri fornitori di servizi turistici.

In caso di difetto di conformità, se uno dei servizi turistici non è eseguito secondo quanto pattuito nel contratto di pacchetto turistico, l'organizzatore è tenuto a porvi rimedio, a meno che ciò risulti impossibile oppure risulti eccessivamente oneroso, tenendo conto dell'entità del difetto di conformità e del valore dei servizi turistici interessati dal difetto.

Si tratta della stessa logica con cui si riconosce il diritto del committente di chiedere che l'appaltatore elimini a proprie spese le difformità o i vizi dell'opera o del servizio, secondo quanto disposto dall'art. 1668, comma 1, c.c.

Secondo la nuova disciplina, il viaggiatore ha diritto a un'adeguata riduzione del prezzo per il periodo durante il quale vi sia stato difetto di conformità, a meno che l'organizzatore dimostri che tale difetto è imputabile al viaggiatore (art. 43 c. tur.).

In ogni caso, il viaggiatore ha diritto di ricevere dall'organizzatore il risarcimento per il difetto di conformità tra i servizi promessi e quelli prestati, a meno che il tour operator dimostri che l'inadempimento sia imputabile al viaggiatore o a un terzo estraneo alla fornitura dei servizi turistici inclusi nel contratto di pacchetto turistico ed è imprevedibile o inevitabile oppure è dovuto a circostanze inevitabili e straordinarie.

In sostanza, si configura un sistema di responsabilità oggettiva per rischio d'impresa, dal quale l'organizzatore può esonerarsi soltanto fornendo

la prova liberatoria della sussistenza di una delle cause di esclusione tassativamente previste dalla legge.

Se l'organizzatore non pone rimedio al difetto di conformità entro un periodo ragionevole fissato dal viaggiatore in relazione alla durata e alle caratteristiche del pacchetto, il viaggiatore può porre rimedio personalmente al difetto e chiedere il rimborso delle spese necessarie, ragionevoli e documentate.

In caso di mancata o ritardata contestazione di eventuali difetti di conformità rilevati durante l'esecuzione di un servizio turistico da parte del viaggiatore si applica l'art. 1227 c.c., che prevede il concorso del fatto colposo del creditore.

9. *Il risarcimento del danno alla persona* — A norma dell'art. 43, comma 2, c. tur., una volta accertata la responsabilità dell'organizzatore del pacchetto turistico, il viaggiatore ha diritto di ricevere, senza ingiustificato ritardo, un risarcimento adeguato per qualunque danno che possa aver subito in conseguenza di un difetto di conformità.

Fermo restando il diritto ad una adeguata riduzione del prezzo in funzione del periodo durante il quale vi sia stato un difetto di conformità, l'obbligazione risarcitoria che grava sull'organizzatore del pacchetto turistico è riferita sia ai danni alla persona del viaggiatore, sia ai danni diversi da quelli alla persona.

Secondo il considerando 34 della dir. 2015/2302/UE, «il risarcimento dovrebbe coprire anche i danni morali, come il risarcimento per la perdita in termini di godimento del viaggio o della vacanza a causa di problemi sostanziali nell'esecuzione dei pertinenti servizi turistici».

L'art. 46 c. tur. mantiene quindi ferma la consolidata fattispecie del risarcimento del «danno da vacanza rovinata»: se l'inadempimento non è di scarsa importanza, il viaggiatore può chiedere all'organizzatore o al venditore, secondo le rispettive responsabilità, un risarcimento del danno correlato al tempo di vacanza inutilmente trascorso ed all'irripetibilità dell'occasione perduta.

In materia di risarcimento del danno, mentre non sono consentite limitazioni per i danni alla persona, il contratto può prevedere per tutti gli altri danni subiti dal viaggiatore una limitazione non inferiore al triplo del prezzo totale del pacchetto.

Il nuovo regime prevede anche che all'organizzatore si applichino le limitazioni previste dalle convenzioni internazionali in vigore che vincolano l'Italia o l'Unione europea, relative alla misura del risarcimento o alle condizioni a cui è dovuto da parte di un fornitore che presta un servizio turistico incluso in un pacchetto.

Allo stato, tuttavia, non consta che siano in vigore per l'Italia e nell'ambito dell'Unione europea trattati o regolamenti che prevedano limitazioni legali o, tantomeno, che consentano limitazioni convenzionali per il risarcimento dei danni alla persona, fatto salvo quanto previsto dalla Convenzione di Atene del 13 dicembre 1974 (PAL 1974), nel testo emendato dal protocollo di Londra del 1° novembre 2002 (PAL 2002), come recepita dal reg. (CE) 392/2009 del 23 aprile 2009, sulla responsabilità dei vettori che trasportano passeggeri via nave in caso di incidente laddove applicabile.

L'organizzatore o il venditore che abbia concesso un indennizzo o una riduzione di prezzo, ovvero corrisposto un risarcimento del danno o sia stato costretto ad ottemperare ad altri obblighi di legge in materia di assistenza o di rimpatrio, ha il diritto di regresso nei confronti dei soggetti che abbiano contribuito al verificarsi delle circostanze o dell'evento dannoso.

10. *I nuovi termini di prescrizione* — È importante mettere in evidenza che il nuovo regime introduce termini diversi per la prescrizione del diritto al risarcimento del danno.

Il diritto al risarcimento dei danni alla persona ed del danno da vacanza rovinata si prescrive in tre anni a decorrere dalla data del rientro del viaggiatore nel luogo di partenza.

Tuttavia, per non pregiudicare la rivalsa da parte del tour operator verso il fornitore che ha cagionato il danno, il legislatore italiano ha allineato i termini di prescrizione stabiliti dal decreto con quelli previsti dalle altre norme di legge che disciplinano i singoli servizi turistici. Si prevede infatti che il diritto si prescriva nel più lungo periodo previsto per il risarcimento del danno alla persona dalle disposizioni che regolano i servizi compresi nel pacchetto.

Il diritto alla riduzione del prezzo o al risarcimento dei danni diversi da quelli alla persona si prescrive invece in due anni, a decorrere dalla data del rientro del viaggiatore nel luogo di partenza.

11. *L'assicurazione della responsabilità civile e la protezione in caso di insolvenza o fallimento* — In linea con quanto già previsto dal codice del turismo, si conferma che l'organizzatore e il venditore sono obbligati a stipulare un'assicurazione per la responsabilità civile a favore del viaggiatore per il risarcimento dei danni derivanti dalla violazione degli specifici obblighi assunti con i rispettivi contratti (art. 47, comma 1).

La protezione del viaggiatore prevista dall'art. 17 della direttiva per i soli casi di fallimento è estesa anche ai casi di insolvenza dell'organizzatore e del venditore, ed è garantita attraverso polizze assicurative o garanzie bancarie che assistono i contratti di pacchetto turistico.

A maggiore salvaguardia della posizione del viaggiatore, inoltre, è stato chiarito che la garanzia in caso di insolvenza o fallimento dell'operatore di viaggio copre anche il pagamento del vitto e dell'alloggio prima del rimpatrio.

Secondo le modalità già sperimentate in Italia, inoltre, gli organizzatori e gli intermediari possono costituirsi in consorzi o altre forme associative idonee a provvedere collettivamente, anche mediante la costituzione di un apposito fondo per la copertura dei relativi rischi e mediante il coinvolgimento diretto di imprese e associazioni di categoria del settore assicurativo, anche prevedendo forme di riassicurazione.

Se l'organizzatore è stabilito al di fuori dello Spazio Economico Europeo, il venditore stabilito in uno Stato membro è soggetto agli obblighi assicurativi della responsabilità civile e di protezione del viaggiatore in caso di insolvenza o fallimento previsti per il tour operator europeo, salvo che fornisca la prova che l'organizzatore straniero si conformi alle norme contenute nella dir. 2015/2302.

12. *La responsabilità del venditore, agente di viaggi intermediario* — Il codice del turismo prevede norme specifiche e regole più chiare in materia di responsabilità dell'intermediario nella vendita dei pacchetti e nella prenotazione dei servizi turistici, che viene tenuta distinta rispetto a quella dell'organizzatore di viaggi, secondo l'impostazione ampiamente consolidata nell'ordinamento interno.

La disciplina della responsabilità del venditore di pacchetto turistico contenuta nella Sezione VII (art. 50-51-*quater*), che dà applicazione all'art. 13, par. 1, della direttiva, costituisce dunque un elemento particolarmente significativo della nuova disciplina dei contratti del turismo organizzato.

Il contratto che lega il viaggiatore e il venditore è espressamente qualificato come autonomo contratto di intermediazione di viaggio, per cui l'agente di viaggi risponde nei confronti del turista in base alle regole del mandato con rappresentanza, dovendo l'adempimento delle obbligazioni assunte essere valutato con riguardo alla diligenza richiesta per l'esercizio della corrispondente attività professionale.

L'art. 51-*bis* introduce, inoltre, uno specifico onere per il venditore di indicare la propria qualità, stabilendo che l'agente di viaggi sia considerato come organizzatore qualora, in relazione ad un contratto di pacchetto turi-



stico, ometta di fornire al viaggiatore il modulo informativo standard e, se applicabili al pacchetto, le informazioni relative all'organizzatore, ovvero ometta di informare il viaggiatore che egli agisce in qualità di venditore.

Il diritto del viaggiatore al risarcimento dei danni subiti a causa dell'inadempiamento da parte del venditore — ivi compreso il caso specifico della responsabilità in caso di errore di prenotazione (art. 51) — si prescrive in due anni a decorrere dalla data del rientro del viaggiatore nel luogo di partenza.

13. *La tutela amministrativa e le sanzioni* — Sotto il profilo della tutela amministrativa, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 25 della direttiva, il codice del turismo introduce nuove sanzioni amministrative a carico dell'organizzatore o del venditore che contravvengano alle disposizioni di legge.

All'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) è affidato l'accertamento delle violazioni, l'inibizione della continuazione dei comportamenti scorretti, l'eliminazione degli effetti, l'irrogazione delle sanzioni pecuniarie e accessorie.

La previsione integra l'impianto sanzionatorio attualmente previsto dal Codice del consumo, che riconosce all'AGCM la competenza ad intervenire nel caso di pratiche commerciali scorrette e in cui il professionista fornisca informazioni ingannevoli sulle modalità del servizio offerto, sul prezzo e sugli altri elementi del contratto, qualunque sia il mezzo mediante il quale dette informazioni vengano comunicate al viaggiatore, irrogando sanzioni che vanno da un minimo di 5 mila ad un massimo di 50 milioni di euro.

14. *Conclusioni* — In conclusione, nel codice del turismo sono stati recepiti in maniera attenta e rigorosa i contenuti della direttiva e, anche attraverso un ampio ricorso all'applicazione del principio di buona fede, si è assicurato un equilibrato bilanciamento degli interessi delle parti coinvolte.

Il legislatore italiano si è attenuto fedelmente alla nuova normativa europea, avendo cura di operare secondo il principio di massima salvaguardia dei diritti dei viaggiatori e, allo stesso tempo, di garantire agli operatori del turismo condizioni effettive di concorrenzialità nell'esercizio della relativa attività economica.

# fatti e misfatti

**La Cassazione a sezioni unite qualifica come ritardo la cancellazione del volo** — Era accaduto che due passeggeri avevano subito la cancellazione del loro volo e avevano dovuto acquistare altri due biglietti per giungere a destinazione. Hanno dunque citato in giudizio il vettore per ottenere sia la «compensazione pecuniaria» sulla base del reg. (CE) n. 261/2004, sia il risarcimento dei danni (il costo degli altri due biglietti e di un pernottamento).

Sorto un problema di giurisdizione, in sede di regolamento di giurisdizione le sezioni unite della Corte di cassazione si sono trovate a dover stabilire se si potesse applicare l'art. 33 della Convenzione di Montreal.

Naturalmente tale articolo può applicarsi soltanto se il caso in questione possa essere assoggettato a tale Convenzione. E le sezioni unite hanno deciso in senso affermativo, con l'ordinanza del 13 febbraio 2020 n. 3561. È vero, dice la Corte, che la Convenzione regola solo i casi di ritardo, ma il riferimento al ritardo, nella Convenzione, «deve intendersi al compimento della complessiva operazione di trasporto aereo dedotta in contratto fino alla sua destinazione finale. [...] Anche la soppressione del volo, che si è verificata nella specie, è normalmente causa di un ritardo nel completamento della complessiva operazione di trasporto aereo fino a destinazione». In definitiva, secondo il ragionamento della Corte, anche la cancellazione del volo deve essere qualificata come ritardo, perché comunque il passeggero arriva in ritardo a destinazione. E dunque anche alla cancellazione del volo si applica la Convenzione di Montreal.

A conforto di tale soluzione la Corte cita due sentenze, ma a sproposito: Cass., sez. un., 8 luglio 2019 n. 18257 e Cass. 23 gennaio 2018 n. 1584. Perché a sproposito? Perché la seconda non tratta di una cancellazione, ma di un normale ritardo di quattro ore; e la prima tratta sì di una cancellazione, ma i passeggeri erano stati riprotetti su un volo successivo senza novare l'obbligazione originaria e l'applicabilità della Convenzione non era contestata.

Che dire? In primo luogo c'è da dire che la Convenzione non si applica certo alla «compensazione pecuniaria» di cui al reg. (CE) n. 261/2004, come la Corte di giustizia europea ha in più occasioni rilevato. E questo è già un primo punto di elementare evidenza, di cui le sezioni unite non si sono avvedute.

Rimane da qualificare il risarcimento dei danni richiesti (il costo degli altri biglietti e del pernottamento). Qui, trattandosi di danni derivati dall'inadempimento delle obbligazioni previste rispettivamente negli art. 8 e 9 del regolamento europeo, si applica la legge nazionale. E il nostro codice della navigazione (art. 941) rinvia alla Convenzione nei casi in cui la Convenzione possa applicarsi (con la sola estensione prevista nel secondo comma), cioè solo in caso di ritardo.

Allora la Convenzione si applicherebbe se si trattasse di un caso di ritardo. E la Corte dice che la cancellazione del volo è sempre un caso di ritardo. Occorre allora rammentare alla Corte che la differenza fra cancellazione e ritardo è che la prima è un'ipotesi di inadempimento (per mancata esecuzione del contratto), mentre il secondo è un'ipotesi di adempimento, ancorché inesatto. E la Convenzione di Montreal regola solo il secondo e non la prima, tant'è che il codice della navigazione, che rinvia alla Convenzione, ha sentito la necessità di inserire una norma che regola la mancata esecuzione (art. 949-*bis*), proprio per colmare la lacuna della Convenzione.

Nell'ottica della Corte, invece, nel trasporto aereo la mancata esecuzione del contratto (cancellazione) non sarebbe mai configurabile, perché si risolverebbe sempre in un adempimento inesatto (ritardo). Ma allora l'art. 949-*bis* c. nav. non si applicherebbe mai; e perché allora il reg. (CE) n. 261/2004 distingue le due ipotesi, tant'è che il danno consistente nella specie nel costo degli altri biglietti è previsto — come è ovvio — soltanto in caso di cancellazione e non in caso di ritardo.

In definitiva, la Corte non si è accorta che nel caso di specie, con la cancellazione, il contratto di trasporto aereo si è risolto per inadempimento. E che i passeggeri sono potuti arrivare a destinazione soltanto stipulando un altro contratto di trasporto aereo, non importa se con lo stesso o con altro vettore. Quindi i contratti sono due ed il primo non è vero che è stato adempiuto, ancorché in maniera inesatta (ritardo), ma è rimasto inadempiuto (cancellazione).

L.T.



**Le recenti intricate vicende del recesso dal contratto del vettore o dell'organizzatore di viaggi turistici** — Il d.l. 2 marzo 2020 n. 9 disponeva misure connesse all'emergenza epidemiologia da Covid-19. In particolare, il suo art. 28 regolava gli effetti dell'impossibilità sopravvenuta della presta-

zione in relazione ai contratti di trasporto di persone, ai contratti di soggiorno e ai contratti di pacchetto turistico.

Questo decreto legge è stato abrogato dal d.l. 17 marzo 2020 n. 18 (convertito in l. 24 aprile 2020 n. 27) e l'art. 28 sostituito col nuovo art. 88-*bis*.

Questo articolo, al comma 4, dispone che il vettore può recedere dal contratto quando la prestazione non può essere eseguita a causa di provvedimenti adottati a causa dell'emergenza epidemiologica. In questi casi il vettore, entro trenta giorni, rimborsa al passeggero il corrispettivo pagato oppure emette un *voucher* di pari importo da utilizzare entro un anno.

Il comma 7 dispone che, per gli stessi motivi, l'organizzatore di un pacchetto turistico può recedere dal contratto ai sensi dell'art. 41, comma 5, lett. *b*, del codice del turismo (d.lg. 23 maggio 2011 n. 79). In tali casi, l'organizzatore, in alternativa al rimborso previsto dall'art. 41, commi 5 e 6 dello stesso codice, può offrire al viaggiatore un pacchetto sostitutivo oppure può emettere un *voucher* da utilizzare entro un anno di importo pari al rimborso spettante. In deroga all'art. 41, comma 6, il rimborso o il *voucher* sono emessi non oltre sessanta giorni dalla data prevista di inizio viaggio.

Il comma 12 infine dispone che l'emissione dei *voucher* assolve ai correlativi obblighi di rimborso e non richiede accettazione da parte del destinatario.

Queste disposizioni sono state adottate in palese violazione della normativa europea di settore, per quanto riguarda la facoltà del vettore o dell'organizzatore del viaggio di non procedere al rimborso, emettendo un *voucher* in sostituzione senza richiedere alcuna forma di accettazione da parte del destinatario

Pertanto, la Commissione europea, prima con orientamenti interpretativi del 18 e 19 marzo 2020, poi con una raccomandazione del 13 maggio 2020, pur riconoscendo che il vettore o l'organizzatore possa proporre ai viaggiatori un buono come alternativa al rimborso in denaro, tiene a precisare: «ferma restando la loro volontaria accettazione». La raccomandazione contiene inoltre una serie di suggerimenti per rendere l'accettazione del buono appetibile al viaggiatore.

Pochi giorni dopo la nostra Autorità antitrust, nella segnalazione ST23 formulata il 27 maggio 2020, evidenzia la necessità di modificare l'art. 88-*bis* adeguandolo alla normativa europea. L'Autorità fa inoltre propri alcuni dei suggerimenti raccomandati dalla Commissione europea per rendere i buoni più appetibili. In particolare, suggerisce che, fermo restando il diritto del viaggiatore al rimborso, ai viaggiatori sia riconosciuta la possibilità di chiedere il rimborso del *voucher* qualora non intendano usufruirne entro il termine annuale dall'emissione; suggerisce inoltre che siano previste forme

di garanzia pubbliche che proteggano i viaggiatori nel caso che, alla scadenza del *voucher*, il vettore o l'organizzatore siano insolvibili.

Il 2 luglio la Commissione europea ha attivato due procedure d'infrazione nei confronti dello Stato italiano. La prima riguarda la violazione delle norme europee sui rimborsi di servizi di trasporto passeggeri. La seconda attiene alla violazione delle norme europee sui rimborsi di pacchetti turistici.

Il legislatore italiano è allora intervenuto con la l. 17 luglio 2020 n. 77 (di conversione del d.l. 19 maggio 2020 n. 34), il cui art. 3-*bis* apporta modifiche all'art. 88-*bis* del d.l. 18/2020. Ma queste modifiche non risolvono il problema di fondo, che è quello che, secondo la normativa europea, spetta al viaggiatore e non al vettore o all'organizzatore la scelta di ottenere il rimborso o accettare un *voucher*.

Alcune di queste modifiche adottano i suggerimenti dell'Autorità anti-trust. Si prevede che alla scadenza del *voucher* il detentore che non ne abbia usufruito abbia diritto al rimborso. Si è però ampliata la durata di validità del *voucher* da un anno a diciotto mesi, anche per i *voucher* già emessi: in questo modo si protrae di altri sei mesi la possibilità per il viaggiatore di ottenere il rimborso. Solo per i *voucher* emessi in relazione a contratti di trasporto, il rimborso può essere richiesto dopo un anno dall'emissione. È poi istituito un Fondo per l'indennizzo di consumatori titolari di *voucher* non utilizzati a scadenza e non rimborsati a causa dell'intervenuta insolvenza o fallimento dell'operatore turistico o del vettore.

La modifica più importante riguarda i recessi che sono esercitati a partire dal 1° agosto 2020. Per questi sarà il viaggiatore a scegliere se accettare il *voucher* o pretendere il rimborso in denaro. In questo modo la normativa europea, ma solo a partire da quella data, è rispettata.

Rimane il *vulnus* dei recessi esercitati fino al 31 luglio 2020, per i quali rimane l'illegittimità della nostra normativa e la procedura d'infrazione andrà avanti.

L.T.



**Vedi Napoli e poi ... scendi** — Fino a poco tempo fa, quando sentivamo parlare di passeggeri indisciplinati, il nostro pensiero si volgeva immediatamente ai passeggeri degli aerei, che spesso salgono agli onori della cronaca (mondiale!) per comportamenti tutt'altro che *politically correct*. È sta-

to, infatti, stimato (da Filippo Capuano nel suo libro *Passeggeri turbolenti: Misfatti ad alta quota*) che nel decennio compreso tra il 2007 e il 2017 si sono verificati a bordo più di sessantamila episodi di aggressioni, minacce e violenze a sfondo sessuale, al punto che alcune compagnie aeree esasperate hanno provato a contrastare tale fenomeno con addestramenti *ad hoc* per gli equipaggi.

Oggi, nell'era del tristemente celebre virus del Covid-19, anche alcuni passeggeri delle crociere hanno iniziato a fornire il proprio contributo in materia di atteggiamenti «*disruptive and unruly*».

Numerose testate giornalistiche, fra cui *La Repubblica*, hanno riportato il caso, risalente alla scorsa estate, di una famiglia italiana, composta da genitori e due figli, che, dopo essersi imbarcata in Liguria per una crociera, aveva deliberatamente scelto di allontanarsi dal proprio gruppo di crocieristi durante la seconda tappa a Napoli, in barba alle regole del Protocollo di salute e sicurezza, stilato dalla MSC Crociere nel rispetto della normativa anti-Covid, che prevedeva soltanto escursioni organizzate dalla compagnia e, pertanto, "protette". Protocollo che la famiglia conosceva molto bene, dal momento che era stata correttamente informata dal personale di bordo e dalla guida turistica. Al rientro sulla nave l'amara (inevitabile) sorpresa: la MSC Grandiosa negava l'autorizzazione all'imbarco e scaricava i bagagli, lasciando la famiglia a terra. A nulla servivano le giustificazioni fornite dalla coppia sul presunto malore di uno dei figli.

La vicenda inerisce all'assetto di diritti e doveri che scaturiscono dalla stipula di un contratto di crociera turistica, con il quale l'organizzatore della crociera si obbliga far godere ai crocieristi un viaggio di piacere, di solito circolare, su una nave dietro pagamento di un corrispettivo.

Con la conclusione di tale contratto il passeggero, versando il prezzo pattuito, acquista il diritto di fare una vacanza e, quindi, di ricevere dalla compagnia di crociera tutta una serie di prestazioni rivolte a tale scopo (cabina, vitto, spettacoli, escursioni, ecc.). Tuttavia, come sempre accade nella vita, accanto al piacere ... c'è anche il dovere. Infatti, costui, oltre a divertirsi e rilassarsi, deve pure rispettare le regole predisposte dalla compagnia stessa per garantire a tutti i partecipanti il corretto svolgimento del viaggio. Tanto più tali regole, ripetute allo sfinimento, fanno parte di un Protocollo nato per limitare il più possibile il rischio sanitario dovuto a una pandemia in corso!

Secondo le condizioni generali di vendita del pacchetto turistico, offerto da parte di MSC Crociere con la conclusione del contratto di crociera, il passeggero deve astenersi «da qualsiasi comportamento in grado di compromettere o anche solo ridurre la sicurezza, la tranquillità e il divertimento

degli altri Passeggeri a bordo». E proprio in materia di sicurezza, anzi di sanità pubblica, la MSC è recentemente intervenuta per via del Covid-19, implementando le misure che i crocieristi devono osservare «dal momento della conferma fino allo sbarco dalla nave, [...] con l'obiettivo primario di garantire [...] la salute [...] durante la crociera».

Tra queste particolare rilievo assumono le nuove modalità di svolgimento delle escursioni, secondo cui i passeggeri, dopo essere scesi dalla nave, non possono allontanarsi dal proprio gruppo, capeggiato da guide turistiche e autisti freschi di tampone (ovviamente negativo). Ma la famiglia di crocieristi in questione, una volta a terra, non ha probabilmente resistito al richiamo della sirena Parthenope, pensando bene di non aver bisogno di ciceroni. Peccato che la scelta di visitare Napoli in solitaria fosse contraria alle regole anti-Covid dell'organizzatore e, dunque, potenzialmente idonea a generare un contagio incontrollabile fra i passeggeri, una volta risaliti sulla nave.

Per questi motivi, più che legittimi, al ritorno dalla gita la famiglia non è stata imbarcata di nuovo, ma ha dovuto dire addio al proprio viaggio, probabilmente già pagato, senza neppure la possibilità di richiedere indietro quanto versato. Infatti, tra le integrazioni delle condizioni generali di vendita, dovute al Covid-19, rientra anche il diritto della Compagnia di lasciare a terra coloro che non si sono attenuti in modo scrupoloso alle misure in esame, poste nel rispetto delle norme sanitarie nazionali e internazionali. Si tratta del cosiddetto sbarco per ragioni sanitarie, che viene disposto dal comandante della nave in virtù degli ampi poteri di polizia dovuti al suo ruolo di capo della spedizione (art. 192 c. nav.).

Il comandante della nave, infatti, essendo il primo nella gerarchia di bordo, diviene titolare di una serie di poteri (di polizia, disciplinari, come capo della comunità viaggiante), che gli permettono di regolare la convivenza "forzata" fra crocieristi. Secondo la dottrina, egli assume le vesti di esercente privato di una pubblica funzione.

Anche qualora si volesse dare credito alla ricostruzione offerta dalla famiglia, secondo cui l'allontanamento dal gruppo era dipeso dall'improvviso malore di uno dei figli, la sostanza (giuridica) dei fatti non cambia.

Esiste, allora, una situazione che, se verificatasi in concreto, avrebbe potuto "scagionare" la famiglia dalla colpevole violazione delle regole anti-Covid, fermo restando lo sbarco legittimo? Forse sì. Con riferimento alla nozione di circostanze inevitabili e straordinarie ex art. 35 del codice del turismo, l'accadimento, durante l'escursione, di un evento estraneo alla sfera soggettiva dei turisti ed eccezionale sarebbe stato idoneo a giustificare l'allontanamento dal gruppo.

Del tipo? Beh, i fatti sono avvenuti nella città dei miracoli e dei misteri, del sacro e del profano, che, all'ombra del Vesuvio, ha ospitato e continua ospitare il temuto coccodrillo del Maschio Angioino, gli irriverenti munacielli, maghi e templari, santi e circoli esoterici ... Che ne dite di un'inattesa liquefazione del prezioso sangue di San Gennaro o del ritorno del coraggioso Niccolò Pesce?

ELENA NIGRO



**Il diritto dei trasporti è sempre più sconosciuto** — Il Tribunale di Civitavecchia, nella sentenza del 10 gennaio 2020 n. 33, dimostra di ignorare il codice della navigazione.

La passeggera di un volo Palermo-Roma subì, a suo dire, il furto di gioielli contenuti nella valigia spedita in stiva. Citò pertanto in giudizio il vettore Alitalia per sentirlo condannare al risarcimento dei preziosi, il cui valore fu quantificato in € 50.000.

Di fronte al Tribunale di Civitavecchia l'attrice invocò l'applicazione della Convenzione di Montreal del 1999. La convenuta contestò la fondatezza della domanda e, in subordine, invocò il limite risarcitorio previsto nell'art. 22 della Convenzione di Montreal.

Nella sentenza resa il 10 gennaio 2020 n. 33, il giudice si pone in primo luogo, com'è giusto, il problema della legge applicabile al caso. Vale la pena riprodurre le sue parole: «Va anzitutto premesso che la fattispecie non rientra nell'ambito di applicazione della Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999 in materia di trasporto aereo internazionale, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge n. 12 del 2004, la quale si applica unicamente in caso di trasporto in cui il luogo di partenza e il luogo di arrivo sono situati sul territorio di due Stati diversi, oppure sul territorio di un medesimo Stato qualora sia previsto uno scalo sul territorio di un altro Stato. Nel caso di specie, invece, non è presente alcun elemento di internazionalità del trasporto, che si è verificato all'interno dello Stato Italiano e senza alcuno scalo. La fattispecie va quindi esaminata alla luce dell'art. 1681 c.c., il quale prevede che "il vettore risponde dei sinistri che colpiscono la persona del viaggiatore durante il viaggio e della perdita o dell'avaria delle cose che il viaggiatore porta con sé, se non prova di aver adottato tutte le misure idonee ad evitare il danno"».

Il nostro lettore esperto non ha bisogno di commento. Probabilmente è accaduto che, vantata dall'attore l'applicabilità della Convenzione, il giudice



la sia andata a leggere ed abbia verificato che essa si applica solo ai trasporti internazionali. A questo punto che cosa avrebbe dovuto fare il giudice? Applicare la normativa nazionale che regola il trasporto aereo di persone, che è contenuta nel codice della navigazione, e specificamente l'art. 941. Ma evidentemente il giudice ignorava l'esistenza di un codice della navigazione ed ha applicato l'art. 1681 del codice civile a un trasporto aereo.

Che dire? È un'altra perla che si aggiunge al mio scritto *Il diritto dei trasporti, questo sconosciuto* (in *Dir. trasp.* 2015, 763). Con l'aggravante che il Tribunale di Civitavecchia, per ragioni di competenza, è spesso investito di questioni riguardanti il trasporto aereo.

L.T.

# giurisprudenza al vaglio

## CORTE COSTITUZIONALE 18 APRILE 2019 N. 94

Pres. LATTANZI - Est. NAPOLITANO  
*Presidente del Consiglio dei ministri* (avv. St. E. De Giovanni)  
*c. Regione Molise* (avv. A. Galasso)

### **Demanio - Demanio marittimo - Procedimento di consegna ex art. 34 c. nav. - Parere di competenza della Regione Molise - Illegittimità costituzionale.**



RIASSUNTO DEI FATTI — La Regione Molise emanò la l. reg. 5 maggio 2006 n. 5 recante disciplina delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e zone del mare territoriale. L'art. 6, comma 1, lett. *a*, numero 2, l. reg. Molise 30 gennaio 2018 n. 2 (legge di stabilità regionale 2018) aggiunse all'art. 4, comma 1, della citata l. reg. 5/2006, la lett. *o-bis*, che prevede il parere regionale preventivo da richiedersi nei procedimenti di rilascio di concessioni demaniali marittime ex art. 36 c. nav., variazioni al contenuto delle stesse ex art. 24 reg. nav. mar. rilasciati dai Comuni e consegne ex art. 34 c. nav. Il Presidente del Consiglio dei ministri sollevò questione di legittimità costituzionale, con riferimento all'art. 117, comma 2, lett. *l*, cost., in relazione all'art. 6, comma 1, lett. *a*, numero 2, l. reg. Molise 2/2018 solo per la parte in cui è prescritto un parere regionale nei procedimenti di consegne di cui all'art 34 c. nav.

*La titolarità, in capo alla Regione Molise, di funzioni legislative e amministrative in materia di beni del demanio marittimo non può incidere sulle facoltà che spettano allo Stato in quanto proprietario. La disciplina degli aspetti dominicali del demanio statale rientra nell'ordinamento civile di esclusiva competenza dello Stato* <sup>(1)</sup>.

CONSIDERATO IN DIRITTO — 1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli art. 1 e 6, comma 1, lett. *a*, numero 2, l. reg. Molise 30 gennaio 2018 n. 2 (legge di stabilità regionale 2018), in riferimento, rispettivamente, all'art. 117, comma 3, e all'art. 117, comma 2, lett. *l*, cost. «*omissis*».

<sup>(1)</sup> V. la nota di L. Salvatori, a p. 592.

3. — La seconda questione promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri ha a oggetto l'art. 6 l. reg. Molise 2/2018. In particolare, è impugnato l'art. 6, comma 1, lett. *a*, numero 2, il quale — introducendo la lett. *o-bis* all'art. 4, comma 1, l. reg. Molise 5 maggio 2006 n. 5 (disciplina delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale) — ha aggiunto alle funzioni spettanti alla Regione in materia di demanio marittimo anche quella di esprimere «parere regionale preventivo da richiedersi nei procedimenti di rilascio di concessioni demaniali marittime *ex art. 36 c. nav.*, variazioni al contenuto delle stesse *ex art. 24 reg. nav. mar.* rilasciati dai Comuni e consegne *ex art. 34 c. nav.*».

Dal ricorso si deduce che il Presidente del Consiglio dei ministri non impugna per intero la disposizione ma solo la parte di essa in cui è prescritto un parere regionale «anche nei procedimenti di cui all'art. 34 c. nav.», sull'assunto che la norma impugnata intervenga «su funzioni proprie esclusive dello Stato arrecando un *vulnus* alle prerogative dominicali di questo sui beni che fanno parte del demanio marittimo», con conseguente violazione dell'art. 117, comma 2, lett. *l*, cost., che riserva alla competenza legislativa statale la materia «ordinamento civile».

La resistente si difende chiedendo che l'eventuale pronuncia di incostituzionalità riguardi solo la parte della lett. *o-bis* in cui è previsto il parere regionale preventivo nei procedimenti di consegna *ex art. 34 r.d. 30 marzo 1942 n. 327*, recante «codice della navigazione».

3.1 — Preliminarmente, occorre definire l'ambito applicativo della norma impugnata, che va circoscritto alla previsione di un «parere regionale preventivo da richiedersi nei procedimenti [relativi alle] consegne *ex articolo 34 c. nav.*».

Il citato art. 34 c. nav. prevede che «[c]on provvedimento del Ministro per le comunicazioni su richiesta dell'amministrazione statale, regionale o dell'ente locale competente, determinate parti del demanio marittimo possono essere destinate ad altri usi pubblici, cessati i quali riprendono la loro destinazione normale». Esso disciplina dunque l'istituto della consegna in uso gratuito, per la cui applicazione devono ricorrere tre requisiti: 1) l'esistenza di una parte di demanio marittimo e quindi l'assolvimento di funzioni di pubblica utilità da parte di un'amministrazione statale, regionale o dell'ente locale; 2) la temporaneità della destinazione e quindi dell'utilizzo; 3) la destinazione ad altro uso pubblico e quindi l'assenza di uno scopo lucrativo.

L'art. 36, comma 1, d.P.R. 15 febbraio 1952 n. 328, recante «approvazione del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione (navigazione marittima)», stabilisce a sua volta che «[l]a destinazione temporanea ad altri usi pubblici nell'interesse di altre amministrazioni dello Stato di determinate parti del demanio marittimo, di cui all'art. 34 del codice, è autorizzata dal Ministro per la marina mercantile e consta da processo verbale di consegna redatto dal capo del compartimento. Essa, salvo per i porti di cui all'art. 19 del codice, non importa corresponsione di canone». Il comma terzo del medesimo art. 36 stabilisce, infine, che «[l]'eventuale utilizzazione da parte di terzi di beni demaniali compresi nelle zone consegnate ad altre amministrazioni in dipendenza del presente articolo, è disciplinata a norma dell'art. 36 del codice dall'autorità marittima mercantile, sentita l'amministrazione consegnataria. L'autorità marittima mercantile in ogni caso esercita sui beni stessi i poteri di polizia ai sensi dell'art. 30 del codice».

La descritta disciplina del procedimento di consegna costituisce espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella regolazione degli aspetti dominicali del demanio marittimo, in quanto rientranti nella materia dell'«ordinamento civile», come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale (tra le più recenti, sentenze C. cost. 21 luglio 1995 n. 343, C. cost. 9 maggio 2003 n. 150, C. cost. 28 luglio 2004 n. 286, C. cost. 29 dicembre 2004 n. 427, C. cost. 11 aprile 2008 n. 94, C. cost. 15 aprile 2008 n. 102, C. cost. 14 novembre 2008 n. 370, C. cost. 14 febbraio 2013 n. 22). Ne consegue che la norma regionale impugnata, nella parte in cui introduce nel procedimento di consegna *ex art. 34 c. nav.* un parere preventivo della Regione — che, tra l'altro, potrebbe coincidere con l'amministrazione richiedente la consegna —, invade l'ambito riservato al legislatore statale nella definizione degli aspetti dominicali del regime dei beni del demanio marittimo.

È dunque fondata, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. l, cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lett. a, numero 2, l. reg. Molise 2/2018 nella parte in cui aggiunge la lett. *o-bis* all'art. 4, comma 1, l. reg. Molise 5/2006, limitatamente alle parole «e consegne *ex art. 34 c. nav.*», contenute nella citata lett. *o-bis*.

### Poteri dominicali e leale collaborazione.

La sentenza ripropone, nell'ambito del conferimento <sup>(1)</sup> delle funzioni amministrative <sup>(2)</sup> sul demanio marittimo, la questione dei poteri dominicali.

Le incertezze interpretative sulla separazione tra funzioni delegate e competenze ascritte allo Stato hanno dominato il campo fin dalla delega <sup>(3)</sup> dell'art. 59 d.P.R. 616/1977; erano, infatti, esclusi gli aspetti dominicali <sup>(4)</sup> relativi alla configurazione giuridica del demanio.

In tale direzione, la Consulta <sup>(5)</sup> ha sempre precisato che la demanialità — quale regime della proprietà pubblica — rientra nella materia dell'ordi-

---

<sup>(1)</sup> C. ANGELONE, *Regioni e demanio marittimo*, Milano, 1999, 11 e *La gestione del demanio marittimo dallo Stato, alle Regioni, ai Comuni*, Milano, 2002, 21; R. TRANQUILLI LEALI, *Regioni e demanio marittimo*, Milano, 1999, 101; L. SALVATORI, *Riparto di competenze Stato-Regioni, nota di commento a sentenze della Corte costituzionale n. 89 del 6 marzo 2006 e n. 90 del 10 marzo 2006*, in *Orientamenti di Giur. marchigiana, Riv. quadr. Consiglio dell'ordine degli avvocati di Ancona* 2007, 241 e *La gestione del demanio marittimo nella regione Sardegna e il principio di adeguatezza funzionale* (nota a TAR Sardegna 24 novembre 2006 n. 2443), in *Dir. trasp.* 2008, 193; M. OLIVI, *Il demanio marittimo tra Stato e autonomie territoriali: titolarità del bene e titolarità delle funzioni* (nota a Corte Cost. 10 marzo 2006 n. 89 e C. Cost. 10 marzo 2006, n. 90), in *Foro Amm. C.D.S.* 2006, 2423.

<sup>(2)</sup> Non vi è concordanza sulla competenza statale di alcuni istituti. A. D'AMICO CERVETTI, *Demanio marittimo ed assetto del territorio*, Milano, 1983, 234, ritiene delegate tutte le funzioni amministrative, a eccezione di quelle tassativamente previste dell'art. 59, comma 1, parte seconda, d.P.R. 616/1977. Per M. CASANOVA, *Demanio marittimo e poteri locali*, Milano, 1986, 136, sono di competenza statale anche i provvedimenti perseguibili con l'azione di nuova opera.

<sup>(3)</sup> M. CASANOVA, *ult. cit.*, 137, afferma che «la linea di discriminazione sia data dall'esercizio delle funzioni collegate al diritto di proprietà sul bene demaniale che permangono conseguentemente in capo allo Stato non presentando una relazione con le finalità turistico-ricreativo, per le quali la delega è stata conferita alle Regioni».

<sup>(4)</sup> L'Avvocatura gen. Stato, con nota 29 dicembre 1978 n. 29954, rilevava escluse dalla delega «le funzioni amministrative che concernono la tutela, la modificazione o la trasformazione dei beni demaniali». In tal senso la Presidenza del Consiglio dei ministri-Ufficio coordinamento legislativo-con nota 5 febbraio 1980 n. 66500/36.5.

<sup>(5)</sup> C. cost. 9 maggio 2003 n. 150; C. cost. 6 marzo 2007 n. 88; C. cost. 11 aprile 2008 n. 94; C. cost. 15 aprile 2008 n. 102; C. cost. 29 dicembre 2004 n. 427, ove si è precisato che «la competenza della Regione nella materia non può incidere sulle facoltà che spettano allo Stato in quanto proprietario. Queste infatti precedono logicamente la ripartizione delle competenze ed ineriscono alla capacità giuridica dell'ente secondo i principi dell'ordinamento civile»; C. cost. 28 giugno 2006 n. 246, con nota di G. DI COSIMO, *Norme cedevoli: un genere, due specie*, in *Le Regioni* 2007, 167 e con nota di A. RUGGIERI, *La Corte, i regolamenti di autonomia locale e le oscillazioni della logica sistemica (a «prima lettura» di Corte Costituzionale n. 246 del 2006)*, ivi, 172; Sulla determinazione e percezione in capo allo Stato del canone, C. cost. 21 luglio 1995 n. 343, con nota di S. BEVILACQUA, *In tema di competenze della Regione sarda, in materia di pesca e delle correlate concessioni demaniali marittime*, in *Dir. trasp.* 1996, 182.

namento civile, di esclusiva competenza dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. l, cost.; la disciplina dell'uso del demanio è distinta dai poteri dominicali e dalla potestà impositiva dei canoni <sup>(6)</sup>.

Questa interpretazione è fondata sul rapporto di appartenenza <sup>(7)</sup> del demanio allo Stato secondo gli schemi della proprietà privata <sup>(8)</sup>; considera il demanio marittimo — delineato dagli art. 822 c.c. e 28 c. nav. <sup>(9)</sup> — come una categoria giuridica autonoma di situazione caratterizzata dall'uso generale e diretto da parte dello Stato <sup>(10)</sup>.

La peculiarità del regime giuridico si configura nell'utilità astratta della collettività e nella necessaria strumentalità tesa a soddisfare le esigenze dell'amministrazione pubblica per l'assolvimento delle proprie funzioni.

Il collegamento strumentale fra il bene demaniale e l'esercizio dell'esclusiva competenza statale, finalizzata a curare in concreto i pubblici interessi indivisibili a dimensione nazionale <sup>(11)</sup>, è stato sempre indice della necessaria appartenenza allo Stato <sup>(12)</sup>.

Sulla distinzione tra l'esercizio delle funzioni amministrative e i poteri dominicali, anche dopo la legge cost. n. 3/2001, non vi è stata univocità <sup>(13)</sup>,

<sup>(6)</sup> C. ANGELONE, *Regioni e demanio marittimo*, Milano, 1999, 25, ritiene problematica la scissione di funzioni, perché lo Stato determinerebbe, applicherebbe e percepirebbe il canone, mentre tutte le componenti condizionanti detto canone sarebbero considerate dalla Regione.

<sup>(7)</sup> R. NICOLÒ, *Istituzioni di diritto privato*, Milano, 1962, 19; G. DI GIANDOMENICO, *La nuova problematica giuridica dei porti turistici*, Milano, 2004, 69; F. CHIAROTTI, *Appartenenza*, in *Enc. dir.* II/1958, 702. Secondo F. GALGANO, *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, 1999, 95, lo Stato tutela il demanio con rimedi di diritto privato e di diritto pubblico.

<sup>(8)</sup> G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1958, 10.

<sup>(9)</sup> P. VIRGA, *Diritto Amministrativo. I principi*, Milano, 1995, 387.

<sup>(10)</sup> A.M. SANDULLI, *Beni pubblici*, in *Enc. dir.* V/1958, 277, secondo cui il diritto di proprietà pubblica sui beni demaniali marittimi si manifesta mediante uso diretto, uso generale e uso particolare; A. XERRI, *Per una comune cultura dell'acqua: proprietà e gestione dei beni del demanio marittimo*, in *Dir. mar.* 2011, 398, 400 ritiene la tripartizione degli usi incongruente, in quanto gli usi eccezionali sono usi ordinari particolari.

<sup>(11)</sup> S. CASSESE, *I beni pubblici — Circolazione e tutela*, Milano, 1969, 147.

<sup>(12)</sup> G. ZANOBINI, *op. cit.*, 296.

<sup>(13)</sup> L'uso dei termini funzione, funzione amministrativa e funzioni non è univoco. S. CASSESE, *Le basi del Diritto Amministrativo*, Milano, 2000, 121, indica sei significati di funzione. G. ZANOBINI, *op. cit.*, 12, sottolinea il carattere dell'immediatezza della funzione, che rappresenta la sfera della sovranità dello Stato; M.S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, Milano, 1988, 449, chiarisce che l'insieme degli apparati amministrativi svolgono numerose distinte attività che sono tutte funzioni; C. VITTA, *Diritto amministrativo*, I, Torino, 1962, 5, ritiene che nella funzione amministrativa si con-

nonostante gli sforzi interpretativi dei Giudici di Palazzo Spada<sup>(14)</sup>. In alcuni casi, si è affermata l'esclusiva titolarità statale sui poteri dominicali<sup>(15)</sup>; in altri, si è esclusa la competenza in nome del generale conferimento di funzioni<sup>(16)</sup>.

La permanenza del giusromanistico parallelismo tra titolarità del bene e titolarità delle funzioni esercitate, infatti, non consentirebbe lo sviluppo in chiave propositiva dei beni marittimi.

La stessa astratta possibilità della fruizione collettiva del demanio<sup>(17)</sup> legata alle libertà di stampo ottocentesco si può definire superata dalla massiva utilizzazione turistico-ricreativa<sup>(18)</sup>, ma ancor più da una utilizzazione legata allo sviluppo della persona; la strumentalità funzionale del demanio si è integrata in favore degli interessi trasversali dello Stato-comunità.

Questi ultimi, seppure ancora in competizione con gli interessi normativi dello Stato-persona<sup>(19)</sup>, senza dubbio sono stati di impulso per l'imple-

---

traddistinguono la funzione di polizia con la denominazione di amministrazione giuridica, contrapposta alla funzione di promozione del benessere pubblico, cui si applica la denominazione di amministrazione sociale.

(14) Cons. St. Comm. speciale 12 aprile 2012 n. 1808 fa il punto sul delicato tema del riparto di competenze e funzioni in materia di demanio marittimo.

(15) L. SALVATORI, *Riparto*, cit., 241, precisa che «non sembra consentito affermare una necessaria prevalenza di una funzione soltanto locale del demanio marittimo, tale da condurre a un'estromissione dello Stato, con la correlativa modificazione della sistemazione giuridica del demanio marittimo. Anzi la permanenza della titolarità dello Stato consente non soltanto un maggiore e più proficuo perseguimento dell'interesse pubblico generale, nel rispetto della funzione assoluta dai beni demaniali marittimi, ma anche una unitaria disciplina, che, nel contempo, finisce per garantire una più corretta ed equa fruizione da parte della collettività e, quindi, una più idonea destinazione dei beni alla soddisfazione di interessi pubblici, peraltro, anche locali».

(16) G. REALE, *Titolarietà del demanio marittimo e conflitto di attribuzioni tra Stato e Regione in tema di relativi rapporti concessori, alla luce della L. cost. 18 ottobre 2001 n. 3*, in *Dir. trasp.* 2004, 139.

(17) M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma, 1963, 35, ha parlato di beni che rendono servizi indivisibili per natura. Sul punto N. GRECO, *Proprietà pubblica e gestione delle coste*, Roma, 1973, 38, ha chiarito che il crescente sviluppo dell'economia del mare ha determinato «un fenomeno per così dire, di assalto del demanio marittimo medesimo, che non può non assimilarsi o almeno paragonarsi a quello verificatosi un secolo fa nei confronti degli altri beni demaniali».

(18) L. ANCIS-M. DEIANA, *Il demanio marittimo a finalità turistica*, in V. FRANCESCHELLI-F. MORANDI (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*, Torino, 2007, 212; L. ANCIS, *Tendenze evolutive delle concessioni turistico-ricreative sul demanio marittimo*, in *Dir. trasp.* 2006, 157.

(19) L. SALVATORI, *Sulla nozione costituzionalmente orientata delle valli da pesca della laguna di Venezia* (nota a Cass. 14 febbraio 2011 n. 3665), in *Dir. trasp.* 2011, 935, 936.

mentazione di politiche pubbliche incentrate su un continuo dialogo tra più soggetti interessati, sia istituzionali che di categoria.

Il riflesso di questo complesso intreccio di interessi ha creato e consolidato un nuovo modello di allocazione complessiva delle attribuzioni pubbliche, legislative e amministrative; un modello che, tendendo a edulcorare il rigore statico dei pertinenti enunciati costituzionali, ha fatto emergere un sistema collaborativo tra Stato, Regioni ed Enti locali.

Questa prospettiva incontra, però, il limite costituzionale della competenza esclusiva dello Stato in caso di prevalenza di interessi di carattere unitario.

La fattispecie si configura proprio nell'istituto della consegna di cui all'art. 34 c. nav. <sup>(20)</sup>, utilizzato per destinare il demanio a usi pubblici diversi da quelli del mare o per interventi di modifica dello stato dei luoghi <sup>(21)</sup>, non compromissivi della funzione del regime demaniale.

La previsione di un parere preventivo alla consegna da parte della Regione è, quindi, preclusa, in quanto invasiva della competenza statale.

Tale ultima considerazione non esclude, tuttavia, che la competenza statale deve essere esercitata sempre nel rispetto del principio di leale collaborazione <sup>(22)</sup>, in quanto la consegna può incidere sulle scelte gestionali delle

---

<sup>(20)</sup> Con l'istituto della consegna lo Stato cura gli interessi pubblici indivisibili a dimensione nazionale, attraverso il collegamento strumentale fra i beni demaniali e l'esercizio delle funzioni di cui esso stesso è esclusivo titolare. L'art. 34 c. nav., tuttavia, è stato modificato dall'art. 1, comma 40, legge n. 308/2004, che ha esteso la possibilità di utilizzare l'istituto anche alle Autonomie territoriali. Secondo il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nell'architettura della disposizione e nella sua stessa ispirazione finalistica, il riferimento alla Amministrazione statale deve essere ormai inteso in senso oggettivo-funzionale, dovendo focalizzarsi l'attenzione alla natura delle funzioni istituzionalmente svolte dal soggetto giuridico richiedente, piuttosto che alla sua natura giuridica e al relativo inquadramento nell'apparato statale in senso stretto. Sulla permanenza in capo allo Stato dell'istituto della consegna, il Ministero si è espresso più volte: nota 16 febbraio 2007 n. 1634, circ. 7 maggio 2008 n. 5291, nota 18 dicembre 2009 n. 16140 e nota 24 marzo 2011 n. 4347. La circ. 4 marzo 2008 n. 2592, a firma congiunta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dell'Agenzia del territorio e dell'Agenzia del demanio, è relativa alle modalità operative per la generazione dei dati di aggiornamento e di allestimento dei sistemi informativi relativi al demanio marittimo.

<sup>(21)</sup> Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con nota 24 marzo 2011 n. 4347, ha ritenuto che per lavori e interventi sul demanio marittimo di competenza regionale «gli Enti gestori possano operare senza dover rilasciare a se stessi appositi titoli concessori o attendere la consegna delle aree demaniali marittime interessate, tutte le volte in cui le opere da eseguire non importino innovazioni dello stato dei luoghi tali da incidere sui poteri dominicali ancora ascritti alla Amministrazione statale».

<sup>(22)</sup> Corte cost. 8 luglio 2004 n. 233, in *Le Regioni* 2004, 1391; C. cost. 28 dicembre 2001 n. 437, con nota di P. CAROZZA, *Gli accordi tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del «sistema delle Conferenze»?*, in *Le Regioni* 2002, 1169.



Autonomie territoriali e avere riflessi ed effetti sulle concessioni demaniali marittime di privati <sup>(23)</sup>.

La linea di confine tra le competenze, estremamente mobile per l'intreccio degli interessi sottesi <sup>(24)</sup>, impone di non lasciare fuori la comunità locale interessata dal regime di consegna, in connessione con il complesso delle scelte globali statali <sup>(25)</sup>; l'interessamento in via consultiva delle Regioni e dei Comuni è auspicabile.

La scissione tra soggetto proprietario del demanio e soggetto regolatore degli usi deve essere interpretata con una lettura dinamica del principio di sussidiarietà <sup>(26)</sup> e dell'equiparazione dello Stato e delle Autonomie territoriali (art. 114 cost.), quali elementi costitutivi della Repubblica nello spirito del carattere federalista dell'art. 118 cost.

La proprietà collettiva statale del demanio non è destinata a durare nel tempo solo per un mero criterio formale di intestazione della proprietà e per un regime di appartenenza totalmente svuotato dei propri contenuti relativi ai poteri di dominio.

I poteri dominicali in capo allo Stato devono ormai radicarsi in regole di imputazione legate al profilo funzionale dei beni demaniali permeate dal principio di leale collaborazione, il quale, però, non deve rimanere una grida di manzoniana memoria, bensì deve avere una implementazione sinergica e concreta da parte della *governance* centrale e territoriale.

La leale collaborazione istituzionale rafforza la valenza costituzionale del demanio marittimo come proprietà collettiva e lo qualifica come teatro della sovranità popolare, come il territorio per eccellenza, come elemento costitutivo dello Stato.

Con una opportuna interpretazione non in senso meramente spaziale, ma storica, il demanio marittimo non sarà esclusivamente strumentale alle

---

<sup>(23)</sup> TAR Calabria 21 dicembre 2004 n. 2439. Il Giudice amministrativo calabrese ha chiarito che «spetta ad altri soggetti, segnatamente al Comune di Crotona, l'adozione delle competenti determinazioni in ordine agli effetti ed alle conseguenze della segnalata consegna di bene demaniale marittimo ad altra amministrazione dello Stato sulle concessioni in essere del bene medesimo. La stessa Capitaneria di Porto segnala come potrebbero addirittura essere consentiti eventuali rinnovi delle concessioni solo per periodi limitati».

<sup>(24)</sup> M.L. CORBINO, *Il demanio marittimo. Nuovi profili funzionali*, Milano, 1990, 179 ritiene che il demanio marittimo abbia assunto una progressiva «poliedricità funzionale».

<sup>(25)</sup> C. cost. 1 febbraio 2006 n. 31 ha precisato che i beni pubblici sono «destinati, per loro natura, a soddisfare interessi ricadenti negli ambiti di competenza di diversi Enti preposti dalla Costituzione e dalla Legge al governo del territorio. Il concreto regime giuridico di un bene appartenente al demanio o al patrimonio dello Stato o di altri Enti pubblici è la risultante di un intreccio di potestà pubbliche, che sottendono altrettanti interessi meritevoli di tutela delle comunità amministrative».

<sup>(26)</sup> MARCO OLIVI, *op. cit.*, 2438.

---

autarchie statali e funzionale agli usi pubblici del mare, ma si connoterà per i propri elementi culturali, assurgendo a chiave di ricerca della comune identità del nostro Paese.

L'unica possibilità nel futuro di ascrivere l'appartenenza del demanio marittimo esclusivamente allo Stato si ravvisa in una interpretazione costituzionalmente orientata non soltanto secondo la costituzione formale, ma anche secondo la costituzione materiale fondante valori comuni per tutti i livelli di governo della Repubblica.

LEONELLO SALVATORI



## CORTE COSTITUZIONALE 26 MARZO 2020 N. 56

Pres. CARTABIA - Est. DE PRETIS  
Regione Calabria (avv. D. Verbaro)  
c. *Presidente del Consiglio dei Ministri* (avv. Stato G. Bacosi)

**Servizi di trasporto - Noleggio con conducente - Nuovo regime di cui al d.l. 135/2018 - Obbligo di iniziare e terminare il servizio presso le rimesse, con ritorno alle stesse - Violazione dei limiti alla competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale parziale.**



**Servizi di trasporto - Noleggio con conducente - Nuovo regime di cui al d.l. 135/2018 - Limitate deroghe all'obbligo di iniziare e terminare il servizio presso le rimesse, con ritorno alle stesse - Violazione dei limiti posti alla competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale parziale.**

**Servizi di trasporto - Noleggio con conducente - Nuovo regime di cui al d.l. 135/2018 - Obbligo di ricevere le richieste e le prenotazioni presso la rimessa o la sede, anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici; obbligo di compilare e tenere a bordo un foglio di servizio; divieto temporaneo di nuove licenze, fino alla piena operatività del registro informatico pubblico nazionale delle imprese di settore - Violazione dei limiti alla competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e della competenza esclusiva regionale in materia di trasporto pubblico locale - Non fondatezza della questione.**

**Servizi di trasporto - Noleggio con conducente - Nuovo regime di cui al d.l. 135/2018 - Possibilità per il vettore di disporre di ulteriori rimesse nel territorio di altri Comuni della medesima Provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione - Termine del 28 febbraio 2019 per il raggiungimento di una «diversa intesa» in sede di Conferenza unificata - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione - Non fondatezza della questione.**

RIASSUNTO DEI FATTI — Con l'art. 10-*bis*, del d.l. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito con modificazioni dalla l. 11 febbraio 2019, n. 12 (recante «Disposizioni urgenti in

materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione»), è stata riformata la disciplina in tema di trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea di cui alla l. 15 gennaio 1992, n. 21. Con ricorso notificato in data 12-19 aprile 2019, la Regione Calabria ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis, commi 1, lett. a, b, e e f, 6, 7, 8 e 9 del d.l. 14 dicembre 2018 n. 135, articolando cinque motivi di impugnazione. Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri che ha concluso per l'inammissibilità e comunque l'infondatezza delle questioni sollevate dalla ricorrente.

*In tema di noleggio con conducente, è costituzionalmente illegittimo l'art. 10-bis, comma 1, lett. e, del d.l. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, nella l. 11 febbraio 2019, n. 12, nella parte in cui ha sostituito il secondo periodo del comma 4 dell'art. 11 della l. 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea), ove prevede, a carico dell'operatore di noleggio con conducente, l'obbligo di ritorno presso la rimessa al termine di ciascun servizio, prima di iniziarne uno nuovo. La previsione di tale vincolo operativo da parte del legislatore statale si risolve, infatti, in un aggravio organizzativo e gestionale irragionevole, che non risulta altresì proporzionato rispetto all'obiettivo prefissato di assicurare che il servizio di trasporto sia rivolto a un'utenza specifica e non indifferenziata, violando, con ciò, i limiti all'esercizio competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e, cost. (1).*

*Per la loro stretta connessione all'obbligo di iniziare e terminare ogni viaggio presso la rimessa, sono illegittime le norme di cui al comma 1, lett. f, nella parte in cui ha aggiunto il comma 4-bis all'art. 11 della legge n. 21 del 1992, e il comma 9 dell'art. 10-bis del d.l. n. 135 del 2018, che derogano in casi particolari allo stesso obbligo (2).*

*Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis, commi 1, lett. a, b ed e, quest'ultima nella parte in cui ha sostituito il primo, terzo, quarto, quinto e sesto periodo del comma 4 dell'art. 11 della l. n. 21 del 1992, e 6, del d.l. n. 135 del 2018, promossa dalla Regione Calabria, in riferimento agli artt. 117, comma 2, lett. e, e comma 4, cost. La previsione, ad opera delle suddette norme, rispettivamente dell'obbligo a carico del vettore NCC di ricevere le richieste di prestazioni e le prenotazioni presso la sede o la rimessa, anche con l'utilizzo di strumenti tecnologici, dell'obbligo di compilare e tenere a bordo un «foglio di servizio», e del temporaneo divieto di rilascio di nuove autorizzazioni per il servizio di NCC fino alla piena operatività del registro informatico pubblico nazionale delle imprese del settore*

(istituito dall'art. 10-bis, comma 3, del medesimo d.l.) costituiscono misure non irragionevoli e non sproporzionate rispetto agli obiettivi perseguiti dal legislatore nazionale, nel quadro dell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e, cost. <sup>(3)</sup>.

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis, comma 1, lett. b, del d.l. n. 135/2018, promossa dalla Regione Calabria, in riferimento all'art. 120 cost., per contrasto con il principio di leale collaborazione. La previsione del termine del 28 febbraio 2019 per il l'eventuale raggiungimento, in sede di Conferenza unificata, di una «diversa intesa» sulla prevista possibilità che il vettore NCC disponga di ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione non è, infatti, volta a consentire al Governo di provvedere unilateralmente e automaticamente, in caso di mancata intesa entro detto termine, facendo prevalere la propria volontà, ma semplicemente quello di stabilire che entro un certo termine, ancorché molto breve, si possa, tramite un'intesa, modificare quanto previsto dalla disposizione impugnata; tale previsione è, inoltre, riconducibile a una scelta del legislatore statale adottata nella materia della «tutela della concorrenza», e non deriva da un vincolo di rispetto del principio di leale collaborazione <sup>(4)</sup>.

MOTIVI DELLA DECISIONE — 1. — La Regione Calabria ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis, commi 1, lettere a, b, e e f, 6, 7, 8 e 9, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12.

Le disposizioni impugnate introducono, insieme alle altre contenute nello stesso art. 10-bis, un nuovo regime dell'attività di noleggio con conducente (NCC).

1.1. — In via preliminare va ribadito quanto stabilito nell'ordinanza di cui è stata data lettura in udienza, allegata al presente provvedimento, sull'inammissibilità degli interventi *ad adiuvandum* della «Associazione EFFE SERVIZI» e della «CRONO Service società cooperativa», nonché degli interventi *ad opponendum* della «Fede-

---

<sup>(1-4)</sup>V. la nota di D. Casciano, a p. 624.

razione Nazionale UGL Taxi» (UGL TAXI), della «Associazione Tutela Legale Taxi», della «Federazione Taxi CISAL Provinciale Roma» (FEDERTAXI), della «ATI Taxi», della «TAM — Tassisti Artigiani Milanesi», della «ANAR — Associazione Nazionale Autonoleggiatori Riuniti», del «TAXIBLU — Consorzio Radiotaxi Satellitare società cooperativa» e dei rispettivi rappresentanti legali, in proprio, quali titolari di licenze per taxi e di autorizzazioni per il noleggio con conducente.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi, fermi restando per costoro, ove ne ricorrano i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili (*ex plurimis*, sentenze n. 5 del 2018 e allegata ordinanza letta all'udienza del 21 novembre 2017, n. 242, n. 110 e n. 63 del 2016, n. 251 e n. 118 del 2015, n. 278 del 2010; ordinanza n. 213 del 2019). Tale orientamento va tenuto fermo anche a seguito delle modifiche delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale apportate con la delibera di questa Corte dell'8 gennaio 2020 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 17 del 22 gennaio 2020), non incidendo esse sui requisiti di ammissibilità degli interventi nei giudizi in via principale.

2. — La Regione Calabria ha promosso cinque questioni.

La prima riguarda la violazione della competenza residuale delle regioni *ex art. 117*, quarto comma, della Costituzione, in materia di trasporto pubblico locale. Delle altre questioni, una evoca il principio di leale collaborazione desumibile dall'art. 120 Cost., mentre le rimanenti si riferiscono a parametri che non interessano il riparto di attribuzioni: si tratta (seguendo l'ordine dei motivi di ricorso) degli artt. 3, 9, 41 e 117, primo comma, cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 49, 56 e da 101 a 109 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130.

Come si desume dalle motivazioni del ricorso, le norme impugnate sono investite nella loro interezza solo dalle censure con cui è lamentata la lesione della competenza residuale regionale; le altre questioni hanno singolarmente oggetti più limitati.

Nell'intestazione e nel dispositivo del ricorso è indicato, tra i parametri violati, anche l'art. 118 cost., ma nella motivazione non se ne fa cenno, sicché in riferimento a esso l'impugnazione si deve ritenere inammissibile per totale carenza di motivazione.

3. — Per quello che qui rileva, l'attività di NCC è regolata dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea). Il testo vigente della legge n. 21 del 1992 è il risultato delle modifiche introdotte prima dall'art. 29, comma 1-*quater*, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2009, n. 14, e successivamente dall'art. 10-*bis* del d.l. n. 135 del 2018, impugnato in questa sede.

Se ne tratteggia di seguito una rapida sintesi, mentre si illustreranno poi nel dettaglio le singole disposizioni incise dalla normativa censurata.

All'art. 1, la legge n. 21 del 1992 identifica gli autoservizi pubblici non di linea in «quelli che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea [...] e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta» (comma 1). Lo stesso art. 1 stabilisce poi che «costituiscono autoservizi pubblici non di linea» i servizi di taxi e di NCC (comma 2).

Gli artt. 2 e 3 descrivono le caratteristiche di tali servizi.

Il servizio di taxi si rivolge a «una utenza indifferenziata», che richiede la prestazione in modo diretto grazie allo stazionamento in luogo pubblico dei mezzi, che devono essere distinguibili dagli altri autoveicoli; le tariffe sono determinate dagli organi competenti, che stabiliscono anche le modalità del servizio; il prelevamento dell'utente ovvero l'inizio del servizio «avvengono all'interno dell'area comunale o comprensoriale» (art. 2, comma 1). Nelle aree di riferimento, «la prestazione del servizio è obbligatoria» (comma 2).

Il servizio di NCC, alla luce della vigente formulazione dell'art. 3, si rivolge invece a una «utenza specifica», che «avanza, presso la sede o la rimessa, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici» (art. 3, comma 1). Lo stazionamento dei mezzi non deve avvenire sulla pubblica via, ma all'interno delle apposite rimesse (comma 2). La sede operativa del vettore e almeno una rimessa «devono essere situate nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione», con possibilità per il vettore «di disporre di ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area me-



tropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione, previa comunicazione ai comuni predetti» (comma 3).

A tali limitazioni si aggiungono gli obblighi previsti dall'art. 11 della legge n. 21 del 1992, che al comma 4 impone ai titolari delle autorizzazioni NCC di ricevere nuove prenotazioni presso la rimessa o la sede e di iniziare e terminare ogni singolo servizio presso le rimesse medesime, nonché di compilare e tenere un «foglio di servizio in formato elettronico» riportante i dati del servizio svolto.

Pur sottoposto a questi vincoli, il trasporto può avvenire senza limiti territoriali, come si desume dalla previsione, contenuta sempre al comma 4 dell'art. 11, secondo cui «[i]l prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche al di fuori della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione». Inoltre, a differenza del servizio taxi, non sono previsti obblighi tariffari (il corrispettivo è liberamente concordato) né di prestazione (la richiesta di trasporto può essere rifiutata).

La legge n. 21 del 1992 — che sin dal titolo si presenta come legge quadro in una materia, all'epoca, di potestà legislativa ripartita — riconosce poi in termini espliciti e ampi le competenze delle regioni in relazione agli autoservizi pubblici non di linea: «[l]e regioni esercitano le loro competenze in materia di trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e nel quadro dei principi fissati dalla presente legge» (art. 4, comma 1). In particolare, è previsto (art. 4, comma 2) che le regioni stabiliscano i criteri cui devono attenersi i comuni nel redigere i regolamenti sull'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea e che deleghino poi agli enti locali l'esercizio delle funzioni amministrative attuative.

I comuni provvedono a emanare tali regolamenti e a esercitare in concreto le funzioni amministrative concernenti il rilascio delle licenze taxi e delle autorizzazioni NCC e definiscono, nel contempo, il numero e la tipologia dei veicoli da adibire a tali servizi, le modalità di svolgimento e i criteri per la determinazione delle tariffe (art. 5).

L'art. 6 prescrive inoltre il conseguimento di un certificato di abilitazione professionale, nonché un esame da parte di un'apposita commissione regionale che verifica i requisiti di idoneità all'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea, con particolare riferimento alla conoscenza geografica e toponomastica. Il possesso del certificato e il superamento dell'esame consentono l'iscrizione al ruolo

dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, istituito presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, che costituisce presupposto indispensabile per ottenere le licenze e le autorizzazioni in materia.

La violazione di quanto disposto dagli artt. 3 e 11 è punita con la sospensione dal ruolo (di durata via via crescente in caso di progressiva recidiva) e con la cancellazione da esso alla quarta inosservanza (art. 11-*bis*).

3.1. — Come accennato, la disciplina del servizio di NCC contenuta nella legge n. 21 del 1992 è stata oggetto nel tempo di molteplici interventi.

In primo luogo, il citato d.l. n. 207 del 2008, all'art. 29, comma 1-*quater*, ha reso più stringenti i vincoli territoriali, aumentando anche i controlli sul loro rispetto e le sanzioni in caso di violazione. In particolare, sono stati introdotti a carico dei prestatori dei servizi di NCC: l'obbligo di avere la sede e la rimessa esclusivamente nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione; l'obbligo di iniziare ogni singolo servizio dalla rimessa e di ritornarvi al termine del servizio; l'obbligo di compilare e tenere il «foglio di servizio»; l'obbligo di sostare, a disposizione dell'utenza, esclusivamente all'interno della rimessa. È stato inoltre confermato l'obbligo già previsto dalla legge n. 21 del 1992 di effettuazione presso le rimesse delle prenotazioni di trasporto.

Questa disciplina non ha tuttavia avuto applicazione per molto tempo.

L'efficacia dell'art. 29, comma 1-*quater*, è stata dapprima sospesa sino al 31 marzo 2010 in attesa della ridefinizione della disciplina dettata dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di trasporto di persone mediante autoservizi non di linea (art. 7-*bis* del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario, convertito, con modificazioni, nella legge 9 aprile 2009, n. 33).

In seguito, perdurando la mancanza di tale «ridefinizione», l'art. 2, comma 3, del decreto-legge 25 marzo 2010 n. 40 (Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento

di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori), convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2010, n. 73, ha demandato a un decreto ministeriale, previa intesa con la Conferenza unificata, l'adozione di «urgenti disposizioni attuative, tese a impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia» e di indirizzi generali per l'attività di programmazione e pianificazione delle regioni ai fini del rilascio dei titoli autorizzativi da parte dei comuni. Tali misure non sono mai state emanate nonostante che, successivamente, il legislatore abbia più volte prorogato il termine per la loro adozione.

L'art. 10-*bis* del d.l. n. 135 del 2018, oggetto di impugnazione in questa sede, ha letteralmente e integralmente riprodotto le modifiche che, prima della scadenza dell'ultima proroga, erano state portate alla legge n. 21 del 1992 dall'art. 1 del decreto-legge 29 dicembre 2018, n. 143 (Disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea), non convertito.

Per meglio comprendere l'assetto normativo vigente, va precisato che l'art. 10-*bis* ha a sua volta abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2019, sia il comma 3 dell'art. 2 del d.l. n. 40 del 2010 (al comma 5), che l'art. 7-*bis* del d.l. n. 5 del 2009 (al comma 7), che avevano sospeso l'efficacia della più stringente disciplina dettata dall'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207 del 2008. Di conseguenza, dalla indicata data del 1° gennaio 2019 hanno acquistato efficacia le disposizioni modificative della legge n. 21 del 1992 introdotte dall'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207 del 2008, come ulteriormente modificate dall'art. 10-*bis* del d.l. n. 135 del 2018, mentre è venuta meno la previsione di «urgenti disposizioni attuative» dirette a contrastare il fenomeno dell'abusivismo, da adottare con decreto ministeriale.

3.2. — Come visto, la ricorrente impugna le seguenti parti dell'art. 10-*bis*: le lettere *a*, *b*, *e* e *f* del comma 1, nonché i commi 6, 7, 8 e 9. Prima di passare all'esame delle singole censure, conviene esaminare nel dettaglio il contenuto di tali disposizioni.

La lettera *a* del comma 1 modifica il comma 1 dell'art. 3 della legge n. 21 del 1992, che definisce le caratteristiche del servizio di NCC e le modalità di richiesta delle prestazioni, sostituendo le parole «presso la rimessa» con le seguenti: «presso la sede o la rimessa» e aggiungendo alla fine le parole «anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici».

La lettera *b* del comma 1 sostituisce integralmente il comma 3 dello stesso art. 3. Con tale intervento, il legislatore ha previsto, in primo luogo, che le prestazioni di NCC possano essere richieste dall'utenza, oltre che nella rimessa, anche presso la sede del vettore e ha specificato che le richieste possono avvenire anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici.

Il nuovo comma 3 dell'art. 3 ribadisce poi che la sede operativa del vettore NCC e (almeno) una rimessa devono essere situate nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione. La previsione si collega a quella dell'art. 8, comma 3, della stessa legge n. 21 del 1992 (come modificato dall'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207 del 2008 e non oggetto di impugnazione), alla cui stregua «per poter conseguire e mantenere l'autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente è obbligatoria la disponibilità, in base a valido titolo giuridico, di una sede, di una rimessa o di un pontile di attracco situati nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione».

È stata tuttavia introdotta la possibilità per il vettore di avere ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione, previa comunicazione ai comuni predetti e salvo diversa intesa raggiunta in Conferenza unificata entro il 28 febbraio 2019.

Con le descritte modifiche il legislatore del 2018, pur conservando vincoli territoriali nell'organizzazione del servizio di NCC, ha voluto introdurre elementi di flessibilità rispetto alla fisionomia «disegnata» nel 2008 con l'adozione del citato art. 29, comma 1-*quater*. Mentre in precedenza il vettore poteva ricevere la richiesta dell'utente solo presso la sede e lo stazionamento del mezzo doveva avvenire nell'unica rimessa a disposizione, ubicata esclusivamente nel territorio del comune che aveva rilasciato l'autorizzazione, la nuova disciplina consente al vettore di disporre di più rimesse situate in più comuni e di stazionare dunque in luoghi diversi, anche se sempre all'interno della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il comune che ha rilasciato l'autorizzazione.

Una deroga a tale disciplina è prevista, «in ragione delle specificità territoriali e delle carenze infrastrutturali», per la Sicilia e la Sardegna, dove «l'autorizzazione rilasciata in un comune della regione è valida sull'intero territorio regionale» e i vettori NCC, che devono avere «la sede operativa e almeno una rimessa» entro il territorio regionale (non già solo comunale), in tale stesso ambito possono sta-

zionare con il mezzo, ricevere le richieste e, come si vedrà, iniziare e terminare ogni singolo servizio.

La lettera *e* del comma 1 dell'art. 10-*bis* sostituisce il comma 4 dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992, già sostituito dall'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207 del 2008.

Dopo avere stabilito (in linea con il disposto dell'art. 3, comma 1) che «le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa o la sede, anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici» (primo periodo), il nuovo comma 4 prevede che l'inizio e il termine di ogni singolo servizio di NCC «devono avvenire presso le rimesse di cui all'articolo 3, comma 3, con ritorno alle stesse» (secondo periodo), mentre «[i]l prelievo e l'arrivo a destinazione dell'utente possono invece avvenire anche al di fuori della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione» (terzo periodo).

Rispetto al vincolo imposto dal previgente comma 4 — secondo il quale, in linea con l'ambito comunale della restrizione territoriale allora operante, «[l]l'inizio ed il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire alla rimessa, situata nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con ritorno alla stessa» — la norma allarga la sfera di potenziale operatività alla dimensione provinciale (o di area metropolitana). In coerenza con la possibilità di disporre di ulteriori rimesse introdotta dal nuovo comma 3 dell'art. 3 — che di fatto già autorizza il vettore a operare all'interno della provincia — l'inizio e la fine del servizio di NCC possono ora avvenire anche in rimesse situate in altri comuni della provincia (o dell'area metropolitana) di riferimento.

Il nuovo comma 4 mantiene anche l'obbligo del «foglio di servizio», ma ne impone la compilazione e la tenuta «in formato elettronico», demandando la definizione delle specifiche tecniche a un decreto ministeriale, in attesa del quale il foglio di servizio è sostituito da una versione cartacea.

La lettera *f* inserisce, dopo il comma 4 dell'art. 11, i commi 4-*bis* e 4-*ter*.

Il comma 4-*bis* prevede una deroga all'obbligo di rientro in rimessa dopo ogni servizio, consentendo di iniziare un nuovo trasporto anche senza il rientro in rimessa nel caso di più prenotazioni, oltre la prima, risultanti dal foglio di servizio, «con partenza o destinazione all'interno della provincia o dell'area metropolitana in cui

ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione». Una deroga più ampia è prevista a favore dei vettori operanti in Sicilia e Sardegna, per i quali «partenze e destinazioni possono ricadere entro l'intero territorio regionale».

Il nuovo comma 4-ter chiarisce infine che, fermo il divieto di sosta in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nei comuni ove sia esercitato il servizio di taxi (art. 11, comma 3), nel servizio di NCC «è in ogni caso consentita la fermata su suolo pubblico durante l'attesa del cliente che ha effettuato la prenotazione del servizio e nel corso dell'effettiva prestazione del servizio stesso».

Il comma 6 dell'art. 10-bis va letto insieme al comma 3 (non impugnato) dello stesso articolo, che prevede l'istituzione, entro un anno dall'entrata in vigore del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, di «un registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi [...] e di quelle di autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente [...]», demandando a un decreto ministeriale l'individuazione delle «specifiche tecniche di attuazione e le modalità con le quali le predette imprese dovranno registrarsi». Il comma 6 impugnato introduce per il periodo intermedio una sorta di moratoria nel rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di noleggio con conducente, stabilendo che non è consentito «fino alla piena operatività dell'archivio informatico pubblico nazionale delle imprese di cui al comma 3 [...]».

Con il comma 7 dell'art. 10-bis è abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2019, l'art. 7-bis del d.l. n. 5 del 2009, con la conseguenza che viene così definitivamente meno la sospensione dell'efficacia dell'art. 29, comma 1-quater, del d.l. n. 207 del 2008 disposta dalla norma abrogata.

Il comma 8 dell'art. 10-bis prevede che venga disciplinata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri l'attività delle piattaforme tecnologiche di intermediazione della domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea.

Il successivo comma 9 introduce un'altra deroga all'obbligo di rientro in rimessa dopo ogni servizio, consentendo che, fino alla data di adozione delle deliberazioni della Conferenza unificata di cui al nuovo art. 3, comma 3, della legge n. 21 del 1992 (sostituito, come visto, dal comma 1, lettera b, dell'art. 10-bis), e comunque per un periodo non superiore a due anni dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 135 del 2018, l'inizio di un nuovo servizio, fermo l'obbligo di prenotazione, possa avvenire senza il rientro in rimessa anche

quando il servizio è svolto in esecuzione di un contratto concluso in forma scritta tra il vettore e il cliente, avente data certa sino a 15 giorni antecedenti alla predetta data di entrata in vigore e debitamente registrato, da tenere a bordo o in sede e da esibire in caso di controlli.

In sintesi, il nucleo precettivo delle norme impugnate su cui si incentra la maggior parte delle censure avanzate dalla Regione Calabria è costituito dagli interventi sugli artt. 3 e 11 della legge n. 21 del 1992, che delineano le caratteristiche del servizio di NCC e gli obblighi gravanti sui titolari delle relative autorizzazioni. Si tratta di interventi che interessano, come visto, i vincoli già introdotti dall'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207 del 2008, rendendoli in una certa misura più flessibili ma conservandone l'essenza.

4. — Così illustrato il contenuto delle disposizioni statali censurate, occorre preliminarmente sgombrare il campo da un possibile profilo di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Calabria che investono disposizioni modificative o sostitutive di disposizioni previgenti, le quali, lette dall'angolo visuale in cui si pone la ricorrente, presentavano esse stesse un contenuto ugualmente (anzi, in taluni casi maggiormente) lesivo della competenza regionale di cui è lamentata la violazione. Tali sono in particolare i commi 1 e 3 dell'art. 3 e il comma 4 dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992, nel testo introdotto dall'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207 del 2008, che la Regione non ha a suo tempo impugnato.

La circostanza non esclude tuttavia l'ammissibilità del gravame regionale, alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui nei giudizi in via principale non si applica l'istituto dell'acquiescenza, atteso che la norma impugnata, anche se riproduttiva, in tutto o in parte, di una norma anteriore non impugnata, ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere (*ex plurimis*, sentenze n. 41 del 2017, n. 231 e n. 39 del 2016).

Inoltre, sempre per costante orientamento di questa Corte, «il giudizio promosso in via principale è condizionato alla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto (*ex multis*, sentenze n. 262 del 2016 e n. 118 del 2015). Questo non esclude, comunque, che debba sussistere un interesse attuale e concreto a proporre l'impugnazione, per conseguire, attraverso la pronuncia ri-

chiesta, un'utilità diretta e immediata; interesse che, peraltro, nei giudizi in esame consiste nella tutela delle competenze legislative nel rispetto del riparto delineato dalla Costituzione. Se, dunque, da una parte, le Regioni hanno titolo a denunciare soltanto le violazioni che siano in grado di ripercuotere i loro effetti sulle prerogative costituzionalmente loro riconosciute (*ex plurimis*, sentenze n. 68 del 2016 e n. 216 del 2008), dall'altra, ciò è anche sufficiente ai fini dell'ammissibilità delle questioni a tal fine proposte» (sentenza n. 195 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 178 del 2018 e n. 235 del 2017).

5. — Con una censura che investe tutte le disposizioni impugnate, la Regione lamenta innanzitutto la violazione del riparto delle attribuzioni tra lo Stato e le regioni.

L'introduzione di una dettagliata disciplina delle modalità operative di svolgimento, dell'organizzazione e delle tempistiche del servizio di NCC, nonché di obblighi specifici di documentazione, invaderebbe la competenza regionale residuale in materia di trasporto pubblico locale (art. 117, quarto comma, cost.). L'intervento legislativo statale, infatti, non potrebbe essere ricondotto alla competenza trasversale in materia di «tutela della concorrenza», prevista dallo stesso art. 117, secondo comma, lett. *e*, cost. In ogni caso, anche volendolo ascrivere a tale materia, non sarebbero rispettati i canoni di adeguatezza e di proporzionalità che condizionano l'esercizio di detta competenza.

5.1. — In via preliminare la questione va dichiarata inammissibile per difetto di adeguata motivazione quanto al comma 1, lett. *f*, nella parte in cui aggiunge il comma 4-*ter* all'art. 11 della legge n. 21 del 1992, e ai commi 7 e 8 dell'art. 10-*bis*. La ricorrente non indica infatti alcuna specifica censura a tali disposizioni, il cui contenuto non è toccato dalle ragioni dell'impugnazione.

5.2. — Passando al merito, la Regione Calabria contesta la disciplina del servizio di noleggio con conducente introdotta con legge statale, in quanto lesiva dell'art. 117, commi secondo, lett. *e*, e quarto, cost.

Conviene precisare che il riferimento, contenuto nel ricorso, all'art. 117, secondo comma, lett. *e*, cost., si può considerare come operato al fine di dimostrare che le norme impugnate non possono essere ricondotte a quell'ambito di competenza statale esclusiva, e non come parametro dedotto a fondamento dell'impugnazione: ciò che la renderebbe inammissibile, non essendo concesso alla regione



di dedurre, a fondamento di un proprio ipotetico titolo di intervento, una competenza primaria riservata in via esclusiva allo Stato, neppure quando essa si intreccia con distinte competenze di sicura appartenenza regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 114 del 2017, n. 202 del 2016 e n. 116 del 2006).

Prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la materia «tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale» era espressamente assegnata alla Regioni in regime di potestà legislativa concorrente e la legislazione statale puntualmente ricomprendeva in essa anche «i servizi pubblici di trasporto di persone e merci» (art. 84 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, recante «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382»). La stessa citata legge n. 21 del 1992 di disciplina organica del settore degli autoservizi pubblici non di linea si poneva come «legge quadro» di definizione dei principi fondamentali, restando assegnato alla competenza delle regioni di disciplinare per il resto la materia ai sensi del richiamato d.P.R. n. 616 del 1977 (art. 4).

Il trasporto pubblico locale continua a essere, anche successivamente alla riforma, materia regionale, transitata, secondo il costante orientamento di questa Corte, nell'ambito della competenza regionale residuale di cui all'art. 117, quarto comma, cost. (*ex multis*, sentenze n. 137 e n. 78 del 2018, n. 30 del 2016 e n. 452 del 2007), come è stato confermato, anche di recente, con riferimento al settore del «servizio pubblico di trasporto, di linea e non di linea» (sentenza n. 5 del 2019).

L'esistenza di una competenza regionale avente ad oggetto anche il trasporto pubblico locale non di linea autorizza dunque la Regione ricorrente a impugnare le disposizioni statali che incidono sull'oggetto della sua competenza, ove essa ritenga che le sue attribuzioni nella materia siano state lese.

5.3. — Se dunque il servizio di trasporto locale non di linea costituisce legittimo oggetto della potestà legislativa regionale, nondimeno anche su di esso lo Stato può esercitare la competenza esclusiva in materia di «tutela della concorrenza» prevista all'art. 117, secondo comma, lett. e, cost. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, stante la natura «trasversale» e il carattere «finalistico» della competenza attribuita in materia allo Stato, la tutela della concorrenza assume infatti carattere prevalente e funge da limite alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di loro com-

petenza, concorrente o residuale (sentenze n. 83 del 2018, n. 165 del 2014, n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012), potendo influire su queste ultime fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro cui si estendono, sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta (*ex plurimis*, sentenze n. 287 del 2016, n. 2 del 2014, n. 291 e n. 18 del 2012, n. 150 del 2011, n. 288 e n. 52 del 2010, n. 452, n. 431, n. 430 e n. 401 del 2007 e n. 80 del 2006).

D'altro canto, che la propria potestà legislativa in materia di trasporto pubblico locale possa essere limitata in ragione dell'intervento statale a tutela della concorrenza è riconosciuto dalla stessa Regione ricorrente, la quale tuttavia contesta che la normativa censurata sia effettivamente riconducibile alla tutela della concorrenza in quanto, a suo dire, non sarebbe affatto diretta a tale fine e mirerebbe anzi a comprimere il mercato del trasporto pubblico non di linea esercitato con NCC. Subordinatamente, per il caso in cui l'intervento statale dovesse essere ricondotto alla tutela della concorrenza, la ricorrente ne lamenta la sproporzione e censura il superamento dei limiti entro i quali soltanto il legislatore statale, nell'esercizio di una competenza trasversale, può incidere in ambiti assegnati alla potestà regionale.

5.4. — Occorre dunque chiarire se le previsioni censurate siano riconducibili alla materia della tutela della concorrenza, tenendo conto a questo fine, in applicazione dei consueti criteri di individuazione della materia in cui una certa disposizione ricade, «della sua ratio, della finalità che persegue, del contenuto e dell'oggetto delle singole disposizioni, [...] tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi in modo da identificare così correttamente e compiutamente l'interesse tutelato (*ex plurimis*, sentenze n. 245 del 2015, n. 167 e 121 del 2014)» (sentenza n. 287 del 2016).

La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che «la nozione di «concorrenza» di cui al secondo comma, lett. e, dell'art. 117 cost., non può non riflettere quella operante in ambito europeo (sentenze n. 83 del 2018, n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010). Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza «nel mercato»), ovve-

ro a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza «per il mercato»)» (*ex plurimis*, sentenza n. 137 del 2018).

Di recente, scrutinando una disposizione di legge regionale proprio in tema di NCC (si trattava di noleggio di autobus con conducente, disciplinato dalla legge 11 agosto 2003, n. 218, recante «Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente»), questa Corte ha precisato che lo Stato, esercitando in tale ambito la propria competenza esclusiva per la tutela della concorrenza, ha inteso «definire il punto di equilibrio fra il libero esercizio dell'attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà (art. 1, comma 4, della legge n. 218 del 2003). Il bilanciamento così operato — fra la libertà di iniziativa economica e gli altri interessi costituzionali —, costituendo espressione della potestà legislativa statale nella materia della «tutela della concorrenza», definisce un assetto degli interessi che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare (sentenza n. 80 del 2006)» (sentenza n. 30 del 2016). Tale bilanciamento, nel cui ambito la valutazione degli interessi confliggenti deve essere intesa sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato, può dunque condurre a un esito in forza del quale la tutela della concorrenza «si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche» (sentenza n. 30 del 2016, che richiama la sentenza n. 49 del 2014).

Successivamente, occupandosi di un'altra legge regionale che definiva il novero dei soggetti abilitati a operare nel settore dei trasporti di persone con le nuove modalità consentite dai supporti informatici e riservava in via esclusiva tali attività alle categorie abilitate a prestare i servizi di taxi e di NCC, questa Corte ha ribadito, richiamando la sentenza n. 30 del 2016, che «rientra nella competenza legislativa esclusiva statale per la tutela della concorrenza definire i punti di equilibrio fra il libero esercizio d[elle] attività [economiche] e gli interessi pubblici con esso interferenti» (sentenza n. 265 del 2016).

Alla luce di queste indicazioni, anche l'impugnata disciplina del servizio di NCC deve essere ricondotta alla materia della «tutela della concorrenza», giacché in essa si individua, ad opera del legislatore statale a ciò competente, il punto di equilibrio tra il libero eserci-

zio dell'attività di NCC — che si colloca a sua volta nel suo proprio mercato — e l'attività di trasporto esercitata dai titolari di licenze per taxi.

Quest'ultima attività costituisce, al pari di quella di noleggio con conducente, un servizio pubblico locale non di linea, ma è destinata, a differenza della seconda, a un'utenza indifferenziata e ad essa si applica il regime di obbligatorietà della prestazione e di tariffe fisse determinate amministrativamente, finalizzato a tutelare l'interesse pubblico alla capillarità e doverosità del trasporto non di linea a costo contenuto. Nell'affidare tale servizio ai titolari di licenze per taxi, lo Stato ha compiuto nel 1992 una scelta legislativa che non è in discussione in questa sede e che è stata confermata nelle sue linee essenziali anche attraverso l'espressa sottrazione del settore dal campo di applicazione dei vari provvedimenti per la liberalizzazione, di matrice europea o schiettamente nazionale, che si sono succeduti nel frattempo. D'altra parte, la configurazione del mercato tramite la fissazione di determinate condizioni per l'accesso degli operatori al settore rientra nella materia della concorrenza. Pronunciandosi proprio in tema di autoservizi pubblici non di linea, questa Corte ha già affermato che «[d]efinire quali soggetti siano abilitati a offrire talune tipologie di servizi è decisivo ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica: si tratta di una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato», sicché «tale profilo rientra a pieno titolo nell'ampia nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lett. *e*, dell'art. 117 cost.» (sentenza n. 265 del 2016).

È appena il caso di osservare che nemmeno il giudizio negativo sul livello di apertura alla concorrenza del mercato degli autoservizi pubblici non di linea, che la ricorrente formula facendo propri, fra gli altri, vari interventi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), mette realmente in discussione la competenza dello Stato a regolare tale mercato anche al fine di preservarne la struttura, tenendo distinti i due settori dell'autoservizio pubblico non di linea. Sicché risulta confermata l'inerenza di tale disciplina alla materia della tutela della concorrenza e la riconducibilità alle scelte politiche del legislatore statale del mantenimento di detta distinzione.

Intervenendo direttamente sull'organizzazione e sullo svolgimento del servizio di NCC, il legislatore statale ha adottato misure diret-

te allo scopo di assicurarne l'effettiva destinazione a un'utenza specifica e non indifferenziata e a evitare interferenze con il servizio di taxi, con l'obiettivo di rafforzare, tramite il contrasto dei diffusi comportamenti abusivi presenti nel settore, un assetto di mercato definito con norme in cui si esprime il bilanciamento tra la libera iniziativa economica e gli altri interessi in gioco. La sintesi fra tutti questi interessi richiede invero una disciplina uniforme, finalizzata a garantire condizioni omogenee di mercato e assenza di distorsioni della concorrenza su base territoriale, che si potrebbero verificare qualora le condizioni di svolgimento del servizio di NCC variassero da regione a regione, salva restando la possibilità di regimi differenziati per situazioni particolari, la cui valutazione rientra nelle medesime attribuzioni statali.

In questa complessa opera di bilanciamento, alla quale concorrono tutte le disposizioni impugnate, si inquadra anche la previsione del vincolo di ubicazione in ambito provinciale (o di area metropolitana) delle ulteriori rimesse consentite in aggiunta alla prima, ai sensi dell'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge n. 21 del 1992, come sostituito dall'art. 10-*bis*, comma 1, lett. *b*. Il legislatore statale, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha così individuato nel territorio provinciale la dimensione organizzativa ottimale del servizio di NCC, tenendo conto della sua vocazione locale che giustifica la correlata introduzione di limiti al libero esercizio dell'attività di trasporto. Tale servizio — pur potendo essere svolto senza vincoli territoriali di prelevamento e di arrivo a destinazione dell'utente (art. 11, comma 4, terzo periodo, della legge n. 21 del 1992, come sostituito dall'art. 10-*bis*, comma 1, lett. *e* — mira infatti a soddisfare, in via complementare e integrativa (art. 1, comma 1, della legge n. 21 del 1992), le esigenze di trasporto delle singole comunità, alla cui tutela è preposto il comune che rilascia l'autorizzazione. In questa prospettiva, che trova eco nella giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 23 giugno 2016, n. 2807), ciò che viene percepito dalla ricorrente come una discriminatoria restrizione della concorrenza su base territoriale costituisce invece un limite intrinseco alla stessa natura del servizio, che peraltro il legislatore del 2018 ha temperato consentendo la localizzazione sul territorio provinciale di più rimesse e superando con ciò il vincolo di ubicazione di un'unica rimessa in ambito esclusivamente comunale, in precedenza dettato dall'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207 del 2008.

5.5. — Stabilito che l'intervento statale, per i suoi contenuti e la sua funzione, costituisce espressione della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza *ex art. 117*, secondo comma, lett. *e*, cost., occorre ancora verificare se la scelta adottata in concreto, con la previsione degli obblighi gravanti sui vettori NCC su cui si incentrano le censure della ricorrente, sia adeguata e proporzionata rispetto all'obiettivo prefissato.

Come questa Corte ha da tempo chiarito, infatti, il riferimento alla tutela della concorrenza non può «essere così pervasivo da assorbire, aprioristicamente, le materie di competenza regionale» (sentenza n. 98 del 2017) e l'esercizio della competenza trasversale in materia, quando interseca titoli di potestà regionale, deve rispettare i limiti dell'adeguatezza e della proporzionalità rispetto al fine perseguito e agli obiettivi attesi (*ex plurimis*, sentenze n. 137 del 2018, n. 452 e n. 401 del 2007).

Ciò non esclude peraltro che, una volta ricondotto l'intervento statale al legittimo esercizio di una potestà legislativa esclusiva di carattere trasversale e quindi valutato esso positivamente in termini di proporzionalità e adeguatezza, tale intervento possa presentare «anche un contenuto analitico» (sentenze n. 452 e n. 401 del 2007).

5.6. — Valutate le disposizioni impugnate alla luce di tali principi, solo una di esse non risulta rientrare nei limiti indicati e solo con riferimento ad essa, dunque, la questione in esame deve ritenersi fondata, nella parte in cui investe la previsione dell'art. 10-*bis*, comma 1, lett. *e*, del d.l. n. 135 del 2018 che ha sostituito il secondo periodo del comma 4 dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992.

In via generale, si deve osservare che l'estrema facilità con cui possono essere commessi abusi nel settore del trasporto pubblico locale non di linea e, per converso, l'estrema difficoltà dei controlli e di conseguenza della repressione delle condotte — ciò che rende l'apparato sanzionatorio (pur previsto) poco dissuasivo — giustificano l'adozione di misure rigorose dirette a prevenire la possibilità di abusi. La verifica della ragionevolezza delle misure assunte e della proporzionalità degli obblighi imposti a tali fini va condotta alla stregua dei criteri indicati nella giurisprudenza di questa Corte, secondo cui in particolare il principio di proporzionalità tanto più deve trovare rigorosa applicazione nel contesto delle relazioni fra Stato e regioni, quanto più, come nel caso in esame, la previsione statale comporti una significativa compressione dell'autonomia regionale, precisando che il test di proporzionalità richiede di valutare

se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi (*ex plurimis*, sentenze n. 137 del 2018 e n. 272 del 2015).

5.6.1. — In questa logica, l'obbligo di ricevere le richieste di prestazioni e le prenotazioni presso la rimessa o la sede, anche con l'utilizzo di strumenti tecnologici, e l'obbligo di compilare e tenere un «foglio di servizio» (art. 11, comma 4, quarto, quinto e sesto periodo, della legge n. 21 del 1992, come sostituito dall'art. 10-*bis*, comma 1, lett. *e*), costituiscono misure non irragionevoli e non sproporzionate. Esse appaiono infatti per un verso adeguate ad assicurare l'effettività del fondamentale divieto per i vettori NCC di rivolgersi a un'utenza indifferenziata senza sottostare al regime del servizio pubblico di piazza, e per altro verso impositive di un onere a carico dei vettori NCC rapportato alle caratteristiche del servizio offerto — che presuppone pur sempre un'apposita e nominativa richiesta di prestazione — e non eccessivamente gravoso, essendo possibile farvi fronte senza un aggravio dell'organizzazione dell'azienda, che presuppone comunque la necessità di una sede o di una rimessa come base dell'attività aziendale.

5.6.2. — Nemmeno la censurata previsione del comma 6 dell'art. 10-*bis*, che vieta temporaneamente il rilascio di nuove autorizzazioni per il servizio di NCC fino alla piena operatività del registro informatico pubblico nazionale delle imprese del settore, introdotto al comma 3 dello stesso art. 10-*bis*, risulta superare gli indicati limiti. Essa è giustificata da ragioni di opportunità, avendo il fine di bloccare il numero delle imprese operanti nel settore per il tempo tecnico strettamente necessario ad adottare in concreto il nuovo registro. Né essa comporta, come lamenta la ricorrente, un'irragionevole restrizione della concorrenza a vantaggio dei titolari di licenze per taxi, per le quali il divieto temporaneo di rilascio non opera. La diversità — per modalità di svolgimento, regime tariffario, ambito di operatività, rapporti con l'utenza, eccetera — dei due tipi di autoservizi pubblici non di linea e la loro necessaria reciproca distinzione, a cui presidio sono poste proprio le misure in esame — compresa quella dell'iscrizione nel registro informatico in via di predisposizione — escludono che la politica delle licenze adottata per uno di essi possa determinare vantaggi o pregiudizi per l'altro.

5.6.3. — La verifica di adeguatezza e proporzionalità dell'intervento statale dà invece esito negativo quanto alla previsione dell'obbligo di iniziare e terminare ogni singolo servizio di NCC presso le rimesse, con ritorno alle stesse, ai sensi di quanto previsto dal secondo periodo del comma 4 dell'art. 11, della legge n. 21 del 1992, come sostituito dall'art. 10-*bis*, comma 1, lett. *e*, del d.l. n. 135 del 2018.

Il rigido vincolo imposto dal legislatore — derogabile nei limitati casi previsti al nuovo comma 4-*bis* dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992 e al comma 9 dell'art. 10-*bis* — si risolve infatti in un aggravio organizzativo e gestionale irragionevole, in quanto obbliga il vettore, nonostante egli possa prelevare e portare a destinazione uno specifico utente in ogni luogo, a compiere necessariamente un viaggio di ritorno alla rimessa «a vuoto» prima di iniziare un nuovo servizio. La prescrizione non è solo in sé irragionevole — come risulta evidente se non altro per l'ipotesi in cui il vettore sia chiamato a effettuare un servizio proprio dal luogo in cui si è concluso il servizio precedente — ma risulta anche sproporzionata rispetto all'obiettivo prefissato di assicurare che il servizio di trasporto sia rivolto a un'utenza specifica e non indifferenziata, in quanto travalica il limite della stretta necessità, considerato che tale obiettivo è comunque presidiato dall'obbligo di prenotazione presso la sede o la rimessa e da quello, previsto all'art. 3, comma 2, della legge n. 21 del 1992, di stazionamento dei mezzi all'interno delle rimesse (o dei pontili d'attracco). Neppure è individuabile un inscindibile nesso funzionale tra il ritorno alla rimessa e le modalità di richiesta o di prenotazione del servizio presso la rimessa o la sede «anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici», previste agli artt. 3, comma 1, e 11, comma 4, primo periodo, della legge n. 21 del 1992, nel testo risultante dalle modifiche introdotte al comma 1, lettere *a* ed *e*, dell'art. 10-*bis*. La necessità di ritornare ogni volta alla sede o alla rimessa per raccogliere le richieste o le prenotazioni colà effettuate può essere evitata, senza che per questo si creino interferenze con il servizio di piazza, proprio grazie alla possibilità, introdotta dalla stessa normativa statale in esame, di utilizzare gli strumenti tecnologici, specie per il tramite di un'appropriata disciplina dell'attività delle piattaforme tecnologiche che intermediano tra domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea, demandata dal comma 8 dell'art. 10-*bis*, come visto, a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il carattere sproporzionato della misura non è superato — ma solo attenuato, rispetto alla previgente disciplina più restrittiva det-



tata dall'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207 del 2008 — dalla possibilità concessa al vettore di utilizzare, per l'inizio e il termine del servizio, una qualsiasi delle rimesse di cui disponga nell'ambito territoriale provinciale o di area metropolitana, di cui all'art. 3, comma 3, della legge n. 21 del 1992, come sostituito dal comma 1, lett. *a*, dell'art. 10-*bis*.

Deve essere dichiarata dunque l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, comma 1, lett. *e*, del d.l. n. 135 del 2018, nella parte in cui ha sostituito il secondo periodo del comma 4 dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992.

5.6.4. — Per la loro stretta connessione all'obbligo di iniziare e terminare ogni viaggio alla rimessa, sono illegittime anche le norme che derogano in casi particolari allo stesso obbligo, e segnatamente il comma 1, lett. *f*, nella parte in cui ha aggiunto il comma 4-*bis* all'art. 11 della legge n. 21 del 1992, e il comma 9 dell'art. 10-*bis* del d.l. n. 135 del 2018.

5.6.5. — Per le ragioni indicate (ai precedenti punti 5.6.1 e 5.6.2), la questione in esame dev'essere invece dichiarata non fondata per quanto riguarda il comma 1, lett. *a*, *b* ed *e*, quest'ultima nella parte in cui ha sostituito il comma 4, primo, terzo, quarto, quinto e sesto periodo, dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992, e il comma 6 dello stesso art. 10-*bis*.

6. — Quanto alle questioni (seconda, terza e quinta) con le quali la Regione Calabria lamenta la violazione degli artt. 3, 9, 41 e 117, primo comma, cost., in relazione agli artt. 49, 56 e da 101 a 109 del TFUE, esse devono essere dichiarate inammissibili per difetto di motivazione sulla ridondanza delle lamentate violazioni sulle competenze regionali.

6.1. — La questione *ex art. 41 cost.*, promossa in via subordinata, ha per oggetto l'art. 10-*bis*, commi 1, lett. *a*, *e* e *f*, e 8 del d.l. n. 135 del 2018. Prevedendo che le prenotazioni del servizio di NCC siano effettuate presso la rimessa o la sede anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici, tali disposizioni violerebbero per questo «la libera iniziativa economica privata [...] dei soggetti che offrono servizi che mettono in collegamento autisti professionisti dotati di autorizzazione NCC da un lato e domanda di mobilità dall'altro».

A sua volta il comma 1, lettere *a*, *b*, *e* e *f*, e i commi 6 e 9 dell'art. 10-*bis* violerebbero l'art. 117, primo comma, cost., in relazione agli artt. 49, 56 e da 101 a 109 del TFUE, in quanto le limitazioni all'ambito territoriale dell'attività di NCC si porrebbero in contrasto con i

principi comunitari in materia di libertà di stabilimento, di libera prestazione dei servizi e di concorrenza.

Infine, il comma 1, lettere *b*, *e* e *f*, e il comma 6 dello stesso art. 10-*bis* violerebbero sotto vari profili gli artt. 3 e 9 cost., per contrasto con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza. In particolare: sarebbero ingiustificate le deroghe previste per la sola Regione Siciliana e quella autonoma della Sardegna quanto alla validità dell'autorizzazione sull'intero territorio (comma 1, lett. *b* e alla possibilità per i conducenti di non fare rientro in rimessa al termine del primo servizio (comma 1, lett. *f*; irragionevolmente l'autorizzazione all'esercizio del servizio di NCC sarebbe limitata alla «sola operatività provinciale», mentre in altri ambiti del trasporto, «come per i servizi di mobilità su gomma a media e lunga percorrenza», avrebbe «base nazionale»; sarebbe irragionevole la sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni fino alla piena operatività dell'archivio informatico pubblico nazionale previsto dal comma 3 dello stesso art. 10-*bis* (comma 6) solo per il servizio di NCC, e non per il servizio di taxi; il legislatore avrebbe irragionevolmente omissso, nel prevedere l'obbligo di rientro in rimessa, di considerare «gli aspetti legati alla tutela dell'ambiente (art. 9 cost.)» e di bilanciarli con gli altri interessi in gioco.

6.2. — Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte le regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle loro attribuzioni costituzionali e le stesse regioni motivino sufficientemente in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione (*ex plurimis*, sentenze n. 151 del 2017, n. 147 e n. 29 del 2016, n. 251, n. 218 e n. 89 del 2015).

Di recente, questa Corte, dopo avere ribadito tale costante orientamento, ha precisato che «[l']esigenza di evitare un'ingiustificata espansione dei vizi censurabili dalle Regioni nel giudizio in via d'azione e, quindi, la trasformazione della natura di tale rimedio giurisdizionale obbliga le Regioni stesse a dare conto, in maniera puntuale e dettagliata, della effettiva sussistenza e della portata del "condizionamento" prodotto dalla norma statale impugnata [...]. Il vizio in ridondanza deve, infatti, essere illustrato in modo da soddi-

sfare un duplice requisito: per un verso, non deve risultare generico, e quindi difettare dell'indicazione delle competenze asseritamente violate; per un altro, non deve essere apodittico, e deve dunque essere adeguatamente motivato in ordine alla sussistenza, nel caso oggetto di giudizio, di un titolo di competenza regionale rispetto all'oggetto regolato dalla legge statale» (sentenza n. 194 del 2019).

Il ricorso della Regione Calabria non rispetta questo duplice requisito.

Come messo in evidenza dal Presidente del Consiglio dei ministri nelle sue difese, la ricorrente, pur sollevando censure in riferimento a parametri costituzionali diversi da quelli attinenti al riparto delle attribuzioni fra Stato e regioni, omette di indicare le ragioni per le quali tali pretese violazioni ridonderebbero sulle sue attribuzioni.

Non può infatti essere considerata sufficiente a tali fini la generica affermazione — operata in via preliminare alla trattazione delle varie censure — della sussistenza di una ridondanza sulle competenze regionali sull'assunto che «le norme oggi censurate, anche al di là della specifica invasione di materia, sono lesive anche in virtù della compromissione di altre attribuzioni e per il riverbero sul riparto di competenza fra Stato e Regioni, per come di seguito si rappresenterà», accompagnata dalla citazione di parte di una pronuncia di questa Corte (sentenza n. 220 del 2013).

Il generico riferimento ad «altre attribuzioni» regionali, non meglio specificate ma evidentemente diverse («altre») da quelle relative alla materia dei trasporti pubblici locali, e al «riverbero [della lamentata violazione] sul riparto di competenza fra Stato e Regioni» non costituisce all'evidenza un'adeguata motivazione della lamentata lesione indiretta. Né vale a integrarla il cenno, operato dalla Regione trattando del terzo motivo, al fatto che sarebbe indubitabile che «dette violazioni ridondino in negativo sulla possibilità per le regioni di legiferare in materia».

Considerato infine che le lacune motivazionali del ricorso non possono essere colmate dalla memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza (*ex plurimis*, sentenze n. 114 del 2017, n. 202 del 2016 e n. 286 del 2004), tanto meno può essere ritenuta adeguata motivazione dell'asserita lesione indiretta il generico collegamento delle censure con la violazione del riparto di competenze legislative, affermato dalla Regione in tale memoria, in replica all'eccezione dell'Avvocatura di inammissibilità per difetto di motivazione sulla ridondanza.

7. — Resta da esaminare infine la quarta questione, con cui la ricorrente lamenta la lesione del principio di leale collaborazione desumibile dall'art. 120 cost.

Con riguardo ad essa l'eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione della ridondanza proposta dalla difesa statale è infondata, giacché in questo caso il parametro invocato afferisce direttamente all'assetto delle relazioni fra Stato e regioni e la Regione Calabria è legittimata a farlo valere a diretta tutela delle sue prerogative.

7.1. — Nel merito tuttavia la censura non è fondata.

Secondo la ricorrente la disposizione contenuta al comma 1, lett. *b* dell'art. 10-*bis* del d.l. n. 135 del 2018 violerebbe l'art. 120 cost., per contrasto con il principio di leale collaborazione, a causa dell'estrema brevità — solo quindici giorni dall'entrata in vigore della norma impugnata — del termine assegnato per raggiungere, in sede di Conferenza unificata, una «diversa intesa» sulla prevista possibilità che il vettore NCC disponga di ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione.

La disposizione è altresì impugnata, «[i]n subordine», nella parte in cui prevede che l'intesa possa essere raggiunta entro il 28 febbraio 2019 (alla scadenza del termine di quindici giorni dall'entrata in vigore dell'art. 10-*bis* del d.l. n. 135 del 2018) «invece che senza limitazioni di tempo».

Ad avviso della Regione il principio di leale collaborazione, letto alla luce della giurisprudenza di questa Corte, non consentirebbe di far conseguire automaticamente al mancato raggiungimento dell'intesa entro un determinato periodo di tempo — tanto meno quando il termine previsto è molto breve — la possibilità per l'autorità centrale di assumere unilateralmente l'atto di cui si tratti. A sostegno della censura la ricorrente richiama ipotesi di «drastico» superamento unilaterale dell'intesa da parte del Governo in caso di dissenso, senza la previsione di idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze: ipotesi in cui, secondo la giurisprudenza costituzionale da essa citata (sentenze n. 1 del 2016 e n. 165 del 2011), non è assicurato il rispetto del principio di leale collaborazione.

La disposizione impugnata, tuttavia, non è riconducibile al tipo di quelle appena ricordate, giacché, a differenza di esse, il suo obiettivo non è di consentire al Governo di provvedere unilateralmente e

automaticamente, in caso di mancata intesa entro un certo termine, facendo prevalere la sua volontà, ma semplicemente quello di prevedere che entro un certo termine, sia pure molto breve, si possa, tramite un'intesa, modificare quanto da essa stessa previsto.

È altresì infondata la censura, proposta in via subordinata, con cui si contesta il fatto che la previsione fissi un termine per l'intesa anziché consentirne la possibilità senza limitazioni di tempo. La previsione di una possibile intesa modificativa è da ricondurre a una scelta del legislatore statale adottata nella materia della «tutela della concorrenza», e non deriva da un vincolo di rispetto del principio di leale collaborazione. Di conseguenza, l'asserita necessità di consentire l'intesa senza limiti di tempo non ha fondamento costituzionale.

Infine, non sono ammissibili le ulteriori censure con cui la ricorrente, in sede di memoria illustrativa, estende la questione, riferita nel ricorso alla sola previsione del comma 1, lett. *b* dell'art. 10-*bis*, anche ad altre disposizioni, ampliando in tal modo inammissibilmente il *thema decidendum* (*ex plurimis*, sentenza n. 261 del 2017, punto 16.1 del Considerato in diritto).

\* \* \*

### **La riforma del trasporto pubblico locale non di linea del 2018 e suoi profili di illegittimità costituzionale.**

1. — Nel nostro ordinamento, il trasporto pubblico locale non di linea è regolato dalla legge quadro n. 21 del 15 gennaio 1992, il cui impianto normativo si fonda sulla suddivisione di tale tipologia di trasporto nei due sottotipi del servizio taxi e del servizio di noleggio con conducente (NCC): come è noto, l'elemento distintivo principale tra questi ultimi, alla base della rispettiva disciplina regolatoria, risiede nel fatto che il trasporto a mezzo taxi si rivolge a una utenza indifferenziata, la quale richiede su piazza l'espletamento del servizio, mentre il noleggio con conducente è indirizzato a una utenza specifica, che avanza presso la sede del vettore apposita richiesta per lo svolgimento di una determinata prestazione di trasporto a tempo o a viaggio <sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> In argomento, si vedano, in particolare, G. CARDOSI, *Una nuova normativa per il servizio taxi e di noleggio con conducente. Breve analisi della legge 21/1992*, in *Riv. Giur. pol. loc.* 1992, 419; S. ZUNARELLI, *Prime considerazioni sulla legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi non di linea*, in *Trasp.* 1993, 65; G.M. SARRACCO, *Trasporti urbani e extraurbani*, in *Digesto pubbl.* XV/1999, 330.

Negli anni successivi all'adozione della l. n. 21/1992, si è aperto un intenso dibattito sulla opportunità di una riforma del settore, motivata dalla esigenza, da un lato, di risolvere le problematiche applicative della normativa in argomento sul piano della definizione in concreto degli ambiti, dei limiti e delle modalità operativi del servizio taxi e del noleggio con conducente, e, dall'altro, di fornire un adeguato inquadramento giuridico alle nuove forme di organizzazione della domanda e dell'offerta di mobilità urbana, rese possibili dallo sviluppo delle tecnologie informatiche. Tale dibattito ha avuto un carattere contrastato ed è oscillato tra istanze di liberalizzazione e necessità di tutela del comparto occupazionale esistente, apertura dell'accesso al mercato e suddivisione territoriale dello stesso <sup>(2)</sup>.

Di questa dialettica sono espressive le alterne vicende che hanno caratterizzato, in ambito nazionale, la regolamentazione del noleggio con conducente (inteso come servizio giustapposto al trasporto a mezzo taxi), i cui limiti operativi e condizioni di esercizio sono stati oggetto di plurimi tentativi di ridefinizione a partire dal 2008 e nel corso degli anni successivi, tramite interventi normativi di carattere spesso tra loro incoerente e connotati da una tecnica legislativa approssimativa <sup>(3)</sup>.

Solo recentemente, con la riforma introdotta dall'art. 10-bis, del d.l. 14 dicembre 2018 n. 135, convertito con modificazioni dalla l. 11 febbraio 2019 n. 12, si è pervenuti a un complessivo riordino della disciplina in materia.

Si è trattato, peraltro, di un intervento che, in ragione delle scelte operate dal legislatore nazionale nel senso della conferma (e anzi, sotto taluni profili, dell'irrigidimento) della compartimentazione territoriale del servizio e dei limiti posti all'accesso al mercato da parte di nuovi operatori, si è anch'esso esposto a significative censure, e che, sul piano giuridico, ha solleva-

---

<sup>(2)</sup> Con riferimento alla liberalizzazione del mercato nel settore dell'autotrasporto locale non di linea, con specifico riferimento al servizio taxi, cfr. L. MARTINI, *L'autotrasporto pubblico non di linea: il servizio taxi*, in *Liberalizzazioni del trasporto terrestre e servizi pubblici economici* (a cura di A. Brancasi), Bologna 2003, 251; V. VISCO COMANDINI-S. GORI-F. VIOLANTI, *Le licenze dei taxi: abolizione, regolamentazione o libero scambio di diritti*, in *Merc. conc. reg.*, 2004, 515; CARDOSI, *Il servizio taxi*, in *Le attività economiche liberalizzate dai decreti Bersani* (a cura di E.M. Tripodi), Rimini, 2007, 199; C. IAONE, *La regolazione del trasporto pubblico locale. Bus e taxi alla fermata delle liberalizzazioni*, Napoli, 2008.

<sup>(3)</sup> Sul piano ermeneutico, la principale problematica, come noto, ha avuto ad oggetto l'entrata in vigore dell'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. 20 dicembre 2008 n. 207, convertito con modificazioni dalla l. 27 febbraio 2009 n. 14, che aveva introdotto un regime di stringente limitazione a carico degli NCC, in parte successivamente ripreso dalla riforma in esame di cui al d.l. 135/2018. Per una ricostruzione della evoluzione del quadro normativo in tema di trasporto pubblico locale non di linea, con particolare riguardo alle problematiche concernenti la presa di efficacia del suddetto art. 29, comma 1-*quater*, si rinvia a D. CASCIANO, *Quadro normativo e condizioni di operatività del servizio di noleggio con conducente*, in *Dir. trasp.* 2018, 735.

to perplessità sotto il profilo del rispetto, da un lato, dei principi di diritto euro-unitario in tema di libertà di concorrenza, diritto di stabilimento e libera prestazione dei servizi <sup>(4)</sup>, e, dall'altro, del sistema costituzionale di riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni oltre che della ragionevolezza delle limitazioni, poste dalla riforma in capo agli operatori NCC, in relazione allo svolgimento operativo della propria attività <sup>(5)</sup>.

2. — Nel solco di tali rilievi critici alla riforma, si pone il ricorso ai sensi dell'art. 127, comma 2, cost. da cui origina la sentenza in commento, con il quale la Regione Calabria ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, commi 1, lett. *a, b, e e f, 6, 7, 8 e 9*, del d.l. 135/2018.

Di particolare interesse nell'economica della pronuncia, sia in relazione alle considerazioni svolte nell'iter argomentativo della motivazione, sia per le conclusioni cui è pervenuta la Corte, è la parte che attiene alla prima questione articolata nel ricorso, con cui la Regione ricorrente ha lamentato la violazione di tutte le suddette norme rispetto all'art. 117, com-

---

(4) Significativa, al riguardo, è la sostanziale bocciatura della riforma espressa, a breve volgere dalla sua entrata in vigore, da parte dell'AGCM, nell'atto di segnalazione al Parlamento del 15 ottobre 2019 AS1620, in *Bollettino*, 42/2019, 135: con tale segnalazione, l'Autorità ha censurato la portata anticoncorrenziale delle disposizioni di nuova introduzione, auspicando un prossimo intervento del legislatore per l'abrogazione o la modifica delle norme recanti le principali limitazioni alla operatività degli NCC, di modo che il noleggio con conducente possa assumere compiutamente i caratteri di un servizio alternativo e dialetticamente competitivo sul mercato della mobilità urbana rispetto al trasporto a mezzo taxi; merita osservare che, con il medesimo atto di segnalazione, l'Antitrust ha altresì colto l'occasione per evidenziare, su un piano più generale, come l'impiego, sempre più diffuso, delle nuove tecnologie nella organizzazione della domanda e dell'offerta di mobilità urbana abbia reso in concreto ormai anacronistica la dicotomia — posta a fondamento della l. 21/1992, e confermata anche dalla riforma — tra servizio su piazza, rivolto a una utenza indifferenziata, e servizio su chiamata, destinato a un'utenza specifica, che, ad avviso dell'Autorità, andrebbe quindi, in un prospettiva *de iure condendo*, auspicabilmente superata. Va, altresì, evidenziato che, a seguito dell'entrata in vigore della riforma, la Commissione Europea ha fatto pervenire all'Italia una richiesta di scambio di informazioni in merito al contenuto della riforma, nel quadro di una procedura EU-Pilot (EUP-2019-9411), avendo ravvisato, nelle disposizioni di nuova introduzione, profili di potenziale contrasto con il diritto europeo.

(5) Con riguardo al tema della allocazione delle competenze legislative in materia, si segnala la presa di posizione della Giunta della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, che, con la propria generalità n. 211 dell'8 febbraio 2018, ha rilevato che la materia del trasporto pubblico locale non di linea ricade nella competenza primaria della Regione stessa sulla base delle previsioni del proprio Statuto, concludendo, in ragione di ciò, nel senso di ritenere non applicabile, nell'ambito territoriale del Friuli Venezia Giulia, la legge quadro statale per come novellata, trovando invece operatività la disciplina contenuta nella l.r. 27/1996.

mi 1, 2 lett. *e*, e 4 cost., regolante il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia.

Il tema è riguardato in sentenza sotto due profili: un primo aspetto, di carattere generale, concerne la collocazione delle norme della novella nel quadro di allocazione delle competenze legislative come delineato dall'art. 117 cost.; il secondo, di carattere maggiormente specifico, investe il merito della valutazione di proporzionalità e adeguatezza delle singole norme recate dal d.l. 135/2018, oggetto della impugnazione regionale.

Quanto alla prima questione, la Corte costituzionale muove dalla considerazione per cui, anche successivamente alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la materia del trasporto pubblico locale, di linea e non, rientra nelle competenze normative delle Regioni <sup>(6)</sup>; prima della riformulazione dell'art. 117 cost., la materia delle «tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale» era espressamente assegnata alle Regioni in regime di potestà legislativa concorrente e la legislazione statale ricomprendeva in essa anche «i servizi pubblici di trasporto di persone e merci» <sup>(7)</sup>; dopo la riforma, essa risulta, invece, ricadere nell'ambito della competenza residuale regionale di cui all'art. 117, comma 4, cost.

Peraltro, come pure osservato dalla stessa Corte, la sussistenza della competenza regionale residuale non esclude *ex se* la potestà normativa statale, laddove l'oggetto della disciplina investa la tutela della concorrenza, la quale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *e*, cost., costituisce materia di competenza esclusiva dello Stato: stante la natura «trasversale» e il carattere «finalistico» della competenza attribuita allo Stato in materia di concorrenza, quest'ultima assume, infatti, prevalenza rispetto alle competenze regionali in ambiti eventualmente convergenti (tra cui, in ispecie, quello del TPL non di linea), fungendo da limite alla stessa, e ciò a prescindere dal fatto che la competenza regionale sia concorrente o residuale <sup>(8)</sup>.

---

<sup>(6)</sup> In tali termini, nella precedente giurisprudenza della Corte costituzionale, cfr. C. cost. 21 dicembre 2007 n. 452, in *Foro it.* 2008, 2, I, 363; C. cost. 17 febbraio 2016 n. 30, in *Giur. cost.* 2016, 1, 176; C. cost. 19 aprile 2018 n. 78, in *Giur. cost.* 2018, 2, 705; C. cost. 27 giugno 2018 n. 137, in *Giur. cost.* 2018, 3, 1417; C. cost. 11 gennaio 2019 n. 5, in *Giur. cost.* 2019, 1, 18.

<sup>(7)</sup> Così l'art. 84, comma 1, del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, recante «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975 n. 382». L'attribuzione di competenze normative alle Regioni nella materia è stata confermata dalla l. n. 21/1992, la quale all'art. 4, comma 1, ha previsto che le Regioni esercitino le loro competenze in materia di trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea ai sensi del precitato d.P.R. n. 616/1977, e nel quadro dei principi fissati dalla stessa legge quadro.

<sup>(8)</sup> Si tratta di principio pacifico, affermato in termini costanti dalla giurisprudenza della Corte; tra le varie, cfr. C. cost. 14 dicembre 2007 n. 431, in *Giur. cost.* 2007, 6; C. cost. 19 settembre 2012 n. 299 in *Giur. cost.* 2012, 6, 4654; C. cost. 11 giu-



Ricostruito in tali termini il tema del coordinamento tra le potestà normative delle Regioni e dello Stato, si tratta allora di verificare se le norme impugnate del d.l. 135/2018 ricadano, sul piano concreto, nell'alveo della materia della concorrenza, rendendo con ciò legittimo l'intervento normativo statale in un ambito altrimenti di competenza regionale.

A detto quesito, la Corte fornisce risposta positiva, sulla base della duplice osservazione per cui, da un lato, in termini generali, la configurazione del mercato tramite la fissazione di determinate condizioni per l'accesso degli operatori al settore rientra naturalmente nella materia della concorrenza, e, dall'altro, nello specifico, la disciplina introdotta con il citato d.l. 135/2018, nella prospettiva del legislatore della novella, è stata volta a individuare il punto di equilibrio tra il libero esercizio dell'attività di NCC e l'attività di trasporto esercitata dai titolari di licenze per taxi, ossia ad operare un bilanciamento di interessi anch'esso tipicamente ascrivibile alla disciplina regolatoria del mercato e delle sue dinamiche <sup>(9)</sup>.

Si tratta di una conclusione senz'altro condivisibile, posto che la disciplina della riforma con tutta evidenza, sia sul piano finalistico sia nel suo oggettivo contenuto, interviene su tematiche tipiche della materia della concorrenza, quali sono quelle inerenti i requisiti per l'accesso al mercato e le limitazioni allo svolgimento dell'attività da parte degli operatori economici.

Più discutibile appare, invece, l'osservazione, espressa dalla Consulta, secondo cui l'intervento statale sarebbe di per sé necessario, in quanto solo una disciplina uniforme, finalizzata a garantire condizioni omogenee di mercato e assenza di distorsioni della concorrenza su base territoriale, che si potrebbero altrimenti verificare qualora le condizioni di svolgimento del servizio di NCC variassero da regione a regione (salva la possibilità di regi-

---

gno 2014 n. 165, in *Giur. cost.* 2014, 3, 2635; C. Cost. 21 dicembre 2016 n. 287, in *Giur. cost.* 2016, 6, 2437; C. cost. 20 aprile 2018 n. 83, in *Giur. cost.* 2018, 2, 727. In generale, sulla tutela costituzionale della concorrenza e sull'orientamento della Corte costituzionale in materia, vd. M. LIBERTINI, *Concorrenza*, in *Enc. dir. Annali*, 2010, 191; M. MIDIRI, *Tutela della concorrenza e giurisdizione*, Napoli 2013; G. CAVALIERI, *Regolazione del mercato idroelettrico e tutela della concorrenza*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2014, 347; C. PINELLI, *La tutela della concorrenza come principio e come materia. La giurisprudenza costituzionale 2004-2013*, in *www.osservatorioaic.it* 2014, 1; M. LIBERTINI, *La tutela della concorrenza nella Costituzione. Una rassegna critica della giurisprudenza costituzionale italiana dell'ultimo decennio*, in *Merc. conc. reg.* 2014, 503; M. LIBERTINI, *La tutela della concorrenza nell'ordinamento italiano: dal codice civile del 1942 alla riforma costituzionale del 2001*, in *Moneta e Credito* 2015, 366.

<sup>(9)</sup> In termini analoghi, nei precedenti della Corte costituzionale riferiti segnatamente al settore degli autoservizi pubblici non di linea, si rinvia a C. cost. 15 dicembre 2016 n. 265, in *Resp. civ. prev.* 2017, 594. Vedasi anche C. cost. 11 gennaio 2019 n. 5, cit.

mi differenziati per situazioni particolari, la cui valutazione rientra nelle medesime attribuzioni statali), risulterebbe in grado di pervenire a una compiuta sintesi fra tutti gli interessi coinvolti <sup>(10)</sup>.

Ci pare, infatti, che, almeno taluni aspetti — quali, ad esempio, quelli relativi al rilascio delle autorizzazioni, ovvero alla organizzazione della dotazione di rimesse per gli NCC nell'ambito territoriale di riferimento — ben potrebbero essere oggetto di regolazione su base regionale, senza che ciò determini alcun effetto distorsivo della concorrenza, in particolare sotto il profilo della interferenza con il servizio taxi; laddove, anzi, la decentralizzazione dell'azione normativa relativamente a detti profili potrebbe consentire una migliore definizione del servizio del noleggio con conducente, che potrebbe risultare maggiormente calibrato e rispondente alle esigenze di mobilità delle comunità locali di riferimento, senza quindi con ciò vulnerare, ma piuttosto promuovendo in termini effettivi, il carattere complementare e integrativo dello stesso rispetto al trasporto pubblico locale di linea, per come delineato dall'art. 1, comma 1, l. 21/1992.

3. — Superato, su un piano generale, il problema della legittimità in sé dell'esercizio della potestà normativa statale nella materia, il successivo vaglio che la Corte si è trovata a operare è quello relativo alla proporzionalità e all'adeguatezza delle disposizioni impugnate rispetto all'obiettivo prefissatosi dal legislatore della riforma <sup>(11)</sup>: vaglio che, come ricordato dalla Corte,

---

<sup>(10)</sup> Al riguardo, la Corte ritiene che sia diretta espressione di questo delicato bilanciamento degli interessi anche la previsione del vincolo di ubicazione in ambito provinciale (o di area metropolitana) delle ulteriori rimesse consentite in aggiunta a quella collocata nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione, ai sensi dell'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge n. 21/1992, come sostituito dall'art. 10-bis, comma 1, lett. b; sicché, contrariamente a quanto prospettato dalla ricorrente, il vincolo connesso, sotto questo profilo, dalla individuazione del territorio provinciale come dimensione organizzativa ottimale per il servizio NCC, lungi dal rappresentare una discriminatoria restrizione della concorrenza su base territoriale, costituisce, invece, espressione legittima della discrezionalità del legislatore statale della riforma nella precisazione di un limite intrinseco alla stessa natura del servizio.

<sup>(11)</sup> Sul punto, la Corte, riaffermando un principio più volte espresso in passato, ribadisce che «il riferimento alla tutela della concorrenza non può “essere così pervasivo da assorbire, aprioristicamente, le materie di competenza regionale” (sentenza n. 98 del 2017) e l'esercizio della competenza trasversale in materia, quando interseca titoli di potestà regionale, deve rispettare i limiti dell'adeguatezza e della proporzionalità rispetto al fine perseguito e agli obiettivi attesi (*ex plurimis*, sentenze n. 137 del 2018, n. 452 e n. 401 del 2007). Ciò non esclude peraltro che, una volta ricondotto l'intervento statale al legittimo esercizio di una potestà legislativa esclusiva di carattere trasversale e quindi valutato esso positivamente in termini di proporzionalità e adeguatezza, tale intervento possa presentare “anche un contenuto analitico”; così C. cost. sentenze n. 452 e n. 401 del 2007».

richiamando la propria giurisprudenza in argomento <sup>(12)</sup>, deve trovare applicazione particolarmente rigorosa nel contesto delle relazioni fra Stato e Regioni, soprattutto qualora, come avviene nella fattispecie, la norma di derivazione statale determini una significativa compressione dell'autonomia regionale.

Nel concreto, la valutazione in ordine alla proporzionalità richiede di verificare se la norma in esame, alla luce della misura e delle modalità di applicazione stabilite, sia «necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi»: obiettivi che, in relazione alla riforma *de qua*, sono individuati dalla Corte nella definizione di un quadro normativo in grado di assicurare in termini effettivi la destinazione del servizio di NCC a un'utenza specifica e non indifferenziata ed evitare con ciò interferenze con il servizio di taxi, rafforzando quindi un assetto di mercato definito con norme in cui si esprime il bilanciamento tra la libera iniziativa economica e gli altri interessi in gioco.

Scrutate in tali termini le singole norme oggetto di impugnazione, la Corte perviene alla conclusione che siano senz'altro non irragionevoli e non sproporzionate le disposizioni del decreto legge con cui è stato previsto l'obbligo di ricevere le richieste di prestazioni e le prenotazioni presso la rimessa o la sede del vettore NCC, se del caso anche con l'utilizzo di strumenti tecnologici <sup>(13)</sup>, e l'obbligo di compilare e tenere un foglio di servizio a bordo del mezzo (art. 11, comma 4, quarto, quinto e sesto periodo, della l. 21/1992, come sostituito dall'art. 10-*bis*, comma 1, lett. *e*), risultando tali previsioni, per un verso, adeguate ad assicurare l'effettività del divieto per i vettori NCC di rivolgersi a un'utenza indifferenziata senza sottostare al regime del servizio pubblico di piazza, e, per altro verso, impositive di un onere a carico dei medesimi non eccessivamente gravoso ove rapportato alle caratteristiche del servizio offerto, essendo possibile farvi fronte senza un aggravio dell'organizzazione aziendale.

Analoga conclusione vale per la previsione di cui al comma 6 dell'art. 10-*bis* d.l. 135/2018, in virtù della quale è fatto temporaneo divieto di rilascio

---

<sup>(12)</sup> Cfr., in particolare, C. cost. 22 dicembre 2015 n. 272, in *Giur. cost.* 2015, 6, 2283 e C. cost. 27 giugno 2018 n. 137, cit.

<sup>(13)</sup> In realtà, la previsione della necessità che la richiesta di prestazione o prenotazione del servizio vengano avanzate presso la sede o rimessa del vettore era già contemplata nel testo originario della legge quadro (artt. 3, comma 1, e 11, comma 4); la novella, risolvendo definitivamente i dubbi che erano emersi sul piano applicativo nella vigenza della precedente formulazione di tali disposizioni, ha, invece, previsto espressamente che la richiesta o la prenotazione possano essere effettuate anche tramite l'ausilio di strumenti tecnologici.

di nuove autorizzazioni per il servizio di NCC fino alla piena operatività dell'istituito registro informatico pubblico nazionale delle imprese del settore (introdotto al comma 3 dello stesso art. 10-*bis*), nella misura in cui tale previsione, ad avviso del Collegio, è giustificata da ragioni di opportunità, avendo il fine di bloccare il numero delle imprese operanti nel settore per il tempo tecnico strettamente necessario ad adottare in concreto il nuovo registro <sup>(14)</sup>.

A non superare il test di adeguatezza e proporzionalità, e con esso il vaglio costituzionale di legittimità, sono invece la previsione, recata dal secondo periodo del comma 4 dell'art. 11, della l. 21/1992, come sostituito dall'art. 10-*bis*, comma 1, lett. *e*, del d.l. 135/2018, dell'obbligo di iniziare e terminare ogni singolo servizio di NCC presso le rimesse, con ritorno alle stesse, e — per la loro stretta connessione rispetto a quest'ultima disposizione — le norme che derogano, in casi particolari, allo stesso obbligo, e, in particolare, il comma 1, lett. *f*, nella parte in cui ha aggiunto il comma 4-*bis* all'art. 11 della l. 21 del 1992, e il comma 9 dell'art. 10-*bis* del d.l. 135 2018 <sup>(15)</sup>.

La restrizione operativa portata da tale disposizione — ancorché temperata dalle menzionate deroghe di cui al riformato comma 4-*bis* dell'art. 11

---

<sup>(14)</sup> Relativamente a tale previsione, la Corte evidenzia inoltre che, diversamente da quanto lamentato dalla Regione ricorrente, essa non comporta un'irragionevole restrizione della concorrenza a vantaggio dei titolari di licenze per taxi, per le quali il divieto temporaneo di rilascio non opera, posto che la diversità sussistente tra i due tipi di autoservizi pubblici non di linea, a cui presidio sono poste proprio le disposizioni della riforma della legge quadro, ivi compresa quella in discussione relativa all'iscrizione nel registro informatico, escludono che la politica delle licenze adottata per uno di essi possa determinare vantaggi o pregiudizi per l'altro.

<sup>(15)</sup> Segnatamente, il comma 4-*bis* dell'art. 11 della legge quadro consente di iniziare un nuovo servizio anche senza il rientro in rimessa a condizione che i servizi svolti in successione si riferiscano a prenotazioni ricevute dal vettore prima della partenza dalla rimessa, che le prenotazioni medesime constino dal foglio di servizio di cui all'art. 11, comma 4, e che i servizi abbiano partenza o destinazione all'interno della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione; sempre al comma 4-*bis*, è prevista una disciplina parzialmente derogatoria per le regioni Sicilia e Sardegna, in relazione alle quali viene stabilito che le partenze e le destinazioni dei servizi di cui al medesimo comma possano ricadere entro l'intero territorio regionale. Il comma 9 dell'art. 10-*bis* del d.l. 135/2018 reca, invece, una disciplina transitoria, in base alla quale, fino alla data di adozione delle deliberazioni della Conferenza unificata, e comunque per un periodo massimo di due anni dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto legge, il singolo servizio — fermo restando l'obbligo di previa prenotazione dello stesso — può avere inizio da un luogo diverso dalla rimessa (quindi senza necessità di rientro in rimessa al termine del servizio svolto precedentemente), quando esso sia svolto in esecuzione di un contratto stipulato in forma scritta tra il vettore ed il cliente, avente data certa di almeno 15 giorni anteriore rispetto alla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. stesso e debitamente registrato, da tenere a bordo o in sede e da esibire in caso di controlli.

della l. 21/1992 e al comma 9 dell'art. 10-*bis* del d.l. 135/2018 — costituisce un aggravio organizzativo e gestionale irragionevole e sproporzionato rispetto agli obiettivi normativi perseguiti: irragionevole, in quanto obbliga il vettore, nonostante egli possa prelevare e portare a destinazione uno specifico utente in ogni luogo, a compiere viaggi di ritorno alla rimessa «a vuoto», prima di iniziare un nuovo servizio <sup>(16)</sup>; sproporzionata rispetto all'obiettivo prefissato di assicurare che il servizio di trasporto sia rivolto a un'utenza specifica e non indifferenziata, atteso che tale obiettivo risulta già salvaguardato e perseguito dall'obbligo di prenotazione presso la sede o la rimessa e da quello, previsto dall'art. 3, comma 2, della l. 21 del 1992, di stazionamento dei mezzi all'interno delle rimesse.

Si tratta anche in questo caso di una conclusione certamente corretta, posto che, come pure rilevato dalla stessa Corte costituzionale, non sussiste, a ben vedere, alcun nesso funzionale tra l'obbligo di ritorno alla rimessa al termine di ciascun servizio e la necessità che il contratto venga concluso sulla base di una richiesta o prenotazione del servizio formulata presso la rimessa o la sede del vettore, la quale, in virtù di quanto disposto dall'art. 3, comma 1, e 11, comma 4, primo periodo, della l. 21/1992, può essere effettuata «anche mediante l'utilizzo di servizi tecnologici» (ad es. rete telefonica mobile, sito web del vettore, e-mail, ecc.).

E in effetti, proprio la possibilità di utilizzo di strumenti tecnologici per l'effettuazione delle prenotazioni consente di evitare che si creino sovrapposizioni tra i rispettivi ambiti operativi e modalità di erogazione del servizio di noleggio con conducente e del trasporto a mezzo taxi, preservando con ciò la fondamentale distinzione regolatoria delle due fattispecie, fondata sulla diversa tipologia di utenza cui le stesse sono rivolte: infatti, la necessità per l'operatore NCC di ritornare ogni volta alla sede o alla rimessa per raccogliere le richieste o le prenotazioni ivi effettuate dalla utenza specifica che ad esso appositamente si rivolge è esclusa, senza che si creino interferenze con il servizio su piazza, proprio grazie alla possibilità — ora espressamente prevista — di concludere il contratto di trasporto a distanza, avvalendosi di tali strumenti tecnologici <sup>(17)</sup>.

---

<sup>(16)</sup> Come osservato nella sentenza in commento, l'irragionevolezza del vincolo si coglie pienamente considerando l'ipotesi in cui il vettore NCC sia chiamato a effettuare, in virtù di una richiesta di prestazione o prenotazione, pervenutagli presso la propria sede o rimessa, un servizio proprio dal luogo in cui si è concluso il servizio precedente.

<sup>(17)</sup> In tale quadro, una particolare rilevanza potrà assumere la normazione secondaria, la quale, ai sensi dell'art. 10-*bis*, comma 8, del d.l. 135/2018, è chiamata (tramite la futura adozione di un apposito d.P.C.M.) a dettare una appropriata disciplina dell'attività delle piattaforme tecnologiche che intermediano domanda e offerta nel settore.

4. — Volendo tracciare delle considerazioni di sintesi, può essere osservato che la sentenza della Corte costituzionale in esame, pur avendo, all'esito di una ponderata valutazione delle norme recate dal d.l. 135/2018, fatto salvo nel suo complesso l'iniziativa normativa statale di riforma, ha al contempo inciso sulla stessa, depotenziandone significativamente la portata.

Da un lato, infatti, la pronuncia è prevenuta al riconoscimento della competenza statale in relazione all'ambito oggettivo della novella, individuato nella materia della tutela della concorrenza, ribadendo altresì l'intangibilità del principio di compartimentazione territoriale (che, nell'impostazione ricostruttiva della Corte, integra un limite intrinseco della natura del servizio per come concepito nella legge quadro, piuttosto che un fattore distorsivo delle dinamiche concorrenziali).

D'altro canto, pervenendo alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'obbligo di rientro del vettore NCC in rimessa al termine di ogni servizio, essa ha fortemente minato l'impianto della riforma, trattandosi di una disposizione di focale importanza nell'impostazione complessiva della stessa <sup>(18)</sup>.

Sotto questo profilo, non può non essere osservato come la decisione, pervenendo a tali conclusioni, risulti in parte contraddittoria, se non sul piano dell'impostazione teorica, quantomeno sotto il profilo delle sequele pratiche: è, infatti, evidente che, una volta consentito (ad opera dei novellati artt. 3, comma 1, e 11, comma 4, della legge quadro) di gestire le prenotazioni dei servizi da remoto, tramite l'ausilio degli strumenti tecnologici, e dopo avere rimosso (con la declaratoria di incostituzionalità in discussione) l'obbligo di rientro in rimessa al termine di ogni servizio, l'effettività stessa della compartimentazione territoriale viene a essere significativamente smiunita, tenuto conto dell'immediato ampliamento delle capacità operative dei vettori NCC che ciò implica.

Tale incongruenza sul piano dei riflessi partici della sentenza rispetto ai postulati da cui essa stessa muove dimostra, invero, che, come evidenziato dall'Antitrust nel proprio atto di segnalazione del 15 ottobre 2019 <sup>(19)</sup>, di fronte alla diffusione ormai massiva delle telecomunicazioni e delle tecnologie informatiche quali strumenti per la organizzazione e gestione del mercato della mobilità urbana, il principio di compartimentazione territoriale e, verosimilmente, finanche la dicotomia tra trasporto a mezzo taxi e servizio NCC (basata sulla differente tipologia di utenza cui questi ultimi sono destinati) hanno perso di significato e costituiscono criteri ormai non più

---

<sup>(18)</sup> Così come lo era stata quella, sostanzialmente analoga, già introdotta dall'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. 207/2008; come noto, peraltro, l'entrata in vigore dell'art. 29, comma 1-*quater* è stata (di diritto o di fatto) reiteratamente differita sino alla riforma introdotta dal d.l. 135/2018.

<sup>(19)</sup> Vedasi nota 4 *supra*.

adeguati per la definizione del regime normativo in tema di trasporto locale non di linea.

In una prospettiva *de iure condendo*, sarebbe, quindi, opportuno che il legislatore riavviasse una riflessione volta a mettere in campo una riforma organica del settore ben più ambiziosa di quella partorita con il d.l. 135/2018, e le cui principali direttrici dovrebbero auspicabilmente essere quelle, da un lato, dell'effettivo adeguamento dell'architettura regolatoria rispetto alle nuove forme di organizzazione della offerta di mobilità urbana, rese possibili dalle piattaforme tecnologiche, e, dall'altro, dell'ampliamento delle prerogative normative delle Regioni e degli enti locali in materia, al fine di potere fornire una risposta più prossima e consapevole alle esigenze concrete delle comunità territoriali.

DANIELE CASCIANO

## CORTE DI GIUSTIZIA UE 7 NOVEMBRE 2019

causa C-213/18

Pres. BONICHOT - Rel. SAFJAN - Avv. gen. SAUGMANDEGAARD ØE

*Guaitoli ed altri* (avv. A. e G. Guaitoli)

c. *EasyJet Airline Co. Ltd* (avv. G. d'Andria)

**Diritto processuale - Trasporto aereo internazionale - Reg. (CE) n. 261/2004 - Convenzione di Montreal del 1999 - Domanda di compensazione e di risarcimento del danno derivante dalla cancellazione e dal ritardo di voli - Competenza giurisdizionale - Art. 7, punto 1, reg. (UE) n. 1215/2012 e art. 33 Conv. Montreal.**



**Diritto processuale - Trasporto aereo internazionale - Convenzione di Montreal del 1999 - Art. 33, comma 1, Conv. Montreal - Individuazione della competenza giurisdizionale e della competenza territoriale.**

RIASSUNTO DEI FATTI — Alcuni passeggeri prenotarono un volo A/R Roma-Corfù-Roma, con partenza in data 4 agosto 2015 ore 20:20 da Roma Fiumicino ed arrivo a Corfù previsto per le ore 22:50 del medesimo giorno, e volo di ritorno in data 14 agosto 2015 alle 23:25. Gli stessi subirono prima un crescente ritardo e quindi la cancellazione (comunicata alle 23:55) del volo di andata, riprogrammato poi per il giorno successivo, senza ricevere alcuna forma di assistenza né alcun rimborso da parte della compagnia, alla quale si aggiunse anche un ulteriore ritardo nel volo di ritorno a Roma. Per tali motivi, i passeggeri convennero dinanzi al Tribunale di Roma la compagnia aerea per vederla condannare, previo accertamento della giurisdizione e competenza del Tribunale adito, a corrispondere le compensazioni pecuniarie, i rimborsi spese ed il risarcimento per l'ulteriore danno relativo al volo di andata nonché le compensazioni pecuniarie relative al ritardo maturato nel volo di ritorno, per complessivi € 7.455,00 (pari ad € 1.065,00 per ciascun attore) oltre al risarcimento del danno morale, da determinarsi in via equitativa, e interessi e rivalutazione monetaria. Si costituì la società convenuta, resistendo nel merito alla domanda e formulando, preliminarmente, eccezione di incompetenza del Tribunale di Roma per materia e per valore. Il Tribunale, rigettata l'eccezione di competenza per valore con separata ordinanza in quanto infondata, ritenne che quella per territorio si prestasse a soluzioni diverse conseguenti all'interpretazione da dare alle normative applicabili e, con ordinanza del 26 febbraio 2018, sollevò questione interpretativa dinanzi alla Corte di giustizia UE affidandola a tre motivi.



*L'art. 7, punto 1, l'art. 67 e l'art. 71, § 1, del 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, nonché l'art. 33 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 decisione 2001/539/CE del Consiglio, del 5 aprile 2001, devono essere interpretati nel senso che il giudice di uno Stato membro investito di un'azione diretta ad ottenere sia il rispetto dei diritti forfettari e standardizzati previsti dal reg. (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 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 reg. (CEE) n. 295/91, sia il risarcimento di un danno supplementare rientrante nell'ambito di applicazione di tale convenzione deve valutare la propria competenza, per il primo capo della domanda, alla luce dell'art. 7, punto 1, del reg. (UE) n. 1215/2012 e, per il secondo capo della domanda, alla luce dell'art. 33 di detta Convenzione (1).*

*L'art. 33, § 1, della Convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale, conclusa a Montreal il 28 maggio 1999, deve essere interpretato nel senso che esso disciplina, ai fini delle azioni di risarcimento del danno rientranti nell'ambito di applicazione di tale Convenzione, non solo la ripartizione della competenza giurisdizionale fra gli Stati parti della medesima, ma anche la ripartizione della competenza territoriale fra le autorità giurisdizionali di ciascuno di tali Stati (2).*

OSSERVAZIONI PRELIMINARI — 29. Si deve precisare che, anche se, nelle sue questioni pregiudiziali, il giudice del rinvio ha fatto formalmente riferimento al reg. (CE) n. 44/2001, sono le disposizioni del reg. (UE) n. 1215/2012 che, conformemente all'art. 66, § 1, di quest'ultimo, si applicano *ratione temporis* nella causa di cui al procedimento principale. Infatti, l'azione della quale è investito il giudice del rinvio è stata proposta dopo il 10 gennaio 2015.

30. — Inoltre, come emerge da giurisprudenza costante, la circostanza che detto giudice abbia formulato la sua domanda di pronun-

---

(1-2) V. la nota di D. Ragazzoni, a p. 642.

cia pregiudiziale facendo riferimento a determinate disposizioni del reg. (CE) n. 44/2001 non osta a che la Corte fornisca a detto giudice tutti gli elementi di interpretazione che possono essere utili per la soluzione della causa di cui è investito, indipendentemente dalla circostanza che esso vi abbia fatto o meno riferimento nella formulazione delle sue questioni (v., per analogia, sentenza del 6 giugno 2019, *Weil*, C-361/18, EU:C:2019:473, punto 26).

31. — Inoltre, occorre rammentare che, poiché il reg. (UE) n. 1215/2012 abroga e sostituisce il reg. (CE) n. 44/2001 che ha, a sua volta, sostituito la Convenzione del 27 settembre 1968 concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (GU 1972, L 299, pag. 32), l'interpretazione fornita dalla Corte circa le disposizioni di quest'ultimo strumento giuridico vale anche per il reg. (UE) n. 1215/2012 quando tali disposizioni possono essere qualificate come equivalenti (v., in tal senso, sentenza del 29 luglio 2019, *Tibor-Trans*, C-451/18, EU:C:2019:635, punto 23).

32. — Infine, come emerge dalla domanda di pronuncia pregiudiziale, i ricorrenti nel procedimento principale chiedono sia la compensazione pecuniaria forfettaria e il rimborso delle spese previsti agli artt. 7 e 9 del reg. (CE) n. 261/2004 sia il risarcimento supplementare di cui all'art. 12 di tale regolamento, ossia il risarcimento dei danni materiali supplementari e del danno morale asseritamente subiti. Nei limiti in cui il risarcimento supplementare è disciplinato dalla Convenzione di Montreal (v., in tal senso, sentenza del 13 ottobre 2011, *Sousa Rodríguez e a.*, C-83/10, EU:C:2011:652, punto 38), ne consegue che, in una controversia come quella di cui al procedimento principale, sussistono due regimi di responsabilità del vettore aereo nei confronti dei passeggeri: uno fondato sul reg. (CE) n. 261/2004, l'altro fondato sulla Convenzione di Montreal.

SULLA PRIMA QUESTIONE — 33. Con la sua prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 7, punto 1, l'art. 67 e l'art. 71, § 1, del reg. (UE) n. 1215/2012 nonché l'art. 33 della Convenzione di Montreal debbano essere interpretati nel senso che il giudice di uno Stato membro, investito di un'azione diretta ad ottenere sia il rispetto dei diritti forfettari e standardizzati previsti dal reg. (CE) n. 261/2004 sia il risarcimento di un danno supplementare rientrante nell'ambito di applicazione della Convenzione di Montreal, deve valutare la propria competenza, per il primo capo della domanda, alla luce

dell'art. 7, punto 1, del reg. (UE) n. 1215/2012 e, per il secondo capo, alla luce dell'art. 33 di tale Convenzione.

34. — Per quanto attiene alla competenza a statuire su domande come quelle di cui al procedimento principale, la Corte ha già precisato che nei limiti in cui i diritti fondati sulle disposizioni, rispettivamente, del reg. (CE) n. 261/2004 e della Convenzione di Montreal rientrano in contesti normativi distinti, le norme sulla competenza internazionale previste da tale Convenzione non sono applicabili alle domande presentate unicamente sulla base del reg. (CE) n. 261/2004, le quali devono essere esaminate alla luce del reg. (CE) n. 44/2001 (v., in tal senso, sentenza 10 marzo 2016, *Flight Refund*, C-94/14, EU:C:2016:148, punto 46 e giurisprudenza ivi citata).

35. — Lo stesso vale nell'ambito di una controversia, come quella di cui al procedimento principale, in cui le domande dei ricorrenti sono fondate al contempo sulle disposizioni del reg. (CE) n. 261/2004 e sulla Convenzione di Montreal.

36. — Inoltre, l'art. 67 e l'art. 71, § 1, del reg. (UE) n. 1215/2012 consentono l'applicazione di norme sulla competenza giurisdizionale riguardanti materie particolari che sono contenute rispettivamente in atti dell'Unione o in convenzioni di cui gli Stati membri siano parti contraenti. Poiché il trasporto aereo costituisce una siffatta materia particolare, le norme sulla competenza previste dalla Convenzione di Montreal devono potersi applicare all'interno del contesto normativo introdotto da quest'ultima.

37. — In tali circostanze, per quanto attiene, da un lato, alle domande fondate sugli artt. 5, 7 e 9 del reg. (CE) n. 261/2004, il giudice del rinvio, per conoscere della controversia di cui è investito, deve verificare la propria competenza conformemente al reg. (UE) n. 1215/2012.

38. — A tal riguardo, occorre rammentare che, al fine di potenziare la tutela giuridica delle persone residenti nell'Unione, permettendo al contempo all'attore d'identificare facilmente il giudice che può adire, e al convenuto di prevedere ragionevolmente dinanzi a quale giudice può essere citato, le norme sulla competenza contenute nel reg. (UE) n. 1215/2012 si articolano attorno alla competenza di principio del foro del domicilio del convenuto, enunciata all'art. 4 di tale regolamento e completata dalla previsione di fori alternativi (v., per analogia, sentenza del 3 maggio 2007, *Color Drack*, C-386/05, EU:C:2007:262, punti 20 e 21).

39. — Così, la norma sulla competenza del foro del domicilio del convenuto è completata, all'art. 7, punto 1, del reg. (UE) n. 1215/

2012, da una norma sulla competenza speciale in materia contrattuale motivata dall'esistenza di una stretta correlazione tra il contratto e il giudice chiamato a conoscerne (v., per analogia, sentenza del 3 maggio 2007, *Color Drack*, C-386/05, EU:C:2007:262, punto 22).

40. — In applicazione di detta norma, una persona può essere convenuta anche dinanzi al giudice del luogo in cui l'obbligazione dedotta in giudizio è stata o deve essere eseguita, giudice che si presume abbia con il contratto una stretta correlazione (v., per analogia, sentenza del 3 maggio 2007, *Color Drack*, C-386/05, EU:C:2007:262, punto 23).

41. — Inoltre, benché le disposizioni di cui alla sezione 4 del capo II del reg. (UE) 1215/2012, concernente la «Competenza in materia di contratti conclusi da consumatori», introducano a loro volta una norma sulla competenza speciale in favore dei consumatori, si deve rilevare che l'art. 17, § 3, di tale regolamento stabilisce che la sezione stessa «non si applica ai contratti di trasporto che non prevedono prestazioni combinate di trasporto e di alloggio per un prezzo globale» (sentenza dell'11 aprile 2019, *Ryanair*, C-464/18, EU:C:2019:311, punto 28).

42. — Nel settore dei trasporti aerei, emerge dalla giurisprudenza della Corte che la norma sulla competenza speciale in materia di fornitura di servizi prevista dall'art. 7, punto 1, lett. *b*, secondo trattino, del reg. (UE) n. 1215/2012, indica come competente a conoscere di una domanda di compensazione pecuniaria basata su un contratto di trasporto aereo di persone, a scelta dell'attore, il giudice nella cui circoscrizione si trovano il luogo di partenza o il luogo di arrivo dell'aereo, quali indicati in tale contratto di trasporto (v., per analogia, sentenze del 9 luglio 2009, *Rehder*, C-204/08, EU:C:2009:439, punti 43 e 47, nonché dell'11 luglio 2018, *Zurich Insurance e Metso Minerals*, C-88/17, EU:C:2018:558, punto 18).

43. — Dall'altro lato, per quanto attiene alle domande fondate sulle disposizioni della Convenzione di Montreal, segnatamente sull'art. 19 di quest'ultima, relativo al risarcimento dei danni causati dal ritardo di un volo, il giudice del rinvio deve determinare la propria competenza a statuire su tale parte dell'azione alla luce dell'art. 33 di detta Convenzione.

44. — Da quanto precede risulta che l'art. 7, punto 1, l'art. 67 e l'art. 71, § 1, del reg. (UE) n. 1215/2012 nonché l'art. 33 della Convenzione di Montreal devono essere interpretati nel senso che il giudice di uno Stato membro investito di un'azione diretta ad ottenere

sia il rispetto dei diritti forfettari e standardizzati previsti dal reg. (CE) n. 261/2004 sia il risarcimento di un danno supplementare rientrante nell'ambito di applicazione della Convenzione di Montreal deve valutare la propria competenza, per il primo capo della domanda, alla luce dell'art. 7, punto 1, del reg. (UE) n. 1215/2012 e, per il secondo capo della domanda, alla luce dell'art. 33 di tale Convenzione.

SULLA SECONDA QUESTIONE — 45. Con la seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 33, § 1, della Convenzione di Montreal debba essere interpretato nel senso che esso disciplina, ai fini delle azioni di risarcimento del danno rientranti nell'ambito di applicazione di tale Convenzione, non solo la ripartizione della competenza giurisdizionale fra gli Stati parti della medesima, ma anche la ripartizione della competenza territoriale fra le autorità giurisdizionali di ciascuno di tali Stati.

46. — Innanzitutto, occorre rammentare che le disposizioni della Convenzione di Montreal costituiscono parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione, cosicché la Corte è competente ad interpretare tali disposizioni, nel rispetto delle norme di diritto internazionale che vincolano l'Unione (v., in tal senso, sentenza del 6 maggio 2010, *Walz*, C-63/09, EU:C:2010:251, punto 20).

47. — La Corte ha già rilevato che le nozioni contenute nella Convenzione di Montreal devono essere oggetto di un'interpretazione uniforme e autonoma, cosicché la Corte, quando interpreta tali nozioni in via pregiudiziale, deve tenere conto non già dei differenti significati che possono essere stati attribuiti loro nei diritti interni degli Stati membri dell'Unione, bensì delle regole interpretative del diritto internazionale generale che si impongono a quest'ultima (v., in tal senso, sentenza del 6 maggio 2010, *Walz*, C-63/09, EU:C:2010:251, punti 21 e 22).

48. — A tal riguardo, l'art. 31 della Convenzione sul diritto dei trattati, firmata a Vienna il 23 maggio 1969, il quale codifica norme di diritto internazionale generale, precisa che un trattato deve essere interpretato in buona fede, secondo il senso comune da attribuire ai suoi termini nel loro contesto e alla luce del suo oggetto e del suo scopo (sentenza del 6 maggio 2010, *Walz*, C-63/09, EU:C:2010:251, punto 23).

49. — Dalla formulazione dell'art. 33 della Convenzione di Montreal emerge che quest'ultimo consente all'attore di scegliere di convenire in giudizio il vettore aereo coinvolto, nel territorio di uno de-

gli Stati parti, o davanti al tribunale del domicilio del vettore, della sede principale della sua attività, del luogo in cui esso possiede un'impresa che ha provveduto a stipulare il contratto, o davanti al tribunale del luogo di destinazione del volo in questione.

50. — Come rilevato dall'Avvocato generale al par. 61 delle sue conclusioni, tale disposizione riguarda innanzitutto il «territorio di uno degli Stati parti» e indica poi l'autorità giurisdizionale che, fra quelle situate in tale territorio, può dichiararsi competente *ratione loci*, mediante criteri di collegamento precisi.

51. — Ne consegue che, in ragione della sua stessa formulazione, si deve ritenere che l'art. 33, par. 1, della Convenzione di Montreal disciplini altresì la ripartizione della competenza territoriale fra le autorità giurisdizionali di ciascuno degli Stati parti di quest'ultima.

52. — Tale interpretazione si deduce anche dall'esame della finalità della Convenzione di Montreal. Infatti, dal preambolo di tale convenzione emerge che gli Stati parti della medesima hanno inteso non solo «tutelare gli interessi degli utenti del trasporto aereo internazionale», ma anche provvedere all'«ulteriore armonizzazione e codificazione di alcune norme che regolano [tale trasporto, al fine di] realizzare il giusto equilibrio degli interessi» in gioco.

53. — Orbene, l'interpretazione secondo cui l'art. 33, § 1, della Convenzione di Montreal è inteso ad individuare non solo lo Stato parte competente a conoscere dell'azione di risarcimento in questione, ma altresì il tribunale di tale Stato davanti al quale l'azione deve essere promossa è tale da contribuire alla realizzazione dell'obiettivo di un'unificazione rafforzata, espresso nel preambolo di tale strumento, e a tutelare gli interessi dei consumatori, offrendo al contempo un giusto equilibrio con gli interessi dei vettori aerei.

54. — Infatti, l'individuazione diretta del giudice territorialmente competente è atta a garantire, nell'interesse di entrambe le parti della controversia, una maggiore prevedibilità e una maggiore certezza del diritto.

55. — Alla luce di quanto precede, l'art. 33, § 1, della Convenzione di Montreal deve essere interpretato nel senso che esso disciplina, ai fini delle azioni di risarcimento del danno rientranti nell'ambito di applicazione di tale Convenzione, non solo la ripartizione della competenza giurisdizionale fra gli Stati parti della medesima, ma anche la ripartizione della competenza territoriale fra le autorità giurisdizionali di ciascuno di tali Stati.

## Competenza giurisdizionale e territoriale nel trasporto aereo internazionale: la soluzione della Corte di giustizia UE

SOMMARIO — 1. Premessa — 1. Il quadro giuridico-economico di riferimento e gli orientamenti della giurisprudenza — 2. L'interpretazione dell'art. 33, comma 1, Conv. Montreal, il rapporto con il diritto UE e le problematiche aperte.

1. *Premessa* — La sentenza in esame <sup>(1)</sup> si colloca nel solco delle pronunce della Corte di giustizia UE finalizzate a fornire soluzioni interpretative sulla Convenzione di Montreal, in quanto le disposizioni della stessa sono parte integrante del diritto eurounitario <sup>(2)</sup>.

In Italia — come pure a livello internazionale — la questione relativa alla individuazione da parte del diritto uniforme della mera competenza giurisdizionale o anche di quella territoriale in seno ai singoli Stati membri è oggetto di un vivace dibattito dottrinale sin dai tempi della vigenza della Convenzione di Varsavia del 1929, il cui art. 28 è stato integralmente ripreso dall'art. 33, comma 1, della Convenzione di Montreal del 1999.

Come noto, i criteri di collegamento ai fini dell'individuazione del giudice competente fanno riferimento, ai sensi degli articoli ora menzionati, al luogo in cui il vettore ha il suo domicilio o la sede principale degli affari, al luogo in cui il vettore possiede una impresa che ha provveduto a stipulare il contratto, ed infine al luogo di destinazione del trasporto aereo.

Le esigenze di maggior tutela del passeggero-contraente debole hanno poi portato all'introduzione, al comma 2 dell'art. 33 della Convenzione di Montreal, della cosiddetta «quinta giurisdizione», in virtù della quale, nei casi più gravi (morte o lesioni del passeggero), lo stesso può adire il foro del proprio domicilio, sebbene in presenza di alcuni elementi oggettivi che tengano nel debito conto anche gli interessi del vettore <sup>(3)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Per alcune considerazioni al riguardo, si veda S. ZUNARELLI-M.M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, I, IV ed., Milano, 2020, 412 ss.

<sup>(2)</sup> In tal senso anche le conclusioni dell'Avvocato generale nella causa in esame, punti 7 e 8. Più in generale sugli orientamenti interpretativi sul tema, A. ZAMPONE, *La Convenzione di Montreal del 1999 sul trasporto aereo nell'interpretazione della Corte di giustizia europea*, in *Dir. trasp.* 2020, 1.

<sup>(3)</sup> In argomento, si vedano M.M. COMENALE PINTO, *La responsabilità del vettore aereo dalla convenzione di Varsavia del 1929 alla convenzione di Montreal del 1999*, in *Riv. dir. comm.* 2002, 67, e *Riflessioni sulla nuova Convenzione di Montreal sul trasporto aereo*, in *Dir. mar.* 2000, 798, 802 ss.; A. ZAMPONE, *Spunti di riflessione su alcune questioni di giurisdizione e di competenza nella Convenzione di Montreal*, in *Dir. trasp.* 2010, 47, e S. POLLASTRELLI, *Il rimedio della quinta giurisdizione e l'efficacia sulla tutela dell'utente-consumatore*, in *Studi in memoria di E. Fanara* (a cura di U. La Torre-G. Moschella-F. Pellegrino-M.P. Rizzo-G. Vermiglio), I, Milano, 2006, 335.

In giurisprudenza, ai contrasti sorti tra i giudici di merito ha posto fine la Corte di cassazione la quale, con diverse pronunce, anche a sezioni unite, ha ritenuto che l'art. 33 Conv. Montreal — così come già l'art. 28 Conv. Varsavia — siano idonei unicamente ad individuare la giurisdizione dei vari Stati membri, mentre la competenza interna agli stessi resta regolata dalle leggi nazionali <sup>(4)</sup>. Tale orientamento si fonda invero su argomentazioni non del tutto condivisibili, come anche osservato nell'ordinanza di rimessione del giudice romano.

Ebbene, con la sentenza in commento la Corte di giustizia è invece giunta alla soluzione opposta, così confermando le tesi già sostenute da una parte della dottrina, tra cui chi scrive <sup>(5)</sup>. La pronuncia — che si fonda in primo luogo sul tenore letterale del testo uniforme, come evidenziato anche nell'ordinanza di rimessione e come già osservato dalla dottrina, alla quale sul punto si rimanda <sup>(6)</sup> — merita condivisione alla luce delle osservazioni che seguono, e che prendono le mosse dall'evoluzione che ha interessato il settore in esame e dalle soluzioni contrastanti adottate dalla giurisprudenza.

## 2. Il quadro giuridico-economico di riferimento e gli orientamenti della giurisprudenza — Il settore del trasporto aereo di persone, nel quale inter-

---

<sup>(4)</sup> Tra le altre, si indicano Cass. 26 maggio 2005 n. 11183, in *Dir. trasp.* 2007, 147; Cass. 15 luglio 2005 n. 15028, *ivi*, 151; Cass., sez. un., 14 giugno 2006 n. 13689; Cass., sez. un., 17 ottobre 2014 n. 22035 (con riferimento ad un caso di trasporto di cose) e Cass. ord. 4 maggio 2016 n. 8901. Nel merito si segnala Trib. Biella 16 giugno 2016 n. 344, oltre a Giud. pace di Porto Torres 25 maggio 2016, n. 21, in *Riv. dir. nav.* 2017, 275. Un'apertura alla interpretazione data dalla Corte UE era stata fornita da Cass., sez. un., 15 giugno 1993 n. 6630, in *Dir. trasp.* 1994, 185.

<sup>(5)</sup> Un filone dottrinale piuttosto nutrito ha condiviso tale orientamento: sia consentito al riguardo rinviare a D. RAGAZZONI, *Competenza giurisdizionale e competenza territoriale nel trasporto aereo*, in *Dir. trasp.* 2007, 154 (nota a Cass. 26 maggio 2005 n. 11183 e Cass. 15 luglio 2005 n. 15028), cui si rimanda anche per i riferimenti ai contributi relativi all'art. 28 Conv. Varsavia (*ivi*, 159, nota 12), oltre a C. MEDINA, *Giurisdizione e competenza nel diritto internazionale uniforme del trasporto aereo*, in *Dir. mar.* 2007, 810 (nota a Cass. 26 maggio 2005 n. 11183). Con particolare riferimento all'art. 33 Conv. Montreal, si vedano C. PUNZI, *La risoluzione delle controversie concernenti il risarcimento dei danni*, in *La nuova disciplina del trasporto aereo. Commento della Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999* (a cura di L. Tullio), Napoli, 2006, 315 ss. ed in *Riv. dir. proc.* 2005, 633, oltre a L. ANCIS, *Il contratto di trasporto aereo*, in L. TULLIO-M. DEIANA, *Codice dei trasporti*, Milano, 2011, 861, 1019 ss. Per una disamina dei diversi orientamenti in argomento e per l'illustrazione di una tesi intermedia, si veda F. RUSSO, *Su alcune questioni di giurisdizione e competenza in materia di trasporto aereo*, in *Dir. trasp.* 2006, 753.

<sup>(6)</sup> Sia consentito rinviare alle considerazioni già svolte in D. RAGAZZONI, *Competenza giurisdizionale e competenza territoriale nel trasporto aereo*, cit., 156 ss., ed ai riferimenti bibliografici *ivi* contenuti.



viene la sentenza in esame, presenta caratteristiche giuridiche e tecnico-operative del tutto peculiari, che si riflettono sulle soluzioni interpretative delle norme che lo disciplinano.

Anzitutto, diversamente da quanto accade nelle altre figure contrattuali, nel trasporto di persone il passeggero, oltre ad essere il creditore è anche l'oggetto della prestazione di trasferimento (e conseguentemente di protezione) da parte del vettore (7). La parte del contratto, in definitiva, coincide con l'oggetto della prestazione in esso contemplata.

Sono poi numerosi i cambiamenti intervenuti nella prassi dei traffici internazionali negli oltre venti anni trascorsi dall'approvazione del testo uniforme: in primo luogo, è consistentemente incrementata l'offerta di trasporti aerei, in seguito all'aumento del numero delle compagnie aeree — soprattutto *low cost* — oggi operanti a livello internazionale, e di conseguenza la concorrenza all'interno del mercato dei voli. Inoltre, la diffusione sempre maggiore di tale tipologia di trasporto, la competitività delle tariffe applicate e la grande copertura delle tratte aeree hanno dato luogo ad un sensibile incremento degli utenti.

Anche alla luce di tale evoluzione, e tenuto conto della consistente informatizzazione dei canali di vendita dei titoli di viaggio (8), il contratto di trasporto aereo è oggi inquadrabile nella categoria dei contratti per adesione (9), in cui le condizioni generali sono univocamente fissate dal vettore aereo, ed alle quali il passeggero, contraente debole, può meramente decidere se aderire, acquistando il biglietto, o non aderire.

Al complesso quadro ora delineato, devono aggiungersi le difficoltà relative all'identificazione del passeggero quale consumatore ed all'applicabilità allo stesso del relativo foro: se a livello internazionale, in caso di danni da ritardo, i fori possibili tra cui lo stesso può scegliere sono solo quelli contemplati dal comma 1 dell'art. 33 (i medesimi dell'art. 28 Conv. Varsavia), con esclusione del foro del passeggero, secondo le norme eurounitarie — come ribadito anche nella sentenza in commento — le regole di competenza relative ai consumatori non si applicano «ai contratti di trasporto che non prevedono prestazioni combinate di trasporto e di alloggio per un prezzo globale» (10), ambito ulteriormente ristretto dalla Corte UE in via interpre-

---

(7) In tal senso si veda per tutti A. LEFEBVRE D'OVIDIO-G. PESCATORE-L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, XV ed., Milano, 2019, 481, secondo il quale «nel trasporto di persone, contrariamente a quello di cose, oggetto del trasferimento è lo stesso contraente, che è quindi contemporaneamente oggetto e soggetto del contratto».

(8) Sul punto E.G. ROSAFIO, *Contrattazione on line, trasporto low cost e tutela del consumatore*, in *Riv. dir. nav.* 2013, 667.

(9) In tal senso anche E.G. ROSAFIO, *Il problema della giurisdizione nel trasporto aereo di persone e nei pacchetti turistici*, in *Riv. dir. nav.* 2016, 107, 111 ss.

(10) Si vedano l'art. 15, § 3, reg. (CE) n. 44/2001 e l'art. 17, § 3, reg. (UE) n. 1215/2012. In argomento in particolare E.G. ROSAFIO, *Il problema della giurisdizione*, cit., 121.

tativa, la quale ammette l'applicabilità del foro del consumatore, in caso di acquisto di viaggi «tutto compreso», nella sola ipotesi in cui il volo aereo sia stato oggetto di apposito contratto tra il passeggero ed il vettore aereo operativo <sup>(11)</sup>.

La soluzione adottata dal legislatore eurounitario è stata fatta propria anche da quello italiano il quale, con l'art. 47, lett. *m*, d.lg. 21 febbraio 2014 n. 21 di attuazione della dir. 2011/83/UE sui diritti dei consumatori, ha escluso l'applicabilità del foro del consumatore di cui all'art. 63 del codice del consumo — in precedenza applicabile anche al trasporto di persone <sup>(12)</sup> — ai «servizi di trasporto passeggeri».

Così brevemente delineato il quadro di riferimento, se è vero che il passaggio dalla Convenzione di Varsavia alla Convenzione di Montreal ha spostato le esigenze di tutela dal vettore al passeggero <sup>(13)</sup>, è altresì opportuno notare che i numerosi mutamenti intervenuti — che comunque debbono essere tenuti nella debita considerazione dagli operatori del diritto nell'applicazione delle norme, anche di diritto uniforme <sup>(14)</sup> — impongono in ogni caso la massima attenzione nel bilanciamento degli interessi delle parti, così da non lasciare privo di tutele il vettore. In tal senso, tutti i fori indicati nell'art. 33 Conv. Montreal contemplano, pure nell'ipotesi più grave della morte o lesioni del passeggero, una presenza — anche indiretta o mediata — del vettore, e ciò al fine, tra l'altro, di soddisfare le esigenze di prevedibilità, da parte di quest'ultimo, dei luoghi in cui le controversie che lo vedono quale convenuto potrebbero essere instaurate.

Ebbene, ai cambiamenti ed alle problematiche evidenziati, gli interventi della giurisprudenza hanno fornito risposte non univoche e non sempre tese a favorire il bilanciamento degli interessi sopra auspicato.

A livello internazionale, i criteri di collegamento contemplati nell'art. 33 Conv. Montreal, già presenti (tranne uno) nell'art. 28 Conv. Varsavia, sono stati oggetto di frequenti incertezze applicative, legate alle diverse interpretazioni che i termini utilizzati ricevevano negli Stati membri <sup>(15)</sup>: se è vero

---

<sup>(11)</sup> In tal senso C. giust. UE 26 marzo 2020, causa C-215/18, *Libuše Králová c. Primera Air Scandinavia A/S*, in questo numero, con nota di C. VAGAGGINI, *Il diritto di compensazione pecuniaria ex art. 7 del reg. (CE) n. 261/2004 in caso di ritardo prolungato facente parte di un pacchetto turistico «tutto compreso»*.

<sup>(12)</sup> Sul punto E.G. ROSAFIO, *Contrattazione on line, trasporto low cost e tutela del consumatore*, cit., 682 ss., nonché *Il problema della giurisdizione*, cit., 112 ss. e 121.

<sup>(13)</sup> Si vedano al riguardo le osservazioni di A. ZAMPONE, *La Convenzione di Montreal del 1999*, cit., 2 ss.

<sup>(14)</sup> In tal senso Cass., sez. un., 8 luglio 2019 ord. n. 18257, punto 11.

<sup>(15)</sup> Sul tema M.M. COMENALE PINTO, *Problemi di giurisdizione nella Convenzione di Montreal del 1999*, in *Diritto@Storia* 14/2016, 11 ss.

che al passeggero — già nella Convenzione di Varsavia, in un'ottica di *favor actoris* <sup>(16)</sup> — è assicurata la scelta del foro in cui convenire il vettore, è altrettanto vero che queste incertezze rendono spesso assai difficoltosa tale scelta in concreto, nonché la preventiva valutazione da parte del vettore.

Anche le decisioni della giurisprudenza italiana appaiono ugualmente insoddisfacenti, in quanto contraddittorie ed in ogni caso lontane da una interpretazione uniforme del dato normativo e rispettosa della *ratio* dello stesso — con particolare riferimento alle esigenze che hanno portato alla formulazione dell'art. 28 Conv. Varsavia e poi dell'art. 33 Conv. Montreal, quelle cioè di individuare luoghi in cui vi sia una «presenza» del vettore — né sembrano tenere in considerazione uno «stretto collegamento» tra la controversia ed il giudice chiamato a deciderla.

Il riferimento è anzitutto alle pronunce del giudice di legittimità relative al luogo in cui il vettore «possiede un'impresa che ha provveduto a stipulare il contratto», ovvero il terzo foro indicato nell'art. 33, comma 1, Conv. Montreal: da una parte la Corte di cassazione ha negato la possibilità di radicare la competenza in Italia, in quanto oltre alla dimostrazione dell'acquisto presso un'agenzia di viaggi occorre dare l'ulteriore prova — invero particolarmente complessa — che l'attività dell'agente sia in qualche modo legata allo stabilimento del vettore <sup>(17)</sup>; dall'altra, ha invece ammesso la giurisdizione del giudice italiano collegandola al domicilio del passeggero in caso di acquisto di biglietti *online* <sup>(18)</sup>. Ne è derivata l'adozione di soluzioni differenti nei confronti dei passeggeri dell'aria: di maggior favore nel caso di ac-

---

<sup>(16)</sup> In tal senso M.M. COMENALE PINTO, *op. ult. cit.*, 15 ss.

<sup>(17)</sup> Si richiama, con riferimento al trasporto aereo di persone, Cass., sez. un., 14 giugno 2006 n. 13689, in *Dir. trasp.* 2007, 848, con nota di C. VAGAGGINI, *I fori competenti nel trasporto aereo internazionale e la nozione di stabilimento*, ivi, 852, la quale ha sollevato perplessità circa la corrispondenza tra la soluzione adottata dalla corte e la prassi in vigore relativa ai rapporti tra agenzia e vettore (ivi, 856 ss). In argomento anche M. COTTONE, *Sulla interpretazione del concetto di «place of business» del vettore, quale criterio di individuazione del foro competente nella disciplina uniforme del trasporto aereo*, in *Giureta*, V, 2007. In senso analogo ma con riferimento al trasporto aereo di cose, si veda Cass., sez. un., 17 ottobre 2014 n. 22035, in *N. G. C. C.* 2005, I, 337, con note di F. FALCONI, *La giurisdizione in materia di trasporto aereo internazionale: l'interpretazione dell'art. 28 della Convenzione di Varsavia al vaglio delle sezioni unite*, ivi, 344, e di F. VALERIO, *Responsabilità per danni nel trasporto aereo internazionale: la scelta del foro spetta all'attore*, in *Diritto & Giustizia* I/2014, 57.

<sup>(18)</sup> Il riferimento è a Cass., sez. un., ord. 8 luglio 2019 n. 18257, con la quale la Corte — pur prendendo atto della inapplicabilità del foro del consumatore — ha tuttavia ritenuto competente tale foro sulla base del criterio di collegamento relativo al «luogo ove è sito lo stabilimento del vettore che cura la conclusione del contratto». Sul tema E.G. ROSAFIO, *Contrattazione on line, trasporto low cost e tutela del consumatore*, cit., 681.

quisto di biglietti per via telematica, di deciso sfavore nel caso di acquisto tradizionale presso agenzia di viaggi.

Al di là del contrasto evidenziato, il richiamo al foro del domicilio del passeggero nel caso, oggi assai diffuso, di acquisto di biglietti *online*, oltre a rendere quanto mai incerta la prevedibilità del foro, appare in contrasto con le scelte operate dal legislatore eurounitario, il quale, da una parte, pur ritenendo il passeggero dell'aria a tutti gli effetti un consumatore<sup>(19)</sup>, ha escluso l'applicabilità al trasporto aereo del foro del consumatore<sup>(20)</sup>; dall'altra, ha più volte fatto riferimento, in tema di competenza giurisdizionale, al criterio dell'«alto grado di prevedibilità»<sup>(21)</sup>.

Tale interpretazione inoltre, ritenendo applicabile in ogni caso il foro del passeggero senza tenere in considerazione i correttivi predisposti dal legislatore uniforme, pare confliggere con il richiamato principio del bilanciamento degli interessi tra le parti, tenuto conto che l'art. 33, comma 2, Conv. Montreal contempla il foro del domicilio, in ogni caso in concorrenza con altri elementi riferibili all'attività del vettore, nella sola ipotesi di danni al passeggero (e non di ritardo).

Le conseguenze di tale situazione si concretizzano nell'aumento dei costi del trasporto ed assicurativi<sup>(22)</sup> — connessi alla scarsa prevedibilità, da parte del vettore, dei fori innanzi ai quali può essere convenuto — e nel proliferare di più gradi di giudizio: circostanze che mal si conciliano con il modesto valore delle controversie in caso di ritardo e che — anche alla luce della più limitata scelta di fori competenti (non trova applicazione il foro del domicilio del passeggero contemplato nell'art. 33, comma 2, Conv. Montreal) e delle incertezze applicative menzionate — potrebbero spingere i danneggiati a rinunciare a far valere giudizialmente le proprie ragioni.

---

(19) L'equiparazione è ribadita anche nella sentenza in commento, al punto 53.

(20) La circostanza è confermata anche dal punto 41 della sentenza in commento, la quale richiama a sua volta C. giust. UE 11 aprile 2019, causa C-464/18, ZX c. Ryanair DAC (si vedano in particolare i punti 28 e 29), sulla quale si rimanda a S. DOMINELLI-P. SANNA, *Sulla determinazione dell'autorità giurisdizionale competente a conoscere di una domanda di compensazione pecuniaria per ritardo di un volo: certezze, dubbi e riflessioni sul coordinamento tra strumenti normativi a margine della causa Ryanair C-464/18 della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Dir. mar.* 2020, 398.

(21) In tal senso il *considerando* 11 del reg. (CE) n. 44/2001 ed il *considerando* 15 del reg. (UE) n. 1215/2012. Sul tema M. LOPEZ DE GONZALO, *Trasporto internazionale marittimo e aereo di passeggeri, danno alla persona, foro competente*, in *Dir. tur.* 2005, 246, 247, al quale si rimanda anche per la giurisprudenza richiamata *sub* nota 11.

(22) In argomento S.M. CARBONE, *Criteri di collegamento giurisdizionale e clausole arbitrali nel trasporto aereo: le soluzioni della Convenzione di Montreal del 1999*, in *Riv. int. dir. priv.* 2010, 5, e M.M. COMENALE PINTO, *Riflessioni sulla nuova Convenzione di Montreal*, cit., 802 ss.

3. *L'interpretazione dell'art. 33, comma 1, Conv. Montreal, il rapporto con il diritto UE e le problematiche aperte* — Le difficoltà applicative ed i cambiamenti intervenuti negli ultimi venti anni hanno portato il giudice di legittimità — nel dichiarato intento di pervenire ad una interpretazione dell'art. 33 Conv. Montreal «che ne adegui la formula anche alla radicale modifica delle modalità di scambi commerciali intervenuta mediante le vendite e le transazioni *online*»<sup>(23)</sup> — a porre in essere forzature interpretative del testo uniforme, così giungendo a soluzioni in concreto distanti dalla *ratio* dello stesso. Inoltre, la mancata applicazione, a livello eurounitario e nazionale, al passeggero dell'aria (che non sia anche acquirente di un pacchetto turistico) del foro del consumatore, ha rischiato di ridurre le tutele sinora allo stesso accordate dalla giurisprudenza.

Nel quadro giuridico ed operativo ora delineato, a ben vedere, la soluzione offerta con la sentenza in commento pare in grado di (ri)equilibrare gli interessi delle parti e consente al passeggero-consumatore di trovare nella disciplina uniforme una più compiuta tutela — a livello di competenza giurisdizionale e *ratione loci* — rispetto a quanto stabilito a livello nazionale ed eurounitario: l'interpretazione prospettata, infatti, rafforza l'uniformità di applicazione del diritto uniforme attraverso l'eliminazione del passaggio ulteriore rappresentato dalla individuazione della competenza interna in base alle diverse normative degli Stati membri, in quanto già fissata dalla Convenzione, così aumentando sensibilmente gli elementi di certezza relativi ai luoghi dinanzi ai quali le relative azioni possono essere proposte.

Nel quadro dei principi che governano l'individuazione del giudice competente in materia contrattuale, conosciuti sia dalla normativa UE che da quella nazionale, poi, la lettura offerta dalla Corte UE sembra, più in particolare, rispondere alla necessità di individuare il luogo che presenta il collegamento più stretto con il contratto e con i pregiudizi lamentati (con particolare riferimento ai danni da ritardo)<sup>(24)</sup> attraverso la rivalutazione, in chiave applicativa, tra quelli previsti dall'art. 33, comma 1, del foro del luogo di destinazione del trasporto, non solo perché dotato di oggettività<sup>(25)</sup>, ma anche in quanto trattasi di un foro vicino sia agli interessi del passeggero, il quale lo ha fissato come destinazione finale e che spesso coincide con il luogo di residenza<sup>(26)</sup> o comunque con località ad esso prossime, sia a quelli del vettore aereo, che ha espressamente deciso di operare voli diretti in quel determinato scalo.

---

(23) Sic Cass., sez. un., ord. 8 luglio 2019 n. 18257, punto 12.

(24) Sul punto C. giust. UE 9 luglio 2009, causa C-204/08, *Rehder c. Air Baltic Corporation*.

(25) Sull'oggettività di tale criterio di collegamento anche S.M. CARBONE, *op. cit.*, 9 ss.

(26) In tal senso E.G. ROSAFIO, *Contrattazione on line, trasporto low cost e tutela del consumatore*, cit., 681.

Del resto, il riferimento agli altri fori previsti dall'art. 33, comma 1, Conv. Montreal a livello pratico appare, in alcuni casi, di limitata applicabilità — il riferimento è ai primi due fori, essendo spesso il domicilio o la sede principale del vettore lontani dagli interessi del passeggero — mentre in altri (terzo foro) ha evidenziato difficoltà interpretative da parte della giurisprudenza, la quale è giunta a penalizzare in maniera eccessiva ora la tutela del passeggero ora quella del vettore, in base alla modalità di acquisto del biglietto aereo.

La soluzione proposta sembra quindi conforme non solo al tenore letterale del testo uniforme, come già evidenziato dal giudice UE, ma anche alla *ratio* che ha ispirato l'emanazione delle norme in esame, se si pensa che già l'art. 28 Conv. Varsavia mirava in primo luogo ad impedire eventuali pregiudizi derivanti al vettore dalla indeterminatezza del foro<sup>(27)</sup>. Sebbene gli aspetti economico-sociali del trasporto aereo di persone, come ricordato, siano nel corso del secolo sensibilmente mutati, nondimeno rimane tuttora necessario provvedere ad armonizzare e contemperare le esigenze dei passeggeri dell'aria con quelle dei vettori: in tal senso, il testo licenziato a Montreal ha ripreso, all'art. 33, comma 1, i quattro fori già contemplati dall'art. 28 Conv. Varsavia — e nella stessa letterale formulazione, pur già oggetto di orientamenti contrastanti sia in giurisprudenza che in dottrina — limitandosi ad aggiungere, al secondo comma, la quinta giurisdizione, solo nel caso di lesioni personali o morte del passeggero.

L'approccio seguito, inoltre, appare in continuità con il diritto UE, ed in particolare con il reg. (UE) n. 1215/2012, le cui norme — come ribadito nelle proprie conclusioni dall'Avvocato generale al punto 46, richiamando la giurisprudenza della Corte UE — determinano «il giudice competente sia a livello nazionale sia a livello interno»<sup>(28)</sup>. In effetti, non possono negarsi forti somiglianze, sul punto, tra l'impostazione della Convenzione di Montreal e quella presente già nella Convenzione di Bruxelles del 1968 e fatta propria dal legislatore eurounitario, prima con il reg. (CE) n. 44/2001 e quindi con il reg. (UE) n. 1215/2012.

Non si vuole certo ignorare la differenza tra la convenzione uniforme ed i regolamenti eurounitari, che operano in ambiti ed ordinamenti differenti<sup>(29)</sup>.

---

(27) Anche per tale motivo fu a suo tempo eliminato il foro del luogo dell'incidente, in caso di mancato arrivo dell'aereo, come evidenziato da M.S. MONTANARI, *Sull'interpretazione dell'art. 28 della Convenzione di Varsavia in materia di giurisdizione e competenza territoriale nel trasporto aereo internazionale*, in *Dir. trasp.* 1994, 189, 202 ss. Sul tema anche M.M. COMENALE PINTO, *Problemi di giurisdizione*, cit., 12.

(28) Il riferimento è a C. giust. CE 3 maggio 2007, causa C-386/05, *Color Drack*, punto 30.

(29) In tal senso P. BERTOLI, *Competenza giurisdizionale e competenza territoriale nel trasporto aereo nelle Convenzioni di Varsavia e Montreal sul trasporto aereo internazionale*, in *Int'lis* 3-4/2006, 139, 142.

Tuttavia, è il caso di notare che è lo stesso legislatore eurounitario, individuando con la medesima norma sia la giurisdizione dello Stato membro che il giudice territorialmente competente, ad utilizzare l'espressione «competenza giurisdizionale»<sup>(30)</sup>, richiamata ancora all'art. 71, § 1, reg. (UE) n. 1215/2012, ove si stabilisce che rimangono «impregiudicate le convenzioni, di cui gli Stati membri siano parti contraenti, che disciplinano la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materie particolari».

Si tratta di elementi che, in ogni caso, inducono a riflettere sull'ampiezza e sul significato della terminologia utilizzata anche in rapporto alla distinzione tra giurisdizione e competenza (per materia, per valore e per territorio) presente nel nostro ordinamento, distinzione che non sempre è presente, nei medesimi termini, o assume gli stessi significati in ordinamenti di Paesi diversi, in particolare di *common law*<sup>(31)</sup>.

Le considerazioni ora sviluppate appaiono valide anche in relazione all'altro aspetto affrontato dalla sentenza in commento, e concernente il rapporto tra domande effettuate ai sensi del reg. (CE) n. 261/2004 e quelle fondate sulla Convenzione di Montreal.

Come noto, alle tutele predisposte dal legislatore internazionale, aventi ad oggetto i danni esclusivamente derivanti da ritardo del volo e da morte o lesioni del passeggero, si affiancano quelle apprestate dal legislatore eurounitario, contenute nel reg. (CE) n. 261/2004<sup>(32)</sup>, volte a coprire i pregiudizi collettivi che colpiscono tutti i passeggeri in misura uguale in caso di negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo prolungato.

Nella prassi, in particolare, l'ipotesi del ritardo (prolungato) consente ai passeggeri di richiedere, oltre alla *compensation* prevista dal regolamento, anche il risarcimento degli eventuali ulteriori danni personali e specifici *ex art. 12 Conv. Montreal*<sup>(33)</sup>, con conseguente interesse a proporre congiuntamente le relative domande dinanzi ad un unico giudice.

---

<sup>(30)</sup> In argomento C. MEDINA, *Giurisdizione e competenza nel diritto internazionale uniforme del trasporto aereo*, cit., 813.

<sup>(31)</sup> Sul tema, si rimanda alle riflessioni contenute in M.S. MONTANARI, *Sull'interpretazione dell'art. 28 della Convenzione di Varsavia*, cit., 193, nota 9.

<sup>(32)</sup> Secondo M. BRIGNARDELLO, *I diritti dei passeggeri nel trasporto marittimo e nelle altre modalità: uniformità e differenze*, in *Dir. mar.* 2012, 786, «da tempo l'attenzione del legislatore comunitario è rivolta a rafforzare i diritti del passeggero quale parte contraente debole, come tale bisognosa di particolare tutela».

<sup>(33)</sup> Sul punto si veda in particolare C. giust. CE 10 gennaio 2006, causa C-344/04, *IATA e ELFAA*, in *Dir. trasp.* 2006, 851, con nota di V. CORONA, *La natura delle prestazioni di assistenza del vettore aereo in caso di ritardo*, *ivi*, 866. Sul tema anche M. LOPEZ DE GONZALO, *Commento alla sentenza della C. giust. CE 10 gennaio 2006*, in *Dir. tur.* 2006, 165.

In tali casi, la Corte ha precisato che, trattandosi di domande relative a contesti normativi differenti, fondate sia sul regolamento UE che sul diritto uniforme, il giudice deve valutare la propria competenza in base art. 7, punto 1, reg. (UE) n. 1215/2012 con riferimento alle prime; ai sensi dell'art. 33 Conv. Montreal per le seconde.

Come già osservato, la giurisprudenza sul punto ha adottato soluzioni differenti, con particolare riferimento al caso di acquisto *online* dei biglietti: mentre il giudice italiano ritiene possibile, in base al diritto uniforme, incardinare i giudizi contro il vettore presso il foro del domicilio dell'attore, la posizione del giudice UE è invece orientata, sulla base delle norme eurounitarie, per la non applicabilità del foro speciale del consumatore <sup>(34)</sup>.

L'interpretazione contenuta nella sentenza in commento permette opportunamente di avvicinare, sul piano processuale, le richieste risarcitorie formulate ai sensi della normativa UE e quelle fondate sul testo uniforme, semplificando le scelte del passeggero e consentendogli di ottenere tutela presso il medesimo giudice: così come già avviene per le richieste fondate sul reg. (CE) n. 261/2004, per le quali la competenza è individuata, anche a livello territoriale, in base al reg. (UE) n. 1215/2012, anche per le richieste formulate ai sensi della Convenzione la competenza territoriale viene individuata non più — come sostenuto dalla Corte di cassazione — attraverso l'ulteriore ricorso alle norme processuali nazionali, bensì in base all'art. 33 della Convenzione stessa, che fissa criteri non diversi nelle linee generali da quelli presenti nel reg. (UE) n. 1215/2012. In tal senso, l'applicazione per il passeggero di principi comuni, a livello uniforme ed eurounitario, circa l'individuazione del giudice in concreto competente — che quindi consentano con la medesima norma, nei rispettivi contesti normativi, di individuare sia la giurisdizione che la competenza territoriale — appare certamente idonea a perseguire l'uniformità e la certezza del diritto, consentendo dinanzi al medesimo giudice l'esercizio di azioni fondate sia sul reg. (CE) n. 261/2004 che sulla Convenzione di Montreal.

La competenza del foro dell'aeroporto (luogo di destinazione del trasporto), inoltre, favorirebbe la specializzazione dei giudici nazionali — ivi compresi i giudici di pace, spesso chiamati a decidere tali cause — nella materia, considerato che essa coinvolge problematiche complesse, che riguardano il diritto nazionale, quello internazionale e quello eurounitario, e risente degli interventi sia del giudice di legittimità che della Corte di giustizia UE. Di conseguenza, la riduzione delle incertezze applicative attraverso l'individuazione, da parte di una convenzione internazionale, dei fori territorialmente competenti all'interno degli Stati che l'hanno ratificata, appare un elemento fondamentale ai fini della effettività della tutela del contraente debole.

---

<sup>(34)</sup> In particolare C. giust. UE 11 aprile 2019, causa C-464/18, *ZX c. Ryanair DAC*, punto 29.



In conclusione, l'interpretazione fornita conferma ancora una volta il ruolo pionieristico del diritto della navigazione<sup>(35)</sup>, quale banco di prova, nel caso di specie, di soluzioni interpretative nuove, le quali — ancorché legate al dato testuale — sono finalizzate a tutelare in maniera equilibrata gli interessi delle parti e ad adattare le norme ai continui mutamenti tecnologici ed economico-sociali. Non solo: tale interpretazione, nel perseguire l'applicazione uniforme dei precetti normativi ha mostrato di tenere bene in considerazione — a differenza di quanto fatto dalla giurisprudenza italiana<sup>(36)</sup> — gli elementi di specialità e le peculiarità che caratterizzano gli istituti del diritto della navigazione e, nel caso di specie, il trasporto aereo.

Nella continua tensione tra tendenza all'uniformità e rapporto con il diritto UE, la soluzione preferibile in concreto, si ribadisce, potrebbe essere quella di prediligere, ai fini della competenza giurisdizionale e territoriale, il foro di destinazione, comune sia alla disciplina uniforme che a quella UE, anziché forzare l'interpretazione degli altri criteri di collegamento.

Ferme le considerazioni svolte, occorre tuttavia anche menzionare i problemi e le criticità che la sentenza non risolve e anzi solleva, tra cui anzitutto l'individuazione, ai fini della competenza, del luogo di destinazione in caso di viaggio andata e ritorno<sup>(37)</sup>.

È poi il caso di evidenziare che i criteri di collegamento ritenuti dai giudici UE idonei a determinare anche la competenza territoriale sono solo quelli contenuti nel comma 1 dell'art. 33 della Convenzione, mentre nulla si dice in relazione al secondo comma del medesimo articolo: occorre allora domandarsi se anche il criterio della «quinta giurisdizione» debba intendersi come attributivo di competenza interna o meno<sup>(38)</sup>, tenuto conto dell'attuale inapplicabilità del foro del consumatore al mero contratto di trasporto, sancita a livello UE e nazionale.

Restano aperti anche i delicati problemi legati all'acquisto telematico dei biglietti aerei, data la presenza *online*, accanto ai siti internet dei vettori e

---

<sup>(35)</sup> Si veda in argomento A. ANTONINI, *L'autonomia del diritto della navigazione, banco di prova e fucina dell'ordinamento giuridico*, in *Dir. trasp.* 2007, 725, in particolare 734 ss., ove si fa significativamente riferimento al «diritto della navigazione quale pioniere dell'ordinamento», nonché «banco di prova di regole nuove» (ivi, 740 ss.).

<sup>(36)</sup> Oltre ai riferimenti già esaminati nel presente contributo, si segnala anche Cass., sez. un., 13 febbraio 2020 n. 3561, nella quale il volo cancellato è inaccettabilmente assimilato al volo ritardato ai fini dell'applicazione della Convenzione di Montreal. In argomento anche Cass. 5 novembre 2020 n. 24632.

<sup>(37)</sup> Al riguardo si veda S. ZUNARELLI-M.M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, cit., 413, nonché A. ZAMPONE, *Spunti di riflessione*, cit., 48.

<sup>(38)</sup> Sul punto si veda quanto osservato dall'Avvocato generale, nelle sue conclusioni, al punto 54 *sub* nota 40. Sul tema, tra gli altri, S. BUSTI, *I fori competenti*, cit., 71, F. RUSSO, *Su alcune questioni di giurisdizione e competenza*, cit., 766, e A. ZAMPONE, *Spunti di riflessione*, cit., 53 ss.

delle agenzie di viaggi, di un numero sempre maggiore di intermediari, operatori ed aggregatori, i quali oltre all'acquisto del viaggio aereo offrono altri servizi <sup>(39)</sup>, con conseguenti difficoltà nell'individuazione del foro competente, tenuto anche conto del fatto che le figure di passeggero, viaggiatore e consumatore, cui fa riferimento il legislatore UE, non sono del tutto coincidenti <sup>(40)</sup>.

Permangono poi criticità di tipo applicativo relative al rapporto tra disciplina eurounitaria ed uniforme con particolare riferimento all'ipotesi del ritardo <sup>(41)</sup> ed alla parziale sovrapposibilità dei relativi rimedi <sup>(42)</sup>, nonché quelli riguardanti la presenza di clausole di proroga della giurisdizione inserite nelle condizioni generali di trasporto, l'operatività delle quali, ove ritenuta ammissibile, potrebbe vanificare il sistema di tutele apprestato nei confronti del passeggero dell'aria, con particolare riferimento alla possibilità di investire il medesimo giudice delle questioni riguardanti sia la Convenzione che il reg. (CE) n. 261/2004 <sup>(43)</sup>.

Con specifico riferimento al nostro ordinamento, infine, occorrerà comprendere se, in caso di applicazione delle norme uniformi *ex art.* 941 c. nav., debbano ritenersi richiamate anche le norme di cui all'art. 33, comma 1, Conv. Montreal (le quali, secondo il giudice UE, individuano altresì la competenza territoriale), e, in caso di risposta positiva, in che modo debbano essere applicate rispetto alle norme sulla competenza interna poste dal nostro ordinamento <sup>(44)</sup>.

DANIELE RAGAZZONI

---

<sup>(39)</sup> In ambito turistico, il fenomeno dell'acquisto *fai-da-te* attraverso canali telematici è oggi disciplinato dalla dir. 2015/2302/UE, recepita in Italia con d.lg. 21 maggio 2018 n. 62.

<sup>(40)</sup> Si richiamano, al riguardo, le osservazioni di M. LOPEZ DE GONZALO, *Trasporto internazionale marittimo e aereo di passeggeri*, cit., 248.

<sup>(41)</sup> In argomento, tra gli altri, P.S. DEMPSEY-S.O. JOHANSSON, *Montreal v. Brussels: the conflict of laws on the issue of delay in international air carriage*, in *Air and space law* 3/2010, 207.

<sup>(42)</sup> Secondo C. giust. UE 29 luglio 2019, causa C-354/18, *Rusu c. Blue Air — Airline Management Solutions s.r.l.*, il reg. (CE) n. 261/2004 «consente al giudice nazionale competente di detrarre dal risarcimento supplementare il risarcimento concesso in forza di tale regolamento».

<sup>(43)</sup> Sul punto si vedano C. giust. UE 21 maggio 2015, causa C-322/14, *Cars on the web*, oltre a Cass., sez. un., 19 settembre 2017 n. 21622, e Cass., sez. un., 13 febbraio 2020 n. 3561, in relazione alla quale si veda M. CAPOZZOLO, *Volo annullato da compagnia straniera e giurisdizione del giudice italiano*, in *Giustizia insieme* ([www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it)) 2020. Secondo Cass., sez. un., 19 gennaio 2017 n. 1311, tali clausole, in ogni caso, devono interpretarsi in senso restrittivo.

<sup>(44)</sup> Il problema era stato già evidenziato da D. RAGAZZONI, *Competenza giurisdizionale e competenza territoriale nel trasporto aereo*, cit., 165. Per un primo recepimento dei principi contenuti nella sentenza in commento da parte della giurisprudenza di legittimità, si veda Cass. 5 novembre 2020 n. 24632.



## CORTE DI GIUSTIZIA UE 19 DICEMBRE 2019

causa C-532/18

Pres. VILARAS - Rel. PIÇARRA - Avv. gen. SAUGMANDSGAARD ØE

S. Rodin, D. Šváby, K. Jürimäe

*G.N. in p.l.r.p.t. H.M.*, (avv. G. Rößler)

*c. Z.U. n. q. di liquidatore della Niki Luftfahrt GmbH* (avv. U. Reisch)

**Trasporto di persone - Trasporto aereo - Convenzione di Montreal - Responsabilità dei vettori aerei in caso di incidente - Nozione di incidente [evento] - Aeromobile in volo - Rovesciamento d'un bicchiere di caffè posto sul tavolino di un sedile - Lesioni personali causate al passeggero.**



RIASSUNTO DEI FATTI — Nel 2015, la ricorrente, allora di 6 anni di età, viaggiava a bordo d'un aeromobile in compagnia del padre accanto al quale era seduta. Il volo, che collegava Maiorca (Spagna) a Vienna (Austria), era operato dal vettore Niki Luftfahrt. Durante il volo, venne servito al padre un bicchiere di caffè caldo, il quale, una volta posto sul tavolino dinanzi al medesimo, si rovesciò sulla coscia destra nonché sul petto della figlia, causandole ustioni di secondo grado. La ricorrente, in persona del padre, suo legale rappresentante, propose domanda sulla base dell'articolo 17, paragrafo 1, della Convenzione di Montreal, diretta ad ottenere dal vettore la condanna al risarcimento del danno subito in misura stimata in € 8.500. Con sentenza del 15 dicembre 2015, il Landesgericht Korneuburg (Tribunale del Land, Korneuburg, Austria) accolse la domanda di risarcimento del danno della ricorrente, in base al rilievo che i danni causati sarebbero stati riconducibili ad un incidente determinato da un evento inconsueto prodotto da un'azione esterna. Con sentenza del 30 agosto 2016, l'Oberlandesgericht Wien (Tribunale del Land, Vienna, Austria) riformò la sentenza di primo grado. La ricorrente proponeva quindi ricorso per cassazione (Revision) dinanzi all'Oberster Gerichtshof (Corte suprema, Austria) al fine di far dichiarare la responsabilità del vettore e la fondatezza della propria domanda di risarcimento del danno subito. Ciò premesso, l'Oberster Gerichtshof (Corte suprema) decise di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la questione pregiudiziale sull'interpretazione del concetto di «accident», elemento presupposto della responsabilità del vettore ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, della Convenzione di Montreal 1999.

*L'articolo 17, paragrafo 1, della Convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale conclusa a*

*Montreal il 28 maggio 1999, firmata dalla Comunità europea il 9 dicembre 1999 e approvata a nome di questa con decisione 2001/539/CE del Consiglio, del 5 aprile 2001, dev'essere interpretato nel senso che la nozione d'«incidente», di cui alla disposizione medesima, ricomprende tutte le situazioni che si producono a bordo di un aeromobile nelle quali un oggetto impiegato per il servizio ai passeggeri abbia prodotto lesioni personali ad un passeggero, senza che occorra acclarare se tali situazioni risultino da un rischio inerente al trasporto aereo (1).*

SULLA QUESTIONE PREGIUDIZIALE — 28. Con la questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se l'articolo 17, paragrafo 1, della Convenzione di Montreal debba essere interpretato nel senso che la nozione di «incidente», di cui alla disposizione medesima, ricomprenda una situazione in cui un oggetto utilizzato per il servizio ai passeggeri abbia causato lesioni personali ad un passeggero, senza che occorra acclarare se l'incidente sia derivato da un rischio inerente al trasporto aereo.

29. — In limine, si deve precisare che, per quanto riguarda la responsabilità dei vettori aerei attinente al trasporto aereo dei passeggeri e dei loro bagagli nel territorio dell'Unione, il regolamento n. 2027/97, applicabile nella specie del procedimento principale, dà attuazione alle pertinenti disposizioni della Convenzione di Montreal. In particolare, dall'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento medesimo emerge che la responsabilità dei vettori aerei dell'Unione nei confronti dei passeggeri e dei loro bagagli è disciplinata da tutte le disposizioni della Convenzione di Montreal relative a detta responsabilità (v., in tal senso, sentenza del 6 maggio 2010, C-63/09, Walz, EU:C:2010:251, punto 18).

30. — Va precisato che la Convenzione di Montreal, in vigore, per quanto attiene all'Unione, dal 28 giugno 2004, costituisce, a decorrere da tale data, parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione e che, conseguentemente, la Corte è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla sua interpretazione (sentenza del 12 aprile 2018, C-258/16, Finnair, EU:C:2018:252, punti 19 e 20 nonché la giurisprudenza citata).

31. — A tal riguardo, l'articolo 31 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969, sul diritto dei trattati (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1155, pag. 331), che codifica il diritto interna-

---

(<sup>1</sup>) V. la nota di R. Lobianco, a p. 771.

zionale consuetudinario, vincolante per l'Unione, precisa che un trattato dev'essere interpretato in buona fede, secondo il senso comune da attribuire ai suoi termini nel loro contesto e alla luce del suo oggetto e del suo scopo (sentenza del 12 aprile 2018, C-258/16, *Finnair*, EU:C:2018:252, punto 21 e giurisprudenza citata).

32. — La Corte ha peraltro già avuto modo di rilevare che le nozioni contenute nella Convenzione di Montreal devono essere oggetto di un'interpretazione uniforme e autonoma, cosicché la Corte, quando interpreta tali nozioni in via pregiudiziale, deve tenere conto non dei differenti significati che possono essere stati attribuiti loro nel diritto interno degli Stati membri dell'Unione, bensì delle regole interpretative del diritto internazionale generale che s'impongono a quest'ultima (sentenza del 7 novembre 2019, C-213/18, *Guaitoli e a.*, EU:C:2019:927, punto 47).

33. — Nella specie, dal tenore dell'articolo 17, paragrafo 1, della Convenzione di Montreal emerge che, affinché sorga la responsabilità del vettore, l'evento che ha causato la morte o le lesioni personali del passeggero dev'essere qualificato come «incidente» e che quest'ultimo deve essersi prodotto a bordo dell'aeromobile o nell'ambito di una qualsiasi delle operazioni d'imbarco o di sbarco.

34. — Considerato che la nozione d'«incidente» non è oggetto di alcuna definizione nella Convenzione di Montreal, occorre fare riferimento al senso comune di tale nozione nel contesto in cui si colloca, alla luce dell'oggetto della Convenzione, nonché delle finalità da essa perseguite.

35. — Il senso comunemente attribuito alla nozione di «incidente» è quello di evento involontario dannoso imprevisto.

36. — Conformemente al terzo comma del preambolo della Convenzione di Montreal, gli Stati aderenti alla Convenzione stessa, riconoscendo «l'importanza di tutelare l'interesse degli utenti del trasporto aereo internazionale e la necessità di garantire un equo risarcimento secondo il principio di riparazione», hanno peraltro deciso di prevedere un regime di responsabilità oggettiva dei vettori aerei. Tale regime implica, tuttavia, come emerge dal quinto comma del preambolo della Convenzione di Montreal, che sia preservato il «giusto equilibrio degli interessi», segnatamente degli interessi dei vettori aerei e dei passeggeri (v., in tal senso, sentenze del 6 maggio 2010, C-63/09, *Walz*, EU:C:2010:251, punti 31 e 33; nonché del 22 novembre 2012, C-410/11, *Espada Sánchez e a.*, EU:C:2012:747, punti 29 e 30).

37. — A tal riguardo, dai lavori preparatori che hanno condotto all'adozione della Convenzione di Montreal risulta che la nozione d'«incidente» è stata preferita, dalle parti contraenti, alla nozione di «evento», proposta nel progetto iniziale (v., segnatamente, il parere presentato dall'International Union of Aviation Insurers, DCW Doc No. 28, 13 maggio 1999, nonché il rapporto del *Rapporteur on the Modernization and Consolidation of the Warsaw System*, C-WP/10576). La ragione è che il termine «evento» è stato considerato troppo ampio, comprendente tutte le circostanze e idoneo a far sorgere un contenzioso troppo abbondante.

38. — Per contro, è stato deciso, a seguito di tale modifica terminologica, di eliminare l'ultima frase dell'articolo 17, paragrafo 1, della Convenzione di Montreal secondo cui il vettore era esonerato dalla propria responsabilità nel caso in cui il decesso o le lesioni risultassero dallo stato di salute del passeggero. È stato, infatti, sostanzialmente ritenuto che il mantenimento di tale clausola d'esonero squilibrasse gli interessi in gioco, a detrimento del passeggero e che, in ogni caso, la Convenzione prevedesse già una clausola generale di esonero all'articolo 20.

39. — È per tale motivo che, ai fini del mantenimento di tale equilibrio, la Convenzione di Montreal prevede, in talune ipotesi, di esonerare il vettore dalla propria responsabilità o di limitare l'obbligo di risarcimento ad esso incombente. Infatti, l'articolo 20 della Convenzione prevede che il vettore, laddove dimostri che il passeggero ha provocato il danno o vi ha contribuito per negligenza o altro atto o omissione, è esonerato in tutto o in parte dalle proprie responsabilità nei confronti del passeggero stesso. Dall'articolo 21, paragrafo 1, della Convenzione risulta peraltro che il vettore non può escludere né limitare la propria responsabilità per i danni di cui al precedente articolo 17, paragrafo 1, non eccedenti un determinato massimale di risarcimento. Solamente al di là di tale massimale il vettore aereo può escludere la propria responsabilità in base al paragrafo 2 del medesimo articolo 21, dimostrando che il danno non si è prodotto per propria colpa ovvero che si è prodotto unicamente per colpa di terzi.

40. — Tali limiti consentono ai passeggeri d'essere risarciti agevolmente e rapidamente, senza peraltro imporre ai vettori aerei un onere risarcitorio molto gravoso, difficilmente individuabile e calcolabile, idoneo a compromettere, se non a paralizzare, la loro attività commerciale (v., in tal senso, sentenze del 6 maggio 2010, C-63/09, Walz,

EU:C:2010:251, punti da 34 a 36; nonché del 22 novembre 2012, C-410/11, Espada Sánchez e a., EU:C:2012:747, punto 30).

41. — Ne consegue che, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 60 delle conclusioni, subordinare la responsabilità del vettore alla condizione che il danno sia dovuto alla concretizzazione di un rischio inerente al trasporto aereo ovvero all'esistenza di un nesso tra l'«incidente» e l'impiego o il movimento dell'aeromobile non è conforme né al senso comune della nozione d'«incidente», di cui all'articolo 17, paragrafo 1, della Convenzione di Montreal, né agli obiettivi dalla medesima perseguiti.

42. — Restringere l'obbligo di risarcimento gravante sui vettori aerei ai soli incidenti connessi ad un rischio inerente al trasporto aereo non risulta peraltro necessario per evitare l'imposizione, ai vettori aerei, di un onere risarcitorio eccessivo. Infatti, come rilevato *supra* al punto 39, tali vettori possono escludere o limitare la propria responsabilità.

43. — Ciò detto, si deve rispondere alla questione posta dichiarando che l'articolo 17, paragrafo 1, della Convenzione di Montreal dev'essere interpretato nel senso che la nozione d'«incidente», di cui alla disposizione medesima, ricomprende tutte le situazioni che si producono a bordo di un aeromobile nelle quali un oggetto impiegato per il servizio ai passeggeri abbia prodotto lesioni personali ad un passeggero, senza che occorra acclarare se tali situazioni risultino da un rischio inerente al trasporto aereo.





## CORTE DI GIUSTIZIA UE 26 MARZO 2020

causa C-215/18

Pres. BONICHOT - Rel. SAFJAN - Avv. gen. SAUGMANDSGAARD ØE  
*Libuše Králová c. Primera Air Scandinavia A/S*

**Trasporto di persone - Trasporto aereo - Reg. (CE) n. 261/2004 - Ritardo prolungato di un volo - Azione per il riconoscimento di una compensazione pecuniaria proposta nei confronti del vettore aereo operativo che non ha concluso il contratto di trasporto col passeggero - Viaggio «tutto compreso» - Dir. n. 90/314/CEE.**



**Diritto processuale - Competenza giurisdizionale - Art. 5, punto 1, reg. (CE) n. 44/2001 - Nozione di «materia contrattuale».**

**Diritto processuale - Competenza in materia di contratti conclusi dai consumatori - Artt. da 15 a 17 reg. (CE) n. 44/2001.**

RIASSUNTO DEI FATTI — La sig.ra Králová, domiciliata a Praga, concluse con l'agenzia di viaggi FIRO-tour a.s. un contratto di viaggio «tutto compreso», comprensivo, da un lato, di un trasporto aereo tra Praga e Keflavík, assicurato dalla Primera, e, dall'altro, di un alloggio in Islanda. Il volo in partenza da Praga e con destinazione Keflavík, del 25 aprile 2013, per il quale la sig.ra Králová disponeva di una prenotazione confermata, subì un ritardo di oltre quattro ore. Di conseguenza, la sig.ra Králová propose un ricorso per il riconoscimento di una compensazione pecuniaria nei confronti della Primera ai sensi degli articoli 6, § 1, e 7 del reg. n. 261/2004. Con ordinanza del 1° aprile 2014, l'Obvodní soud pro Prahu 8 (Tribunale del distretto di Praga 8) dichiarò la propria incompetenza sia perché il reg. n. 44/2001 non si applicava al Regno di Danimarca, Stato membro in cui la Primera aveva sede, sia perché la ricorrente aveva concluso il contratto di trasporto non con la Primera, bensì con l'agenzia di viaggi FIRO-tour. La sig.ra Králová presentò appello dinanzi al Městský soud v Praze (Corte regionale di Praga capitale, Repubblica ceca), che lo respinse con ordinanza del 4 agosto 2014. Il Nejvyšší soud (Corte suprema, Repubblica ceca), con decisione del 15 settembre 2015 annullò le ordinanze dell'Obvodní soud pro Prahu 8 (Tribunale del distretto di Praga 8) e del Městský soud v Praze (Corte regionale di Praga capitale) rinviando la causa dinanzi all'Obvodní soud pro Prahu 8 (Tribunale del distretto di Praga 8) al fine di verificare la competenza del giudice adito ai sensi dell'articolo 5, punto 1, e degli articoli 15 e 16 del reg. n. 44/2001. Con decisione del 25 gennaio 2018, l'Obvodní soud pro Prahu 8 sospese il procedimento e sottopose alla Corte tre questioni pregiudiziali.

*Il reg. (CE) n. 261/2004 deve essere interpretato nel senso che un passeggero di un volo ritardato di tre o più ore può proporre un ricorso per il riconoscimento di una compensazione pecuniaria ai sensi degli articoli 6 e 7 dello stesso regolamento nei confronti del vettore aereo operativo, anche se tale passeggero e tale vettore aereo non hanno stipulato tra loro alcun contratto e il volo di cui trattasi fa parte di un viaggio «tutto compreso» che rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 90/314/CEE del Consiglio, del 13 giugno 1990, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso» (1).*

*L'art. 5, punto 1, del reg. (CE) n. 44/2001 dev'essere interpretato nel senso che un ricorso per il riconoscimento di una compensazione pecuniaria proposto in forza del reg. (CE) n. 261/2004 da un passeggero nei confronti del vettore aereo operativo rientra nella nozione di «materia contrattuale», ai sensi di tale disposizione, anche se tra dette parti non è stato concluso alcun contratto e il volo operato da tale vettore aereo era previsto da un contratto di viaggio «tutto compreso», inclusivo di alloggio, stipulato con un terzo (2).*

*Gli articoli da 15 a 17 del reg. (CE) n. 44/2001 devono essere interpretati nel senso che un ricorso per il riconoscimento di una compensazione pecuniaria, proposto da un passeggero nei confronti del vettore aereo operativo, con il quale tale passeggero non ha concluso alcun contratto, non rientra nell'ambito dei citati articoli relativi alla competenza speciale in materia di contratti conclusi dai consumatori (3).*

SULLE QUESTIONI PREGIUDIZIALI. SULLA TERZA QUESTIONE — 25. Con la sua terza questione, che occorre esaminare in primo luogo, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se il reg. (CE) n. 261/2004 debba essere interpretato nel senso che un passeggero di un volo ritardato di tre o più ore possa proporre, nei confronti del vettore aereo operativo, un ricorso per il riconoscimento di una compensazione pecuniaria ai sensi degli articoli 6 e 7 dello stesso regolamento, anche se tale passeggero e tale vettore non hanno stipulato tra loro alcun contratto e il volo in questione fa parte di un viaggio «tutto compreso», rientrante nella dir. 90/314/CEE.

26 — Al riguardo, in primo luogo, tale questione mira a stabilire se il reg. (CE) n. 261/2004 si applichi a un vettore aereo che abbia operato il volo ritardato per conto della persona che ha stipulato il

---

(1-3) V. la nota di C. Vagaggini, a p. 670.

contratto con il passeggero e senza aver esso stesso concluso alcun contratto con tale passeggero.

27 — L'art. 2, lett. *b*), del regolamento medesimo contiene una definizione della nozione di «vettore aereo operativo», secondo cui quest'ultimo è un vettore aereo che opera o intende operare un volo nell'ambito di un contratto con un passeggero o per conto di un'altra persona, fisica o giuridica, che abbia concluso un contratto con tale passeggero.

28 — In forza dell'articolo 3, § 5, dello stesso regolamento, quest'ultimo si applica ad ogni vettore aereo operativo che trasporta i passeggeri in partenza o a destinazione di un aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro. La medesima disposizione precisa che, allorché un vettore aereo operativo che non abbia stipulato un contratto con il passeggero ottempera alle obbligazioni previste dal regolamento in parola, si considera che esso agisca per conto della persona che ha stipulato un contratto con tale passeggero (sentenza del 7 marzo 2018, *flightright* e a., C-274/16, C-447/16 e C-448/16, EU:C:2018:160, punto 62).

29 — Dalle suddette disposizioni risulta che il passeggero di un volo ritardato può avvalersi del reg. (CE) n. 261/2004 contro il vettore aereo operativo, anche se il passeggero e il vettore aereo operativo non hanno stipulato tra loro alcun contratto.

30 — In secondo luogo, la terza questione mira a stabilire se la circostanza che il contratto di cui trattasi nel procedimento principale costituisca un viaggio «tutto compreso», ai sensi dell'articolo 2, § 1, della dir. n. 90/314/CEE, incida sulla possibilità, per il passeggero, di avvalersi dei diritti derivanti dagli articoli 6 e 7 del reg. (CE) n. 261/2004 a causa di un volo ritardato.

31 — Per quanto concerne il rapporto fra il reg. (CE) n. 261/2004 e la dir. n. 90/314/CEE, va anzitutto rilevato che dall'articolo 3, § 6, di tale regolamento si evince che quest'ultimo lascia impregiudicati i diritti che i passeggeri, che hanno acquistato un viaggio «tutto compreso», traggono da detta direttiva.

32 — In proposito, l'articolo 8, § 2, del citato regolamento dispone che il diritto al rimborso del biglietto si applica anche ai passeggeri i cui voli rientrano in un servizio «tutto compreso», ad esclusione del caso in cui un simile diritto sussista a norma della dir. n. 90/314/CEE.

33 — In tale contesto, la Corte ha dichiarato che da detta formulazione chiara del citato articolo 8, § 2, risulta che la semplice esistenza di un diritto al rimborso, sussistente a norma della dir. n. 90/

314/CEE, è sufficiente per escludere che un passeggero, il cui volo faccia parte di un viaggio «tutto compreso», possa chiedere il rimborso del suo biglietto aereo, in forza del reg. n. 261/2004, al vettore aereo operativo (sentenza del 10 luglio 2019, *Aegean Airlines*, C-163/18, EU:C:2019:585, punto 31).

34 — Tuttavia, gli articoli 6 e 7 del reg. (CE) n. 261/2004, ai sensi dei quali la passeggera di cui trattasi nel procedimento principale ha presentato il proprio ricorso per il riconoscimento di una compensazione pecuniaria, non prevedono una deroga equivalente a quella contemplata per il rimborso del biglietto all'articolo 8, § 2, di detto regolamento, oggetto della causa che ha dato luogo alla sentenza del 10 luglio 2019, *Aegean Airlines* (C-163/18, EU:C:2019:585).

35 — Pertanto, risulta che il diritto a compensazione pecuniaria di cui all'articolo 7 di detto regolamento è applicabile in una situazione in cui il volo acquistato da un passeggero faccia parte di un viaggio «tutto compreso», senza che ciò incida sugli eventuali diritti sussistenti a norma della dir. n. 90/314/CEE.

36 — Tale interpretazione è corroborata dai lavori preparatori del reg. (CE) n. 261/2004. Infatti, come rilevato dall'avvocato generale al § 72 delle sue conclusioni, da tali lavori preparatori emerge che il legislatore dell'Unione ha avuto l'intenzione non di escludere i passeggeri il cui volo faccia parte di un viaggio «tutto compreso» dall'ambito di applicazione di tale regolamento, bensì di farli beneficiare dei diritti conferiti dal medesimo, fatta salva la tutela loro conferita dalla dir. n. 90/314/CEE.

37 — In proposito, il diritto ad una compensazione pecuniaria uniforme e calcolata in maniera forfettaria, risultante dall'articolo 7 del reg. (CE) n. 261/2004, figura fra i diritti essenziali conferiti ai passeggeri aerei da tale regolamento, a carico del vettore aereo operativo, e non ha un equivalente nel sistema instaurato dalla dir. n. 90/314/CEE, a carico dell'organizzatore di viaggi.

38 — Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve rispondere alla terza questione dichiarando che il reg. (CE) n. 261/2004 deve essere interpretato nel senso che un passeggero di un volo ritardato di tre o più ore può proporre un ricorso per il riconoscimento di una compensazione pecuniaria ai sensi degli articoli 6 e 7 dello stesso regolamento nei confronti del vettore aereo operativo, anche se tale passeggero e tale vettore aereo non hanno stipulato tra loro alcun contratto e il volo di cui trattasi fa parte di un viaggio «tutto compreso» rientrante nella dir. n. 90/314/CEE.

SULLA PRIMA QUESTIONE. 39 — Con la sua prima questione il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se l'articolo 5, punto 1, del reg. (CE) n. 44/2001 debba essere interpretato nel senso che un ricorso per il riconoscimento di una compensazione pecuniaria, proposto, in forza del reg. (CE) n. 261/2004, da un passeggero nei confronti del vettore aereo operativo, rientri nella nozione di «materia contrattuale» ai sensi di tale disposizione, anche se tra dette parti non è stato concluso alcun contratto e il volo effettuato da tale vettore aereo era previsto da un contratto di viaggio «tutto compreso», comprensivo anche di alloggio, stipulato con un terzo.

40 — Occorre rilevare, in via preliminare, che l'articolo 5 del reg. (CE) n. 44/2001 prevedeva, al suo punto 1, che la persona domiciliata nel territorio di uno Stato membro può essere convenuta in un altro Stato membro, in materia contrattuale, davanti al giudice del luogo in cui l'obbligazione dedotta in giudizio è stata o deve essere eseguita.

41 — Dalla giurisprudenza della Corte risulta che la nozione di «materia contrattuale» deve essere interpretata in modo autonomo, al fine di garantire l'applicazione uniforme della stessa in tutti gli Stati membri (v., in tal senso, sentenza del 7 marzo 2018, *flightright e a.*, C-274/16, C-447/16 e C-448/16, EU:C:2018:160, punto 58 e giurisprudenza ivi citata).

42 — Al riguardo, la Corte ha già dichiarato che la conclusione di un contratto non costituisce una condizione di applicazione dell'art. 5, punto 1, del reg. (CE) n. 44/2001 (sentenza del 21 aprile 2016, *Austro-Mechana*, C-572/14, EU:C:2016:286, punto 34 e giurisprudenza ivi citata).

43 — Sebbene l'art. 5, punto 1, del reg. (CE) n. 44/2001 non esiga la conclusione di un contratto, nondimeno, secondo costante giurisprudenza, è indispensabile ai fini della sua applicazione individuare un'obbligazione, dato che in forza di tale disposizione la competenza giurisdizionale è determinata in relazione al luogo in cui l'obbligazione dedotta in giudizio è stata o deve essere eseguita. Pertanto, la nozione di «materia contrattuale» ai sensi di detta disposizione non può essere intesa nel senso che riguarda una situazione in cui non esista alcun obbligo liberamente assunto da una parte nei confronti di un'altra (sentenza del 14 marzo 2013, *Česká spořitelna*, C-419/11, EU:C:2013:165, punto 46 e giurisprudenza ivi citata).

44 — Ne consegue che la norma di competenza speciale in materia contrattuale di cui all'art. 5, punto 1, del reg. (CE) n. 44/2001 è

basata sulla causa dell'azione in giudizio e non sull'identità delle parti (v., in tal senso, sentenza del 7 marzo 2018, *flightright e a.*, C-274/16, C-447/16 e C-448/16, EU:C:2018:160, punto 61 e giurisprudenza ivi citata).

45 — Nel caso di specie occorre quindi esaminare, alla luce della giurisprudenza richiamata al punto 43 della presente sentenza, se possa ritenersi che un vettore aereo, che non abbia concluso alcun contratto di trasporto con il passeggero e che abbia operato un volo previsto da un contratto di viaggio «tutto compreso» stipulato da un terzo, soddisfi un obbligo liberamente assunto nei confronti di un'altra parte e su cui si basa l'azione del ricorrente.

46 — In primo luogo, si deve considerare che un vettore aereo, come quello di cui trattasi nel procedimento principale, può essere qualificato come «vettore aereo operativo» ai sensi dell'art. 2, lettera *b*), del reg. (CE) n. 261/2004, poiché quest'ultimo ha operato un volo per conto di una persona, giuridica o fisica, che ha concluso un contratto con il passeggero interessato, vale a dire, nella fattispecie, l'agenzia di viaggi.

47 — In secondo luogo, dall'articolo 3, § 5, seconda frase, del reg. (CE) n. 261/2004 si evince che, allorché un vettore aereo operativo che non abbia stipulato un contratto con il passeggero ottempera alle obbligazioni previste da tale regolamento, si considera che esso agisce per conto della persona che ha stipulato il contratto con tale passeggero (ordinanza del 13 febbraio 2020, *flightright*, C-606/19, EU:C:2020:101, punto 34).

48 — Pertanto, si deve ritenere che tale vettore ottemperi ad obbligazioni assunte liberamente nei confronti della controparte contrattuale del passeggero interessato. Tali obbligazioni trovano la loro fonte nel contratto di viaggio «tutto compreso» che il passeggero ha concluso con l'agenzia di viaggi (v., in tal senso, sentenza del 7 marzo 2018, *flightright e a.*, C-274/16, C-447/16 e C-448/16, EU:C:2018:160, punto 63).

49 — Di conseguenza, un ricorso per il riconoscimento di una compensazione pecuniaria per il ritardo prolungato di un volo proposto da tale passeggero nei confronti di detto vettore aereo operativo, che non è la controparte contrattuale di tale passeggero, deve essere comunque considerato come proposto in materia contrattuale, ai sensi dell'art. 5, punto 1, del reg. (CE) n. 44/2001.

50 — La circostanza che un contratto di trasporto aereo faccia parte di un viaggio «tutto compreso», a norma dell'art. 2, punto 1,

della dir. n. 90/314/CEE, comprensivo di alloggio, non è idonea ad inficiare detta constatazione.

51 — Infatti, tale peculiarità non modifica la natura contrattuale degli obblighi giuridici fatti valere dal passeggero né la causa della sua azione, che può essere pertanto intentata dinanzi all'uno o all'altro giudice del luogo di esecuzione delle obbligazioni contrattuali (v., in tal senso, sentenza del 7 marzo 2018, *flightright e a.*, C-274/16, C-447/16 e C-448/16, EU:C:2018:160, punti 68 e 69, nonché ordinanza del 13 febbraio 2020, *flightright*, C-606/19, EU:C:2020:101, punti 26 e 27).

52 — Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve rispondere alla prima questione dichiarando che l'art. 5, punto 1, del reg. (CE) n. 44/2001 dev'essere interpretato nel senso che un ricorso per il riconoscimento di una compensazione pecuniaria proposto in forza del reg. (CE) n. 261/2004 da un passeggero nei confronti del vettore aereo operativo rientra nella nozione di «materia contrattuale», ai sensi di tale disposizione, anche se tra dette parti non è stato concluso alcun contratto e il volo operato da tale vettore aereo era previsto da un contratto di viaggio «tutto compreso», inclusivo anche di alloggio, stipulato con un terzo.

SULLA SECONDA QUESTIONE. 53 — Con la sua seconda questione il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se gli articoli da 15 a 17 del reg. (CE) n. 44/2001 debbano essere interpretati nel senso che un ricorso per il riconoscimento di una compensazione pecuniaria proposto da un passeggero nei confronti del vettore aereo operativo, con il quale tale passeggero non ha concluso alcun contratto, rientri nell'ambito di applicazione di detti articoli relativi alla competenza speciale in materia di contratti conclusi dai consumatori.

54 — Occorre ricordare, in via preliminare, che le norme sulla competenza menzionate al capo II, sezione 4, del reg. (CE) n. 44/2001, che comprende gli articoli da 15 a 17 di tale regolamento, permettono ad un consumatore di scegliere se intentare la sua azione dinanzi al giudice del proprio domicilio oppure dinanzi ai giudici dello Stato membro in cui è domiciliata l'altra parte del contratto.

55 — Dette norme costituiscono una deroga tanto alla regola generale di competenza giurisdizionale sancita dall'articolo 2, § 1, di tale regolamento, che attribuisce la competenza ai giudici dello Stato membro sul territorio del quale il convenuto è domiciliato, quanto alla regola di competenza giurisdizionale speciale in materia di



contratti, dettata dall'art. 5, punto 1, del medesimo regolamento. Pertanto, tali norme, che figurano in detta sezione 4, devono necessariamente essere oggetto di un'interpretazione restrittiva (v., in tal senso, sentenza del 14 marzo 2013, *Česká spořitelna*, C-419/11, EU:C:2013:165, punto 26 e giurisprudenza ivi citata).

56 — La competenza giurisdizionale è determinata da detta sezione 4 nell'ipotesi in cui ricorrano le tre condizioni previste all'art. 15, § 1, del reg. (CE) n. 44/2001, ossia qualora, in primo luogo, una parte contrattuale abbia la qualità di consumatore e agisca in un contesto che può essere considerato estraneo alla sua attività professionale, in secondo luogo, il contratto tra il consumatore e un professionista sia stato effettivamente concluso e, in terzo luogo, tale contratto rientri in una delle categorie di cui al § 1, lettere da a) a c), di detto art. 15. Tali condizioni devono essere soddisfatte cumulativamente, di modo che, qualora venga meno una delle tre, la competenza non può essere determinata secondo le disposizioni in materia di contratti conclusi dai consumatori (v., in tal senso, sentenza del 28 gennaio 2015, *Kolassa*, C-375/13, EU:C:2015:37, punto 23 e giurisprudenza ivi citata).

57 — Nel caso di specie, la questione posta dal giudice del rinvio mira a chiarire se le tre condizioni menzionate al punto precedente possano essere considerate soddisfatte in relazione al rapporto giuridico tra un passeggero e il vettore aereo, qualora essi non abbiano stipulato tra loro alcun contratto.

58 — In proposito va rilevato, in primo luogo, che, a differenza delle condizioni richieste per l'applicazione delle norme sulla competenza speciale derivanti dall'art. 5, punto 1, del reg. (CE) n. 44/2001, è determinante, ai fini dell'applicazione delle norme sulla competenza risultanti dal capo II, sezione 4, di tale regolamento, che le parti della controversia siano anche le parti del contratto.

59 — Infatti, come rilevato dall'avvocato generale al § 48 delle sue conclusioni e dal governo ceco nelle sue osservazioni scritte, gli articoli di detta sezione 4 fanno riferimento ai «contratti conclusi [dal] (...) consumatore», alla «controparte del consumatore», all'«altra parte del contratto» concluso dal consumatore, o, ancora, ad una convenzione sul foro stipulata «tra il consumatore e la sua controparte».

60 — Tali riferimenti depongono a favore di un'interpretazione secondo cui, ai fini dell'applicazione della medesima sezione 4, un ricorso proposto da un consumatore deve essere diretto contro la sua controparte.

61 — In tal senso, la Corte ha dichiarato che le norme sulla competenza dettate, in materia di contratti conclusi dai consumatori, dall'art. 16, § 1, del reg. (CE) n. 44/2001 si applicano, in conformità del tenore letterale di tale disposizione, soltanto all'azione esperita dal consumatore contro l'altra parte del contratto, il che presuppone necessariamente la conclusione di un contratto da parte del consumatore con il professionista in questione (sentenza del 25 gennaio 2018, *Schrems*, C-498/16, EU:C:2018:37, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).

62 — In secondo luogo, un'interpretazione secondo cui le norme sulla competenza in materia di contratti conclusi dai consumatori, stabilite al capo II, sezione 4, del reg. (CE) n. 44/2001, non si applicano in caso di insussistenza di un contratto tra il consumatore e il professionista è conforme all'obiettivo, esposto al considerando 11 di tale regolamento, di garantire un alto grado di prevedibilità riguardo all'attribuzione della competenza giurisdizionale.

63 — Infatti, come rilevato dall'avvocato generale al § 57 delle sue conclusioni, la possibilità per il consumatore di convenire il professionista dinanzi al giudice nella cui circoscrizione è situato il domicilio di tale consumatore è controbilanciata dal requisito della conclusione di un contratto fra di essi, da cui discende detta prevedibilità per il convenuto.

64 — Inoltre, è vero che la Corte ha dichiarato che la nozione di «altra parte del contratto» di cui all'articolo 16, § 1, del reg. (CE) n. 44/2001 dev'essere interpretata nel senso che essa designa anche la controparte contrattuale dell'operatore con il quale il consumatore ha concluso tale contratto (v., in tal senso, sentenza del 14 novembre 2013, *Maletic*, C-478/12, EU:C:2013:735, punto 32). Tuttavia, tale interpretazione poggia su circostanze specifiche in cui il consumatore era sin dall'inizio contrattualmente legato, in maniera inscindibile, a due controparti contrattuali (sentenza del 28 gennaio 2015, *Kolassa*, C-375/13, EU:C:2015:37, punto 33).

65 — Alla luce di tutte le suesposte considerazioni si deve rispondere alla seconda questione dichiarando che gli articoli da 15 a 17 del reg. (CE) n. 44/2001 devono essere interpretati nel senso che un ricorso per il riconoscimento di una compensazione pecuniaria, proposto da un passeggero nei confronti del vettore aereo operativo, con il quale tale passeggero non ha concluso alcun contratto, non rientra nell'ambito di applicazione dei citati articoli relativi alla

competenza speciale in materia di contratti conclusi dai consumatori.

\* \* \*

**Il diritto alla compensazione pecuniaria ex art. 7 del reg. (CE) n. 261/2004 in caso di ritardo prolungato di un volo facente parte di un pacchetto turistico «tutto compreso».**

La sentenza che si annota offre all'interprete diversi spunti di riflessione coinvolgendo tematiche giuridiche che investono il delicato problema della competenza del Giudice del luogo di partenza di una prestazione di trasporto aereo acquistata da un passeggero, per il tramite di un'agenzia di viaggi, e facente parte di un insieme di servizi turistici offerti ai sensi della dir. 90/314/CEE <sup>(1)</sup>.

Nel caso specifico, a seguito di un ritardo prolungato di un volo operato da una società commerciale di trasporto aereo, la *Primera Air Scandinavia A/S*, avente sede in Danimarca, con partenza dalla Repubblica Ceca e arrivo in Islanda, il passeggero agisce in giudizio ai fini del riconoscimento dei diritti di cui al reg. (CE) n. 261/2004 in materia di negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo prolungato <sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Cfr. la dir. 90/314/CEE del Consiglio del 13 giugno 1990, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso». Tale normativa si applica, *ratione temporis*, ai fatti oggetto della controversia in esame. Dal 30 giugno 2018 la stessa viene abrogata e sostituita dalla dir. 2015/2302/UE del 25 novembre 2015. In Italia tale ultima dir. trova attuazione per effetto del d.lgs. 21 maggio 2018, n. 62. Sull'argomento, fra i vari, cfr., F. MORANDI, *Le nuove regole dell'Unione europea sui pacchetti turistici e i servizi turistici collegati nell'esperienza italiana: I Parte*, in *Resp. civile e previdenza*, 4/2019, 1102 ss., nonché, *Le nuove regole dell'Unione europea sui pacchetti turistici e i servizi turistici collegati nell'esperienza italiana: II Parte*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 5/2019, 1422 ss.; G. TERLIZZI, *Modifiche unilaterali e cancellazioni del pacchetto turistico. La normativa in vigore e le novità introdotte dalla direttiva 2015/2302/UE*, in *Osservatorio del diritto civile e commerciale*, 2018; A. ZAMPONE, *Riflessioni sulla dir. (UE) 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici ed ai servizi turistici collegati*, in *Dir. trasp.* 2018, 1; G. PRUNEDDU, *Primi spunti in tema di pacchetti turistici ed attività commerciali delle compagnie aeree*, in *Dir. mar.* 2018, 356; G. DE CRISTOFARO, *La nuova disciplina europea dei contratti di viaggio (dir. 2015/2302/UE) e le prospettive del suo recepimento nell'ordinamento italiano*, in *La nuova disciplina europea dei contratti di viaggio. La direttiva 2015/2302/UE e le prospettive della sua attuazione nell'ordinamento italiano* (a cura di A. Finessi), Napoli, 2017, 1; M. MAZIER, C. CAVANNA, *Introduzione alla nuova direttiva UE in tema di pacchetti turistici e di servizi turistici collegati*, in *Dir. mar.* 2017, 275 ss.

<sup>(2)</sup> 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 pas-

Presupposto fondamentale da cui originano le tre questioni pregiudiziali sollevate dal Giudice del rinvio si rileva nella circostanza che tra le parti in causa non sussiste un legame contrattuale avendo il passeggero prenotato il volo controverso per mezzo di un'agenzia di viaggi nell'ambito di un pacchetto turistico «tutto compreso».

L'assenza di un rapporto contrattuale diretto tra vettore aereo e passeggero induce, pertanto, in primo luogo, ad un'analisi del disposto di cui all'art. 5, punto 1, del reg. (CE) n. 44/2001 <sup>(3)</sup> che disciplina le cosiddette «competenze speciali» le quali, contrariamente a quanto previsto dall'art. 2, § 1, di detto regolamento, attribuiscono, in materia contrattuale, la competenza al giudice del luogo in cui l'obbligazione viene eseguita. Vengono, altresì, in rilievo gli art. 15 e 17 del citato reg. 44/2001 che prevedono una competenza in materia di contratti conclusi con il consumatore a cui è attribuita la facoltà di scegliere se incardinare la causa di fronte al giudice del proprio domicilio oppure dinanzi al giudice dello Stato membro in cui è domiciliato l'altro contraente, in deroga alla regola del foro generale del convenuto (art. 2 del reg. 44/2001) e del *forum obligationis* di cui all'art. 5 dello stesso regolamento.

La prima delle due questioni pregiudiziali si sostanzia nel verificare l'applicabilità dell'art. 5, punto 1, del reg. n. 44/2001, ad un rapporto nel quale la parte ricorrente non ha concluso un contratto con la parte convenuta e il volo compiuto dalla compagnia aerea danese faccia parte di un gruppo di

---

seggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il reg. CEE n. 295/91. Cfr., altresì, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il reg. (CE) n. 261/2004 del 13 marzo 2013, nonché, da ultimo, la comunicazione della Commissione del 18 marzo 2020, Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19, C(2020) 1830 *final*. Cfr., S. ZUNARELLI, M.M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, I, Padova, 2020, 414 ss.; A. LEFEBVRE D'OVIDIO, G. PESCATORE, L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2019, 491 ss.; M. BRIGNARDELLO, *Prospettive di utilizzo degli smart contracts per la tutela dei diritti dei passeggeri in caso di cancellazione del volo*, in *Riv. dir. nav.* 2019, 443 ss.; L. ANCIS, *Informazione e assistenza del passeggero nel trasporto aereo*, Napoli, 2017, 465; A. PEPE, *Inadempimento e compensazione pecuniaria nel trasporto aereo*, in *Riv. dir. civ.* 2017, 1639; M. BRIGNARDELLO, *La tutela dei passeggeri in caso di negato imbarco, cancellazione e ritardo prolungato. Normativa vigente e prospettive di riforma*, Torino, 2013.

<sup>(3)</sup> Il 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 si applica, *ratione temporis*, alla controversia in esame, in quanto abrogato, a far data dal 9 gennaio 2015, dal 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.

servizi acquistati presso un terzo. La nozione di «materia contrattuale», di cui all'art. 5 dello stesso regolamento si presenta, dunque, quale elemento portante al fine di citare una parte domiciliata in uno degli Stati membri innanzi al foro competente individuato in quello del luogo di esecuzione dell'obbligazione dedotta in giudizio.

La controversia che qui ci occupa ha ad oggetto un ricorso proposto in base alle suddette norme relative alla competenza speciale, essendo incardinato il giudizio nel luogo di esecuzione della prestazione di trasporto aereo (volo con partenza da Praga), ma in assenza di un rapporto contrattuale diretto tra le parti in causa.

Tuttavia, ai fini dell'applicazione della competenza giurisdizionale di cui sopra, secondo quanto emerge da un consolidato indirizzo giurisprudenziale della Corte di Giustizia, non è necessaria la conclusione di un contratto, dovendosi intendere la nozione «di materia contrattuale» in senso ampio come ricomprendente le situazioni in cui esiste un «obbligo giuridico liberamente assunto da una parte nei confronti di un'altra»<sup>(4)</sup>. Da ciò ne consegue che anche in mancanza di un contratto concluso *inter partes* è indispensabile, ai fini della sua applicazione, individuare un'obbligazione dato che in forza di tale disposizione la competenza giurisdizionale è determinata in relazione al luogo in cui l'obbligazione dedotta in giudizio è stata o deve essere eseguita.

Il secondo quesito verte, invece, sull'interpretazione degli articoli da 15 a 17 del reg. n. 44/2001 al fine di valutare se le stesse disposizioni regolanti, come già riferito, la competenza in materia di contratti conclusi dai consumatori, possano trovare applicazione nella controversia in esame. Con riferimento a quest'ultimo aspetto la Corte di Giustizia ritiene che, stante le condizioni di cui all'art. 15 dello stesso regolamento, risulta necessario che le parti del contratto coincidano con le stesse della controversia; detta circostanza non ricorre nel caso di specie dato che i contraenti sono il passeggero e l'agenzia di viaggi, mentre il ricorrente e resistente coincidono con il trasportato e il vettore. A ragione di ciò il Giudice europeo ritiene, pertanto di dover escludere l'applicazione delle disposizioni regolanti la competenza speciale in materia di contratti conclusi con il consumatore.

La risposta a tali due primi quesiti formulati dal Giudice del rinvio viene fornita solo successivamente all'analisi della terza questione pregiudiziale che

---

<sup>(4)</sup> Detta interpretazione si rinviene già sotto la vigenza della Convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968, Concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale. A partire dal 1° marzo 2002 subentra la disciplina di cui al reg. n. 44/2001 che si modella sui principi della citata Convenzione internazionale. Sul tema, cfr., C. giust. 8 maggio 2019, C-25/18; C. giust. UE 7 marzo 2018, C-274/16, C-447/16 e C-448/16, in *Dir. trasp.* 2018, 478, con nota di V. CORONA, *Vettore operativo, vettore contrattuale e giurisdizione*; C. giust. UE 4 ottobre 2018, C-337/17.

concerne il riconoscimento dell'esercizio di diritti di cui al citato reg. n. 261/2004 in relazione alle tutele previste dalla normativa comunitaria sui pacchetti turistici «tutto compreso». Detto ultimo aspetto viene trattato prioritariamente dalla Corte di giustizia nella sentenza che qui ci occupa.

Nello specifico, l'interrogativo proposto concerne la circostanza nella quale un vettore aereo operativo <sup>(5)</sup> possa essere legittimamente chiamato in giudizio da un passeggero, ai sensi del reg. n. 261/2004, sebbene le parti in causa non abbiano concluso un contratto e il volo in questione, operato in ritardo, sia stato acquistato presso un'agenzia di viaggi nell'ambito di un insieme di prestazioni turistiche di cui alla dir. n. 90/314/CEE. La tematica in esame coinvolge, in particolar modo, l'interpretazione degli artt. 6 e 7 del reg. n. 261/2004 che disciplinano, rispettivamente, l'ipotesi del ritardo nonché il diritto alla compensazione pecuniaria a favore del passeggero che subisce un negato imbarco o la cancellazione del volo. Come noto l'art. 6 di detto regolamento contempla una serie di tutele a favore del passeggero di cui lo stesso può usufruire a seconda della durata del ritardo e della distanza del volo. Al superamento delle soglie indicate il vettore aereo è tenuto a garantire ai passeggeri interessati dal ritardo l'assistenza in conformità di quanto previsto dal successivo art. 9 <sup>(6)</sup> nonché il rimborso del prezzo del biglietto, qualora il ritardo sia superiore alle cinque ore o l'imbarco su un volo alternativo. Tuttavia, in presenza di un ritardo all'arrivo pari o superiore alle tre ore, la giurisprudenza della Corte riconosce gli stessi diritti di una cancellazione in termini di compensazione pecuniaria <sup>(7)</sup> a meno che la

---

<sup>(5)</sup> Sul vettore aereo operativo, cfr. R. LO BIANCO, *La specificità della nozione di «vettore operativo»* nel reg. (CE) n. 261/2004, in *Dir. trasp.* 2019, 845. In giurisprudenza cfr., C. giust. UE 4 luglio 2018, C-532/17, in *Dir. mar.* 2019, 767, con nota di F. SALERNO, *La nozione di vettore aereo operativo nel Regolamento (CE) n. 261/2004* e in *Dir. trasp.* 2018, 774, con nota di G. RASI, *Sulla nozione di vettore aereo operativo ai sensi del reg. (CE) n. 261/2004*; C. giust. UE 11 maggio 2017, C-302/16, in *Resp. civile e previdenza* 6/2017, 1824, con nota di S. VERNIZZI, *Cancellazione del volo: la tempestiva comunicazione da parte del solo intermediario non esonera il vettore aereo operativo dagli obblighi del Reg. (CE) n. 261/2004*.

<sup>(6)</sup> Sull'obbligo di assistenza, cfr., L. ANCIS, *Informazione e assistenza del passeggero*, op. cit., 237 ss. In giurisprudenza, cfr., C. giust. UE 3 settembre 2020, C-530/19; C. giust. UE 11 maggio 2017, C-302/16, in *Dir. trasp.* 2018, 119 ss., con nota di A. GUANDALINI, *Cancellazione del volo prenotato tramite agente di viaggio online: comunicazione al passeggero e compensazione pecuniaria*; C. giust. UE 31 gennaio 2013, C-12/11, in *Dir. trasp.* 2015, 791, con nota di D. RAGAZZONI, *Assistenza illimitata in caso di cancellazione del volo dovuta a «circostanze eccezionali»: l'eruzione del vulcano Eyjafjallajökull*.

<sup>(7)</sup> Cause riunite C-402/07 e C-432/07, *Sturgeon e.a.*, punto 69. Cfr. anche cause riunite C-581/10 e C-629/10, *Nelson e.a.*, punto 40, e causa C-413/11, *Germanwings*, punto 19. Più recentemente cfr., C. giust. UE 12 marzo 2020, C-832/18, relativa all'obbligo di risarcire il passeggero per il ritardo del volo sostitutivo del primo volo cancella-

compagnia aerea non sia in grado di dimostrare che il ritardo prolungato sia verificato a causa di circostanze eccezionali che, per loro natura o per la loro origine, sfuggono all'effettivo controllo del vettore<sup>(8)</sup>. Nel caso di specie la ricorrente subiva un ritardo di oltre quattro ore rispetto all'orario previsto e, pertanto, proponeva ricorso per il riconoscimento di una compensazione pecuniaria ai sensi degli art. 6, § 1, e 7 del reg. n. 261/2004.

Al fine di definire l'applicabilità delle citate ultime disposizioni alla controversia in esame, il Giudice europeo si sofferma su due questioni di cui la prima diretta a stabilire se gli obblighi previsti dal reg. n. 261/2004 possano gravare sul vettore aereo che ha realizzato la prestazione di trasporto per conto di un terzo soggetto (agenzia di viaggi) il quale ultimo ha concluso il contratto con il passeggero.

Il secondo interrogativo concerne, invece, i rapporti sussistenti tra regolamentazione relativa ai pacchetti di viaggio tutto compreso, disciplinati, all'epoca dei fatti oggetto della controversia dalla citata dir. 90/314/CEE, e le tutele offerte dal reg. n. 261/2004.

Quanto alla prima problematica, l'assenza di un legame contrattuale diretto tra compagnia aerea e ricorrente non rappresenta, secondo la Corte di Giustizia, condizione per l'inapplicabilità dei diritti derivanti dallo stesso regolamento. A sostegno di tale conclusione si riproducono i principi della sentenza C. giust. UE 7 marzo 2018<sup>(9)</sup>, concernente la risoluzione di un

---

to offerto dalla stessa compagnia aerea; C. giust. UE 11 luglio 2019, C-502/18, in *Riv. dir. nav.* 2019, 281, con nota di R. GENOVESE, *Sull'individuazione del vettore aereo tenuto a corrispondere la compensazione pecuniaria*; C. giust. UE 7 settembre 2017, C-559/16, in *Dir. mar.* 2018, 136, con nota di L. LAMPERTICO, *In tema di compensazione pecuniaria in caso di ritardo prolungato nel trasporto aereo*; C. giust. UE 4 settembre 2014, C-452/13, in *Dir. trasp.* 2015, 425, con nota di R. SACCHI, *Nozione di orario di arrivo per determinare l'entità del ritardo ai fini della compensazione pecuniaria prevista dal reg. (CE) n. 261/2004*.

<sup>(8)</sup> Cfr., R. GENOVESE, *Il concetto di «circostanza eccezionale» ed i diritti dei passeggeri aerei*, in *Riv. dir. nav.* 2017, 553; S. VERNIZZI, *La non immediata nozione di «circostanze eccezionali» di cui al reg. (Ce) n. 261/04: conferme e puntualizzazioni della Corte lussemburghese*, in *Resp. civ. prev.*, 2016, 137 ss. In giurisprudenza, di recente, cfr., C. giust. 11 giugno 2020, C-74/19; C. giust. UE 4 aprile 2019, C-501/17, in *Dir. mar.* 2020, 107, con nota di L. PARI, *In tema di trasporto aereo, circostanze eccezionali, obbligo di compensazione pecuniaria del vettore*. Su tale ultima pronuncia, nonché in merito a C. giust. UE 26 giugno 2019, C-159/18, si rinvia all'unitario commento di V. CORONA, *Le circostanze eccezionali per «F.O.D.» (Foreign Object Damage) e «Fuel»*, in *Dir. trasp.* 2019, 871 e 877 ss.; C. giust. UE 17 aprile 2018, C-195/17, in *Dir. trasp.* 2018, 759, con nota di V. CORONA, *Lo sciopero selvaggio e le circostanze eccezionali*; C. giust. UE 4 maggio 2017, C-315/15, in *Dir. trasp.* 2017, 973, con nota di V. CORONA, *Il bird strike e le circostanze eccezionali*.

<sup>(9)</sup> Per un commento relativo a tale sentenza si rinvia a V. CORONA, *Vettore operativo*, cit., 478 ss.

caso analogo alla fattispecie in esame in quanto relativo al riconoscimento di una compensazione pecuniaria *ex art. 7* reg. 261/2004 per il ritardo prolungato di un volo con coincidenza nei confronti di un vettore aereo operativo che non era parte contrattuale del passeggero interessato. La circostanza che il vettore abbia stipulato il contratto di trasporto aereo con un soggetto diverso dal passeggero ricorrente non incide, a detta del Giudice europeo, in merito al riconoscimento dei diritti previsti dal reg. 261/2004. Ai sensi dell'art. 2, lett. *b*) del reg. n. 261/2004, è vettore aereo operativo colui che: «opera o intende operare un volo nell'ambito di un contratto con un passeggero o per conto di un'altra persona, fisica, giuridica, che abbia concluso un contratto con tale passeggero». Il successivo art. 3, § 5, dello stesso regolamento dispone che: «allorché un vettore aereo operativo che non abbia stipulato un contratto con il passeggero ottempera agli obblighi previsti dal presente regolamento, si considera che esso agisce per conto della persona che ha stipulato un contratto con tale passeggero». Da ciò ne consegue che: «il passeggero di un volo ritardato può avvalersi del regolamento 261/2004 contro il vettore aereo operativo, anche se il passeggero e il vettore aereo operativo non hanno stipulato tra loro alcun contratto» (punto 29 sentenza in commento).

Definito questo aspetto appare più complesso delineare il rapporto sussistente tra i diritti di cui al reg. n. 261/2004 e quelli derivanti dalla dir. n. 90/314/CEE. La presente indagine intende concentrarsi più specificatamente proprio su quest'ultima tematica per la cui risoluzione vengono in rilievo gli artt. 3, § 6, nonché gli artt. 6, 7 e 8 del medesimo regolamento che sono interpretati anche alla luce di una precedente sentenza del 10 luglio 2019<sup>(10)</sup>. Il caso citato fornisce, in particolar modo, indicazioni in merito all'interpretazione dell'art. 8, § 2, del reg. 261/2004<sup>(11)</sup>. Nella stessa pronuncia si precisa, infatti, che il diritto al rimborso contemplato da detto articolo si applica anche ai passeggeri i cui voli rientrano in un servizio «tutto compreso», purché il medesimo diritto non sussista a norma della dir. 90/314/CEE.

In conformità a tale disposto, nella richiamata sentenza del luglio 2019, la Corte di Giustizia si esprime nel senso che: «un passeggero che ha il diritto, a titolo della direttiva 90/314, di rivolgersi al suo organizzatore di viaggi per ottenere il rimborso del suo biglietto aereo, non ha più la possibilità, di

---

<sup>(10)</sup> C. giust. UE 10 luglio 2019, C-163/18, in *Dir. mar.* 2020, 716 ss., con nota di M. PREVITI, *Verso una più completa tutela del passeggero che acquista un pacchetto "tutto compreso"*, il cui commento si estende a G. pace di Trieste 18 gennaio 2019.

<sup>(11)</sup> Sull'interpretazione dell'art. 8 del reg. (CE) n. 261/2004, cfr., altresì, C. giust. UE 12 settembre 2018, C-601/17, in *Dir. mar.* 2019, 554, con nota di N. ONESTI, *Il rimborso dovuto dal vettore aereo in caso di cancellazione di un volo o situazione equiparata include sia il costo del biglietto sia l'importo relativo alla commissione di intermediazione, salvo che la commissione sia stata fissata all'insaputa del vettore aereo.*



conseguenza, di chiedere il rimborso di tale biglietto al vettore aereo sulla base di detto regolamento». Questo comporta che i diritti al rimborso del biglietto non possono essere cumulabili poiché offrirebbero al passeggero «una protezione eccessiva e ingiustificata [...] a svantaggio del vettore aereo operativo, il quale rischia, altrimenti, di dover assumere in parte la responsabilità che incombe all'organizzatore di viaggi nei confronti dei propri clienti in forza del contratto che esso ha concluso con questi ultimi». Mediante tale pronuncia si stabilisce, pertanto, il divieto per il passeggero di ricorrere ad entrambi i rimedi, stante la specifica esclusione prevista dal citato art. 8, § 2, del reg. 261/2004.

Nel caso di specie, tuttavia, la Corte di giustizia sottolinea la mancanza, negli art. 6 e 7 del reg. 261/2004, di una «deroga equivalente a quella contemplata per il rimborso del biglietto all'articolo 8, § 2, di detto regolamento» (punto n. 34 sentenza in esame). La «differenza testuale» fra i citati art. 6 e 7, rispetto al successivo art. 8, comporta il riconoscimento del diritto alla compensazione pecuniaria, *ex art. 7*, a favore di quel passeggero il cui volo faccia parte di un pacchetto «tutto compreso», indipendentemente dai diritti al rimborso o all'indennizzo conferiti dalla dir. 90/314/CEE (punto 70 conclusioni avv. gen.). Dalle stesse considerazioni si rileva, inoltre, che tale diversa impostazione trovi un'effettiva giustificazione anche sul piano pratico considerando che: «mentre nel caso di una domanda di rimborso di un biglietto aereo esperita ai sensi dell'art. 8 del regolamento n. 261/2004 il vettore aereo operativo può faticare ad individuare il prezzo di acquisto del volo se quest'ultimo fa parte di un viaggio "tutto compreso" venduto da un terzo, una domanda di compensazione pecuniaria fondata sull'articolo 7 di tale regolamento, nelle stesse circostanze di vendita, non genera siffatti problemi di quantificazione, poiché l'importo è in questo caso dovuto al passeggero in modo forfettario e sulla base dei criteri uniformi enunciati in quest'ultimo articolo».

Coerentemente con quanto riferito, la Corte di Giustizia riconosce il diritto alla compensazione pecuniaria di cui all'art. 7 del reg. n. 261/2004 sia nelle ipotesi di cancellazione del volo sia, come nel caso che qui ci occupa, a seguito di un ritardo prolungato, lasciando impregiudicati i diritti spettanti ai passeggeri in base alla dir. n. 90/314/CEE.

Una tale conclusione si pone, del resto, in coerenza con il nuovo assetto normativo introdotto dalla citata dir. 2015/2302/UE che meglio specifica i rapporti sussistenti tra diritti derivanti dai regolamenti comunitari e quelli previsti a tutela dei viaggiatori dalla stessa direttiva. In particolare, l'art. 14.5 della dir. 2015/2302/UE, innovando rispetto al precedente sistema, espressamente riconosce il diritto di cumulo delle azioni spettanti ai viaggiatori ai sensi della normativa europea e delle convenzioni internazionali. Questo comporta che i passeggeri possano beneficiare delle tutele loro spettanti sia rispetto all'organizzatore di viaggi «tutto compreso» che nei confronti del

---

vettore aereo operativo secondo quanto previsto dal reg. 261/2004. Tuttavia, al fine evitare che, dal combinato disposto dei diritti previsti dalla normativa regolamentare e dalla direttiva sui pacchetti turistici, si verifichi un risarcimento eccessivo, ovvero una sovracompensazione a favore del passeggero, la stessa normativa precisa che il risarcimento o la riduzione del prezzo concessi, rispettivamente, ai sensi del citato reg. n. 261/2004 e della dir. 2015/2302/UE, debbano essere detratti gli uni dagli altri.

CHIARA VAGAGGINI



## CORTE DI CASSAZIONE, SEZ. III, 23 GENNAIO 2018 N. 1558

Pres. VIVALDI - Rel. ROSSETTI  
Parti S.C. (avv. M. Cento, R. Ripepi)  
c. Generali Italia s.p.a. (avv. M. Vincenti, L. Vecchioni)

**Assicurazioni - Pagamento dell'indennizzo assicurativo - Ripartizione dell'onere della prova tra assicurato ed assicuratore - Onere dell'assicuratore di provare l'operatività di clausole di delimitazione del rischio.**



RIASSUNTO DEI FATTI — In seguito ad un sinistro stradale nel quale riportò gravi lesioni personali, la ricorrente citò innanzi al Tribunale di Trieste la compagnia con la quale aveva stipulato una polizza infortuni chiedendone la condanna al pagamento dell'indennizzo previsto in polizza. Si costituì la Compagnia eccependo l'inoperatività della copertura assicurativa per l'evento descritto ritenendo il rischio non coperto dall'assicurazione. Il Tribunale, con sentenza 24 aprile 2013 n. 372, accolse la domanda attorea. La sentenza di primo grado venne impugnata dalla compagnia soccombente dinnanzi alla Corte d'appello di Trieste la quale, con sentenza 6 agosto 2014 n. 499, accolse l'appello della Compagnia, evidenziando che l'assicurato non aveva dimostrato le modalità del sinistro e che dunque non era possibile escludere radicalmente che lo stesso fosse avvenuto in occasione di un evento (partecipazioni a corse e gare comportanti l'uso di veicoli a motore) per le quali la polizza escludeva la garanzia. Avverso la sentenza della Corte d'appello di Trieste venne proposto ricorso dinnanzi alla Suprema Corte di cassazione.

*Nel giudizio promosso dall'assicurato nei confronti dell'assicuratore, ed avente ad oggetto il pagamento dell'indennizzo assicurativo, è onere dell'attore provare che il rischio avveratosi rientri nei rischi inclusi, ovvero nella categoria generale di rischi oggetto di copertura assicurativa. Se il contratto contiene clausole di delimitazione del rischio indennizzabile (soggettive, oggettive, causali, spaziali, temporali), la sussistenza dei presupposti di fatto per l'applicazione di tali clausole costituisce un fatto impeditivo della pretesa attorea, e va provata dall'assicuratore (1).*

---

(1) V. la nota di F. D'Orsi, a p. 682.

RAGIONI DELLA DECISIONE — Il primo motivo di ricorso. Col primo motivo il ricorrente lamenta, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 3, che la Corte d'appello avrebbe violato gli artt. 1362 e 2697 c.c.

Deduce che il contratto prevedeva l'obbligo dell'assicuratore di pagare l'indennizzo al verificarsi di un infortunio, e che la polizza definiva tale «ogni evento dovuto a causa fortuita, violenta ed esterna che produca lesioni corporali obiettivamente constatabili».

Il contratto inoltre soggiungeva che la copertura era valida per gli infortuni subiti sia nello svolgimento delle attività professionali dell'assicurato, sia nello svolgimento «di ogni altra normale attività».

Dinanzi a tali pattuizioni, l'attore aveva dunque l'onere soltanto di provare che si era verificato un infortunio e che questo aveva provocato una invalidità permanente, ma non avrebbe anche dovuto dimostrare l'insussistenza delle cause di esclusione della copertura assicurativa.

Il motivo è fondato.

Fatto costitutivo della pretesa dell'assicurato, nel giudizio promosso nei confronti dell'assicuratore ed avente ad oggetto il pagamento dell'indennizzo pattuito, è l'avverarsi di un rischio corrispondente a quello descritto nella polizza.

L'assicurato, dunque, ha l'onere di dimostrare che si è verificato il fatto avverso previsto nella polizza, che sia derivato dalle cause previste dalla polizza, e che abbia prodotto gli effetti previsti dalla polizza.

È noto tuttavia come il rischio previsto nel contratto di assicurazione sia di norma un rischio delimitato, attraverso patti di vario genere che circoscrivono, a seconda delle volontà delle parti e del premio pagato, l'indennizzabilità ai sinistri derivanti da determinate cause, ovvero ai sinistri consistiti in determinati eventi, od ancora ai sinistri che abbiano prodotto determinati effetti.

Per effetto dell'inserimento nel contratto di assicurazione di queste clausole di delimitazione del rischio, gli effetti avversi cui l'assicurato è teoricamente esposto possono essere classificati in tre categorie: (a) i rischi inclusi; (b) i rischi esclusi; (c) i rischi non compresi.

I rischi inclusi sono quelli per i quali il contratto accorda all'assicurato il pagamento dell'indennizzo. I rischi esclusi sono quelli del tutto estranei al contratto (ad esempio, il rischio di infortuni rispetto ad una polizza che copra la responsabilità civile). I rischi non compresi sono invece quelli che astrattamente rientrerebbero nella

generale previsione contrattuale, ma l'indennizzabilità dei quali è esclusa con un patto espresso di delimitazione del rischio (ad esempio, in un contratto di assicurazione contro i danni da incendio, si esclude l'indennizzabilità degli incendi provocati dal fulmine).

La distinzione appena riassunta, risalente e condivisa da sapiente dottrina, riverbera effetti sul piano del riparto dell'onere della prova. La circostanza che l'evento dannoso rientri tra i «rischi inclusi» è fatto costitutivo della pretesa, e va provata dall'assicurato. La circostanza che l'evento verificatosi rientri fra i rischi «non compresi» costituisce invece un fatto impeditivo della pretesa attorea, e va provato dall'assicuratore.

Tale circostanza infatti non rappresenta un fatto costitutivo della domanda, ma un fatto costitutivo dell'eccezione di non indennizzabilità, e come tale deve essere dimostrato da chi quell'eccezione intenda sollevare.

Nel caso di specie è pacifico che la polizza stipulata da S.C. coprisse qualunque tipo di infortunio derivante da attività lavorative o non lavorative. Onere dell'assicurato era dunque soltanto quello di provare l'esistenza dell'infortunio. Era, invece, onere dell'assicuratore dimostrare che, pur essendosi verificato il rischio contrattualmente pattuito (l'infortunio), questo rientrava tra i rischi «non compresi», a causa dell'esistenza di una delle circostanze di non indennizzabilità previste dal contratto.

Nel caso di specie, l'esistenza dell'infortunio non è mai stata in discussione. L'assicuratore, per contro, non ha mai provato che questo fosse derivato da una corsa automobilistica clandestina, o da altre cause delimitative dell'indennizzabilità previste dal contratto.

Sicché, essendo stato provato il fatto costitutivo della domanda, ma non quello costitutivo dell'eccezione, la Corte d'appello non avrebbe potuto rigettare la prima ed accogliere la seconda.

La sentenza va dunque cassata con rinvio alla Corte d'appello di Trieste, la quale nel riesaminare il gravame proposto dalla società Generali Italia si atterrà al seguente principio di diritto: «nel giudizio promosso dall'assicurato nei confronti dell'assicuratore, ed avente ad oggetto il pagamento dell'indennizzo assicurativo, è onere dell'attore provare che il rischio avveratosi rientri nei "rischi inclusi", ovvero nella categoria generale di rischi oggetto di copertura assicurativa. Se il contratto contiene clausole di delimitazione del rischio indennizzabile (soggettive, oggettive, causali, spaziali, temporali), la sussistenza dei presupposti di fatto per l'applicazione di tali clausole

costituisce un fatto impeditivo della pretesa attorea, e va provato dall'assicuratore».

\* \* \*

### **Ripartizione dell'onere della prova in materia di contratto di assicurazione.**

SOMMARIO — 1. L'onere della prova in materia assicurativa ai fini del pagamento dell'indennizzo — 2. Il nuovo orientamento giurisprudenziale ed inversione dell'onere della prova in capo all'assicuratore — 3. Tipologie di rischi ed onere della prova in capo all'assicuratore.

1. *L'onere della prova in materia assicurativa ai fini del pagamento dell'indennizzo* — La sentenza in esame costituisce un revirement giurisprudenziale della Cassazione in ordine al riparto dell'onere della prova in materia assicurativa ed il principio ivi espresso è stato recepito dalla giurisprudenza e già ripreso in diverse pronunce di merito <sup>(1)</sup>. La regola generale dell'onere della prova trova spazio all'interno del codice civile e più precisamente all'art. 2697 commi 1 e 2 i quali stabiliscono che: «chi vuol fare valere un diritto in giudizio deve provare i fatti che ne costituiscono il fondamento. Chi eccepisce l'inefficacia di tali fatti ovvero eccepisce che il diritto si è modificato o estinto deve provare i fatti su cui l'eccezione si fonda». Tale riparto trova il suo fondamento e la sua origine nel diritto romano e nel Digesto da cui proviene il noto brocardo *onus probandi incumbit ei qui dicit, non ei qui negat* <sup>(2)</sup>.

Trattandosi di norma generale, la stessa trova applicazione anche in materia di contratti assicurativi, ove tuttavia si è sempre posta la questione relativa alla effettiva ripartizione dell'onere della prova tra assicurato e assicuratore ai fini della liquidazione dell'indennizzo assicurativo.

Ebbene, per quanto riguarda la posizione dell'assicurato, in giurisprudenza si era ormai da anni consolidato il principio per cui grava sull'assicu-

---

<sup>(1)</sup> A tal proposito si segnala Tribunale Torino sez. IV, 17 gennaio 2019, n.218, nella quale viene ritrascritto il principio di diritto su menzionato. Inoltre, nella stessa si legge anche che: «L'assicurato ha, dunque, l'onere di dimostrare che si sia verificato il fatto dedotto in polizza, il rischio coperto dalla garanzia, e che lo stesso sia dipeso dalle cause previste in contratto. Una volta fornita la prova che si sia verificato uno dei rischi inclusi nella polizza, grava sull'assicuratore l'onere di provare che l'evento verificatosi rientri fra i rischi "non compresi", ossia tra quei rischi che astrattamente rientrerebbero nella previsione contrattuale ma ne sono esclusi per effetto di una espressa delimitazione contrattuale. In tal caso, difatti, l'assicuratore eccepisce un fatto impeditivo della pretesa attorea che come tale, rappresentando il fatto costitutivo dell'eccezione sollevata, rientra nel suo onere probatorio».

<sup>(2)</sup> *Digesto*, 21 e 22.

rato, che intenda agire in giudizio per ottenere la corresponsione dell'indennizzo assicurativo, fornire la prova che si è verificato un rischio coperto dalla polizza e che da tale rischio sia dipeso il danno per il quale chiede di essere indennizzato<sup>(3)</sup>. Al contrario, qualora nell'ambito del giudizio promosso dall'assicurato per richiedere la corresponsione dell'indennizzo, l'assicuratore convenuto alleggi una causa d'esclusione della garanzia, la stessa non costituisce un'eccezione in senso proprio, bensì una mera contestazione, diretta ad evidenziare la carenza di prova del fatto costitutivo della domanda attorea, così che «discutendosi di un'assicurazione della responsabilità civile è pacifico che, qualora l'assicuratore alleggi l'esclusione della garanzia come delimitata alla luce dei criteri normativi di interpretazione del contratto, tale allegazione non si risolve nella proposizione di un'eccezione in senso proprio ma — come detto — nella mera contestazione della prova del fatto costitutivo della domanda; sicché l'assicuratore non assume riguardo all'oggetto della copertura assicurativa alcun onere probatorio, che resta immutato a carico dell'attore»<sup>(4)</sup>.

In giurisprudenza si era quindi consolidato quel principio per cui non vi era alcun onere probatorio in capo all'assicuratore convenuto di dimostrare l'esistenza dei presupposti di fatto delle esclusioni della garanzia, o meglio di provare che l'evento dedotto fosse ricompreso, in concreto, nella categoria delle clausole di delimitazione del rischio indennizzabile<sup>(5)</sup>.

Nel campo delle assicurazioni trasporti tale orientamento aveva conseguenze rilevanti, in quanto queste polizze sono tradizionalmente redatte con previsione di specifiche clausole di delimitazione del rischio indennizzabile, e ciò sia nelle coperture di responsabilità che in quelle dirette sulle merci.

2. *L'orientamento giurisprudenziale ed inversione dell'onere della prova in capo all'assicuratore* — Contrariamente al precedente orientamento giuri-

---

(3) Sul punto si veda, *ex multis*, Cass. 21 dicembre 2017 n. 30656 inedita nella quale si legge: «In altri termini, poiché nell'assicurazione contro i danni il fatto costitutivo del diritto dell'assicurato all'indennizzo consiste in un danno verificatosi in dipendenza di un rischio assicurato e nell'ambito spaziale e temporale in cui la garanzia opera, ai sensi dell'art. 2697 c.c. spetta al danneggiato dimostrare che si è verificato un evento coperto dalla garanzia assicurativa e che esso ha causato il danno di cui reclama il ristoro o chiede la copertura ai fini della responsabilità civile (v. Cass., 17 maggio 1997, n. 4426)».

(4) Sul punto si veda, Cass. 14 giugno 2018 n. 15630, in *Giust. civ. Mass* 2018 e *Resp. civ. prev.* 2018, 5, 1637.

(5) Come evidenziato nella sentenza in esame, con tale termine si fa riferimento a quei rischi che potrebbero in astratto formare oggetto di copertura assicurativa, ma dei quali viene esclusa, attraverso clausole di delimitazione del rischio, l'indennizzabilità.



sprudenziiale ora richiamato, nella sentenza in oggetto, la Suprema Corte, indicando il principio di diritto a cui la Corte territoriale di Trieste deve atenersi, statuisce che nel giudizio avente ad oggetto la corresponsione dell'indennizzo assicurativo, promosso dall'assicurato nei confronti dell'assicuratore, spetta alla parte attrice provare che l'evento verificatosi rientri nei così detti «rischi inclusi», mentre nel caso in cui il contratto assicurativo contenga delle clausole di delimitazione del rischio, spetta all'assicuratore provare la sussistenza dei presupposti di fatto delle stesse, ovvero il rischio non compreso, interpretando quindi la contestazione dell'assicuratore come eccezione in senso proprio e non più come mera difesa <sup>(6)</sup>. Ed infatti, sulla base di quanto espresso dalla Suprema corte nella sentenza in esame, «la circostanza che l'evento verificatosi rientri fra i rischi “non compresi” costituisce un fatto impeditivo della pretesa attorea, e va provato dall'assicuratore».

L'allegazione di circostanze riconducibili ad ipotesi previste da clausole di delimitazione del rischio viene quindi ad assumere la natura di «fatto costitutivo dell'eccezione di non indennizzabilità», per cui spetta all'assicuratore, che intenda sollevare tale eccezione, fornire la prova dei relativi presupposti di fatto, in conformità a quanto sancito dal comma 2 dell'art. 2697 c.c. La regola di diritto così introdotta, andando ad individuare l'onere in capo all'assicuratore convenuto, ha come diretta conseguenza quella di alleggerire la posizione dell'assicurato attore trasferendo in capo all'assicuratore convenuto la prova dell'esistenza dei presupposti di fatto in base ai quali deduce la delimitazione del rischio, stravolgendo completamente quella corrente giurisprudenziale che ravvisava nell'allegazione di cause di esclusione del rischio da parte dell'assicuratore convenuto, un'eccezione in senso improprio, o meglio una mera contestazione. L'assicuratore quindi non si limiterebbe, in base a tale ricostruzione, a contestare il fatto costitutivo della domanda, non assumendo alcun onere probatorio, ma, allegando una circostanza riconducibile ad una clausola delimitativa del rischio, articolerebbe una eccezione in senso proprio, e sarebbe quindi tenuto in base al

---

<sup>(6)</sup> L'orientamento in base al quale costituisce onere della prova dell'assicurato dimostrare che si sia verificato un rischio coperto dalla garanzia e che non ricorre alcuna ipotesi di esclusione del rischio stesso è ben espressa in Cass. 20 marzo 2006 n. 6108, in *Giust. civ. Mass.* 2006, 3; *Resp. civ. e prev.* 2006, 10, 1746: «si ribadisce, quindi, che, qualora l'assicuratore convenuto per il pagamento dell'indennità deduca che la garanzia assicurativa non opera, ricorrendo una ipotesi di esclusione, propone un'eccezione in senso improprio e non proprio in quanto altro non fa che contestare il fatto costitutivo della domanda, con la conseguenza che non si assume alcun onere probatorio, come a norma del capoverso dell'art. 2697 c.c. accadrebbe se proponesse una eccezione in senso proprio, lasciando immutato l'onere probatorio a carico della parte attrice, la quale è tenuta a dimostrare il fatto costitutivo della domanda in tutta la sua estensione».

secondo comma dell'art. 2697 c.c. a dimostrare il fatto costitutivo della sua eccezione in tutta la sua estensione.

3. *Tipologie di rischi ed onere della prova in capo all'assicuratore nelle coperture trasporti* — Un aspetto trattato nella sentenza in esame e che assume particolare rilevanza nel mondo delle coperture trasporti anche in merito al tema della ripartizione dell'onere della prova ai fini del pagamento dell'indennizzo, è quello della distinzione tra i così detti rischi inclusi, rischi esclusi e rischi non compresi, che la decisione della Corte ha posto alla base del suo ragionamento.

I rischi inclusi sono quelli previsti in polizza, quelli esclusi sono quelli che esulano completamente dal contratto assicurativo in quanto ad esso totalmente estranei (come ad esempio un rischio derivante da un sinistro stradale rientrante nelle coperture delle polizze della responsabilità civile auto rispetto ad una polizza della responsabilità civile vettoriale), mentre quelli non compresi sono quei rischi che, pur potendo formare oggetto, astrattamente, di copertura assicurativa in base alla categoria rischi inclusi, sono comunque da essa esclusi attraverso una serie di clausole di delimitazione del rischio inserite in polizza.

Sulla base del principio espresso nella sentenza in esame, in tema di ripartizione della prova ai fini della liquidazione dell'indennizzo, sull'assicurato graverebbe solo ed esclusivamente l'onere di provare che l'evento dannoso subito rientri tra i così detti «rischi inclusi».

La pronuncia in commento, peraltro — e non potrebbe essere altrimenti — nel richiamare le categorie del rischio incluso, del rischio escluso e del rischio non compreso, si limita a darne una generica definizione ma, come è facile intuire, nella realtà e soprattutto con riferimento alle polizze del settore *marine*, non è sempre agevole individuare nelle singole polizze se si tratti di rischio non compreso o rischio escluso.

Ebbene, con specifico riferimento alla materia assicurativa nell'ambito dei trasporti, l'applicazione di questo principio determinerebbe un aggravamento della posizione dell'assicuratore il quale, chiamato in base ai principi in esame ad essere gravato dell'onere prova della riconducibilità della fattispecie per la quale l'assicurato reclama l'indennizzo ad un rischio non compreso dalla polizza, si vedrebbe costretto a dover fornire dimostrare una serie di circostanze specifiche a lui magari del tutto estranee e di impossibile reperibilità.

Si pensi ad esempio alle polizze di responsabilità civile vettoriale nelle quali è usuale prevedere l'esclusione della garanzia per tutti quei sinistri verificatisi in assenza di adozione da parte dell'assicurato vettore di quelle cautele imposte dalla Compagnia di assicurazione ai fini della risarcibilità del sinistro stesso (spesso individuate nel viaggiare durante orari diurni, ap-

plicazione di antifurti satellitari, la presenza di due autisti, le soste del mezzo adeguatamente protette etc.) (7).

L'effettiva adozione da parte del vettore delle cautele a cui la clausola condiziona l'operatività della garanzia, ritenendo, in loro difetto, il rischio astrattamente incluso non coperto, deve essere intesa come prova costitutiva del diritto in termini di rischio incluso, il cui onere probatorio deve essere assolto dall'assicurato, oppure si tratta di un rischio non compreso e quindi l'onere della prova è in capo all'assicuratore?

A ben vedere l'adozione da parte dell'assicurato, di determinate misure di sicurezza potrebbe ritenersi tuttora un elemento costitutivo della pretesa (diritto all'indennizzo), giacché la clausola agisce sulla individuazione dell'oggetto stesso del contratto e quindi dell'ambito del rischio assunto (8).

Tale ricostruzione è comunque in linea con il principio esposto più volte dalla giurisprudenza della Suprema corte, ovvero il c.d. principio della vicinanza della prova (9).

Ed ancora, nelle coperture danni alle merci *All Risks*, nelle quali è compresa la copertura per ogni danno e perdita alle merci, salvo ciò che sia espressamente escluso, nell'ipotesi cui il danno derivi dal difetto di imballaggio, che a determinate condizioni viene espressamente escluso dai relativi capitoli, la prova della esistenza del difetto di imballaggio in quale categoria esaminata dalla sentenza in esame va ricondotta? Certamente è una delimitazione prevista nella polizza, e pertanto in linea con la sentenza il relativo onere probatorio dovrebbe essere in capo agli assicuratori, ma è indubbio che nel mondo *marine* la verifica di questi presupposti di fatto non è per nulla agevole per gli assicuratori, perché spesso dimostrabili con documentazione più nella disponibilità dell'assicurato che dell'assicuratore.

Il quesito pertanto non è di facile soluzione, proprio perché sovente le informazioni ed i documenti a presidio della dimostrazione delle condizioni di fatto sono nella disponibilità esclusiva dell'assicurato. Al fine di correttamente inquadrare l'onere della prova spettante a ciascuna parte, è d'obbligo quindi per il giudice analizzare la clausola di polizza e verificare se si possa parlare di clausola di esclusione del rischio (rischio escluso) oppure se si tratti di una clausola che circoscrive e delimita il rischio garantito (rischio non compreso) e il cui onere, nell'ambito del fatto costitutivo, incombe comunque in capo all'assicurato, dovendosi eventualmente valutare se le emergenze processuali impongano di ritenere che quanto deduce l'assicura-

---

(7) Sull'onere della prova dell'assicurato vettore di aver adottato le cautele necessarie ed imposte dalla polizza si veda Cass. 20 giugno 2016 n. 12700 nonché Cass. 15 novembre 1994 n. 9584.

(8) Cass. 1 dicembre 1998 n. 12190; Cass. 27 luglio 2011 n. 10290.

(9) Cass., sez. un., 30 ottobre 2001 n. 13533.

---

tore sia un fatto che riesca a contrastare quanto provato dall'assicurato in termini di prova costitutiva.

Tale disamina può non essere agevole ed in sede di giudizio, in ogni caso, il giudicante potrebbe ritenere o meno onerato della prova, alternativamente, l'assicurato o l'assicuratore con una grave incertezza rispetto all'onere probatorio spettante a ciascuna parte.

FRANCESCA D'ORSI



## CASSAZIONE, SEZ. UN., 26 FEBBRAIO 2019 N. 18257

Pres. MAMMONE - Rel. ACIERNO  
*Aeroflot Russian Airlines s.p.a.* (avv. T. Della Marra)  
c. *D. M.*, *R. G.* (avv. F. Toppetti)

**Trasporto di persone - Trasporto aereo internazionale - Regolamento di giurisdizione - Competenza territoriale - Biglietti aerei acquistati *on line* - Foro competente - Art. 33 della Convenzione di Montreal del 1999.**



RIASSUNTO DEI FATTI — Due cittadini italiani acquistarono *on-line*, dal sito di un vettore aereo russo, due biglietti elettronici di andata e ritorno per la tratta Copenaghen-Avana. A causa della cancellazione del volo di andata, il vettore permise loro di raggiungere Cuba il giorno successivo a quello originariamente programmato, con un volo, sempre in partenza da Copenaghen, ma con scalo a Mosca. Nel corso del viaggio di ritorno, il bagaglio dei passeggeri fu riconsegnato con un ritardo di dieci giorni e con evidenti danni. Per tale ultima ragione, i viaggiatori decisero di agire per ottenere il risarcimento dei danni subiti ed adirono il Giudice di pace di Roma. Il vettore, regolarmente costituitosi, propose regolamento preventivo di giurisdizione, rilevando la mancanza di ogni collegamento del rapporto controverso con l'Italia.

*Nel contratto di trasporto aereo internazionale, avente ad oggetto esclusivo l'acquisto del titolo di viaggio, intercorso tra una compagnia aerea extraeuropea e due cittadini italiani domiciliati in Italia, in relazione all'azione risarcitoria proposta dai viaggiatori, per inadempimento contrattuale produttivo di danni a cose, ai sensi dell'art. 33, comma 1, della Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999 ratificata in Italia con l. n. 12 del 2004, ove la contrattazione e l'acquisto siano avvenuti interamente on line la giurisdizione può essere radicata nel domicilio dell'acquirente, così dovendosi interpretare il criterio di determinazione della competenza giurisdizionale, individuato nello stabilimento a cura del quale il contratto è stato concluso, trattandosi di criterio concorrente con quello della destinazione del viaggio e del domicilio del vettore aereo <sup>(1)</sup>.*

---

<sup>(1)</sup> V. il saggio di D. Bocchese, a p. 425.

MOTIVI DELLA DECISIONE — 1. D.M. e R.G. hanno formulato nei confronti di s.p.a. A. domanda di risarcimento dei danni ad essi causati a causa di disservizi conseguenti all'acquisto di due biglietti aerei di andata e ritorno Copenaghen-Havana. In particolare hanno evidenziato gli attori che il volo veniva cancellato e ad essi veniva offerta una partenza il giorno successivo con le seguenti tappe: Copenaghen Mosca/Mosca Havana. Inoltre, con riferimento al viaggio di ritorno, nonostante la espressa indicazione di inviare il bagaglio alla loro destinazione, la riconsegna è stata effettuata dieci giorni dopo e con danni.

2. Si è costituita la s.p.a. A., con sede legale in Mosca e con ufficio di rappresentanza in Roma, la quale ha proposto regolamento preventivo di giurisdizione evidenziando la mancanza di alcun collegamento con la giurisdizione italiana del rapporto giuridico dedotto in giudizio, risultando l'Italia soltanto il luogo di nascita delle parti attrici.

In particolare, Aeroflot ha posto in rilievo che il biglietto è stato acquistato via Internet sul sito principale di Mosca e che l'Italia non è né il luogo dell'adempimento, né quello dell'inadempimento lamentato.

Secondo quanto stabilito dall'art. 28 della Convenzione di Varsavia de 12 ottobre 1929, nel testo come modificato dalla Convenzione dell'Aja del 28 settembre 1955, i criteri fondanti la giurisdizione sono, a scelta dell'attore, il luogo di partenza, quello di destinazione; quello del domicilio del vettore o della sede principale della sua attività o, infine, del luogo in cui esso possiede un'impresa che ha provveduto a stipulare il contratto.

3. Si sono costituiti con controricorso i due danneggiati i quali hanno dedotto l'inammissibilità del ricorso per regolamento preventivo per difetto di procura speciale ed inoltre al dubbio sulla giurisdizione italiana hanno evidenziato che Aeroflot ha una sua sede operativa in Italia con un proprio legale rappresentante, con la conseguenza che sussiste il criterio di collegamento per il radicamento della giurisdizione italiana anche *ex art. 3 l. n. 218 del 1995*, rilevando che anche alla luce della Convenzione di Montreal del 1999 relativa al trasporto aereo internazionale può desumersi, alla luce della giurisprudenza di legittimità, che l'esistenza di una sede operativa in Italia sia sufficiente ai fini della giurisdizione italiana. I ricorrenti hanno, altresì, depositato memoria per l'adunanza camerale del 13 febbraio 2018.

5. Il procuratore generale ha depositato requisitoria scritta concludendo per l'inammissibilità del ricorso per difetto di procura speciale alle liti.

6. Il Collegio, ritenuta la novità della questione di giurisdizione sottoposta al suo esame, in considerazione delle modalità di conclusione del contratto in via telematica, così come riferito espressamente da entrambe le parti (biglietto elettronico acquistato via internet), ha disposto un approfondimento tematico all'ufficio del Massimario, in ordine ai criteri applicabili per la determinazione della giurisdizione nel rapporto giuridico descritto, tenuto conto delle convenzioni internazionali, ove applicabili, e della mancata previsione espressa di criteri in relazione all'acquisto telematico di biglietti di viaggi riguardanti il trasporto internazionale.

7. Acquista la relazione richiesta il ricorso è pervenuto all'adunanza camerale del 26 febbraio 2019.

8. Preliminarmente deve essere affrontata l'eccezione di nullità della procura speciale alle liti da s.p.a Aeroflot, al legale avv. T.M., sollevata dalle parti controricorrenti. L'eccezione è infondata alla luce dell'orientamento delle S.U. di questa Corte, affermatosi, in contrasto con i precedenti, con la pronuncia n. 24663 del 2007 che il Collegio condivide, in virtù del quale nell'ipotesi del regolamento preventivo di giurisdizione ove il legale abbia ricevuto procura per il giudizio di merito non è necessaria la procura speciale per il giudizio di cassazione, non trattandosi di un mezzo d'impugnazione ed attesa la natura incidentale del predetto regolamento. Di recente con un'ordinanza della stessa sezione, sottosezione terza (Cass. 20045 del 2018) è stato affermato il principio contrario, in continuità con gli orientamenti meno recenti che, tuttavia, l'ordinanza delle S.U. n. 24663 del 2007 ha del tutto condivisibilmente disatteso.

9. La questione di giurisdizione deve essere preceduta dall'illustrazione del quadro legislativo di riferimento. Il contratto dedotto in giudizio è stato concluso tra un contraente (la spa Aeroflot) non appartenente all'Unione europea e due cittadini italiani.

La controversia è stata promossa da questi ultimi cosicché il convenuto, sulla base del quale si radica, in via del tutto generale, nei rapporti civili e commerciali la competenza giurisdizionale non appartiene all'Unione europea (art. 3, comma 1 e 2, l. n. 218 del 1985).

9.1. Si deve, conseguentemente, verificare se si possano individuare criteri determinativi della giurisdizione diversi da quello generale sopraindicato, ed in virtù di quali fonti. In primo luogo, l'esa-



me deve rivolgersi all'applicabilità, nella specie, del principio di prevalenza del diritto internazionale convenzionale rispetto a quello nazionale (anche se riguardante le norme di diritto internazionale privato), stabilito nell'art. 2 della l. n. 218 del 1995. Alla luce di tale principio, in via generale, i criteri di determinazione della giurisdizione contenuti nella legge interna di diritto internazionale privato sono destinati a recedere rispetto ad una disciplina convenzionale di diritto internazionale privato uniforme.

9.2. In concreto, la fattispecie dedotta in giudizio è regolata, anche in punto di giurisdizione, dalla Convenzione di Montreal fatta il 28 maggio 1999 e ratificata in Italia con l. n. 12 del 2004, la quale ha ad oggetto l'unificazione di alcune regole relative al trasporto aereo internazionale. Il contratto stipulato tra le parti rientra nella qualificazione giuridica di trasporti internazionale di persone, così come descritta nell'art. 1 comma 1 e 2 della Convenzione. In particolare, rileva, ai fini della questione di giurisdizione da esaminare, l'art. 33 della Convenzione stessa, recante il titolo «competenza giurisdizionale». La norma detta cinque criteri di determinazione della giurisdizione, rimessi alla scelta dell'attore. Quelli contenuti nel comma 1, riguardano il risarcimento dei danni, non conseguenti alla morte o alla lesione fisica del passeggero, ovvero i danni da ritardo, disagi, o perdita deterioramento dei bagagli. Quelli contenuti nel comma 2 riguardano, invece, i danni derivanti da morte o lesione del viaggiatore. In relazione ai criteri del primo comma, applicabili alla fattispecie dedotta nel presente giudizio, la norma ne indica tre: il domicilio del vettore, da individuarsi nella sede principale della sua attività, il luogo di destinazione, ed il luogo ove il vettore aereo posseda uno stabilimento a cura del quale il contratto è stato concluso.

9.3. L'appartenenza all'Unione europea delle parti attrici e, in particolare, la loro posizione contrattuale equiparabile a quella del consumatore finale di un servizio, impongono di verificare l'eventuale applicabilità alla fattispecie dei criteri di individuazione della giurisdizione contenuti nel regolamento UE n. 1215 del 2012 (cd. Bruxelles I bis), in particolare quelli relativi ai contratti nei quali una delle parti può essere qualificato consumatore (sezione IV, art. 17, 18, 19) in relazione alla concorrente vigenza della citata Convenzione di Montreal.

9.4. L'art. 71, comma 2, lettera a), del regolamento, stabilisce il criterio per dirimere i conflitti nell'ipotesi di concorrente applicabilità della normazione convenzionale e di quella europea, individuando

dolo nel principio di specialità, in funzione del quale, in via generale, prevale la disciplina convenzionale internazionale su quella eunitaria, ove siano, in relazione a tutti i criteri di collegamento, entrambe astrattamente applicabili. Al riguardo deve, tuttavia, rivelarsi, che secondo quanto indicato nel par. 3 dell'art. 17 del Regolamento, la sezione quarta relativa alle regole determinative della competenza giurisdizionale in tema di contratti con i consumatori, non si applica ai "contratti di trasporto che non prevedono prestazioni combinate di trasporto ed alloggio per un prezzo globale". Nella specie, secondo la univoca prospettazione delle parti, il contratto ha ad oggetto esclusivamente la prestazione riguardante il trasporto aereo. A completamento del quadro normativo di diritto dell'Unione europea, deve aggiungersi il Regolamento CE n. 261 del 2004 che istituisce «Regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, cancellazione del volo o ritardo prolungato e che abroga il Regolamento n. 295 dl 1991» il quale, tuttavia, non contiene criteri riguardanti la competenza giurisdizionale ma detta esclusivamente la griglia minima di tutela in favore di viaggiatori aerei che si trovino nelle peculiari indicazioni in esso indicate.

10. Può concludersi, pertanto, nel senso dell'applicabilità, in via generale dei criteri di radicamento della giurisdizione contenuti nell'art. 33, comma 1, della Convenzione di Montreal, sia perché in relazione di specialità rispetto alla parte del Regolamento Bruxelles I *bis* (n. 1215 del 2012) che ha ad oggetto i criteri determinativi della giurisdizione nelle materie civili e commerciali da esso regolato, sia perché lo stesso regolamento contiene una disposizione (art. 17 par. 3) che esclude in via espressa, la fattispecie contrattuale dedotta nel presente giudizio dall'ambito delle regole riguardanti la determinazione della giurisdizione nei contratti asimmetrici, sia infine perché il Regolamento CE sul trasporto aereo n. 261 del 2004 non riguarda la giurisdizione.

11. È necessario, tuttavia, verificare se i criteri indicati dall'art. 33, comma 1, della Convenzione di Montreal, nella loro formulazione letterale, siano agevolmente applicabili all'interno di un mercato sempre meno condizionato, in fase di perfezionamento ed esecuzione del contratto, dalla localizzazione geografica del vettore, in quanto, normalmente ed in particolare nel caso di specie, l'acquisto del titolo di viaggio avviene *on line* e si perfeziona con la conferma telematica dell'accettazione dell'ordine trasmesso dal cliente e, di con-

seguenza, se sia necessario un adattamento ed adeguamento interpretativo che tenga conto dell'incontestata asimmetria contrattuale delle parti e dell'appartenenza all'Unione europea del contraente debole (il viaggiatore). Tale indiscusso elemento di collegamento con il diritto dell'Unione europea e con i principi che, a partire dai Trattati (art. 4, 12, 114, e 169 del Trattato UE) hanno concorso a creare un ambiente giuridico europeo fortemente caratterizzato dal riconoscimento della peculiare condizione negoziale del contraente-consumatore od utente, in particolare sotto il profilo dell'accesso alla giustizia, riveste un indubbio rilievo nell'esame dei criteri di determinazione della giurisdizione fissati nella Convenzione di Montreal.

11.1. Si deve premettere che il citato art. 33, al comma 2, assume espressamente il criterio di prossimità, ovvero il foro del cliente, ai fini della determinazione della competenza giurisdizionale ma lo limita alla responsabilità per i danni più gravi (da morte o lesione del passeggero) mentre con riferimento ai danni di minore entità (comma 1) introduce quale criterio intermedio e concorrente tra il domicilio del vettore aereo ed il luogo di destinazione quello ove il predetto vettore possenga uno stabilimento a cura del quale il contratto sia stato concluso, così introducendo anche il luogo di perfezionamento dell'acquisto del biglietto aereo tra le opzioni cui l'attore può ricorrere per radicare il giudizio.

12. Ne consegue che l'esame della questione di giurisdizione deve essere svolta alla luce di un'interpretazione di quest'ultimo criterio che ne adegui la formula anche alla radicale modifica delle modalità di scambi commerciali intervenuta mediante le vendite e le transazioni *on line*. Al riguardo, come è stato efficacemente sottolineato in dottrina, lo spazio telematico è un «non luogo» con conseguente necessità di adattare i criteri di collegamento della giurisdizione fondati sulla localizzazione di un elemento fattuale di rilievo giuridico (il domicilio di una parte; il luogo di perfezionamento di un contratto o il luogo dove si possono ritenere sorte od essere eseguite le obbligazioni con cui le parti sono vincolate etc.) all'attuale dematerializzazione del mercato degli scambi commerciali. Tale operazione ermeneutica non è disagiata con riferimento al criterio sopra delineato.

12.1. Si deve osservare che le compagnie aeree offrono in vendita biglietti ed altre prestazioni connesse al trasporto attraverso la rete telematica, o attraverso il sito ufficiale della compagnia aerea cui gli acquirenti possono rivolgersi direttamente o attraverso altri siti che

facilitano le operazioni di rinvenimento dei biglietti nelle date richieste e sono in grado di offrire comparativamente le condizioni economiche più vantaggiose. I vettori aerei, pertanto, si presentano sul mercato come operatori commerciali che si rivolgono ai fruitori della rete, da qualsiasi paese siano connessi telematicamente alla rete stessa, senza che rilievi né per le prime, né per i secondi la localizzazione o la provenienza geografica. L'impegno anche finanziario finalizzato a realizzare una rete telematica a diffusione potenzialmente universale a carico del vettore è bilanciata dall'enorme facilitazione e moltiplicazione delle operazioni di acquisto dei titoli di viaggio da parte del mercato «globale» dei clienti. La contrattazione telematica produce, pertanto, uno spostamento di prospettiva rispetto alle tradizionali modalità d'individuazione degli elementi delle fattispecie contrattuali sulle quali ancorare la competenza giurisdizionale, dovendosi privilegiare, ai fini dell'individuazione di un criterio oggettivo di localizzazione di attività incidenti sul perfezionamento del contratto e sulla disciplina normativa anche processuale, ad esso applicabile, la posizione dei soggetti che esercitano un'attività piuttosto che l'identificazione del tipo contrattuale. In sostanza la determinazione della giurisdizione internazionale nell'ambito delle attività commerciali che si svolgono *on line*, proprio per l'ambiente virtuale che ne determina il riferimento spazio-temporale, induce a ricercare un criterio di localizzazione il più possibile coerente con l'effettività del rapporto contrattuale soprattutto in relazione a rapporti incontestatamente caratterizzati dall'asimmetria delle parti.

12.2. Ne consegue che, nell'ipotesi corrispondente al caso di specie, di acquisto elettronico «diretto», ovvero caratterizzato dal fatto che sia l'accordo che l'esecuzione del contratto avvengono per via telematica, l'indicatore relativo allo «stabilimento a cura del quale il contratto è stato concluso», risulta disancorato da qualsiasi riferimento spaziale riconducibile alla collocazione geografica di agenzie o filiali della compagnia aerea, in quanto alcuna intermediazione materialmente individuabile si è verificata tra viaggiatore e vettore aereo. Ciò si determina, alla luce dei criteri individuati dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, al fine di applicare ad un contratto stipulato *on line*, la tutela rafforzata, in tema di competenza giurisdizionale, relativa al contraente più debole [art. 15 n. 1, lettera c) del Regolamento n. 44 del 2001] e che il Collegio condivide in quanto del tutto coerenti con la realtà del mercato «virtuale», quando

l'attività del vettore aereo abbia carattere internazionale sia in relazione ai beni e servizi offerti, sia in relazione agli itinerari, sia in relazione alla lingua e alla moneta utilizzate per gli acquisti telematici, diverse da quelle in uso nello Stato di riferimento della compagnia aerea ed il vettore abbia inteso realizzare una rete globalizzata di offerta di titoli di viaggio mediante la rete telematica; e più in generale quando l'operatore commerciale abbia un posizionamento internet fruibile da tutti e ne abbia consentito e favorito l'accesso anche attraverso altri siti di facilitazione dell'attività di acquisto di beni e servizi.

12.3. Rimane, tuttavia, da verificare se il criterio dello stabilimento a cura del quale il contratto è stato concluso (art. 33, comma 1), possa essere determinato mediante l'individuazione, o più esattamente l'ubicazione della struttura elettronica (o server) che ha consentito, in concreto, il perfezionamento dell'acquisto. Al riguardo, deve rilevarsi che la creazione di un servizio di scambi commerciali *on line* da parte del vettore aereo come modalità prevalente se non esclusiva di svolgimento operativo della propria attività commerciale determina, come già rilevato, l'accesso ai beni e servizi offerto a tutti gli utenti della rete senza alcuna limitazione territoriale o geografica. Inoltre, non può gravarsi il consumatore-cliente dell'accertamento, molto difficile e non verificabile agevolmente attraverso la rete, della ricerca della collocazione del server, trattandosi, infine, di una ricerca che presenta margini d'incertezza inconciliabili con le esigenze contrapposte di radicare precisamente la competenza giurisdizionale.

13. Deve, infine, precisarsi che l'interpretazione del criterio di radicamento della giurisdizione, desunto dall'art. 33, comma 1 della Convenzione di Montreal e costituito dallo stabilimento a cura del quale il contratto è stato concluso, deve essere svolta alla luce del principio di autonomia che regola, secondo la Convenzione di Vienna (art. 31-23) sul diritto del Trattati, adottata il 22 maggio 1969 ed entrata in vigore il 27 gennaio 1980, l'ermeneutica delle norme internazionali. È necessario, pertanto, inquadrarne il contenuto ed individuarne la *ratio* alla luce del complessivo sistema di determinazione della competenza giurisdizionale in tema di trasporto aereo, così come configurato dagli art. 31 e 33 della Convenzione di Montreal. Una valutazione integrata di tutti i criteri contenuti nelle norme consente di porre in luce come si sia dato rilievo non soltanto ai tradizionali criteri della destinazione e del foro del vettore ma anche

al foro del viaggiatore, anche nell'ipotesi di danni meno rilevanti. Si può di conseguenza cogliere, già nella Convenzione la duplice esigenza di predisporre un sistema fondato su indicatori certi o determinabili (quali quello che nel presente giudizio assume primario rilievo) ma che presenti correttivi idonei a non vanificare l'accesso alla giustizia per i viaggiatori che ne abbiano subito danni ascrivibili alla responsabilità del vettore.

Le norme illustrate, pertanto, si fanno carico della strutturale posizione di squilibrio contrattuale tra le parti, anche per i danni non alla persona, introducendo un criterio determinativo della competenza giurisdizionale che tenga conto del luogo di perfezionamento del contratto. Pertanto, nel mutato quadro delle modalità di negoziazione delle prestazioni offerte dai vettori aerei, caratterizzati dalla pressoché integrale sostituzione del mercati *on line* a quello tradizionale che avveniva tendenzialmente mediante le agenzie di viaggio così come ampiamente illustrato nei paragrafi che precedono (12, 12.1, 12.2, 12.3) si deve ritenere, anche in relazione alle univoche indicazioni provenienti dal diritto dell'Unione Europea in tema di contratti asimmetrici, che il criterio concorrente, contenuto nell'art. 33, comma 1, in quanto ispirato al principio di prossimità, debba essere individuato, negli acquisti *on line* che abbiano le caratteristiche della cd. contrattazione diretta, nel luogo in cui l'acquirente del titolo di viaggio sia portato a conoscenza dell'accettazione della proposta formulata con l'invio telematico dell'ordine e verosimilmente del corrispettivo. Tale luogo non può che identificarsi con il domicilio dell'acquirente, trattandosi dell'unico indicatore fornito di un adeguato grado di determinazione e prevedibilità. Quest'ultimo requisito è, peraltro, posto a tutela anche del vettore aereo altrimenti esposto al rischio del *forum shopping*, ove al viaggiatore sia lasciata la possibilità d'indicare qualsiasi luogo dal quale, mediante i dispositivi telematici di cui eventualmente fruisce, possa venire a conoscenza dell'accettazione della proposta d'acquisto.

14. In conclusione, poiché gli attori del giudizio risarcitorio di merito hanno il loro domicilio in Italia, deve essere dichiarata la giurisdizione del giudice italiano alla luce del seguente principio: «Nel contratto di trasporto aereo internazionale, avente ad oggetto esclusivo l'acquisto del titolo di viaggio, intercorso tra una compagnia aerea extraeuropea e due cittadini italiani domiciliati in Italia, in relazione all'azione risarcitoria proposta dai viaggiatori, per inadempimento contrattuale produttivo di danni a cose, ai sensi del-

l'art. 33, comma 1, della Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999 ratificata in Italia con l. n. 12 del 2004, ove la contrattazione e l'acquisto siano avvenuti interamente on line la giurisdizione può essere radicata nel domicilio dell'acquirente così dovendosi interpretare il criterio di determinazione della competenza giurisdizionale, individuato nello stabilimento a cura del quale il contratto è stato concluso, trattandosi di criterio concorrente con quello della destinazione del viaggio e del domicilio del vettore aereo».

## CORTE DI CASSAZIONE, SEZ. III, 5 MARZO 2019 N. 6316

Pres. VIVALDI - Rel. FIECCONI  
Uniqa Sachversicherung AG (avv. A.M. Pesce)  
c. Moldtrans SA

### Trasporto di cose - Trasporto stradale internazionale - Convenzione CMR - Applicabilità.



RIASSUNTO DEI FATTI — La Fercam s.p.a. affidò alla Moldtrans s.a. il trasporto stradale di merci dalla Spagna (Barcellona) all'Italia. Durante una sosta non custodita in una piazzola autostradale nei pressi di Casoria il vettore subì il furto di diversi colli di calzature. La Fercam ottenne il risarcimento del danno dalla sua assicuratrice Uniqa Sachversicherung AG, la quale, surrogatasi nel diritto della sua assicurata, convenne in giudizio la Moldtrans. La Corte di appello di Trento con sentenza 14 novembre 2015 n. 184 ha dichiarato prescritto *ex art. 2951 c. civ.* il diritto della Uniqa Sachversicherung di agire in surroga nei confronti della Moldtrans, considerando non applicabile alla fattispecie la Convenzione di Ginevra del 19 maggio 1956 sul contratto di trasporto internazionale di merci su strada (CMR).

*In tema di trasporto internazionale di merci su strada la normativa dettata dalla Convenzione di Ginevra 19 maggio 1956 (resa esecutiva con la legge 6 dicembre 1960 n. 1621) è da considerarsi lex specialis e, in quanto tale, è applicabile solo in quanto le parti contraenti abbiano manifestato la loro volontà di sottoporsi a tale disciplina, sia attraverso l'inserimento nella lettera di vettura dell'indicazione che il trasporto è assoggettato al regime di cui alla predetta Convenzione (articolo 6, paragrafo I, lettera k), sia — in mancanza della lettera di vettura — attraverso specifica pattuizione che può essere adottata anche verbalmente, sempre che se ne fornisca adeguata prova, essendo normativa speciale <sup>(1)</sup>.*

MOTIVI DELLA DECISIONE — 2. Con il secondo motivo la ricorrente denuncia *ex art. 360 c.p.c.*, comma 1, n. 3 violazione di legge in rela-

---

<sup>(1)</sup> V. la nota di G. Marchiafava, a p. 701.



zione all'art. 1 e art. 6.1, lett. K in relazione agli artt. 4 e 41 della Convenzione di Ginevra del 19 maggio 1956 (resa esecutiva con la legge 6 dicembre 1960 n. 1621), per non avere la Corte territoriale considerato applicabile detta Convenzione già solo per il fatto che costituisce una normativa vigente sottoscritta da entrambi i paesi di riferimento, non dovendosi condizionare l'applicazione di una convenzione internazionale, e dei principi in essa espressi, a un recepimento pattizio, lasciato alla volontà dei contraenti.

2.1. Il motivo è infondato.

2.2. La Corte d'appello si è uniformata al principio, più volte affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, da cui questa Corte non intende discostarsi, secondo il quale in tema di trasporto internazionale di merci su strada, la normativa dettata dalla convenzione di Ginevra del 19 maggio 1956 (resa esecutiva con la legge 6 dicembre 1960 n. 1621) è da considerarsi quale *lex specialis* e, in quanto tale, è applicabile solo in quanto le parti contraenti abbiano manifestato la loro volontà di sottoporsi a tale disciplina, sia attraverso l'inserimento nella lettera di vettura dell'indicazione che il trasporto è assoggettato al regime di cui alla predetta convenzione (art. 6, par. L, lett. K), sia — in mancanza della lettera di vettura — attraverso specifica pattuizione, che può essere adottata anche verbalmente, sempre che se ne fornisca adeguata prova, essendo normativa speciale (v. Cass. sentenza n. 3983/1975; Cass. SU 1034/1978; Cass. sentenza n. 10/1982; Cass. Civ. Sez. 3, 2 ottobre 2003 n. 14680; IDEM, 27 maggio 2005 n. 11282; IDEM, 24 maggio 2010 n. 15729; Sez. 3, Sentenza n. 7201 del 2015).

2.3. Sul punto non rileva che la normativa in questione, nell'art. 4, affermi che «il contratto di trasporto è stabilito dalla lettera di vettura. La mancanza, l'irregolarità o la perdita della lettera di vettura non pregiudica l'esistenza né la validità del contratto di trasporto, che rimane sottoposto alle disposizioni della presente Convenzione», perché in ogni caso occorre che si provi la volontà delle parti di assoggettare il contratto di trasporto a tale disciplina speciale.

2.4. L'art. 41, comma 1 della Convenzione, inoltre, dispone che «con riserva delle disposizioni dell'art. 40, è nullo e improduttivo di effetti qualsiasi patto che, direttamente od indirettamente, deroghi alle disposizioni della presente Convenzione. La nullità di tali patti non comporta la nullità delle altre disposizioni del contratto». In effetti, se è vero che la Convenzione internazionale *de qua* ha lo scopo di creare una regolamentazione comune e uniforme per il trasferi-

mento transnazionale di merci su strada che, evidentemente, è oggettivamente data quando il luogo di ricevimento della merce e il luogo previsto per la consegna siano situati in due paesi diversi che abbiano sottoscritto la Convenzione, ciò non toglie forza all'argomento secondo cui la Convenzione (CMR) debba applicarsi soltanto in virtù di un suo recepimento pattizio nel contratto di trasporto stipulato, e che la sua applicazione è lasciata, pertanto, alla volontà delle parti, trattandosi di una legge speciale che impone una diversa regolamentazione del contratto di trasporto. L'art. 6.1, lett. k), difatti, costituisce una c.d. «*paramount clause*» prevedente che la Convenzione internazionale di diritto privato si applichi nonostante qualsiasi clausola espressa in senso contrario o limitativo della sua applicazione, ma non disciplina affatto le conseguenze della eventuale mancanza di una comune volontà delle parti di assoggettarsi alla Convenzione.

2.5. Pertanto, si dimostrano inconferenti gli argomenti, spesi dalla parte ricorrente, a sostegno della tesi della oggettiva applicabilità della Convenzione; e ciò a prescindere da una espressa volontà delle parti di assoggettarsi alla sua disciplina.

\* \* \*

### **Sul requisito soggettivo di applicabilità della CMR.**

La Corte di cassazione con l'ordinanza in epigrafe ha affrontato di nuovo la questione dell'applicabilità della Convenzione di Ginevra del 19 maggio 1956 sul contratto di trasporto internazionale stradale di merci (detta CMR), resa esecutiva in Italia con legge 6 dicembre 1960 n. 1621, nell'ambito di un'azione di risarcimento del danno da perdita delle cose trasportate esercitata nei confronti del vettore da un assicuratore surrogato nei diritti dell'assicurato mittente.

I giudici di legittimità hanno confermato la decisione della Corte di appello di Trento di ritenere la CMR inapplicabile a un trasporto stradale di merci dalla Spagna all'Italia in assenza di espressa volontà delle parti di assoggettare il contratto di trasporto alla Convenzione. I giudici di merito si sono uniformati al costante orientamento della Corte di cassazione di ritenere che la CMR, a prescindere dalla sussistenza dei requisiti oggettivi previsti dall'art. 1 (contratto di trasporto e internazionalità oggettiva), si applica al contratto di trasporto solo se le parti hanno manifestato la volontà in tal senso, sia mediante specifica indicazione nella lettera di vettura prevista dall'art. 6, n. 1, lett. k, CMR che il trasporto è da essa disciplinato nonostan-

te qualsiasi clausola in senso contrario e sia, in mancanza del documento di trasporto, attraverso pattuizioni anche orali tra le stesse parti, dimostrabili con qualsiasi mezzo di prova. La Corte di appello ha così dichiarato prescritto *ex art. 2951 c. civ.* il diritto dell'assicuratore di agire in surroga nei confronti del vettore per ottenere il ristoro dell'indennità corrisposta all'assicurato danneggiato.

La Corte di cassazione con la decisione in commento ha confermato il suo orientamento risalente al 1975 e riaffermato il carattere facoltativo della CMR <sup>(1)</sup>. La Corte ha ribadito che seppure l'art. 4 CMR preveda che il contratto di trasporto è stabilito dalla lettera di vettura e la sua mancanza, irregolarità o perdita non ne preclude l'esistenza né la validità rimanendo assoggettato alla Convenzione, ai fini dell'operatività della disciplina uniforme è necessaria la prova che le parti abbiano espresso la volontà di applicarla al contratto di trasporto <sup>(2)</sup>. Inoltre, la Corte ha condizionato l'operatività dell'art. 41.1 CMR, che stabilisce la nullità dei patti contrari alla Convenzione, alla recezione contrattuale della stessa normativa uniforme. La necessità di una manifestazione di volontà delle parti per rendere operativa la CMR è stata ricondotta alla sua natura di *lex specialis* che in quanto tale stabilisce una diversa disciplina del contratto di trasporto. Tale ragionamento si fonda sulla funzione dell'indicazione nella lettera di vettura *ex art. 6, n. 1, lett. k*, che secondo la Corte in quanto clausola *paramount* stabilisce l'applicazione della CMR malgrado qualsiasi espressa clausola contraria o limitativa, senza prevedere gli effetti giuridici dell'assenza di volontà delle parti contrattuali di assoggettare il trasporto alla Convenzione <sup>(3)</sup>.

La Corte ha quindi ritenuto che la CMR abbia carattere facoltativo e divenga imperativa solo se assieme ai requisiti oggettivi descritti nella sua norma strumentale ricorra come requisito di soggettiva applicabilità la volontà dalle parti di assoggettare il contratto di trasporto al regime stabilito dalla Convenzione.

L'impostazione appare riconducibile a un atteggiamento di cautela assunto dalla Corte rispetto all'applicazione di norme speciali di diritto uniforme, come quelle sulla prescrizione, che per loro carattere di originalità o eccezionalità segnano una netta cesura rispetto a principi generali di diritto interno, soprattutto in tema di responsabilità del vettore. In effetti l'art. 32 CMR prevede la prescrizione estintiva annuale dell'azione di risarcimento

---

(1) Cass. 28 novembre 1975 n. 3983, in *Foro it.* 1976, I, 2860. Per altre decisioni della Corte di cassazione sull'applicabilità della CMR v. l'ordinanza in epigrafe.

(2) Sull'applicabilità della CMR, v. per tutti: G. SILINGARDI-M. RIGUZZI-E. GRAGNOLI, *Il contratto di trasporto internazionale di merci su strada: trenta anni di dottrina e giurisprudenza sulla C.M.R.*, in *Riv. giur. circ. trasp.* 1989 (Quaderno 11); S. BUSTI, *Contratto di trasporto terrestre*, Milano, 2007, 367 ss.

(3) Cass. 13 dicembre 1979 n. 6510, in *Riv. dir. int. priv. proc.* 1981, 119.

del danno secondo l'impostazione propria del diritto interno, ma introduce un'eccezione, cioè la prescrizione triennale «in caso di dolo o colpa, che, secondo la legge del giudice adito, è equiparata a dolo»; nel caso di perdita totale della merce il termine prescrizionale decorre dal trentesimo giorno dopo la scadenza del termine stabilito o dal sessantesimo giorno dalla presa in consegna della merce dal vettore; il reclamo del danneggiato ha efficacia sospensiva e non interruttiva fintantoché non è respinto dal vettore <sup>(4)</sup>.

In tale ottica l'equiparazione della CMR a un regime pattizio condizionato nella sua applicabilità al consenso delle parti interessate sembrerebbe avere condotto la Corte di cassazione a ritenere che in presenza di «una diversa regolamentazione del contratto di trasporto», imposta da una *lex specialis* che deroga alla disciplina generale del codice civile, sia necessaria l'espressione della volontà negoziale per applicare le previsioni della Convenzione.

La decisione della Corte di confermare il carattere dispositivo della CMR sulla base di una mera interpretazione letterale del testo dell'art. 6, n. 1, lett. k, è difforme dal costante orientamento della ormai unanime dottrina e della maggior parte della giurisprudenza di merito per il quale la Convenzione, in quanto disciplina speciale di diritto uniforme resa vigente in Italia con ordine di esecuzione contenuto nella l. n. 1960/1621, ha carattere cogente e inderogabile applicandosi *ex proprio vigore* qualora ricorrano ai sensi dell'art. 1 CMR i soli requisiti oggettivi.

L'impostazione dei giudici di legittimità, secondo i sostenitori della «tesi della oggettiva applicabilità» della CMR, sarebbe fondata su un'erronea qualificazione giuridica dell'indicazione contenuta nel documento di trasporto *ex art. 6 n. 1, lett. k*, che le attribuirebbe valenza di *pactum de lege utenda* <sup>(5)</sup>.

La Corte sarebbe stata condizionata in origine da un suo orientamento giurisprudenziale in materia di trasporto marittimo di cose riguardante il testo originario dell'art. 10 della Convenzione di Bruxelles del 1924, che ne limitava l'applicazione ai contratti di trasporto con polizze di carico emesse in uno degli Stati contraenti <sup>(6)</sup>. Qualora la polizza di carico fosse stata emessa in uno Stato non aderente, secondo tale orientamento giurisprudenziale le Regole dell'Aja avrebbero assunto valore di legge regolatrice del contratto di trasporto quando le loro previsioni fossero state recepite dall'ordi-

---

<sup>(4)</sup> A. PESCE, *Termini, cessione delle azioni e riserva nei confronti del vettore nella CMR*, nota a Trib. Milano 9 gennaio 1997, in *Resp. civ. prev.* 1997, 772, 773; C. TUO, *Alcune riflessioni sulla portata applicativa della CMR*, in *Riv. dir. int. priv. e proc.* 2004, 193, 199.

<sup>(5)</sup> G. SILINGARDI-M. RIGUZZI-E. GRAGNOLI, *cit.*, 23.

<sup>(6)</sup> A. PESCE, *Il contratto di trasporto internazionale di merci*, in *I contratti in generale* (diretto da G. Alpa-M. Bessone), II-2, Torino, 1991, 955, 965.

namento nazionale richiamato nella clausola *paramount*, cioè quando la volontà delle parti negoziali fungeva da criterio di collegamento per l'individuazione della *lex contractus* <sup>(7)</sup>. Laddove le Regole dell'Aja fossero state richiamate nella polizza di carico senza alcun riferimento a un ordinamento statale esse avrebbero assunto un mero carattere contrattuale. La Corte di cassazione ha poi ritenuto che in assenza del presupposto di operatività delle Regole previsto dalla norma strumentale la clausola *paramount* non operava come criterio di collegamento anche quando richiamava un ordinamento giuridico statale che aveva recepito le stesse Regole <sup>(8)</sup>. Tale clausola assumeva solo valore di richiamo negoziale. L'orientamento restrittivo dei giudici di legittimità è stato poi superato a seguito dell'entrata in vigore del Protocollo del 1968 che ha sostituito l'originario art. 10 della Convenzione di Bruxelles del 1924, attribuendo sempre alle Regole dell'Aja-Visby richiamate nella polizza di carico il valore di legge applicabile al contratto di trasporto ai sensi dell'art. 10, lett. *c*, delle stesse Regole <sup>(9)</sup>. La *paramount clause* ha così acquistato il valore di criterio di collegamento.

Sulla base del suddetto orientamento giurisprudenziale la Corte di cassazione avrebbe qualificato l'indicazione della lettera di vettura prevista ex art. 6, n. 1, lett. *k*, come *paramount clause* destinata a rilevare l'accordo delle parti per applicare la CMR al contratto di trasporto internazionale di merci.

L'impostazione dei giudici di legittimità sul carattere dispositivo della CMR è stata criticata da coloro che in dottrina hanno sostenuto la sua imperatività attribuendo a detta indicazione la funzione tradizionale della clausola *paramount* ossia quella di estendere l'applicazione di una Convenzione a Stati non contraenti e per i quali essa non è entrata in vigore <sup>(10)</sup>. Se le parti contraenti ricorrono a tale clausola per assoggettare il contratto di trasporto alla CMR, altrimenti non applicabile, il suo richiamo ha natura negoziale. La Convenzione non assume il carattere imperativo che avrebbe se si applicasse *ex proprio vigore* ossia come legge applicabile al contratto. La questione dell'applicabilità della CMR dovrebbe allora essere risolta con-

---

<sup>(7)</sup> Cass. 24 luglio 1969 n. 2798, in *Riv. dir. nav.* II/1971, 80; Cass. 10 agosto 1988 n. 4905, con nota (adesiva) di G. LALLINI, *Paramount clause: la Cassazione muta orientamento*, e postilla (contraria) di L. TULLIO, in *Dir. trasp.* II/1990, 143, 150 ss. In proposito, v.: L. TULLIO, *La clausola paramount prima dell'entrata in vigore delle Regole di Visby*, nota (critica) a Cass. 28 dicembre 1990 n. 12191, in *Dir. trasp.* III/1992, 853, 854 e 856.

<sup>(8)</sup> Cass. 28 dicembre 1990 n. 12191, *cit.*, 855 e 856.

<sup>(9)</sup> S.M. CARBONE, *Contratto di trasporto marittimo di cose*, II ed., Milano, 2010, 7; A. LEFEBVRE D'OVIDIO-G. PESCATORE-L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, XV ed., Milano, 2019, 610.

<sup>(10)</sup> G. SILINGARDI-M. RIGUZZI-E. GRAGNOLI, *cit.*, 21.

siderando le sue previsioni alla stregua di clausole del contratto di trasporto e in quanto tali incorporate e interpretate ai sensi dell'art. 1363 c. civ. <sup>(11)</sup>. Tali previsioni non hanno forza vincolante maggiore delle altre clausole dovendo considerarsi derogabili e nulle se contrastano con il diritto interno individuato secondo le norme di diritto internazionale privato. Il richiamo della CMR nel contratto di trasporto avrebbe potuto assumere carattere cogente e perciò valore di legge ad esso applicabile soltanto se la norma strumentale che ne definisce l'ambito applicativo avesse contemplato allo stesso modo del citato art. 10, lett. *c*, delle Regole dell'Aia-Visby il volontario assoggettamento del contratto (con una clausola *paramount*) alla disciplina uniforme <sup>(12)</sup>.

La decisione della Corte di cassazione non è condivisa anche da chi ha attribuito al richiamo della CMR nella lettera di vettura la diversa funzione di avvertire le parti interessate che il trasporto è disciplinato da una normativa uniforme che prevede un regime di responsabilità favorevole al vettore e anche di avvertire mediante l'espressione «nonostante qualsiasi clausola negoziale in senso contrario» che si esclude la scelta delle parti negoziali in merito all'applicabilità della CMR al contratto. La lettera di vettura deve contenere l'indicazione che il trasporto è regolato dalla Convenzione e non l'espressa volontà contrattuale di applicarla. Ciò spiegherebbe perché l'art. 7.3 CMR imputa le conseguenze dell'omissione di detta indicazione al vettore ma non anche al mittente <sup>(13)</sup> e perché il citato art. 6, n. 1, lett. *k*, nulla prevede in merito all'«eventuale mancanza di una comune volontà delle parti di assoggettarsi alla Convenzione».

Altri autori contrari all'orientamento della Corte hanno sostenuto che il richiamo alla CMR nel documento di trasporto potrebbe avere soltanto due funzioni, cioè quella tradizionale di *paramount clause* e quella di avvertenza agli interessati che il trasporto è soggetto alla fonte convenzionale <sup>(14)</sup>.

Riguardo all'art. 4 CMR la dottrina ha obiettato che se l'irregolarità e l'assenza del documento di trasporto non preclude l'applicazione della Convenzione a maggior ragione la mancata menzione dell'indicazione prevista dall'art. 6, n. 1, lett. *k*, non determina la sua inoperatività. Rispetto a tale obiezione, la Corte ha sostenuto che la lettera di vettura non ha valore *ad substantiam* e neppure *ad probationem* e perciò la volontà delle parti negoziali di applicare la CMR può essere espressa verbalmente e provata liberamente <sup>(15)</sup>. In proposito la giurisprudenza di merito critica sull'orientamen-

---

<sup>(11)</sup> L. TULLIO, *Il contratto di noleggio*, Milano, 2006, 130 ss.

<sup>(12)</sup> S. BUSTI, *cit.*, 342, nota 163.

<sup>(13)</sup> S. BUSTI, *cit.*, 370 e 371.

<sup>(14)</sup> A. MESSENT-D.A. GLASS, *CMR: Contract for the International Carriage of Goods by Road*, IV ed., Oxon, 2018, 86.

<sup>(15)</sup> Cass. 10 aprile 2015 n. 7201.

to della Corte di cassazione ha rilevato che l'art. 4 esclude che la forma scritta sia richiesta *ad substantiam* senza stabilire alcuna condizione all'applicazione della CMR e in particolare la condizione che le parti abbiano manifestato la propria volontà in tale senso nel documento di trasporto. Se la redazione della lettera di vettura non è obbligatoria e la CMR deve essere applicata anche in assenza di un documento di trasporto, l'espresso richiamo nell'indicazione in parola non sarebbe necessario per rendere operativa la Convenzione giacché il documento potrebbe non essere stato scritto<sup>(16)</sup>. Inoltre, se si ritenesse di attribuire carattere cogente e inderogabile alla CMR solo in ragione del suo richiamo negoziale, nonostante sussistano i requisiti oggettivi previsti dalla norma strumentale per la sua applicazione, le parti potrebbero derogare indirettamente alla Convenzione senza nulla stabilire in tale senso. Questa tacita pattuizione sarebbe contraria all'art. 1 e perciò nulla *ex art. 41.1 CMR*.

La previsione di un elemento soggettivo per rendere operativa la Convenzione sarebbe anche contraria alla comune intenzione degli Stati contraenti espressa nel preambolo e cioè di realizzare una uniformità normativa in materia di trasporto internazionale di merci su strada con conseguente riduzione dello spazio di espressione dell'autonomia contrattuale privata. Detta previsione contrasterebbe altresì con il principio della certezza del diritto applicabile. Il carattere facoltativo della CMR consentirebbe soprattutto al «contraente più forte» di aggirare agevolmente le sue previsioni mediante il ricorso alla *lex voluntatis*<sup>(17)</sup>.

Infine, se gli Stati contraenti avessero effettivamente inteso subordinare l'applicabilità della CMR a un richiamo negoziale, la relativa previsione avrebbe dovuto avere una diversa collocazione nel testo delle Convenzioni ed essere inserita nella norma strumentale assieme ai requisiti oggettivi piuttosto che in un articolo sul contenuto della lettera di vettura<sup>(18)</sup>.

Gli argomenti dottrinali e giurisprudenziali a fondamento del carattere imperativo e inderogabile della CMR appaiono più persuasivi rispetto a quelli sul suo carattere facoltativo espressi nuovamente dalla Corte nell'ordinanza in epigrafe.

D'altra parte, le norme di una convenzione internazionale divenute norme interne sono *lex specialis*, che deroga e rende inapplicabili le norme dell'ordinamento statale e in particolare quelle di diritto internazionale privato<sup>(19)</sup>. La CMR costituisce quindi una fonte d'integrazione cogente del regolamento contrattuale, ponendosi in antitesi rispetto alla volontà negoziale delle parti.

---

<sup>(16)</sup> Trib. Lucca 24 aprile 2013, in *Foro it.* 2013, I, 2282, 2285.

<sup>(17)</sup> S.M. CARBONE, *cit.*, 13.

<sup>(18)</sup> S. BUSTI, *cit.*, 304, 373.

<sup>(19)</sup> Cass. 17 gennaio 1980 n. 383, in *Dir. mar.* 1980, 478, con note di F. BERLINGIERI, G. BOI e M. MARESCA.

L'elemento considerato sintomatico del carattere imperativo della CMR è l'art. 41 che, limitandosi a disporre la nullità delle clausole contrattuali contrarie alle sue previsioni senza prevedere un contenuto alternativo, svolge una funzione conformativa cogente indiretta che restituisce spazio al regime legale di diritto speciale uniforme altrimenti disatteso dall'autonomia privata. La CMR ha invece una limitata funzione conformativa dispositiva solo quando in materia di ripartizione delle obbligazioni risarcitorie tra vettori successivi, di competenza giurisdizionale e di arbitrato prevede che le parti possono derogare alla Convenzione <sup>(20)</sup>.

La questione di accertare se una previsione conformativa abbia natura dispositiva o imperativa, cioè se costituisca fonte integrativa meramente suppletiva o cogente, è risolta sulla base della lettera della medesima previsione. La norma dispositiva quasi sempre si apre con la dizione «salva diversa volontà delle parti» e si chiude definendosi derogabile da loro diverso accordo. La norma imperativa rispetto a quella dispositiva contiene l'espressa dichiarazione di nullità dei patti contrari oppure disciplina le conseguenze della clausola contraria in termini incompatibili con la sua validità. Qualora non sia possibile rilevare il carattere imperativo di una norma da indici testuali perché non si autodefinisce espressamente cogente o non dispone la nullità delle clausole del contratto che la violano, è possibile riferirsi a dati extra-testuali. La CMR essendo corredata da una espressa autoqualificazione d'imperatività contenuta nel testo dell'art. 41 inserito nel Capitolo VII, denominato «Nullità di patti contrari alla Convenzione», dovrebbe essere qualificata *ex se* come norma conformativa cogente senza ricorrere ad altri criteri interpretativi <sup>(21)</sup>. Le stesse considerazioni sembrano valere anche per il carattere cogente dell'art. 32 CMR il quale stabilisce che in ragione del criterio di specialità le sue disposizioni su sospensione e interruzione della prescrizione derogano a qualsiasi principio di diritto interno, pur riconoscendo che possano sussistere altre cause interruttrive e sospensive previste dalla *lex fori* <sup>(22)</sup>.

In definitiva la decisione della Corte di cassazione di escludere l'applicabilità della CMR al contratto di trasporto su strada di merci dalla Spagna all'Italia non appare condivisibile giacché fondata sul contestato presupposto del carattere non imperativo della Convenzione. In ragione dell'orientamento fermo dei giudici di legittimità si concorda sull'opportunità di un intervento legislativo per introdurre una norma d'interpretazione autentica dei requisiti di applicabilità della Convenzione o di intervento chiarificatore da

---

<sup>(20)</sup> Art. 33, 37, 38 e 40 CMR.

<sup>(21)</sup> V. ROPPO, *Il contratto*, II ed., Milano, 2011, 472 e 473.

<sup>(22)</sup> E. FOGLIANI, *Sospensione ed interruzione della prescrizione nel trasporto soggetto alla CMR*, nota a Cass. 7 aprile 2005 n. 7258, in *Dir. trasp.* 2007, 500.



parte della Corte internazionale di giustizia *ex art. 47 CMR*, interventi che appaiono ad oggi gli strumenti più idonei anche in termini temporali rispetto all'istituzione di un'autorità giudiziaria *ad hoc* o del recepimento della stessa Convenzione nel diritto dell'Unione europea <sup>(23)</sup>.

GIOVANNI MARCHIAFAVA

---

<sup>(23)</sup> L. TULLIO, *La CMR, convenzione di diritto difforme*, in *Dir. trasp.* 1990, 125, 126; C. LEGROS, *Modalités de l'interprétation uniforme de la CMR: Quelles difficultés? Quels remèdes?*, in *Rev. dr. unif.* 2016, 426, 427.

## CASSAZIONE, SEZ. UN., 13 FEBBRAIO 2020 N. 3561

Pres. MAMMONE, Rel. RUBINO, P.M. CAPASSO

D.F.A., M.B.J. (Avv. V. De Falco)

c. *Ryanair Dac* (Avv. G. Mazzei, M. Cascioni)

**Trasporto di persone - Trasporto aereo internazionale - Soppressione del volo - Indennità ex art. 7 reg CE/2004/261 - Risarcimento dei danni - Convenzione di Montreal 1999 - Applicabilità.**

**Trasporto di persone - Trasporto aereo internazionale - Regolamento di giurisdizione - Soppressione del volo - Art. 33 Convenzione di Montreal 1999 - Applicabilità**



RIASSUNTO DEI FATTI — Una coppia di viaggiatori italiani evocava in giudizio innanzi al giudice di pace di Bella il vettore aereo da cui aveva acquistato i biglietti chiedendo la corresponsione della compensazione pecuniaria di euro 250,00 per ciascuno, dovuta sulla base del regolamento CE 261/04 in conseguenza della cancellazione del volo, nonché la condanna della compagnia aerea al risarcimento del danno patrimoniale (pari alle spese sostenute per l'acquisto di altri due biglietti aerei per il giorno dopo, di un pernottamento in albergo e del vitto) e non patrimoniale subito, o, in subordine, che la compagnia aerea fosse condannata quanto meno al rimborso del costo dei biglietti. Il vettore eccepeva il difetto di giurisdizione del giudice italiano sulla base della clausola di proroga della giurisdizione contenuta nell'art. 2.4 delle condizioni generali di trasporto accettate dagli attori al momento dell'acquisto on line dei biglietti, in favore della competenza della Swords and Baibriggan District Court Office irlandese. Gli attori hanno quindi sollevato regolamento preventivo di giurisdizione.

*Il riferimento al ritardo nel trasporto aereo contenuto nell'art. 19 della Convenzione di Montreal deve intendersi al compimento della complessiva operazione di trasporto aereo dedotta in contratto fino alla sua destinazione finale. Tale ritardo può, a seconda dei casi, concretizzarsi in un ritardo del volo di andata, del volo di ritorno, nel protrarsi dello scalo fino a perdere la coincidenza, nella soppressione di uno dei due voli con necessità di sostituirlo con un altro. Pertanto, poiché anche la soppressione del volo è normalmente causa di un ri-*

*tardo nel completamento della complessiva operazione di trasporto aereo fino a destinazione, l'azione di responsabilità soggiace al regime della Convenzione di Montreal. Del resto, l'interpretazione complessiva dell'articolo 19, volto a coprire le principali ipotesi di danni alle persone e alle cose connesse con il trasporto aereo internazionale, rimarrebbe incongruamente limitata se si ritenesse che la più grave ipotesi di inadempimento (la soppressione del volo) ne rimanga estranea, mentre sarebbe attinta da essa la più tenue, quella del ritardo (1).*

*Ai fini della individuazione del giudice avente giurisdizione a conoscere della controversia avente ad oggetto il pagamento della compensazione pecuniaria prevista dal reg. CE 261/2004 ed il risarcimento del danno subito da acquirenti domiciliati in Italia a causa della cancellazione di un volo, anche se il contratto concluso con la compagnia aerea contenga una clausola di proroga della giurisdizione, si applicano i criteri di collegamento indicati dall'art. 33 della Convenzione di Montreal (2).*

MOTIVI DELLA DECISIONE — (*omissis*) 4.1. — Preliminarmente, va detto che il Regolamento CE n. 261 del 2004 che istituisce «Regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, cancellazione del volo o ritardo prolungato e che abroga il Regolamento n. 295 del 1991», sulla base del quale hanno agito i due acquirenti dei biglietti aerei del volo soppresso, non contiene criteri riguardanti la competenza giurisdizionale ma detta esclusivamente la griglia minima di tutela in favore di viaggiatori aerei che si trovino nelle peculiari situazioni in esso indicate e quindi le sue disposizioni non sono funzionali alla risoluzione della questione di giurisdizione sollevata.

4.2. — L'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata da Ryanair si fonda sull'inserimento, nelle condizioni generali di trasporto, dell'art. 2.4., contenente la c.d. clausola di proroga della giurisdizione in esclusiva, che prevede: «Salvo quanto altrimenti stabilito dalla Convenzione o dalla legge applicabile, il vostro contratto di trasporto con noi, i presenti termini e condizioni di trasporto e il nostro regolamento saranno regolati e interpretati nel rispetto della legge irlandese, e qualunque controversia che dovesse insorgere da o in relazione a questo contratto sarà soggetta alla competenza esclusiva dei tribunali irlandesi».

---

(1-2) V. rubrica *Fatti e misfatti*, di L. Tullio, a p. 581.

4.3. — Non si contesta nel caso di specie, da parte dei ricorrenti, che la clausola sia stata accettata dall'acquirente spuntando la relativa casella nel modulo di acquisto compilato on line, secondo il sistema in uso del *point and click*, passaggio necessario per poter concludere l'acquisto con il pagamento in modalità elettronica, né che il testo delle condizioni generali di contratto fosse accessibile e scaricabile aprendo un link. Non è stata posta in discussione, nel caso di specie, la validità e la vincolatività per l'aderente delle condizioni generali di contratto in tal modo incluse nei contratti conclusi on line, accettate flaggando la relativa casella (in senso positivo alla validità di tali clausole, in conformità a quanto affermato dalla Corte di Giustizia con la sentenza 21 maggio 2015, C-322/14, *Cars on the web* si è espressa Cass. S.U. n. 21622 del 2017, secondo la quale «tali modalità di stipulazione dell'accordo di proroga della giurisdizione devono ritenersi valide in base al disposto dell'art. 23, par. 1, del richiamato regolamento Bruxelles I, a mente del quale la forma scritta, imposta per tali accordi, "comprende qualsiasi comunicazione con mezzi elettronici che permetta una registrazione durevole dell'accordo attributivo di competenza": la Corte di giustizia dell'Unione Europea, infatti, ha statuito che, ove la clausola di proroga della giurisdizione sia contenuta in condizioni generali di contratto disponibili mediante accesso ad un sito Internet, si è in presenza di una comunicazione elettronica che permette di registrare durevolmente tale clausola, ai sensi di tale disposizione, allorché consente di stampare e di salvare il testo di dette condizioni prima della conclusione del contratto».

4.4. — Va premesso, come criterio interpretativo generale, che alla luce della costante giurisprudenza tanto della Corte di giustizia quanto di queste stesse Sezioni unite, le clausole di proroga della competenza giurisdizionale vanno interpretate in senso rigorosamente restrittivo (v. da ultimo, Cass. S.U. n. 1311 del 2017). Deve ritenersi, secondo quanto segnalato dai ricorrenti, che la stessa regola contrattuale si autolimita lasciando fuori dalla operatività della clausola di proroga della giurisdizione, che obbligherebbe le parti a rivolgersi per ogni controversia al giudice irlandese, il caso che sia altrimenti disposto dalla Convenzione: laddove, nelle definizioni riportate nelle condizioni generali è chiaramente identificata la «Convenzione», cui il contratto fa più volte riferimento senza altra specificazione, nella Convenzione di Montreal 28 maggio 1999, per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale.

Del resto, diversamente opinando, la clausola sarebbe nulla, perché la Convenzione, all'art. 49, fissa la regola della propria imperatività e della nullità di tutte le clausole ad essa contrastanti contenute nei contratti di trasporto internazionale a cui essa si applica. Pertanto, poiché alla Convenzione di Montreal l'Italia (e anche l'Irlanda) ha aderito, è alla predetta convenzione che occorre far riferimento per individuare il giudice avente giurisdizione nel caso concreto, ed in particolare all'art. 33 della predetta Convenzione, che prevede come debba individuarsi la competenza giurisdizionale indicando vari, possibili criteri alternativi: «1. L'azione di risarcimento danno è promossa, a scelta dell'attore, nel territorio di uno degli Stati parti, o davanti al tribunale del domicilio del vettore o della sede principale della sua attività o del luogo in cui esso possiede un'impresa che ha provveduto a stipulare il contratto, o davanti al tribunale del luogo di destinazione».

4.5. — Non può ritenersi che la controversia in esame, per il suo oggetto, in cui il petitum è volto ad ottenere l'indennità compensativa ed il risarcimento dei danni per la soppressione del volo, rimanga fuori dall'ambito di applicazione della Convenzione, *ratione materiae*, come sostenuto dalla controricorrente. Nel capo III della predetta Convenzione vengono enunciate le categorie di fattispecie alle quali essa si applica: morte e lesione dei passeggeri e danni ai bagagli (art. 17), danni alla merce (art. 18), danni da ritardo (art. 19, che così recita: «il vettore è responsabile del danno derivante da ritardo nel trasporto aereo di passeggeri, bagagli o merci. Tuttavia, il vettore non è responsabile se dimostri etc...»). Nella ricostruzione di Ryanair, nei danni da ritardo non sarebbero compresi i danni da soppressione del volo, che non ricadrebbero nell'ambito di applicazione della Convenzione di Montreal, e pertanto ad essi sarebbe applicabile il regolamento UE n. 1215 del 2012, e la clausola di esclusiva inserita nel contratto sarebbe pienamente operativa. Questa interpretazione riduttiva non appare consentita dalla lettera della norma né compatibile con la sua ratio. La controricorrente si fonda sull'argomento letterale, dando una sua personale interpretazione del dato letterale stesso: la convenzione fa esclusivamente riferimento al danno da ritardo, e il danno da ritardo (del volo) è diverso, nella interpretazione di Ryanair, dal danno da soppressione (del volo). E tuttavia, non vi è alcun riferimento al volo nel testo sopra riportato: il riferimento è al ritardo nel trasporto aereo, oggetto della convenzione, e tale riferimento deve intendersi al compimento della com-

plexiva operazione di trasporto aereo dedotta in contratto fino alla sua destinazione finale. Tale ritardo può poi, a seconda dei casi, concretizzarsi in un ritardo del volo di andata, del volo di ritorno, nel protrarsi dello scalo fino a perdere la coincidenza, nella soppressione di uno dei due voli con necessità di sostituirlo con un altro. Anche la soppressione del volo, che si è verificata nella specie, è normalmente causa di un ritardo nel completamento della complessiva operazione di trasporto aereo fino a destinazione, foriero di disagi o di danni per gli interessati. Al di là del fatto che lo stesso dato testuale non consente di condividere l'opzione interpretativa propugnata dalla controricorrente (la convenzione si occupa solo del ritardo del volo, e non anche delle ipotesi di soppressione) è per contro evidente che l'interpretazione complessiva dell'articolo, volto a coprire le principali ipotesi di danni alle persone e alle cose connesse con il trasporto aereo internazionale rimarrebbe incongruamente limitata se si ritenesse che la più grave ipotesi di inadempimento (la soppressione del volo) ne rimanga estranea, mentre sarebbe attinta da essa la più tenue, quella del ritardo (questa Corte si è già pronunciata, recentemente, nel senso di ritenere ricadenti sotto l'ambito di applicazione della Convenzione entrambe le ipotesi, del ritardo e della soppressione del volo (v. Cass. S.U. n 18257 del 2019, e Cass. n. 1584 del 2018).

4.6. — Neppure può condividersi la ricostruzione della controricorrente laddove invoca l'applicazione degli artt. 25 e 17 del reg. UE 1215/2012 ai fini della individuazione del giudice avente giurisdizione e li ritiene prevalenti sulla convenzione di Montreal. È lo stesso Regolamento infatti che, per prevenire eventuali conflitti, prevede al considerando 35: «che il presente regolamento non incida sulle convenzioni alle quali gli Stati membri aderiscono e che riguardano materie specifiche e nel testo contiene una norma specifica per dirimere i conflitti nell'ipotesi di concorrente applicabilità della normazione convenzionale e di quella Europea, l'art. 71, che prevede che «il presente regolamento lascia impregiudicate le convenzioni, di cui gli Stati membri siano parti contraenti, che disciplinano la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materie particolari». La specialità della Convenzione è poi evidente in quanto, laddove il predetto Regolamento concerne in generale la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, la Convenzione di Montreal ha lo specifico e circoscritto oggetto di unificare alcune norme,

prima di tutto in materia di giurisdizione ma non solo, relative al trasporto aereo internazionale.

4.7. — Si aggiunga che non potrebbe invece fondarsi la giurisdizione del giudice italiano facendo riferimento al foro del consumatore come regolamentato dal predetto art. 17 del regolamento n. 1215/2012 perché, come ricostruito già da Cass. S.U. n. 18257 del 2019 e dalla Corte di Giustizia con la sentenza C-464/2018, l'art. 17 del regolamento n. 1215/2012, che si occupa della competenza in materia di contratti conclusi dai consumatori, il predetto regolamento non può essere applicato perché il paragrafo 3 stabilisce espressamente la sua esclusione nel caso di contratti di mero trasporto «che non prevedono prestazioni combinate di trasporto e di alloggio per un prezzo globale», come nella specie, secondo la univoca prospettazione delle parti.

4.8. — Ai fini della individuazione del giudice avente giurisdizione a conoscere della controversia avente ad oggetto la compensazione pecuniaria per il ritardo nello svolgimento delle operazioni di trasporto aereo, nel senso sopra indicato, subito da acquirenti domiciliati in Italia, anche se il contratto concluso con la compagnia aerea contenga una clausola di proroga della giurisdizione, si applicano quindi i criteri di collegamento indicati dall'art. 33 della Convenzione di Montreal. In particolare, nel caso di specie, la giurisdizione si radica in Italia sia in applicazione del criterio di collegamento del luogo di destinazione del viaggio, sia in applicazione del criterio di collegamento del «luogo ove è sito lo stabilimento del vettore che cura la conclusione del contratto». Tale luogo infatti coincide, nel caso di acquisto on line di biglietti per il trasporto aereo internazionale, secondo la articolata rielaborazione interpretativa operata da Cass. n. 18257 del 2019 (all'esito di una complessiva riflessione sul disancoramento da qualsiasi riferimento spaziale, per i contratti conclusi on line, rispetto alla collocazione geografica di agenzie o filiali della compagnia aerea e sulla incontestata asimmetria contrattuale delle parti), con il domicilio degli acquirenti quale luogo nel quale gli stessi siano venuti a conoscenza dell'accettazione della proposta formulata con l'invio telematico dell'ordine e del pagamento del corrispettivo.

## TAR LOMBARDIA, SEZ. IV, 30 OTTOBRE 2019 N. 2276

Pres. MESSINA - Est. TAGLIASACCHI  
Aero Club Milano a.s.d. (avv. L. Griselli, M. Salina) c. ENAC

### **Demanio - Canone concessorio - Impiego del bene per attività commerciale - Agevolazioni - Esclusione.**



RIASSUNTO DEI FATTI — L'Aero Club Milano presentò all'ENAC istanza di proroga/rinnovo di alcune concessioni scadute di cui era titolare presso l'Aeroporto di Bresso, nelle more dell'espletamento delle procedure ad evidenza pubblica per il nuovo affidamento delle stesse o di quello della gestione dell'intero scalo. L'Enac subordinò il rilascio della proroga dei predetti rapporti al pagamento di € 103.509,25 quale importo ancora dovuto per i canoni relativi agli anni 2017 e 2018 solo parzialmente onorati. L'Aero club ricorse in giudizio per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, della predetta richiesta di pagamento e per l'accertamento del proprio diritto a versare il canone in misura agevolata e non nella misura intera calcolata dall'Ente, anche con riguardo alle concessioni di beni per uso commerciale.

*Gli aero club sono tra i soggetti cui gli art. 11 e 12 d.P.R. n. 296/2005 riconoscono la possibilità di concessione di beni appartenenti al demanio statale a canone agevolato purché, come disposto dall'art. 9 dello stesso decreto, la concessione abbia finalità di pubblico interesse; detta finalità e la connessa riduzione del canone concessorio sono escluse quando nel bene demaniale è svolta attività commerciale, lucrativa, rivolta a terzi oltre che agli associati, altrimenti risolvendosi il canone agevolato nel riconoscimento di un indebito vantaggio concorrenziale agli aero club rispetto agli altri operatori economici che svolgono la medesima attività <sup>(1)</sup>.*

DIRITTO — Viene in decisione la causa promossa dall'Aero Club Milano contro l'ENAC, quale gestore l'aeroporto di Bresso, e avente a oggetto i canoni concessori dovuti per l'utilizzo dei beni aeroportuali.

---

<sup>(1)</sup> V. la nota di A. Ciani, a p. 718.



Come dato atto nella parte in fatto, residua in capo alla ricorrente l'interesse alla sola domanda di accertamento dell'entità dei canoni da essa dovuti, ammissibile in quanto la controversia rientra nell'ipotesi di giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo di cui all'art. 133, comma 1, lett. b), c. p. amm. Vero è, infatti, che la giurisdizione del Giudice ordinario sui diritti patrimoniali consequenziali alle concessioni di beni pubblici, fatta salva dalla precitata norma, è limitata alle ipotesi in cui si controverte di *an* e di *quantum debeatur*.

Nel caso di specie, tuttavia, è in contestazione se la ricorrente possa o meno beneficiare della previsione di favore contenuta nell'articolo 11 d.P.R. n. 296/2005 e, dunque, se sussistano o meno i presupposti normativi per l'applicazione del canone agevolato. Viene, in definitiva, in rilievo un'ipotesi di qualificazione giuridica del rapporto concessorio (segnatamente, la finalità di pubblico interesse o meno dell'occupazione) operata autoritativamente dall'Ente cedente e come tale assoggettata alla giurisdizione del giudice amministrativo (cfr. Cons. St., sez. V, sentenza n. 6993/2018).

Fatta questa premessa, può passarsi al merito, con la precisazione che non può trovare accoglimento la richiesta di parte ricorrente all'espunzione dal fascicolo d'ufficio della memoria depositata dall'Avvocatura di Stato in data 5 febbraio 2019: quand'anche tardiva rispetto alla camera di consiglio fissata per la trattazione della domanda camerale, essa sicuramente non lo è rispetto all'udienza pubblica in cui la causa è stata introitata.

Ora, la risposta alla domanda di accertamento formulata dall'Associazione sportiva dilettantistica muove necessariamente dal dato normativo, e segnatamente dal summenzionato art. 11 d.P.R. n. 296/2005, il quale prevede la possibilità di dare in concessione a un canone agevolato beni dello Stato purché sussistano una condizione di tipo soggettivo e una, duplice, di tipo oggettivo.

La condizione di tipo soggettivo è che il concessionario rientri in una delle categorie ivi elencate, tra le quali — ai fini che qui rilevano — le associazioni sportive dilettantistiche, che non perseguano fini di lucro, che siano affiliate alle federazioni sportive nazionali o agli enti nazionali di promozione sportiva riconosciuti ai sensi delle leggi vigenti, e che svolgano attività sportiva dilettantistica.

La condizione di tipo oggettivo è che la concessione consenta il perseguimento di finalità di interesse pubblico, e che garantisca da parte del concessionario l'assunzione degli oneri manutentivi.

Contrariamente, infatti, a quanto sostiene l'associazione ricorrente, non è sufficiente la sussistenza della prima condizione: il dato testuale sul punto è infatti inequivoco («I beni immobili dello Stato di cui all'articolo 9 possono essere dati in concessione ovvero in locazione a canone agevolato per finalità di interesse pubblico connesse all'effettiva rilevanza degli scopi sociali perseguiti in funzione e nel rispetto delle esigenze primarie della collettività e in ragione dei principi fondamentali costituzionalmente garantiti»), per cui debbono coesistere entrambe le condizioni.

Orbene, non vi è dubbio che l'Aero Club Milano soddisfi il primo requisito, così come non è in contestazione l'assunzione degli oneri manutentivi; quel che è in discussione è la finalità di interesse pubblico perseguita.

Vero, è, infatti, che l'ENAC pretende il canone nella misura intera non per tutti i beni aeroportuali, bensì solamente per i seguenti beni: l'area carburanti, l'hangar n. 39 destinato al ricovero e la riparazione dei velivoli, e il manufatto n. 42 destinato a bar.

Ad avviso del Collegio si tratta di una pretesa legittima.

I tre immobili in questione non sono, infatti, funzionali esclusivamente alla scuola di volo, che indubbiamente riveste un interesse di tipo pubblico, ma sono aperti a tutti coloro che usufruiscono dello scalo con velivoli privati. Non è, infatti, contestato che all'area carburanti si riforniscano anche aerei diversi da quelli della scuola di volo; che l'officina presti assistenza anche a mezzi non della scuola di volo; che del bar interno si servano anche soggetti che non frequentano la scuola di volo. In conclusione, nei tre manufatti in questione l'Aero Club svolge indubbiamente un'attività lucrativa di tipo commerciale, e non vi è ragione per riconoscergli un vantaggio concorrenziale rispetto ad altri operatori economici che svolgono la medesima attività.

E a nulla vale invocare l'accordo del 23.10.2018 intercorso tra l'ENAC e Aero Club d'Italia, cui l'Aero Club Milano è federato.

Quand'anche quell'accordo non distinguesse tra beni destinati a finalità pubbliche e beni destinati a finalità lucrative, esso comunque non potrebbe prevalere sulla diversa previsione di legge, che, riguardando beni demaniali, ha natura imperativa e come tale non può, quindi, essere derogata dall'autonomia privata. L'accordo, in definitiva, non può estendere il canone agevolato al di fuori delle ipotesi normativamente previste. Tanto più che trattandosi di norma di favore, non può che avere un'applicazione restrittiva.

In definitiva, l'Aero Club Milano non può essere ammesso alla tariffa agevolata di cui all'art. 11 d.P.R. n. 296/2005 per l'area carburanti, per l'hangar n. 39 destinato al ricovero e la riparazione dei velivoli, e per il manufatto n. 42 destinato a bar.

In conclusione, il ricorso è improcedibile quanto alla domanda di annullamento e infondato quanto alla domanda di accertamento.

\* \* \*

### **Il canone per le concessioni di beni demaniali con destinazione d'uso commerciale assentite ad aero club e associazioni sportive dilettantistiche.**

Nella sentenza in commento il TAR Lombardia affronta il tema dei presupposti soggettivi e oggettivi di applicazione del canone agevolato per concessioni demaniali previsto dal d.P.R. n. 296/2005 <sup>(1)</sup>.

La controversia da cui origina la sentenza si inserisce in un più ampio contenzioso avviato nel 2014 dall'Aero Club d'Italia e dagli aero club federati contro l'ENAC. Sino a tale momento gli aero club avevano ottenuto concessioni di porzioni del sedime aeroportuale, non precedute da confronto selettivo, a canone ridotto al 10% di quello ordinario, ai sensi del combinato disposto del d.P.R. n. 296/2005 e della circolare del Ministero delle Finanze n. 62567/1989, indifferentemente dalla destinazione d'uso data al bene. Nel 2014 l'ENAC escludeva con proprio provvedimento l'applicabilità del citato d.P.R. ai beni in sua gestione e imponeva il pagamento dei canoni ordinari anche per le concessioni demaniali assentite agli aero club. La misura del canone era poi ridotta al 50% di quello ordinario dal Regolamento ENAC «Affidamento aeroporti demaniali per l'aviazione generale» entrato in vigore a dicembre 2014 e, in seguito, con l'emendamento allo stesso regolamento di dicembre 2016, al 10%, per le sole concessioni di beni per attività didattiche, sportive o di promozione della cultura aeronautica svolte da determinati soggetti. Con gli stessi atti l'ENAC stabiliva inoltre che l'affidamento di tali concessioni doveva avvenire con procedure ad evidenza pubblica in base al criterio della migliore offerta incrementale sul canone ridotto.

Se, per quest'ultimo aspetto, giurisprudenza pacifica ritiene legittimo l'assunto dell'Ente <sup>(2)</sup>, per il primo, a fronte di alcune decisioni dei giudici

---

<sup>(1)</sup> In attesa della decisione del Consiglio di Stato chiamato a pronunciarsi sul gravame, la sentenza è stata confermata nei contenuti dal TAR Lombardia 29 luglio 2020 n. 1454 in altro giudizio promosso dal medesimo aero club contro l'ENAC.

<sup>(2)</sup> Cfr. TAR Friuli Venezia Giulia 16 febbraio 2016 n. 47 che ha affermato come il ricorso all'evidenza pubblica per la concessione di beni demaniali sia principio ac-

amministrativi e ordinari sostanzialmente adesive alla posizione di ENAC volta a valorizzare il bene demaniale imponendo il pagamento di canoni interi o con misura agevolata diversa da quella del d.P.R. n. 296/2005 — dichiarato non attinente alle concessioni aeronautiche — altro orientamento giurisprudenziale, in cui si colloca la pronuncia in epigrafe, afferma l'applicabilità del predetto decreto ai beni assegnati all'ENAC e della misura agevolata del 10% del canone ordinario per le sole concessioni con finalità di pubblico interesse (con conseguente disapplicazione delle disposizioni dell'Ente che avevano affermato il contrario).

Per meglio comprendere il contesto della decisione, è utile premettere che all'ENAC sono assegnati in uso gratuito i beni del demanio aeronautico, tra cui gli aeroporti civili appartenenti allo Stato<sup>(3)</sup>, per l'affidamento ai gestori aeroportuali (art. 692 e 693 c. nav.)<sup>(4)</sup>.

L'affidamento in concessione della gestione degli aeroporti commerciali è disciplinato dall'art. 704 c. nav.<sup>(5)</sup> mentre quello degli aeroporti di aviazione generale dal Regolamento ENAC «Affidamento aeroporti demaniali per l'aviazione generale» (in seguito: Regolamento).

Il Regolamento, al Titolo IV (art. 18-24), disciplina altresì le concessioni di porzioni del sedime degli aeroporti a gestione diretta dell'ENAC con la previsione di procedure concorrenziali a superamento dell'applicazione analogica degli art. 36 ss. c. nav.<sup>(6)</sup>.

La concessione dell'area demaniale aeroportuale, pur avendo ad oggetto l'ambito spaziale in cui il privato svolge la propria attività<sup>(7)</sup> — e non anche

---

quisito e derogabile solo per specifiche ragioni mentre resta irrilevante che il concessionario operi senza scopo di lucro.

(3) Si tratta di demanio eventuale: l'art. 822, secondo comma, c.c. afferma che «gli aerodromi» fanno parte del demanio pubblico se appartengono allo Stato. Sulla definizione di beni pubblici e demanio, e sulla classificazione dei beni demaniali vedi V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Beni pubblici*, in *Enc. giur.* V/1988. Sul demanio aeronautico vedi A. ANTONINI, *Profili di responsabilità in tema di titolarità, gestione ed utilizzazione del demanio aeronautico*, in *Dir. trasp.* 2008, 697.

(4) Cfr. art. 8, comma 2, d.lg. n. 250/1997 sul patrimonio dell'ENAC.

(5) Gli art. 694 e 695 c. nav., nel testo previgente la riforma del 2005-2006 e delle gestioni aeroportuali, riconoscevano la possibilità di concedere porzioni del sedime aeroportuale per la costruzione di aviorimesse, edifici e simili, per venti anni oppure la sola concessione dell'uso per brevi periodi.

(6) V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Beni pubblici*, cit., 10 rinvia al T.U. acque pubbliche e all'art. 37 c. nav. per il procedimento concessorio.

(7) Cfr. A. LEFEBVRE D'OVIDIO-G. PESCATORE-L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, XV ed., Milano, 2019, 113 per la distinzione tra uso del demanio e gestione degli aeroporti, e per i servizi aeroportuali; B. TONOLETTI, *Beni pubblici e concessioni*, Padova, 2008, 2 ss. che sottolinea la distinzione tra uso pubblico e uso concesso dei beni pubblici o diritto di sfruttamento anche nell'ottica della libertà di iniziativa eco-

un servizio pubblico <sup>(8)</sup> — secondo il piano d'uso dell'aeroporto o la destinazione data al bene dall'autorità, implica infatti il riconoscimento a un soggetto del diritto di sfruttare, con esclusività rispetto ad altri, il bene e così di trarne un diretto vantaggio economico <sup>(9)</sup>. Ne consegue la necessaria applicazione dei principi di matrice comunitaria, richiamati anche dalla giurisprudenza e dal legislatore nazionale, per cui l'amministrazione è tenuta a selezionare il concessionario mediante una procedura connotata da pubblicità, trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione <sup>(10)</sup>; altresì, che il concessionario uscente non può vantare alla scadenza del provvedimento di concessione il diritto a permanere sull'area *ex art. 37 c. nav.* o un affidamento legittimo sul rinnovo del titolo <sup>(11)</sup>.

Con il provvedimento-convenzione, ad esito della procedura ad evidenza pubblica, l'Ente, quindi, dà in uso a un operatore il bene demaniale, vincolandolo ad una predeterminata destinazione, imprenditoriale o di promozione, con obbligo di pagamento di un canone e altri oneri quali quelli manutentivi, senza disciplinare la fornitura dell'eventuale servizio ai terzi <sup>(12)</sup>.

---

nomica: con la concessione il bene è oggetto di uno scambio patrimoniale tra amministrazione e privato ed entra a far parte dell'azienda di quest'ultimo. Detto elemento si può rinvenire anche nelle concessioni dell'ENAC agli aero club, quando la concessione è requisito per l'ottenimento delle certificazioni aeronautiche, sia nel contesto dell'attività statutaria sia nell'ambito dell'attività commerciale ad essi permessa. In questo senso va letto il principio della valorizzazione economica del bene demaniale sostenuta negli ultimi anni a livello legislativo e giurisprudenziale. Vedi anche il richiamo al bene produttivo di reddito per l'erario pubblico in V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Beni pubblici*, cit., 4.

<sup>(8)</sup> Il considerando n. 15 dir. 2014/23/UE afferma che gli accordi aventi per oggetto il diritto di un operatore economico di gestire determinati beni, in particolare nel settore dei porti marittimi o interni o degli aeroporti, e che stabiliscono le condizioni generali d'uso senza acquisizione di lavori o servizi specifici, non si configurano come concessioni ai sensi della direttiva stessa.

<sup>(9)</sup> Cfr. A. LEFEBVRE D'OVIDIO-G. PESCATORE-L. TULLIO, *Manuale*, cit., 2019, 115: la concessione è espressione dell'uso eccezionale o particolare del bene, sottratto all'uso comune per essere attribuito al godimento esclusivo di un certo soggetto mediante un diritto reale o personale sul bene stesso.

<sup>(10)</sup> Vedi il parere Cons. St. 1 aprile 2016 n. 855 sullo schema del d.lg. n. 50/2016, per il quale i principi di tutela della concorrenza nei contratti pubblici costituiscono il quadro di riferimento per i contratti attivi della pubblica amministrazione non inclusi nel codice, tra cui le concessioni demaniali.

<sup>(11)</sup> Vedi quanto affermato per le concessioni demaniali marittime da C. giust. UE 14 luglio 2016, C-458/14 e C-67/15, Promoimpresa s.r.l. e a. c. Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro, Regione Lombardia e Mario Melis e altri c. Comune di Loiri Porto San Paolo, Provincia di Olbia Tempio, in *Riv. dir. nav.* 2017, 229; cfr. anche C. Cost. 7 luglio 2017 n. 157, in *Dir. trasp.* 2017, 966 per l'aspetto dell'accesso al mercato.

<sup>(12)</sup> Parzialmente diversa la concessione dell'impianto per il rifornimento carburante poiché oltre al bene è affidato un servizio complementare all'uso pubblico dell'aeroporto.

Per assicurare la presenza in aeroporto di attività didattiche, sportive e di promozione della cultura aeronautica, tradizionalmente ritenute meritevoli di incentivo, l'ENAC affida in concessione i beni destinati a tali usi, a canone agevolato, mediante procedure riservate a aero club, associazioni sportive dilettantistiche ed enti senza scopo di lucro, riconoscendo in questo caso ai predetti operatori una funzione di interesse pubblico <sup>(13)</sup>.

L'aero club e le altre associazioni sportive dilettantistiche possono comunque partecipare alle procedure indette per l'assegnazione di spazi per l'esercizio di attività imprenditoriale al pari di ogni altro operatore senza però beneficiare di riserve o agevolazioni, in linea col nuovo ruolo assunto da tali sodalizi e le possibilità riconosciute dall'ordinamento sportivo e fiscale <sup>(14)</sup>.

La possibilità per gli aero club federati all'Aero Club d'Italia di svolgere attività di natura commerciale è infatti ammessa dallo statuto-tipo approvato con d.P.R. n. 53/2013 (purché non vi sia ripartizione di utili o simili tra i soci; cfr. art. 1).

La normativa fiscale (cfr. art. 149 TUIR) conferma che alcune categorie di associazioni possono svolgere attività commerciale a favore sia di soci, associati o tesserati-affiliati sia di terzi; sono tali ad esempio le attività svolte con l'impiego di strutture e mezzi organizzati per fini di concorrenzialità sul mercato come la gestione di un ristorante o l'utilizzo di insegne e pubblicità o la custodia di beni <sup>(15)</sup>.

---

<sup>(13)</sup> Funzione, questa, richiamata dagli aero club a sostegno invece della pretesa di ottenere concessioni senza procedure di gara e, soprattutto, a canone agevolato indipendentemente dalla destinazione d'uso del bene, come nel caso deciso dalla sentenza in epigrafe. Sulla natura giuridica degli aero club cfr. D. BOCHESE, *L'Aero Club d'Italia e gli aero club locali*, in *Dir. Trasp.* 2015, 1; C. GOLDA, *Natura di ente pubblico dell'Aeroclub d'Italia e suoi rapporti con gli Aeroclub periferici: contraddizioni visibili*, in *Dir. mar.* 3/1995, 718; D. GAETA, *Natura giuridica degli aero clubs*, in *Dir. aereo*, 81-84/1982, 137.

<sup>(14)</sup> In questo caso, se gli aero club beneficiassero del canone ridotto, avrebbero un indebito vantaggio competitivo rispetto agli altri operatori economici: lo stesso bene destinato allo svolgimento della stessa attività commerciale, in un contesto di limitata concorrenza dovuta alla ridotta disponibilità di spazi, avrebbe un costo di molto inferiore per il primo rispetto agli altri. La stessa regola di gara sarebbe alterata: essendo l'affidamento svolto sulla base del maggior incremento del canone sull'importo a base di gara, la tendenza di tali enti sarebbe di proporre in gara importi molto elevati, insostenibili, contando sulla quasi totale riduzione del canone in fase esecutiva del rapporto, di fatto presentando un'offerta condizionata vietata per legge.

<sup>(15)</sup> Cfr. art. 7 d.l. n. 136/2004 sul registro tenuto dal CONI attestante lo svolgimento di attività sportiva degli enti iscritti e la Circolare n. 18/E del 1° agosto 2018 dell'Agenzia delle Entrate. In dottrina vedi S. SERVIDIO, *Associazioni sportive dilettantistiche: disciplina delle agevolazioni tributarie*, in *Coop. e enti non profit*, 7/2018, 7.

Se, dunque, è certo che l'aero club, insieme alle attività sportive, didattiche e di promozione della cultura aeronautica, può svolgere nell'ambito aeroportuale attività commerciale e offrire sul mercato, in concorrenza e al pari di una società, servizi per terzi non associati dietro pagamento di un prezzo, ad esempio manutenzione aeronautica o hangaraggio <sup>(16)</sup>, discussa è invece la conseguenza dell'ambivalenza del sodalizio sulle condizioni economiche di concessione.

La determinazione dei canoni per le concessioni demaniali agli aero club è invero questione da tempo discussa, condizionata dal susseguirsi di provvedimenti normativi dalle finalità opposte e da divergenti interpretazioni date dalla giurisprudenza.

Per segnare il punto di partenza della vicenda, può farsi menzione della circolare del Ministero delle Finanze n. 358/20540 del 1971 che riconosceva all'Aero Club d'Italia e agli aero club federati il pagamento di un canone meramente ricognitorio pari al 10% di quello di «puro merito». La circolare fu poi ritirata dal Ministero poiché le iniziative legislative avviate per uniformare la disciplina delle concessioni demaniali marittime e aeronautiche non giunsero ad approvazione: con la circolare n. 402/1981 fu imposto agli aero club il pagamento del canone intero, calcolato secondo «i normali criteri d'estimo».

A ristabilire, in via generale, l'agevolazione, intervenne la l. n. 390/1986 che per alcune concessioni poneva un canone puramente ricognitorio di misura non superiore al 10% del canone calcolato sul valore di mercato, tuttavia non direttamente applicabile agli aero club.

Il Ministero delle Finanze, pertanto, con la circolare n. 62567/1989 sui criteri da seguire nella determinazione dei canoni per le concessioni di beni e servizi in ambito aeroportuale assentite direttamente dallo Stato, intervenne a rivedere l'intera materia e a indicare i criteri di quantificazione dei canoni per gli aero club «che indubbiamente svolgono una funzione importante nel settore aeronautico [...] prendendo a base la loro attività preponderante che è quella didattica». Il criterio, in sostanza, consisteva nella valutazione del numero di ore di volo effettuate a scopo didattico, con un abbattimento del canone fino al 60%.

Tale agevolazione venne meno con il d.l. n. 90/1990 sui criteri di aggiornamento dei canoni, dando vita ad ampio contenzioso.

Con l. n. 507/1995 le agevolazioni della l. n. 390/1986 furono estese al CONI e ad altri enti, e con il d.m. n. 195/1998 attuativo della legge furono previste anche in favore degli aero club con la conseguenza di ridurre il canone demaniale di loro spettanza del 90% dell'importo stabilito sulla base dei valori di commercio.

---

<sup>(16)</sup> La normativa europea che regola il settore aeronautico non impone una particolare forma giuridica per lo svolgimento di taluni servizi in favore di terzi.

Vista la contemporanea vigenza di più disposizioni inerenti alle agevolazioni, nella prassi i canoni in questione erano determinati dalle competenti amministrazioni in base ai parametri contenuti nella circolare n. 62567 e ridotti al 10% ex l. n. 390/1986 senza considerazione del particolare criterio agevolativo, basato sulle ore di volo, previsto nella citata circolare.

La giurisprudenza, tuttavia, escludeva l'applicabilità dei criteri di commisurazione del canone demaniale posti dalla predetta circolare per le concessioni intestate agli aero club, preferendo il canone «di mero riconoscimento» sancito dall'art. 39, secondo comma, c. nav. per le concessioni demaniali marittime con fini di pubblico interesse<sup>(17)</sup>.

La l. n. 390/1986, la l. n. 507/1995 (art. 5, comma 8) e il d.m. n. 195/1998 sono stati abrogati dal d.P.R. n. 296/2005, attuativo dell'art. 19 l. n. 448/1998, della cui applicazione si discute nella decisione in esame, che agli art. 11 e 12 prevede il riconoscimento in via eccezionale di canoni agevolati non inferiori al 10% e non superiori al 50% di quello determinato sulla base dei valori in comune commercio, per concessioni e locazioni in favore di istituzioni, fondazioni e associazioni, non aventi scopo di lucro, ma non per «coloro che già godono di agevolazioni fiscali o contributive o ricevono benefici, in qualunque forma, dallo Stato o da altra pubblica amministrazione».

Il citato decreto specifica che l'applicazione del canone agevolato riguarda immobili demaniali e patrimoniali dello Stato, gestiti dall'Agenzia del

---

<sup>(17)</sup> Trib. Roma n. 40040/2003, per concessioni del 1990, affermava come «i coefficienti richiamati nella suddetta circolare non appaiono applicabili all'aero club [...] tenuto conto che lo Stato non ha costi da recuperare, essendo i fabbricati e le strutture costruiti e mantenuti a spese e cura dei singoli concessionari; che, per statuto, è escluso il fine di lucro degli aero club [...] e che, infine, la funzione di pubblico interesse assoluta dagli aero club non può che incidere negativamente nella determinazione della misura del canone». Il giudice rinviava all'art. 39 c. nav. perché «deve ritenersi che l'art. 39 c. nav., pur se disciplinante il demanio marittimo e la concessione dei beni al detto demanio appartenenti possa, in via analogica, essere esteso al demanio aeronautico» per identità di *ratio*; di conseguenza, dichiarava l'inapplicabilità della circolare in favore de «il canone ricognitivo della demanialità dei beni in considerazione delle finalità di pubblico interesse perseguita dall'Ente senza scopo di lucro». In tal senso anche Trib. Venezia 31 gennaio 2005 n. 266 che per concessioni del 1996 evidenziava come i criteri della circolare n. 62567, incentrati su logiche di profitto per l'amministrazione concedente, non fossero coerenti con lo scopo degli aero club; il canone ricognitorio era riconosciuto in base all'art. 39 c. nav. e all'art. 37 d.P.R. n. 328/1952 (che definiva come concessioni che perseguono fini di interesse pubblico «quelle nelle quali il concessionario non ritrae dai beni demaniali alcun lucro o provento») poiché «quel che rileva per il canone ridotto è il fine che il concessionario si propone di ottenere attraverso la concessione, il suo "scopo concreto"». Vedi anche App. Venezia 30 luglio 2007 n. 1559 che ha applicato il canone ordinario per l'occupazione *sine titulo* del bene demaniale da parte di un aero club argomentando che la l. n. 390/1986 rilevava solo in caso di esistenza di un contratto di concessione.



Demanio, destinati ad uso diverso da quello abitativo, concessi per finalità di interesse pubblico (cfr. art. 1 e 9).

La disciplina delle agevolazioni in argomento ha dunque sempre avuto come elemento portante la finalità di pubblico interesse e l'assenza di scopo di lucro propria di talune attività, non desumibile dalla sola qualificazione soggettiva del suo esercente.

Negli anni si è consolidata l'affermazione nella prassi e nella giurisprudenza della inapplicabilità del d.P.R. n. 296/2005 agli aero club, non espressamente indicati nell'art. 11 cit. nel testo in vigore sino al 2015, e più in generale ai beni demaniali gestiti dall'ENAC<sup>(18)</sup> che pertanto, nel 2014, ha escluso il riconoscimento del canone agevolato ai sensi del citato decreto — sino a quel momento invece applicato — e imposto quello ordinario, calcolato ai sensi della circolare n. 62567/1989.

La legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016) ha introdotto all'art. 11 d.P.R. n. 296/2005 la disposizione (lett. *g-bis*) per cui le associazioni sportive dilettantistiche in possesso di determinati requisiti hanno diritto all'agevolazione di cui all'art. 12 dello stesso decreto, confermando dunque che fino a tale momento gli aero club non rientravano nella predetta previsione. La norma tuttavia non ha innovato la disciplina delle concessioni demaniali aeronautiche per come fino a quel momento intesa poiché il decreto è restato applicabile ai soli beni gestiti direttamente dall'Agenzia del Demanio.

In virtù della potestà regolamentare riconosciutagli dall'art. 687 c. nav., a fine 2014, l'ENAC si era invero già dotato del Regolamento che introduce l'abbattimento del canone concessorio annuo<sup>(19)</sup> per specifiche categorie di soggetti che svolgono determinate attività di interesse pubblico<sup>(20)</sup>.

---

(18) Trib. Milano 14 ottobre 2013 n. 12703 ha escluso un'associazione dall'ambito soggettivo di applicazione del d.P.R. n. 296/2005 e ha affermato che quest'ultimo trova applicazione per i beni demaniali dello Stato, gestiti direttamente dall'Agenzia del Demanio e non anche per quelli assegnati *ex art.* 693 c. nav. all'ENAC (e concessi dall'ENAC a terzi).

(19) La misura della riduzione nel 2017 è passata dal 50% del canone calcolato secondo i criteri della circolare n. 62567 (diversi dal valore di mercato) al 90% del canone commisurato al valore commerciale del bene, analogamente al d.P.R. n. 296/2005.

(20) Nella prima edizione del Regolamento l'ambito soggettivo dell'agevolazione era individuato con «associazioni e enti senza fini di lucro che esercitano attività sportiva e didattica nel settore aeronautico» mentre nella versione emendata nel 2016, in vigore, si parla di «associazioni sportive dilettantistiche di cui all'art. 1, comma 60, l. n. 208/2015 e di enti senza scopo di lucro, che esercitano attività sportiva, didattica o di promozione della cultura nel settore aeronautico» (art. 16). Manca nel Regolamento una esplicita individuazione dell'ambito oggettivo dell'agevolazione ossia il collegamento alla destinazione d'uso del bene, ricavabile però in via interpretativa.

Le disposizioni del Regolamento sono state ritenute legittime dalla giurisprudenza amministrativa <sup>(21)</sup> tuttavia sia in tale sede, con la decisione in epigrafe, sia in quella del giudice ordinario è stato anche sancito un principio parzialmente diverso, affermativo dell'applicabilità del d.P.R. n. 296/2005 <sup>(22)</sup>.

Nella sentenza in commento, il giudice, pur ritenendo applicabile agli aero club il d.P.R. n. 296/2005, senza affrontare espressamente la questione della riconducibilità al decreto dei beni assegnati all'ENAC, esclude che nel caso concreto ricorrano i presupposti per l'agevolazione che il decreto stesso limita alle concessioni con finalità pubblicistiche; i beni in affidamento (hangar per rimessaggio, bar, deposito carburante) per il giudice non sono

---

<sup>(21)</sup> TAR Lazio 15 aprile 2015 n. 5499, esclusa l'applicabilità del d.P.R. n. 296/2005 perché afferente ai beni gestiti dall'Agenzia del Demanio e riconosciuta la potestà regolamentare dell'Ente, ha considerato legittima, ragionevole e proporzionata la previsione del Regolamento di un canone ridotto al 50% (secondo la previsione originaria dell'art. 20, ora modificata) per gli aero club perché doveroso adeguamento della disciplina delle concessioni aeroportuali alla normativa nazionale che limita a casi determinati l'applicazione di tariffe agevolate che, costituendo eccezione all'ordinario regime, non può essere oggetto di interpretazione estensiva. Vedi anche TAR Lazio ord. 30 maggio 2014 n. 2468 e n. 2473 e ord. 27 giugno 2014 n. 2936 che avevano sospeso la richiesta di pagamento dell'Ente del canone pieno ritenendo applicabile il d.P.R. n. 296/2005. Lo stesso TAR con sentenze del 23 dicembre 2015 nn. 14496, 14504 e 14516 ha poi declinato la propria giurisdizione affermando che la possibilità per i ricorrenti di beneficiare della riduzione del canone *ex art.* 11 d.P.R. n. 296/2005 presupponeva l'accertamento dei requisiti posti dalla citata disposizione senza alcuna valutazione discrezionale o esercizio di poteri autoritativi da parte dell'ENAC. Sempre in sede cautelare TAR Toscana, ord. 28 maggio 2014 n. 261 aveva invece escluso che gli aero club rientrassero nel novero dei soggetti beneficiari delle riduzioni di canoni previste dal d.P.R. n. 296/2005.

<sup>(22)</sup> Trib. Roma 8 agosto 2018 n. 16415 ha ritenuto applicabile il citato d.P.R. anche ai beni gestiti dall'ENAC, affermando così la continuità del diritto degli aero club di versare solo il 10% del canone ordinario per il periodo antecedente l'emendamento del Regolamento che prevede l'agevolazione al 10%. Si legge nella motivazione della sentenza che è chiaro il favore normativo per alcuni soggetti e che i principi «di buon andamento e di imparzialità impongono che una volta intrapresa una opzione, nel senso di riconoscere agli aero club il canone agevolato, una scelta poi diversa deve essere motivata, logica e proporzionata». Il giudice ritiene in particolare che i provvedimenti dell'Ente escludenti l'applicabilità del d.P.R. n. 296/2005 ai beni assegnatigli siano in contrasto con il disposto dell'art. 11 del decreto «il quale prevede la possibilità del canone agevolato per tutti i beni demaniali, senza nessuna esclusione [...] Non osta a questa conclusione l'art. 693 c. nav. [...] anche se i beni del demanio aeronautico sono assegnati ad Enac, gestore originario dei beni poi assegnati resta sempre l'Agenzia del Demanio, vale a dire lo Stato, tanto è vero che fino ad oggi l'art. 1 d.P.R. n. 296/2005 è stato sempre interpretato in questo senso dalla stessa Enac». È da considerare, invero, che i canoni demaniali, pieni o agevolati, sono versati all'Erario e non all'ENAC e che tale circostanza, benché non considerata dal giudice, può supportare tale ricostruzione.

funzionali esclusivamente alla scuola di volo, ma sono destinati all'esercizio di attività lucrative di tipo commerciale, aperte anche a terzi e non solo agli associati dell'aero club «e non vi è ragione per riconoscergli un vantaggio concorrenziale rispetto ad altri operatori economici che svolgono la medesima attività». Il giudice afferma inoltre che l'agevolazione, eccezionalmente riconosciuta per concessioni con specifica finalità, non può applicarsi in via analogica a casi diversi (arg. *ex art.* 14 disp. prel. c. civ.) neppure sulla base di un accordo delle parti <sup>(23)</sup>.

Il risultato a cui si perviene nella differenza interpretativa è perciò il medesimo, tanto richiamandosi il citato d.P.R. quanto alla luce del Regolamento ENAC: gli aero club hanno diritto a versare un canone ridotto del 90% esclusivamente per le concessioni di quei beni che nel piano d'uso dell'aeroporto o per destinazione data dall'autorità sono funzionali alla didattica, allo sport o alla promozione della cultura aeronautica, ma non anche per quelli che sono strumentali all'esercizio di un'attività commerciale.

ARIANNA CIANI

---

<sup>(23)</sup> Da segnalare, in rapporto ai precedenti, anche il passaggio della sentenza in cui il TAR riconosce la propria giurisdizione non trattandosi di mero computo del canone, ma di qualificazione giuridica del rapporto concessorio operata autoritativamente dall'Ente.

## TAR VENETO, SEZ. I, 3 MARZO 2020 N. 218

Pres. FILIPPI - Est. DE FELICE

*Club amici della Vela* (avv. R. Ferri)

*c. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche del Veneto, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia* (Avvocatura dello Stato), *Assomarinas* (avv. S. Zunarelli), e *c. Mosella s.r.l.*

**Demanio - Concessioni demaniali marittime - Uso turistico ricreativo - Art. 12 direttiva 2006/123/CE - Procedura a evidenza pubblica - Necessità.**

**Demanio - Illegittimità delle norme nazionali che prorogano automaticamente le concessioni - Carattere transfrontaliero della concessione - Irrilevanza.**

**Demanio - Proroga generalizzata ed automatica della durata delle concessioni - Contrasto con il diritto europeo.**



RIASSUNTO DEI FATTI — Il Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche del Veneto, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia pubblicò sull'Albo pretorio del Comune di Chioggia un avviso di intendimento a concedere, con cui rese noto di avere ricevuto un'istanza di concessione lagunare per una fascia di terreno e spazio acqueo destinato all'ormeggio di natanti e imbarcazioni da diporto, invitando gli operatori interessati a formulare osservazioni o domande in concorrenza ai sensi dell'art. 18 del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione. Il Club amici della Vela presentò istanza in concorrenza. La società Mosella s.r.l., già concessionaria dei beni oggetto dell'avviso di intendimento, richiese proroga della concessione vigente ai sensi dell'art. 1, comma 682 della sopravvenuta legge 145 del 30 dicembre 2018. Il Club amici della Vela formulò osservazioni contrarie alla proroga della concessione a favore della società Mosella. Il Provveditorato, respinte tali deduzioni, riconobbe la proroga della concessione a favore di quest'ultima. Il Club velico impugnò tale provvedimento, radicando la causa qui decisa.

*Qualora si accerti che la concessione demaniale marittima ad uso turistico-ricreativo rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, è possibile affermare che — come sancito dalla Corte di Giustizia nella Sentenza del 14 luglio 2016, C-458/14 e C-67/15 — il rilascio della stessa è necessariamente subordinata-*

to all'espletamento di una procedura di selezione tra potenziali candidati, che deve presentare garanzie di imparzialità, trasparenza e pubblicità <sup>(1)</sup>.

*Il principio generale della illegittimità di norme interne che consentono la proroga automatica delle concessioni, senza procedura di selezione — direttamente ricavabile dalla direttiva medesima e definitivamente sancito dalla sentenza della Corte di Giustizia 14 luglio 2016, C-458/14 e C-67/15 — opera indipendentemente dal fatto che la concessione in esame rivesta interesse transfrontaliero certo <sup>(2)</sup>.*

*La buona fede del concessionario è ravvisabile, in linea di principio, solo per le concessioni antecedenti all'adozione della direttiva 2006/123/CE <sup>(3)</sup>.*

MOTIVI DELLA DECISIONE — (*omissis*) 2.1 In punto di diritto va premesso quanto segue.

L'art. 12 della direttiva 2006/123/CE (c.d. Bolkestein) prevede che «1. Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento. 2. Nei casi di cui al paragrafo 1 l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami. 3. Fatti salvi il paragrafo 1 e gli articoli 9 e 10, 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 comunitario».

La giurisprudenza nazionale «ancor prima dell'affermazione dei principi comunitari di libera circolazione dei servizi, di par condicio, imparzialità e trasparenza per mezzo della direttiva appena citata — aveva riconosciuto la necessità di esperire procedure concorrenziali anche per il rilascio di concessioni demaniali marittime (cfr.

---

<sup>(1-3)</sup>V. la nota di P. Bellandi-C. Pozzi, a p. 742.

Cons. Stato, sez. VI, 21 maggio 2009, n. 3145; Cons. Stato, sez. V, 31 maggio 2007, n. 2825; Cons. Stato, sez. VI, 25 gennaio 2005, n. 168).

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con la sentenza della sez. V, 14 luglio 2016, resa nelle cause riunite C-458/14 e C-67/15, ha affermato che «L'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, deve essere interpretato nel senso che osta a una misura nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che prevede la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico-ricreative, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati».

Quanto all'ambito di operatività di tale direttiva, la citata sentenza ha altresì chiarito che l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE si applica, in via di principio, alle concessioni demaniali marittime rilasciate dalle autorità pubbliche, che mirano allo sfruttamento di un'area demaniale a fini turistico-ricreativi.

In ogni caso, per le concessioni che non rientrano nel campo di applicazione della direttiva 2006/123/CE deve trovare applicazione l'art. 49 TFUE che prevede e regola il diritto di stabilimento.

E anche tale norma, ad avviso della Corte di Giustizia, osta ad una normativa nazionale che preveda la proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche, purché le stesse presentino un interesse transfrontaliero certo.

2.2 Tutto ciò premesso, il Collegio ritiene che la concessione di cui oggi si controverte — che ha ad oggetto una porzione di terreno e uno spazio acqueo per l'ormeggio di natanti e imbarcazioni da diporto — rientra nella disciplina di cui all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE.

Difatti — come si evince dal testo della concessione del 2007 assentita a Mosella e dal contenuto dell'avviso di intendimento a concedere pubblicato ad ottobre 2018 — nel caso di specie si è di fronte ad un accordo con il quale l'Amministrazione autorizza il privato all'esercizio di una determinata attività sull'area demaniale, senza pretendere la prestazione di specifici servizi (cfr. sentenza CGUE, sez. V, 14 luglio 2016, C-458/14 e C-67/15, par. 37 e ss.).

A tal proposito è utile richiamare anche il considerando 15 della direttiva 2014/23/CE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, che esclude dal proprio ambito di operatività «taluni accordi aventi per oggetto il diritto di un operatore economico di gestire de-

terminati beni o risorse del demanio pubblico, in regime di diritto privato o pubblico, quali terreni o qualsiasi proprietà pubblica, in particolare nel settore dei porti marittimi o interni o degli aeroporti, mediante i quali lo Stato oppure l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore fissa unicamente le condizioni generali d'uso senza acquisire lavori o servizi specifici».

2.3 Va altresì precisato che l'art. 2, comma 2, lett. d) della Direttiva in esame, rubricato «Campo di applicazione», prevede che la direttiva non si applica ai «... servizi nel settore dei trasporti, ivi compresi i servizi portuali ...».

Si deve tuttavia escludere che, come affermato dall'interveniente, la concessione di cui oggi si controverte abbia ad oggetto «servizi portuali» e sia perciò esclusa dal campo di applicazione della direttiva 2006/123/CE.

Oltre alle argomentazioni svolte nella parte che precede, attraverso le quali si è dato conto dello specifico oggetto della concessione di cui si controverte, occorre richiamare quanto previsto dalla legge n. 84 del 1994 «Riordino della legislazione in materia portuale».

L'art. 16, comma 1, in particolare, contiene le seguenti definizioni: «sono operazioni portuali il carico, lo scarico, il trasbordo, il deposito, il movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale, svolti nell'ambito portuale. Sono servizi portuali quelli riferiti a prestazioni specialistiche, complementari e accessorie al ciclo delle operazioni portuali ...».

L'art. 2 del decreto ministeriale n. 132 del 6 febbraio 2001 «Regolamento concernente la determinazione dei criteri vincolanti per la regolamentazione da parte delle autorità portuali e marittime dei servizi portuali, ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 84/1994», a sua volta, contiene una definizione ancor più puntuale dei servizi portuali: «1. Sono servizi portuali le attività imprenditoriali consistenti nelle prestazioni specialistiche, che siano complementari e accessorie al ciclo delle operazioni portuali, da rendersi su richiesta di soggetti autorizzati allo svolgimento anche in autoproduzione delle operazioni portuali. 2. Per "ciclo delle operazioni portuali" si intende l'insieme delle operazioni di carico, scarico, trasbordo, deposito, movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale, rese in ambito portuale dalle imprese, autorizzate ai sensi dell'articolo 16, comma 3, della legge ciascuna nella propria autonomia organizzativa, finalizzato al passaggio del carico o di parte di esso da una nave ad un'altra o ad altra modalità di trasporto e viceversa. 3. Il caratte-

re specialistico delle prestazioni da ammettere come servizi portuali è costituito dalla particolare competenza tecnica del fornitore, rappresentata anche dalla disponibilità di attrezzature e/o macchinari specificatamente dedicati alla fornitura del servizio. 4. Il carattere complementare ed accessorio delle prestazioni da ammettere come servizi portuali è costituito dalla circostanza che, pur trattandosi di attività distinte da quelle facenti parte del ciclo delle operazioni portuali, siano funzionali al proficuo svolgimento del medesimo, contribuiscano a migliorare la qualità di quest'ultimo in termini di produttività, celerità e snellezza, risultino necessarie per eliminare i residui o le conseguenze indesiderate delle attività del ciclo. 5. L'individuazione dei servizi ammessi deve essere compiuta da parte dell'autorità competente, sulla base delle esigenze operative del porto, delle imprese autorizzate e operanti, e delle specifiche necessità risultanti dall'organizzazione locale del lavoro portuale».

Ora, alla luce delle definizioni normative sopra riportate, appare evidente che la concessione del terreno e dello spazio acqueo destinati all'ormeggio di natanti e imbarcazioni da diporto

che costituiscono l'oggetto della concessione in esame nulla ha a che vedere con lo svolgimento di attività imprenditoriali consistenti in prestazioni specialistiche, complementari e accessorie al ciclo delle operazioni portuali, da rendersi su richiesta di soggetti autorizzati allo svolgimento anche in autoproduzione delle operazioni portuali.

In conclusione, si deve escludere che la concessione di cui oggi si controverte abbia ad oggetto servizi portuali, in quanto tali sottratti alla direttiva 2006/123/CE.

2.4 È necessario altresì precisare che nel caso di specie trova diretta applicazione l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, che ha provveduto alla esaustiva armonizzazione, a livello comunitario, del settore relativo ai servizi nel mercato interno.

Pertanto, il principio generale della illegittimità di norme interne che consentono la proroga automatica delle concessioni, senza procedura di selezione — direttamente ricavabile dalla direttiva medesima e definitivamente sancito dalla sentenza della Corte di Giustizia 14 luglio 2016, C-458/14 e C-67/15 — opera indipendentemente dal fatto che la concessione in esame rivesta interesse transfrontaliero certo.

Siffatto presupposto, infatti, assume rilievo solo nei casi in cui — non potendo trovare diretta applicazione la direttiva 2006/123/CE —



si debba verificare la compatibilità di una eventuale proroga *ex lege* delle concessioni alla luce delle regole fondamentali del Trattato FUE e dell'art. 49 in particolare (cfr. sentenza della Corte di Giustizia 14 luglio 2016, C-458/14 e C-67/15, par. 59 e ss.; cfr. anche arg. *ex Cons. Stato*, sez. VI, 7874 del 2019 cit.).

2.5 A quanto precede si aggiunga che nel caso di specie non può nemmeno essere invocata la tutela della buona fede della controinteressata Mosella, al fine di rendere legittima la proroga della concessione originariamente assentita alla stessa, negli stretti limiti consentiti dalla citata sentenza della Corte di Giustizia.

La buona fede del concessionario, infatti, è ravvisabile, in linea di principio, solo per le concessioni antecedenti all'adozione della direttiva 2006/123/CE (cfr. *Cons. Stato*, sez. VI, n. 7874 del 2019 cit.).

La concessione di cui oggi si discute è stata invece rilasciata nell'anno 2007.

Inoltre, la stessa ha avuto una durata complessiva di dodici anni, fino al 2019.

In tale arco temporale, è stata avviata la procedura di infrazione nei confronti dell'Italia che ha condotto alla riforma dell'art. 37 del codice della navigazione, con l'eliminazione del così detto diritto di insistenza (ossia del diritto di preferenza dei concessionari uscenti), la Corte di Giustizia ha pronunciato la più volte citata sentenza del 14 luglio 2016, C-458/14 e C-67/15, la giurisprudenza nazionale ha in molteplici occasioni riaffermato la necessità di affidare le concessioni previa procedura comparativa.

In un siffatto quadro normativo e giurisprudenziale, pertanto, deve escludersi la configurabilità di un legittimo affidamento della controinteressata sulla possibilità di ottenere un rinnovo automatico della concessione in essere.

Inoltre, la concessione ha avuto una durata sufficientemente estesa (dodici anni) per consentire l'ammortizzazione degli investimenti iniziali. Mentre devono ritenersi irrilevanti eventuali investimenti realizzati dalla concessionaria in tempi più recenti, atteso che — per le ragioni sopra dette — la stessa non poteva più vantare un legittimo affidamento alla proroga automatica della propria concessione.

In ultimo, va evidenziato che nel caso di specie l'Amministrazione, quando ha disposto la proroga della concessione a favore di Mosella, in applicazione dell'art. 1, comma 682 della legge n. 245 del 2018, non ha comunque svolto alcuna verifica circa l'effettiva esi-

stenza dei presupposti per la configurabilità della buona fede della concessionaria.

2.6 Alla stregua di quanto precede, deve quindi ritenersi illegittima la normativa nazionale che consente la proroga automatica della concessione medesima, come, nel caso che qui interessa, l'art. 1, comma 682 della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

Ora, come chiarito dalla recente sentenza del Consiglio di Stato n. 7874 del 2019 cit., a fronte di una disposizione interna contrastante con l'ordinamento comunitario «la non applicazione della disposizione interna contrastante con l'ordinamento comunitario costituisce un potere-dovere, per il giudice, che opera anche d'ufficio (cfr., tra le tante, Cons. Stato, Sez. V, 28 febbraio 2018 n. 1219 e, prima ancora, Corte Cass., 18 novembre 1995 n. 11934), al fine di assicurare la piena applicazione delle norme comunitarie, aventi un rango preminente rispetto a quelle dei singoli Stati membri. Infatti, la pronuncia pregiudiziale della Corte di giustizia crea l'obbligo del giudice nazionale di uniformarsi ad essa e l'eventuale violazione di tale obbligo vizierebbe la sentenza secondo la disciplina dell'ordinamento interno e, al contempo, darebbe luogo a una procedura di infrazione nei confronti dello stato di cui quel giudice è organo (cfr., da ultimo, Cons. Stato, Sez. VI, 3 maggio 2019 n. 2890). Tale dovere sussiste indipendentemente dal fattore temporale e quindi dalla mera circostanza che la norma interna confliggente sia precedente o successiva a quella comunitaria (cfr. Corte giust. 9 marzo 1978, causa 106/77). Allo stesso modo, le statuizioni della Corte di Giustizia, le quali chiariscono il significato e la portata di una norma del diritto dell'Unione, possono e devono essere applicate anche a casi diversi rispetto a quelli oggetto del rinvio, aventi le stesse caratteristiche di quello che ha dato origine alla decisione della Corte (cfr. Corte Cost., ord. 23 giugno 1999 n. 255 e 23 aprile 1985 n. 113; Cass., Sez. I, 28 marzo 1997 n. 2787). Occorre poi rammentare, in particolare con riferimento al caso qui in esame, che è ormai principio consolidato in giurisprudenza quello secondo il quale la disapplicazione (rectius, non applicazione) della norma nazionale confliggente con il diritto eurounitario, a maggior ragione se tale contrasto è stato accertato dalla Corte di giustizia UE, costituisca un obbligo per lo Stato membro in tutte le sue articolazioni e, quindi, anche per l'apparato amministrativo e per i suoi funzionari, qualora sia chiamato ad applicare la norma interna contrastante con il diritto eurounitario (cfr., pressoché in termini, Cons. Stato, Sez. VI, 23 maggio 2006

n. 3072, ma a partire da Corte costituzionale 21 aprile 1989 n. 232, e in sede europea da Corte di Giustizia della Comunità europea, 22 giugno 1989, C-103/88 Fratelli Costanzo, nonché Corte di Giustizia dell'Unione europea 24 maggio 2012, C-97/11 Amia). Qualora, pertanto, emerga contrasto tra la norma primaria nazionale o regionale e i principi del diritto eurounitario, è fatto obbligo al dirigente che adotta il provvedimento sulla base della norma nazionale (o regionale) di non applicarla (in contrasto con la norma eurounitaria di riferimento), salvo valutare la possibilità di trarre dall'ordinamento sovranazionale una disposizione con efficacia diretta idonea a porre la disciplina della fattispecie concreta (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 5 marzo 2018 n. 1342)».

2.7 Dunque, una volta accertato che la concessione in esame rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, è possibile affermare che — come sancito dalla citata sentenza della Corte di Giustizia del 14 luglio 2016, C-458/14 e C-67/15 — il rilascio della stessa è necessariamente subordinato all'espletamento di una procedura di selezione tra potenziali candidati, che deve presentare garanzie di imparzialità, trasparenza e pubblicità.

Deve pertanto ritenersi illegittima la proroga della concessione disposta dall'Amministrazione resistente a favore di Mosella, in applicazione dell'art. 1, comma 682 della legge n. 145 del 2018, e la conseguente decisione di non dar corso alla procedura comparativa.

## TRIBUNALE CIVILE DI VENEZIA, SEZ. I, 8 APRILE 2020 N. 635

Est. GRISANTI

*Bagni dal Moro s.n.c. di Donà Antonio & c.* (avv.ti G. Ceruti e F. Acerboni)  
*c. Agenzia del demanio* (Avvocatura dello Stato) *c. Comune di Rosolina*

**Demanio - Affidamento del concessionario nel provvedimento normativo di estensione delle concessioni esistenti - Art. 1161 c. nav. - Esclusione.**

**Demanio - Estensione delle durata della concessione - Finalità - Negoziazione delle condizioni di scioglimento dei contratti - Adeguamento della normativa interna al rispetto dei principi eurounitari - Legittimità della proroga.**

**Demanio - Impresa balneare - Attività di locazione di unità abitative arredate e fornitura di servizi - Settore terziario-ricreativo - Canone di concessione - Legge 145/18 - Attività commerciale ex art. 2195 c.c. - Criteri OMI per valutazione di immobili con destinazione terziaria.**



RIASSUNTO DEI FATTI — La Bagni dal Moro s.n.c. di Donà Antonio & C., convenne in giudizio il Comune di Rosolina e l’Agenzia del Demanio contestando l’importo del canone demaniale marittimo ad uso turistico-ricreativo per l’anno 2016, pari ad euro 96.576,01, il cui pagamento le era stato richiesto dall’amministrazione comunale con nota prot. n. 14871 dell’11.8.2016, concludendo per la rideterminazione del canone nella misura effettivamente dovuta anche tenuto conto di quanto già corrisposto nonché la pretestuosità della richiesta del Comune con riferimento alla stipula da parte dell’attrice di nuova polizza fideiussoria per la somma pari ad euro 193.152,03, stanti le già capienti fideiussioni bancarie prestate. L’Agenzia del demanio si costituì, eccependo in via preliminare la propria carenza di legittimazione passiva. Nel merito chiese il rigetto della domanda attorea a fronte della corretta determinazione nel quantum da parte dell’amministrazione comunale del canone concessorio relativo all’anno 2016 e dell’importo dovuto a titolo di polizza assicurativa nonché la condanna della società concessionaria al pagamento di una somma pari al triplo dell’importo dovuto, stante l’occupazione e utilizzo senza titolo del bene demaniale oggetto di concessione, alla luce di quanto statuito dalla Corte di Giustizia in merito all’illegittimità del sistema di proroghe disposto dall’ordinamento italiano.

*Non può ritenersi integrata la fattispecie di cui all’art. 1161 c. nav. alla luce dell’affidamento seppur illegittimo, ad ogni modo incolpevol-*

*mente riposto dal concessionario, nella normativa statale che ha disposto sino al 2033, la proroga delle concessioni demaniali marittime. Risulta contrario a buona fede il comportamento dell'amministrazione statale che, a giustificazione della propria richiesta risarcitoria, invoca una condotta, asseritamente illegittima della concessionaria, la quale risulta tuttavia fondata su un atto normativo adottato dallo Stato (1).*

*È compatibile con i principi eurounitari un sistema nazionale che, proprio al precipuo scopo di assicurare la tutela dell'affidamento del concessionario, preveda un periodo transitorio che permetta alle parti del contratto di sciogliere i rispettivi rapporti contrattuali a condizioni accettabili, in particolare dal punto di vista economico, sempre che tale regime transitorio sia accompagnato da un percorso volto al ripristino della concorrenzialità, mediante atti preordinati all'adeguamento della normativa interna al rispetto dei principi, sovranazionali e nazionale, dell'evidenza pubblica (2).*

*Qualora l'attività esercitata dall'impresa balneare sia caratterizzata dall'utilizzo delle pertinenze demaniali, dalla locazione a terzi di singole unità abitative arredate, con aggiunta della fornitura di energia elettrica, acqua e gas e di ulteriori servizi accessori, la predetta attività deve essere ricondotta al settore terziario-ricreativo per cui risulta corretto calcolare i canoni concessori nei confronti di queste ultime con riferimento ai valori O.M.I. per la tipologia di immobili a destinazione terziaria e non mediante l'adozione delle valutazioni O.M.I. riferite agli immobili a destinazione commerciale (3).*

MOTIVI DELLA DECISIONE — (*Omissis*) Passando, dunque, al merito della vicenda, quanto alla domanda promossa da parte attrice e volta ad ottenere la rideterminazione del canone concessorio, previo accertamento di quanto da quest'ultima effettivamente dovuto, tenuto conto dell'utilizzo concretamente effettuato dei beni immobili oggetto di concessione e dell'utile produttivo ricavabile dai medesimi a fronte dello stato conservativo delle strutture del compendio, si ritiene opportuno procedere alla seguenti precisazioni alla luce di quanto verificato dal consulente d'ufficio nominato nonché dell'indirizzo giurisprudenziale condiviso da parte della giurisprudenza di questo Tribunale e della Corte di Appello di Venezia.

Ai fini della corretta determinazione del canone di concessione dovuto dalla società attrice, il c.t.u. ha ritenuto, con motivazione lo-

---

(1-3) V. la nota di P. Bellandi e C. Pozzi, a p. 742.

gica, completa e coerente nelle premesse con le conclusioni, dalle quali per tali motivi non vi è ragione per discostarsi, applicabili al caso di specie i parametri OMI riferibili al settore terziario (turistico-ricreativo). Occorre, a tal proposito, evidenziare infatti come la Corte d'Appello di Venezia, investita della medesima questione nell'ambito di un procedimento avente ad oggetto sempre la rideterminazione del canone di concessione, abbia avuto modo di precisare che, tenuto conto della circostanza che l'attività svolta dalla società attrice si sostanzia in una prestazione di servizi essa «è collocabile, ad avviso di questa Corte, nel settore terziario, per cui risulta corretto calcolare i canoni concessori con riferimento ai valori O.M.I. per la tipologia di immobili a destinazione terziaria, come suggerito dal CTU. Non convince, infatti, l'impostazione delle amministrazioni, che hanno calcolato i canoni mediante l'adozione delle valutazioni O.M.I. riferite agli immobili a destinazione commerciale, adducendo che il concessionario consegue dall'attività un vantaggio economico ed è iscritto alla camera di commercio. Tale impostazione confonde il termine attività commerciale di ispirazione civilistica, riferito a tutte le attività e imprese commerciali aventi scopo di lucro e soggette ad iscrizione nel registro delle imprese, con la più circoscritta nozione di destinazione commerciale riferita alla tipologia immobiliare O.M.I., relativa ad immobili adibiti alla sola attività commerciale in senso stretto. Secondo la qualificazione O.M.I. non sono, infatti, necessariamente a destinazione commerciale tutti gli immobili ove si esercita una delle attività indicate dall'art. 2195 c.c., dovendosi verificare se trattasi di attività e di immobili destinati alla produzione di beni, o al commercio, o ad altre attività terziarie come nel caso in esame» (cfr. Corte di Appello di Venezia, sez. II, 12 marzo 2018, n. 580).

Alla luce di quanto puntualmente chiarito dalla giurisprudenza citata in merito alla distinzione tra attività commerciale ai sensi dell'art. 2195 c.c. e sulla base dei criteri indicati per la qualificazione dell'attività svolta secondo i parametri O.M.I., il consulente nominato ha accertato che, sulla base dell'attività peritale svolta e della documentazione tecnico-amministrativa consultata e depositata in atti, l'attività esercitata dalla Bagni del Moro s.n.c. per cui è causa deve essere ricondotta al settore terziario-ricreativo consistendo, quanto all'utilizzo da parte della società attrice delle pertinenze demaniali, nella locazione a terzi di singole unità abitative arredate, con aggiunta della fornitura di energia elettrica, acqua e gas e di ulteriori servizi accessori. Per quanto, pertanto, l'attività in questione,

la quale risulta caratterizzata dalla stagionalità, richieda un'organizzazione d'impresa per la gestione delle prenotazioni, l'accoglienza e l'assistenza dei turisti, gli interventi di manutenzione e riparazione dei fabbricati, deve ad ogni modo essere ricondotta, ai sensi dell'art. 25, l.r. Venedo n. 33/2002, nel settore turistico — ricettizio, in quanto attività avente ad oggetto la gestione, in forma imprenditoriale, di una struttura ricettiva extralberghiera.

Sulla base delle considerazioni che precedono deve, dunque, ritenersi fondata la domanda di rideterminazione del canone concessorio promossa da parte attrice, secondo i criteri di cui alla consulenza tecnica d'ufficio depositata in atti in data 12.10.2018. Nel suindicato elaborato, il perito ha, in particolare, individuato il canone relativo all'anno 2016 in complessivi euro 38.486,76 (previo aggiornamento Istat della somma dal 1998 al 2016, secondo i parametri indicati dal c.t.u., alla luce del consolidato orientamento di questo Tribunale, che in plurimi precedenti ha chiarito che è legittima l'applicazione a far data dal 1998 dell'adeguamento ISTAT ai valori unitari previsti dall'art. 3, comma 1, lett. b), n. 1 — sul punto, *ex multis*, Trib. Venezia, sentt. nn. 901/2011, 910/2011, 2243/2011, 1031/2017), tenuto conto dell'attività effettivamente svolta negli immobili siti sulla superficie del demanio pubblico marittimo in questione, dello stato/utilizzabilità dei medesimi, dell'utile concretamente ricavabile nonché della stagionalità dell'attività in questione (per maggiore completezza in merito alla modalità di calcolo del canone complessivo si rinvia alla perizia definitiva, in cui si dà puntuale riscontro anche alle osservazioni formulate dai consulenti di parte). Nulla può, invece, ritenersi ancora dovuto dalla società concessionaria con riferimento alla richiesta dell'amministrazione di "adeguamento/nuova polizza fidejussoria (*ex art. 17 R.C.N., ex art. 50 L.R. Veneto n. 33 del 4.11.2002 s.m.i.*)" per una somma equivalente a due annualità del canone demaniale 2016, ossia pari ad euro 193.152,03 (cfr. note comunali impugnate — doc. nn. 2 e 3 allegati alla citazione).

Ed infatti, sulla base delle deduzioni e allegazioni documentali di parte attrice, peraltro non contestate da parte convenuta, la società concessionaria risulta aver prestato in favore del Comune di Rosolina, rispettivamente la fideiussione bancaria n. 07006/8200/010663106 datata 29.09.2009 della Cassa di Risparmio del Veneto S.p.a., filiale di Rosolina, che si è costituita garante fino alla concorrenza massima di euro 192.586,00 poi ridotta al minore importo di euro 157.919,22 nonché l'ulteriore fideiussione n. 8000/00471738

della Cassa di Risparmio del Veneto s.p.a., filiale di Rosolina, che si è costituita garante sino alla concorrenza massima di euro 65.583,24 (vedi doc. nn. 24, 25 e 27 allegati alla citazione). L'importo complessivo garantito, in virtù delle suddette fideiussioni risulta, pertanto, pari ad euro 223.502,46, ossia ben superiore alla somma pari al doppio del canone annuale stabilita quale importo della garanzia che il concessionario è tenuto a prestare sulla base di quanto previsto dall'art. 17 del Regolamento per l'esecuzione del Codice della Navigazione e dall'art. 50 l.r. Veneto n. 33/2002.

Ciò anche alla luce di quanto accertato dalla sentenza di questo Tribunale n. 180/2015, in base alla quale il canone demaniale per l'anno 2010 era stato determinato in euro 48.715,34.

Alla luce di quanto sopra, la richiesta di stipula di polizze fideiussorie per un ulteriore importo pari ad euro 193.152,03 risulta destituita di fondamento, come già puntualmente evidenziato dalla società concessionaria con nota del 28.10.2016 inviata all'amministrazione convenuta (doc. 28 allegato alla citazione).

Occorre, a tal punto, procedere alla verifica della fondatezza della domanda svolta, in via riconvenzionale, dall'amministrazione demaniale ed avente ad oggetto la condanna della società concessionaria al pagamento di una somma pari al triplo del canone a titolo di sanzione per l'occupazione sine titolo ai sensi dell'art. 8, d.l. n. 400/93, stante quanto stabilito dalla Corte di Giustizia con la sentenza resa dalla Quinta Sezione in data 14 luglio 2016 (cause riunite C-458/14 e C-67/15), in merito all'incompatibilità con la normativa eurounionale del meccanismo di proroghe/rinnovi automatici delle concessioni demaniali marittime previsto dall'ordinamento italiano.

La concessione rilasciata alla società attrice, essendo già in vigore alla data di entrata in vigore del d.l. n. 194/2009 e presentando una scadenza anteriore al 31.12.2011, rientra, infatti, nell'ambito di applicazione dell'art. 1 comma 18 del d.l. cit., che ne ha previsto la proroga fino al 31.12.2012, che con la l. di conversione n. 25/2010 è stata posticipata al 31.12.2015 nonché, ai sensi dell'art. 34 d.l. n. 221/2012, conv. nella l. n. 294 del 2012, al 31.12.2020.

Nella sentenza sopra citata, la Corte di Giustizia ha, in particolare, evidenziato come «la normativa italiana, reiterando la proroga della durata di tali concessioni demaniali, crei una restrizione ingiustificata alla libertà di stabilimento, in particolare rendendo praticamente impossibile a qualsiasi altro concorrente l'accesso alle concessioni in scadenza».



Occorre, innanzitutto, sottolineare come, ai sensi dell'art. 3 septies, l. n. 160/2016, è stato previsto che «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'articolo 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25».

Ebbene, in disparte ogni considerazione sulla compatibilità con il diritto dell'Unione Europea della normativa nazionale successiva alla pronuncia della Corte di Giustizia sopra esaminata che ha, di fatto, reintrodotta il sistema previgente (si fa riferimento, da ultimo, all'art. 1, commi 682 e seguenti, l. n. 145/2018, ai sensi del quale è stata disposta la proroga delle concessioni demaniali marittime per quindici anni, vale a dire sino all'anno 2033), in merito alla fondatezza della domanda promossa in via riconvenzionale dall'amministrazione e finalizzata, come detto, all'ottenimento della condanna della società attrice al pagamento di una somma pari al triplo del canone dovuto per l'anno 2016 *ex art.* 8 d.l. n. 400 del 1993, conv. in l. n. 494 del 1993, occorre precisare quanto segue.

Premettendo innanzitutto che la sentenza della Corte di Giustizia sopra citata non affronta la questione, dal momento che oggetto di tale giudizio era il diverso caso in cui il rapporto concessorio si era concluso, a seguito di rigetto dell'istanza di rinnovo presentata dai concessionari, l'applicabilità dei principi espressi dalla giurisprudenza richiamata all'ipotesi di specie deve essere valutata tenendo conto dell'affidamento riposto dal concessionario in essere, seppur in virtù di concessione illegittima.

A differenza della fattispecie da cui trae origine la pronuncia della giurisprudenza europea esaminata nella quale, come detto, alla tutela dei principi dell'evidenza pubblica (concorrenza e massima partecipazione delle imprese) si affianca altresì la tutela della posizione giuridica del nuovo concessionario, trattandosi per l'appunto di ipotesi nella quale il rapporto concessorio si era esaurito, non essendo stato in concreto rinnovato, nella fattispecie de qua nel bilanciamento dei contrapposti interessi in gioco assumono rilevanza, da un lato, la tutela della concorrenza e massima partecipazione, considerate in astratto, mentre dall'altro l'affidamento concretamente esistente del concessionario prorogato.

Ebbene, alla luce di ciò, non può ritenersi cogliere nel segno quanto affermato da parte dell'amministrazione convenuta in merito all'applicabilità della sanzione prevista dall'art. 8, d.l. n. 400/1993. Ed infatti, come altresì chiarito dalla giurisprudenza del presente Tribunale (Trib. Venezia, 29.5.2017, n. 1275), la norma invocata presuppone la sussistenza di un fatto illecito posto in essere dal trasgressore, ossia l'illegittima occupazione del suolo pubblico, da cui la necessità di procedere alla verifica dell'effettiva ricorrenza dei presupposti tipici della fattispecie sanzionatoria, tra cui l'elemento soggettivo quantomeno della colpa.

È di tutta evidenza come, nel caso di specie, non possa ritenersi integrata la fattispecie di illecito in questione. Ciò alla luce dell'affidamento seppur illegittimo ad ogni modo incolpevolmente riposto dalla società concessionaria odierna attrice nella normativa statale che ha disposto, lo si ripete sino al 2033, la proroga delle concessioni demaniali marittime. Dopotutto, risulta contrario a buona fede il comportamento dell'amministrazione statale che, a giustificazione della propria richiesta risarcitoria, invoca una condotta, asseritamente illegittima della concessionaria, la quale risulta tuttavia fondata su un atto normativo adottato dallo Stato.

Dalle considerazioni che precedono deriva pertanto, da un lato, l'obbligo in capo al concessionario di corrispondere comunque all'amministrazione statale la somma dovuta a titolo di canone per l'anno 2016, a prescindere dalla legittimità o meno della proroga, avendo il medesimo goduto/utilizzato i beni immobili oggetto di concessione, dall'altro, l'infondatezza della pretesa risarcitoria avanzata dall'amministrazione, stante l'affidamento incolpevolmente riposto dal concessionario nel provvedimento di proroga della concessione emanato dall'amministrazione sulla base di una normativa adottata a livello nazionale.

Occorre, peraltro, evidenziare come la questione circa la compatibilità con il diritto eurounionale della normativa statale che ha di fatto reiterato il sistema di proroghe/rinnovi censurato a livello europeo assuma solo parzialmente rilevanza con riferimento alla fattispecie concreta nella quale, lo si ricorda, oggetto della domanda atorea è esclusivamente la rideterminazione del canone concessorio relativo all'annualità 2016. A tal proposito, risulta difatti condivisibile quanto affermato dalla giurisprudenza amministrativa citata dalla società attrice in merito alla compatibilità di un sistema nazionale che, proprio allo precipuo scopo di assicurare la tutela dell'affi-

damento del concessionario, preveda «un periodo transitorio che permetta alle parti del contratto di sciogliere i rispettivi rapporti contrattuali a condizioni accettabili, in particolare dal punto di vista economico» (TAR Campania, sez. 14 febbraio 2017, n. 911) sempre che tale regime transitorio sia accompagnato da un percorso volto al ripristino della concorrenzialità, mediante atti preordinati all'adeguamento della normativa interna al rispetto dei principi, sovranazionali e nazionale, dell'evidenza pubblica.

Ebbene, nel caso di specie, la previsione di una proroga del regime concessorio per l'annualità 2016, qualora accompagnata da atti volti al ripristino del rispetto dei principi della concorrenza e massima partecipazione, avrebbe potuto altresì rispondere all'esigenza di salvaguardia dell'affidamento del concessionario nelle more del ripristino della legalità.

\* \* \*

### **Concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo: proroga della durata, nozione di autorizzazioni e valore aziendale dell'impresa balneare.**

SOMMARIO — 1. Premessa e raffronto dei casi — 2. La proroga della durata delle concessioni demaniali marittime: le due decisioni a confronto — 3. Autorizzazioni e valore aziendale dell'impresa balneare.

1. *Premessa e raffronto dei casi* — Con due sentenze, di segno opposto, la giurisprudenza, civile e amministrativa, si è recentemente pronunciata su alcuni temi di particolare rilievo in materia di concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo.

Il primo caso, quello sottoposto al vaglio del TAR, attiene all'assegnazione di una concessione in area lagunare, destinata all'ormeggio di natanti e imbarcazioni da diporto.

Il procedimento nasce dall'iniziativa di un club velico, soggetto controinteressato, invitato a formulare osservazioni ai sensi dell'art. 18 del reg. esec. c. nav., che, vistosi respingere l'istanza presentata, in concorrenza, per la concessione dell'area, promuoveva impugnativa con unico motivo di censura, ritenendo che l'assegnazione effettuata a favore dell'altro contraente, il precedente concessionario, fosse in contrasto con l'art. 12 della Dir. 123/2006/CE<sup>(1)</sup> nonché con l'art. 49 del TFUE, in materia di libertà di stabilimento.

---

(1) Dir. 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, in GUCE L 27 dicembre 2006 n. 376, 36-

Affermava, in particolare, il ricorrente che il differimento generalizzato della scadenza delle concessioni demaniali marittime, disposto dall'art. 1, comma 682 della l. del 30 dicembre 2018 n.145, in virtù del quale l'Amministrazione aveva concesso la proroga alla controinteressata, si porrebbe in contrasto con l'ordinamento eurounitario e non dovrebbe, perciò, trovare applicazione.

Il caso deciso dal Tribunale civile di Venezia riguarda, invece, una controversia in materia di canoni demaniali, promossa dal concessionario, imprenditore balneare, avverso il Comune e l'Agenzia del demanio, al fine di contestare la quantificazione del canone demaniale; con la costituzione in giudizio le convenute confermavano la richiesta del canone e formulavano domanda riconvenzionale, affermando l'occupazione *sine titulo* dell'area, in ragione dell'illegittimità delle proroghe *ex lege* delle concessioni demaniali disposte dal legislatore.

Le pronunce si inseriscono nel solco del dibattito, ormai molto risalente, in ordine alla durata e natura giuridica di tali concessioni, e alla compatibilità della disciplina italiana con le disposizioni di diritto europeo, in particolare con la Dir. 123/2006/CE, cd. Bolkestein, e l'art. 49 del TFUE <sup>(2)</sup>.

Per una breve ricapitolazione della questione, necessaria alla piena comprensione della portata delle decisioni qui esaminate, nel 2008, a seguito dell'apertura di una procedura di infrazione, lo Stato italiano modificò l'art. 37 del c. nav., abrogando il cd. diritto di insistenza ivi previsto, ossia la prelazione a favore del concessionario uscente in sede di rinnovo, senza tuttavia introdurre una nuova disciplina <sup>(3)</sup>.

---

68; per un commentario, S. D'ACUNTO, *Direttiva servizi (2006/123/CE). Genesi, obiettivi e contenuto*, Milano, 2009.

<sup>(2)</sup> In dottrina, sul tema della durata delle concessioni demaniali marittime, si leggano C. ANGELONE, *Profili evolutivi della disciplina della concessioni demaniali marittime ad uso turistico e ricreativo: durata, finalità e competenze*, in *Dir. trasp* 1999, 806 ss.; L. DI GIOVANNI, *Le concessioni demaniali marittime e il divieto di proroga ex lege*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario* 2016, 3-4, 912 ss.; M. MAGRI, *Direttiva Bolkestein e legittimo affidamento dell'impresa turistico-balneare: verso un'importante decisione della Corte di giustizia Ue*, in *Riv. giur. edilizia* 2016, 359; C. BENETAZZO-S. GOBBATO, *Concessioni balneari in Italia e direttiva 2006/123/CE nel contesto europeo*, Studio per la Commissione PETI, 2017; L. ANCIS, *La Corte di giustizia dichiara illegittima la proroga automatica ex lege delle concessioni turistico-ricreative. Il legislatore italiano risponde confermando la validità dei rapporti in atto*, in *Dir. trasp.* 2017, 527 ss.; G. MARCHIAFAVA, *La prorogation automatique des concessions demaniales maritimes et lacustre italiennes à fins turistico-ricreative et le droit de l'Unione européenne*, in *Dr. mar. fr.* 2017, 349.

<sup>(3)</sup> Sulla natura del diritto di insistenza si leggano, in dottrina, i contributi di G. PESCATORE *Sulla disciplina del demanio marittimo*, in *Studi per la codificazione del diritto della navigazione*, Roma, 1941, 883. La posizione dottrinale è nel senso della esistenza di un mero interesse legittimo al rinnovo della concessione, e non di un diritto soggettivo. Si legga anche E. SANTORO, *Concessione di beni pubblici e procedure di evidenza pubblica con riferimento ai porti turistici*, in *Foro amm. - C.d.S.* 2005, nn. 7-8, 2388.

Successivamente, in attesa di un riordino complessivo della materia, si sono susseguiti una serie di interventi del legislatore italiano che hanno sostanzialmente prorogato la durata delle concessioni esistenti all'epoca della modifica dell'art. 37, senza invero addivenire ad un componimento definitivo della questione <sup>(4)</sup>.

Le sentenze, qui annotate, che giungono a conclusioni opposte, rivestono particolare interesse, per due ordini di ragioni: da un lato, si tratta delle prime decisioni successive all'emanazione della l. del 30 dicembre 2018 n. 145 che ha esteso, ulteriormente e da ultima, la durata delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo in essere sino al 2033; dall'altro, entrambe, affrontano, con diverso approccio, il tema delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo, consentendo riflessioni sulla nozione e natura giuridica delle stesse quali autorizzazioni e sull'attuale contenuto e valore aziendale dell'impresa balneare.

2. *La proroga della durata delle concessioni demaniali marittime: le due decisioni a confronto* — La prima questione affrontata da entrambe le decisioni è quella della proroga delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo e del corretto inquadramento e vigenza della stessa.

Il Tribunale amministrativo ritiene la diretta operatività della direttiva servizi — senza invero dare conto delle ragioni che sorreggono tale assunto — nonché dell'art. 49 del TFUE e dei principi sanciti dalla ormai nota Sentenza della Corte di Giustizia nel caso *Promoimpresa*, unico precedente in materia <sup>(5)</sup>.

In particolare, il TAR afferma che l'applicazione del diritto eurounitario — sia delle norme che dei criteri appena citati — comporterebbe l'illegitti-

---

<sup>(4)</sup> Il primo intervento sulla durata delle concessioni demaniali fu effettuato, infatti, dall'articolo 1, comma 18, del d.l. 30 dicembre 2009, n. 194. A seguito della messa in mora da parte della Commissione europea, il Governo italiano, da un lato, abrogò il secondo periodo del secondo comma dell'art. 37 del c. nav., la norma censurata, dall'altro lato, prorogò *ex lege* la validità delle concessioni allora in essere sino al 31 dicembre 2015; fu abrogato il secondo comma dell'art. 1 del d.l. 5 ottobre 1993 n. 400, delegando il Governo ad emanare, entro il 2013, una revisione e riordino complessivo della materia delle concessioni demaniali marittime, con chiusura conseguente della procedura di infrazione il 27 febbraio 2012. Fu poi l'articolo 34-*duodecies* del d.l. 18 ottobre 2012 n. 179 a prorogare di cinque anni, dal 31 dicembre 2015 al 31 dicembre 2020, la scadenza delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, sportive, nonché destinate a porti turistici, approdi e punti di ormeggio dedicati alla nautica da diporto, estesa con legge di stabilità del 2013 ad una serie più ampia di concessioni. Da ultimo la legge 145 del 30 dicembre 2018 ha differito al 2033 la scadenza delle concessioni demaniali marittime vigenti alla data di abrogazione del diritto di insistenza.

<sup>(5)</sup> C. giust. UE 14 luglio 2016, C-458/14 e C-67/15.

mità di una proroga automatica e generalizzata che il Collegio ritiene sia stata operata dalla legge 145.

La proroga, in sostanza, sottrarrebbe una serie di aree al meccanismo concorrenziale, riservandole ad una serie di operatori, in luogo di assegnazioni con criteri di trasparenza e imparzialità.

Nella propria motivazione, il TAR richiama, ritenendola confermativa dei propri assunti, la recente giurisprudenza del Consiglio di Stato <sup>(6)</sup>.

Tuttavia, si deve osservare, come con la pronuncia citata, non si è affatto operata una disapplicazione nella l. 30 dicembre 2018 n. 145, limitandosi il Collegio a ribadire quali sarebbero i principi cui potrebbe riferirsi ove direttamente adito, sempre che la questione non venga nuovamente rimessa alla Corte di Giustizia.

In sostanza, il Consiglio di Stato ha riaffermato la necessità che l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime avvenga secondo criteri compatibili con le norme europee, ma non giunge, non trattandosi di un procedimento di annullamento, ad alcuna effettiva disapplicazione della norma.

Infatti, la pronuncia, mitigando il suo stesso *decisum* precisa che «la più volte citata sentenza della Corte di giustizia UE, sebbene abbia dichiarato che le disposizioni nazionali che consentono la proroga generalizzata ed automatica delle concessioni demaniali fino al 31 dicembre 2020 contrastano con l'ordinamento comunitario (si tratta del già menzionato art. 1, comma 18 del d.l. 194/2009, nella versione risultante dalle modifiche apportate dall'art. 34-*duodecies* d.l. 179/2012, articolo introdotto in sede di conversione con l. 221/2012), ha nel contempo però precisato che una proroga di una concessione demaniale è giustificata laddove sia finalizzata a tutelare la buona fede del concessionario», ovvero sia qualora questi abbia ottenuto una determinata concessione in un periodo in cui «non era ancora stato dichiarato che i contratti aventi un interesse transfrontaliero certo avrebbero potuto essere soggetti a obblighi di trasparenza. La tutela della buona fede del concessionario, quindi, va relazionata alla data di adozione della Dir. 2006/123/CE, cosicché nell'ipotesi di concessione demaniale marittima rilasciata in data antecedente, secondo la Corte di giustizia, la cessazione anticipata della concessione «deve essere preceduta da un periodo transitorio che permetta alle parti del contratto di sciogliere i rispettivi rapporti contrattuali a condizioni accettabili, in particolare, dal punto di vista economico».

Deve osservarsi come, in sostanza, pur affermando, in via generale, di ritenere l'estensione operata dalla legge 145 del 30 dicembre 2018 una proroga *ex lege* e, come tale, contraria al diritto europeo, il Consiglio di Stato ponga, poi, dei distinguo, proprio sulla base dei principi sanciti dalla Sentenza Promoimpresa, che ha molto delimitato, come si osserverà *infra*, la perentorietà delle proprie conclusioni.

---

(6) C. Stato, sez. VI, 18 novembre 2019, n. 7874.

Di diverso, meglio motivato e condivisibile ragionamento è, invece, la pronuncia del Tribunale di Venezia.

L'argomento della proroga viene affrontato nell'esaminare la domanda svolta, in via riconvenzionale, dall'amministrazione demaniale: in particolare l'Agenzia aveva richiesto la condanna della società concessionaria al pagamento di una somma pari al triplo del canone a titolo di sanzione per l'occupazione *sine titulo*, ritenendo incompatibile con la normativa eurounitaria il meccanismo di estensione della durata delle concessioni demaniali marittime previsto dall'ordinamento italiano.

La concessione rilasciata alla società attrice, infatti, sussistente alla data di entrata in vigore del d.l. 30 dicembre 2009 n. 194, presentando una scadenza anteriore al 31 dicembre 2011, rientrava, a parere del Tribunale, nell'ambito di applicazione della norma che aveva previsto la proroga sino al 31 dicembre 2012, poi posticipata al 31 dicembre 2015 e, successivamente, al 31 dicembre 2020 <sup>(7)</sup>.

In relazione alla supposta inapplicabilità della proroga *ex lege* — che cagionerebbe l'occupazione *sine titulo* — la sentenza sottolinea come l'estensione della durata delle concessioni sia stata prevista «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'articolo 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25».

E, dunque, la pronuncia coglie con particolare precisione la differenza tra una proroga *tout court* — questa sì contraria al diritto europeo — e un'estensione operata al solo fine di cristallizzare la situazione di fatto, in attesa di una riforma organica della materia, nel rispetto e nella tutela dei diritti di tutti i soggetti coinvolti.

Il riferimento è alla Sentenza della Corte di Giustizia nel caso *Promoimpresa*, unico precedente nella giurisprudenza comunitaria, che aveva sottolineato l'illegittimità di una proroga automatica e generalizzata: la decisio-

---

(7) Come noto, la questione della durata delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo nasce dalla censura mossa dalla Commissione europea all'art. 37 del c. nav. che prevedeva il cd. diritto di insistenza, ossia la prelazione, a pari condizioni, a favore del concessionario uscente. Tale criterio fu abrogato proprio in ragione della necessità di rispondere alla procedura di messa in mora della Commissione, senza tuttavia riformare complessivamente la materia: attualmente, si sono succedute una serie di proroghe della durata delle concessioni vigenti all'epoca della abrogazione del diritto di insistenza, sulla cui natura e compatibilità con il diritto europeo la giurisprudenza si è espressa in modo non uniforme.

ne, tuttavia, coglie molto bene la *ratio* della pronuncia che aveva posto una serie di distinguo e di criteri di valutazione <sup>(8)</sup>.

La Sentenza precisa qui, con molta chiarezza, di non formulare un giudizio sulla compatibilità con il diritto eurounionale della disciplina nazionale attuale, ma di argomentare solo nei limiti della domanda riconvenzionale formulata.

Quindi, pur dando atto dell'attuale estensione al 2033 della durata delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo, operata dalla l. 30 dicembre 2018 n. 145, arresta la propria pronuncia alla disciplina precedente, formulando, tuttavia, un ragionamento più ampio sul valore giuridico e gli effetti pratici della successione nel tempo delle proroghe operate dallo Stato italiano in materia <sup>(9)</sup>.

---

<sup>(8)</sup> Sulla sentenza in dottrina si leggano E. AMANTE, *La Corte di giustizia si pronuncia sulla proroga automatica delle concessioni demaniali, il legislatore interno corre ai ripari: due passi avanti e uno indietro a favore della concorrenza*, in *Riv. giur. urb.* 2016, 2, 97 ss.; F. SANCHINI, *Le concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo tra meccanismi di proroga e tutela dei principi europei di libera competizione economica: profili evolutivi alla luce della pronuncia della Corte di giustizia resa sul caso Promoimpresa-Melis*, in *Riv. reg. mercati* 2016, 2, 182 ss.; L. DI GIOVANNI, *Le concessioni demaniali marittime e il divieto di proroga ex lege*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario* 2016, 3-4, 912 ss.; M. MAGRI, *Direttiva Bolkestein e legittimo affidamento dell'impresa turistico-balneare: verso un'importante decisione della Corte di giustizia Ue*, in *Riv. giur. edilizia* 2016, 359; C. BENETAZZO-S. GOBBATO, *Concessioni balneari in Italia e direttiva 2006/123/EC nel contesto europeo, Studio per la Commissione PETI*, 2017; M. TIMO, *Le concessioni demaniali marittime: tra tutela della concorrenza e protezione della costa*, in *Giur. It.* 2017, 10, 2191; L. ANCIS, *La Corte di giustizia dichiara illegittima la proroga automatica ex lege delle concessioni turistico-ricreative. Il legislatore italiano risponde confermando la validità dei rapporti in atto*, in *Dir. trasp.* 2017, 527 ss.; al Punto 56, in relazione al tema delle proroghe, la pronuncia afferma. «Inoltre, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 92 e 93 delle conclusioni, una giustificazione fondata sul principio della tutela del legittimo affidamento richiede una valutazione caso per caso che consenta di dimostrare che il titolare dell'autorizzazione poteva legittimamente aspettarsi il rinnovo della propria autorizzazione e ha effettuato i relativi investimenti. Una siffatta giustificazione non può pertanto essere invocata validamente a sostegno di una proroga automatica istituita dal legislatore nazionale e applicata indiscriminatamente a tutte le autorizzazioni in questione».

<sup>(9)</sup> L'ultima estensione al 2033 è stata disposta dai commi 682 e 683 della l. 30 dicembre 2018 n. 145 recante «*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*» in GU 31 dicembre 2018 n. 302 Suppl. Ordinario n. 62. In particolare, la norma ha previsto una ricognizione e mappatura del litorale e del demanio costiero marittimo al fine di avere un'approfondita conoscenza delle risorse naturali disponibili e suscettibili di sfruttamento economico; l'istituzione di un sistema di qualificazione, con tenuta di un Elenco a livello nazionale, degli operatori economici interessati alla partecipazione alle procedure di evidenza pubblica di affidamento delle concessioni; l'assoggettamento a revisione periodica quinquennale della posizione degli operatori iscritti all'Elenco; l'individuazione di nuovi modelli di gestione delle imprese che operano sul demanio marittimo secondo



Sul punto, la decisione coglie nel segno anche quando distingue, elemento non adeguatamente valorizzato — ed anzi frainteso — in una serie di recenti decisioni, tra i casi in cui il rapporto concessorio si era concluso e quelli in cui era stato prorogato.

I valori da contemperare, infatti, assumono diversa valenza nell'uno e nell'altro caso: nel primo, a fronte di un rapporto esaurito, entrano in gioco la tutela della concorrenza e massima partecipazione delle imprese e la tutela astratta della posizione giuridica del nuovo concessionario; nel secondo, occorre, invece, valutare l'affidamento del concessionario prorogato, non in senso astratto, ma come concretamente esistente e formatosi.

Ai fini dell'applicabilità della fattispecie sanzionatoria per illegittima occupazione di suolo demaniale occorre, dunque, a parere del Tribunale, che ricorra almeno l'elemento soggettivo della colpa: e, conseguentemente, l'affidamento riposto dal concessionario in un sistema di proroghe successive — l'ultima al 2033 — risulta fondato su un atto normativo e pertanto, seppure astrattamente illegittimo, comunque incolpevole<sup>(10)</sup>.

Circa la natura delle proroghe disposte, inoltre, il Tribunale sottolinea un altro aspetto di sicuro interesse: richiamando quanto già espresso dalla giurisprudenza amministrativa, la motivazione si sofferma sulla necessità, a fronte di una modifica normativa, della previsione di un adeguato periodo transitorio che permetta alle parti del contratto di sciogliere i rispettivi rap-

---

forme di partenariato pubblico-privato; la definizione di precisi e puntuali obblighi in capo ai titolari di concessione, tra i quali: la tutela e riqualificazione ambientale, l'ecocompatibilità delle strutture, la valorizzazione dei beni culturali e del paesaggio, l'accessibilità agli utenti, la vigilanza e sicurezza della balneazione e delle spiagge; una consultazione pubblica sull'andamento del nuovo modello di gestione, al fine di individuare ulteriori esigenze di correzioni e interventi. Sotto il profilo normativo, l'attuazione delle azioni appena elencate avrebbe dovuto essere effettuata attraverso due decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, occupando un arco temporale massimo di quindici anni.

<sup>(10)</sup> Il punto è conforme alla recente giurisprudenza nell'ormai noto caso Liggia che ha precisato che «di fronte ad uno Stato che nonostante l'avvio della procedura di infrazione per la vigenza di norme in contrasto con principi di rango sovranazionale, ha adottato plurime leggi con le quali ha protratto nel tempo nell'asserita attesa di un riordino del settore l'efficacia di titoli concessori che dovrebbero ritenersi spazzati via a seguito della pubblicazione della direttiva Bolkestein, risulta rispettosa di quei principi cardine dell'ordinamento penale la scelta delle Sezioni Unite di richiamare lo Stato inadempiente alle sue responsabilità nei confronti dell'Unione europea piuttosto che scaricare sul cittadino concessionario l'obbligo di uniformarsi sua sponte». Il caso Liggia si riferisce a un caso di uno stabilimento balneare dell'area di Genova sottoposto a procedimento penale per abuso edilizio, ove venne in questione anche la sussistenza o meno della concessione demaniale marittima. Nella più recente giurisprudenza, tra le pronunce più rilevanti del caso Trib. Genova 2 novembre 2018, reg. ries. 778/18; Cass. pen. 6 marzo 2019 n. 25993. Da ultimo Trib. Genova 24 luglio 2020 n. 58.

porti contrattuali a condizioni accettabili, in particolare dal punto di vista economico <sup>(11)</sup>.

Pertanto, nel valutare la compatibilità con il diritto eurounionale delle proroghe disposte dal legislatore italiano, il Tribunale afferma che, ai fini della tutela dell'affidamento del concessionario, occorre che sia previsto un regime transitorio, seppur accompagnato da un percorso volto all'adeguamento della normativa interna al rispetto dei principi europei di concorrenzialità.

Se si analizza il contenuto dell'estensione più recente, ossia quella operata dalla legge di bilancio al 2033, non può non osservarsi come il testo stesso della norma risponda esattamente ai criteri indicati dalla sentenza qui annotata.

La disposizione, infatti, istituisce un congruo periodo transitorio a tutela degli imprenditori che erano titolari di concessione all'epoca della modifica normativa che ha abrogato il cd. diritto di insistenza, indicando però, nel dettaglio, tempi, modalità normative e contenuti, della nuova disciplina delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo, e ciò in senso concorrenziale.

---

<sup>(11)</sup> Il riferimento — espresso in motivazione — è a TAR Campania 14 febbraio 2017, n. 911, che ha affermato che la disapplicabilità automatica delle concessioni in essere, prorogate ai sensi del comma 18 del d.l. 30 dicembre 2009 n. 194, convertito in l. 26 febbraio 2010 n. 25, va esclusa con riferimento alla tutela del legittimo affidamento del concessionario. Ciò in quanto la Corte di Giustizia «riconosce, entro certi limiti, che il principio della certezza del diritto, applicabile nel caso di una concessione rilasciata in epoca risalente (“quando non era ancora stato dichiarato che i contratti aventi un interesse transfrontaliero certo avrebbero potuto essere soggetti a obblighi di trasparenza”) esige che la risoluzione di siffatta concessione sia corredata di un periodo transitorio che permetta alle parti del contratto di sciogliere i rispettivi rapporti contrattuali a condizioni accettabili, in particolare, dal punto di vista economico». Sulla necessità di un periodo transitorio in caso di una modifica normativa nella giurisprudenza comunitaria si leggano, tra le molte, C. giust. CE 13 dicembre 2005, C-446/03, punto 47 «anche se il principio di effettività non osta a che una normativa nazionale riduca il termine entro il quale può essere chiesto il rimborso di somme versate in violazione del diritto dell'Unione, ciò è nondimeno subordinato non soltanto alla condizione che il nuovo termine fissato appaia ragionevole, ma anche che tale nuova normativa rechi un regime transitorio che consenta agli interessati di disporre di un termine sufficiente, dopo l'adozione della normativa medesima, per poter presentare le domande di rimborso che essi erano legittimati a proporre durante la vigenza della disciplina precedente. Un regime transitorio siffatto è indispensabile, posto che l'applicazione immediata a tali domande di un termine di decadenza più breve di quello precedentemente in vigore avrebbe l'effetto di privare retroattivamente taluni interessati del loro diritto al rimborso ovvero di lasciare loro soltanto un termine troppo breve per far valere tale diritto. Ne consegue che il principio di effettività osta a una normativa nazionale che riduca, con effetto retroattivo e senza regime transitorio, il termine nel quale poteva essere richiesto il rimborso di somme versate in violazione del diritto dell'Unione». Si confronti anche C. giust. UE 12 dicembre 2013, C-362/12, punti da 38 a 49.

Il Tribunale interpreta così correttamente il senso della Sentenza Proimpressa, unico precedente in materia, che, lasciando all'autorità amministrativa concedente la valutazione caso per caso della migliore disciplina applicabile, indica la necessità di un bilanciamento dei contrapposti interessi in gioco, ossia la tutela della concorrenza e massima partecipazione, ma considerate in astratto, e il legittimo affidamento, questo concretamente inteso.

Pertanto, a differenza delle precedenti, quanto disposto dall'ultimo intervento normativo, non costituisce una proroga *tout court*, acriticamente disposta, ma è più correttamente riconducibile ad un periodo transitorio, atto a sviluppare e completare una complessiva riforma della disciplina delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo, peraltro nella direzione di un mercato pienamente concorrenziale.

3. *Autorizzazioni e valore aziendale dell'impresa balneare* — Vi è, poi, un ulteriore profilo di interesse di entrambe le pronunce, ossia la riconduzione delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo al novero delle autorizzazioni e conseguente apertura alla valutazione del valore aziendale di impresa.

Oggi può affermarsi — ed entrambe le decisioni annotate si allineano a tale posizione — che la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha ben colto la modifica avvenuta nel mercato, chiarendo che le concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo non sono riconducibili né alle concessioni di beni né a quelle di servizi, ma alla nozione di autorizzazione.

Il TAR se ne occupa nell'esaminare il tema della buona fede del concessionario, che sarebbe ravvisabile solo per le concessioni antecedenti all'adozione della direttiva, atteso che da quel momento gli operatori avrebbero dovuto dubitare della possibilità di ottenere un rinnovo della concessione.

È evidente come tale affermazione non sia condivisibile, atteso che, al più, il termine da cui far decorrere tale nuova consapevolezza dovrebbe decorrere dal recepimento della direttiva, che avrebbe potuto contenere più di un contemperamento.

Inoltre, proprio la situazione di incertezza normativa e il contrasto giurisprudenziale e le proroghe operate dal legislatore, descrivono un contesto in cui gli operatori ben avrebbero potuto ritenere di poter contare su discipline non dissimili da quella censurata.

Sul punto, però, la sentenza va addirittura oltre quando afferma che la concessione in esame «ha avuto una durata sufficientemente estesa (dodici anni) per consentire l'ammortizzazione (ammortamento) degli investimenti iniziali, mentre non sarebbero rilevanti eventuali investimenti realizzati in

tempi più recenti, non potendo il concessionario vantare per essi un legittimo affidamento» (12).

L'affermazione, oltre a contraddire proprio i principi della Sentenza della Corte di Giustizia, non è neppure corroborata dall'analisi economica-finanziaria degli investimenti attuati, della loro portata e del loro periodo di ammortamento, ma si risolve in una semplice affermazione apodittica che non dà conto degli elementi economici e finanziari da considerarsi rilevanti.

La pronuncia, infatti, si ferma a mere supposizioni relative ad elementi ad utilità pluriennale, non affrontando in alcun modo il tema del tempo necessario al ritorno finanziario dei beni investiti per la gestione dell'attività propria del soggetto richiedente.

Il giudice civile, invece, distingue, con un pregevole ragionamento, la nozione di «attività commerciale» di ispirazione civilistica, riferita a tutte le attività e imprese commerciali aventi scopo di lucro e soggette ad iscrizione nel registro delle imprese (art. 2084 c.c.), da quella, più circoscritta, di «destinazione commerciale» riferita alla tipologia immobiliare O.M.I.

Secondo tale qualificazione non sono, infatti, necessariamente a destinazione commerciale tutti gli immobili ove si esercita una delle attività indicate dall'art. 2195 c.c., essendo necessario verificare se trattasi di attività e di immobili destinati alla produzione di beni, o al commercio, o ad altre attività terziarie come nel caso in esame (13).

Alla luce di quanto puntualmente chiarito dalla giurisprudenza citata in merito alla distinzione tra attività commerciale ai sensi dell'art. 2195 c.c. e sulla base dei criteri indicati per la qualificazione dell'attività svolta secondo i parametri O.M.I., il Tribunale ha accertato che l'attività esercitata dalla concessionaria deve essere ricondotta al settore terziario-ricreativo consistendo, quanto all'utilizzo delle pertinenze demaniali, nella locazione a terzi di singole unità abitative arredate, con aggiunta della fornitura di energia elettrica, acqua e gas e di ulteriori servizi accessori (14).

La pronuncia consolida una giurisprudenza ormai costante, che valorizza la natura dell'attività imprenditoriale sul demanio, dando eco alla corretta definizione contenuta nell'art.1 della l. 4 dicembre 1993 n. 494 (15).

---

(12) C. SEVERONI, *Problematiche emergenti in tema di concessioni demaniali marittime a scopo turistico-ricreativo alla luce dei più recenti orientamenti della Corte costituzionale* in *Riv. dir. nav.* I/2019, 314.

(13) App. Venezia 12 marzo 2018 n. 580.

(14) Nella più recente giurisprudenza si leggano Trib. Civitavecchia 4 giugno 2020 n. 471; conforme a Trib. Civitavecchia n. 653/2010; Trib. Fermo 5 luglio 2017 n. 454.

(15) Il riferimento è all'art. 1 che reca «La concessione dei beni demaniali marittimi può essere rilasciata, oltre che per servizi pubblici e per servizi e attività portuali e produttive, per l'esercizio delle seguenti attività: a) gestione di stabilimenti balneari;

L'attività in questione risulta caratterizzata dalla stagionalità, e richiede un'organizzazione d'impresa per la gestione delle prenotazioni, l'accoglienza e l'assistenza dei turisti, gli interventi di manutenzione e riparazione dei fabbricati, e va ricondotta al novero delle attività aventi ad oggetto la gestione, in forma imprenditoriale, di una struttura ricettiva extra-alberghiera.

Si valorizza così, in conformità all'inquadramento della concessione demaniale marittima nella nozione di autorizzazione, l'importanza del compendio aziendale dell'impresa balneare, sottolineando — come solo può fare la prospettazione del giudice civile — che sia l'impresa autorizzata alla disponibilità del bene demaniale il punto di vista principale e non più la mera rendita di questo, spostando l'attenzione verso il più elevato concetto di formazione della ricchezza che solo attraverso un'impresa può determinarsi.

Valorizzando pienamente la qualità di impresa del concessionario balneare, la Corte ha inquadrato le concessioni quali autorizzazioni, spostando il *focus* dal bene all'azienda che lo occupa, e giungendo oggi ad aprire un fertile dibattito dottrinale e giurisprudenziale sulla natura giuridica di tali concessioni e il contenuto del valore aziendale delle imprese concessionarie.

PIERO BELLANDI-CRISTINA POZZI

---

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». La definizione di impresa balneare quale gestore di stabilimento è, dunque, qui contenuta.

## GIUDICE DI PACE DI ALTAMURA 4 GIUGNO 2019 N. 108

Est. MINOIA

*Indrio Claudio* (avv. P. Lorusso e N. Lomonte) e *altri*

c. *Eden Viaggi s.p.a.* (avv. C. Milani) e c. *Mister Holiday s.r.l.* (avv. L. Pirolo)

**Contratto di viaggio - Pacchetto turistico - Venditore - Omessa trasmissione all'organizzatore delle lamentele del viaggiatore - Responsabilità - Sussistenza.**

**Contratto di viaggio - Pacchetto turistico - Organizzatore - Omessa prestazione di alcuni servizi promessi - Responsabilità - Sussistenza - Riduzione del prezzo - Disservizi minimi occorsi durante la vacanza - Difetto di conformità - Esclusione.**



RIASSUNTO DEI FATTI — Alcuni viaggiatori avevano stipulato con l'organizzatore Eden Viaggi s.p.a., per il tramite del venditore Mister Holiday s.r.l., un contratto di pacchetto turistico avente ad oggetto un viaggio organizzato della durata di una settimana a Sharm El Sheikh nel luglio-agosto 2018. A seguito dei disservizi sofferti, gli attori chiedevano al tour operator ed al travel agent, a diverso titolo, il risarcimento dei danni subiti, inclusi quelli di carattere non patrimoniale.

*L'agente di viaggi intermediario di un contratto di viaggio avente ad oggetto un pacchetto turistico è responsabile nei confronti dei viaggiatori per i disservizi subiti a causa dell'inadempimento da parte dell'organizzatore alle prestazioni promesse, ai sensi dell'art. 42, comma 2, c. tur., per avere omesso di informare quest'ultimo delle lamentele trasmesse dai turisti (nella specie a mezzo Whatsapp) (1).*

*L'organizzatore di un pacchetto turistico è responsabile nei confronti dei viaggiatori per l'omessa prestazione di alcuni dei servizi promessi, con conseguente riconoscimento del diritto alla riduzione del prezzo (nella specie: il servizio di animazione), mentre non configurano un difetto di conformità, rilevante ai sensi dell'art. 43 c. tur., i disservizi che non abbiano inciso in maniera significativa sulla vacanza (2).*

---

(1-2) V. la nota di F. Morandi, a p. 756.

RAGIONI DELLA DECISIONE — Gli attori hanno allegato di avere acquistato, nel luglio-agosto 2018, tramite l'agenzia di viaggi Mister Holiday s.r.l. due pacchetti turistici della durata di una settimana denominati Reef Beef Resort, in Sharm El Sheikh, organizzati dalla s.p.a. Eden Viaggi e che, giunti sul luogo di vacanza, rilevavano una serie di disservizi sì che si vedevano costretti ad invocare il risarcimento dei danni anche non patrimoniali asseritamente subito.

Va, anzitutto, respinta l'eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata dalla s.r.l. Mister Holiday.

Detta eccezione, invero, è sicuramente fondata con riguardo alla sussistenza dei disservizi elencati dall'attore relativi alla fruibilità della vacanza, attenendo pacificamente gli stessi, ai sensi dell'art. 42 c. tur., alla sfera organizzativa e di responsabilità del tour operator.

Ugualmente irrilevante ai fini dell'ascrivibilità all'agenzia venditrice delle doglianze lamentate è la circostanza allegata secondo cui la scelta del pacchetto sarebbe stata "orientata" dall'agenzia stessa, non rilevando in alcun modo agli invocati fini, di per sé, tale assunto, in mancanza di ogni prova e allegazione in ordine al dolo ovvero alla colpa da parte dell'agenzia, valutabile ai sensi dell'art. 1710 c.c., nella prospettazione dell'opzione poi prescelta dagli attori e, comunque, nella condotta dell'agenzia.

Sussiste, invece, la legittimazione passiva nonché la responsabilità della s.r.l. Mister Holiday con riguardo all'omessa informazione, da parte della stessa, delle lamentele degli attori come comunicatele a mezzo "WhatsApp", i cui screenshots non risultano contestati, alla società organizzatrice s.p.a. Eden Viaggi.

L'agenzia convenuta, invero, anziché portare a conoscenza di quest'ultima, come impostole dall'art. 42, comma 2, c. tur., le doglianze degli attori, nulla avendo neanche richiesto di provare a tal fine, si limitava ad invitarli a «chiamare il referente Margo ... parla con lui».

Per quanto attiene ai lamentati disservizi, può senz'altro affermarsi la sussistenza del difetto di conformità con riguardo alla mancanza di animazione, indicata nell'opuscolo informativo in ordine alla quale la s.p.a. Eden Viaggi, nell'affermare erroneamente che non era contrattualmente prevista, ha implicitamente ammesso l'addebito ascritte.

Per quel che riguarda le rimanenti doglianze, relative all'accoglienza, la prima notte, per i signori Indrio-Carone, in una stanza provvisoria, sostituita solo il giorno successivo, alle precarie condi-

zioni igieniche e di manutenzione della struttura, al cattivo funzionamento di alcuni elettrodomestici, alla scarsità o cattive condizioni di ombrelloni e sdraio, non può prescindere, innanzitutto, dalla valutazione che il pacchetto scelto è, con ogni evidenza, avuto anche riguardo al periodo di agosto in cui se ne è usufruito, della serie più economica.

L'importo di circa euro 700,00 a persona (di cui euro 400,00 circa per la sola permanenza nel resort prescelto), comprensivo di tragitto aereo, trasferimento da/per l'aeroporto, polizze assicurative, soggiorno *all inclusive*, compresi acqua, soft drinks, birra e snacks avrebbe dovuto assolutamente evitare, pertanto, l'insorgenza di aspettative di una vacanza, come allegato in atto di citazione «da favola».

È altrettanto evidente che gli attori, che pure hanno sottoscritto nel contratto prodotto di avere ricevuto il materiale informativo, non si siano avvalsi, per denunciare all'organizzatore le ritenute inadempienze, del canale di comunicazione ivi previsto ossia del contatto telefonico all'utenza ivi indicata avendo invece provveduto, per loro stessa ammissione, a darne comunicazione al personale presente nella struttura e, via "WhatsApp", ma in maniera estremamente generica, all'agenzia venditrice.

In ogni caso, a tutto voler concedere in ordine all'avvenuta immediata denuncia dei disservizi poi lamentati, si ritiene, alla luce della documentazione fotografica e video, prodotta dagli stessi attori, che quanto documentato, sebbene evidenzi una generale cattiva manutenzione della struttura e non ottimali condizioni di pulizia sicuramente tali da deludere le proprie personalissime aspettative non possa avere inciso in maniera significativa sulla fruibilità della vacanza ma rifletta unicamente gli standard che, nell'ambito geografico prescelto, i costi sostenuti rendevano lecito attendersi, anche in ragione del generale principio di tolleranza delle lesioni minime (cfr., *ex multis*, Cass. S.U. 26972/2008).

In altri termini, non può parlarsi di un difetto di conformità rilevante ai fini dell'invocata tutela di cui all'art. 43 c. tur., non essendo stato mai denunciato che quanto rinvenuto fosse difforme, in termini di categoria ovvero di servizi turistici forniti, ad esclusione del servizio animazione, da quanto prenotato ed acquistato.

Solo con riguardo a quest'ultima carenza, pertanto, atteso che, in ogni caso, ai sensi dell'art. 42 c. tur., la tempestiva denuncia, sebbene sia valutabile ai sensi degli art. 1175 e 1375 c.c., non rileva ai fini



costitutivi della predetta tutela, si ritiene che, in mancanza di ogni puntuale allegazione in ordine all'importanza assegnata a tale servizio turistico, è possibile unicamente addivenire, ad esclusione di ogni altra domanda, ad una riduzione del prezzo nella misura ritenuta congrua in relazione al costo della vacanza di euro 100,00 per ciascun attore.

Le spese legali, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza nei confronti della s.p.a. Eden Viaggi mentre possono interamente essere compensate nei confronti della s.r.l. Mister Holiday in ragione del quasi nullo apporto causale della pur accertata sua responsabilità nella determinazione del danno lamentato e risultato provato.

\* \* \*

### **Il nuovo contratto di viaggio alla prova della giurisprudenza di merito.**

SOMMARIO — 1. Il fatto. — 2. La prima applicazione della nuova disciplina del contratto di pacchetto turistico. — 3. La responsabilità del venditore per l'omessa tutela degli interessi del viaggiatore. — 4. La responsabilità dell'organizzatore per difetto di conformità. — 5. Alcune considerazioni conclusive.

1. *Il fatto* — Alcuni viaggiatori di ritorno da un viaggio organizzato lamentano di avere sofferto una serie di disservizi a causa dell'inadempimento da parte del tour operator agli obblighi assunti con la stipulazione del contratto avente ad oggetto il pacchetto turistico.

In particolare, gli attori si dolgono dell'assenza di animazione, chiaramente indicata nell'opuscolo informativo, dell'accoglienza relativa alla prima notte, durante la quale sono stati ospitati in una camera provvisoria, e delle precarie condizioni igieniche e di manutenzione della struttura.

A seguito della delusione delle aspettative generate anche dalla promessa di una vacanza "da favola", i viaggiatori chiedono quindi all'organizzatore del pacchetto turistico il risarcimento del danno causato dal difetto di conformità tra le prestazioni promesse ed il servizio offerto.

Anziché rivolgere direttamente all'organizzatore le doglianze per i disservizi lamentati, tuttavia, i viaggiatori si avvalgono della facoltà di trasmettere il reclamo all'agenzia di viaggi intermediaria, confidando sull'obbligo del venditore di informare l'organizzatore.

Omesso ogni intervento da parte dell'agente di viaggi a tutela dell'interesse e dei diritti dei propri clienti, i viaggiatori agiscono nei confronti dell'organizzatore e del venditore, ciascuno secondo le proprie responsabilità, per chiedere il risarcimento del pregiudizio subito, con riferimento tanto al danno patrimoniale, quanto al danno da vacanza rovinata.

2. *La prima applicazione della nuova disciplina del contratto di pacchetto turistico* — La decisione in commento si segnala, anzitutto, perché costituisce a quanto consta il primo esempio giurisprudenziale di applicazione della nuova disciplina del contratto di viaggio dopo il recepimento nel nostro ordinamento della dir. 2015/2302 <sup>(1)</sup>.

Il d.lg. n. 68/2018 ha innovato profondamente le regole in materia di “contratti del turismo organizzato” di cui all’art. 32 e ss. c. tur. <sup>(2)</sup>, intervenendo anche, per quanto ora maggiormente interessa, sulla responsabilità dell’organizzatore e del venditore di pacchetti turistici <sup>(3)</sup>.

Le nuove norme relative ai viaggi organizzati si applicano ai “contratti di pacchetto turistico” (art. 33, comma 1, lett. *d*, c. tur.) ed ai “contratti di intermediazione di viaggio” (art. 50 c. tur.), oltre che ai contratti relativi ai “servizi turistici collegati” (art. 49 c. tur.) <sup>(4)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Si tratta della dir. 2015/2302 del 25 novembre 2015 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, che modifica il reg. (CE) n. 2006/2004 e la dir. 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la dir. 90/314/CEE del Consiglio; tra i contributi che affrontano il tema in generale, cfr. quelli pubblicati in A. FINESSI (a cura di), *La nuova disciplina europea dei contratti di viaggio. La direttiva 2015/2302/UE e le prospettive della sua attuazione nell’ordinamento italiano*, Jovene, Napoli, 2017; 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; F. MORANDI, *The new European regulation of package travel and linked travel arrangements*, in questa *Rivista* 2017, 99; A. ZAMPONE, *Riflessioni sulla dir. (UE) 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici ed ai servizi turistici collegati*, in questa *Rivista* 2018, 1.

<sup>(2)</sup> Il d.lg. 21 maggio 2018 n. 62 è entrato in vigore il 1° luglio 2018, pochi giorni prima della stipulazione del contratto del quale si tratta nella decisione in commento. Per un primo esame della nuova disciplina tra gli altri, si veda A. FINESSI, *La responsabilità del professionista nella nuova disciplina dei contratti di viaggio (d.lgs. 21 maggio 2018, n. 62)*, in *Nuove leggi civili comm.* 2018, 1307; F. MORANDI, *Le nuove regole dell’Unione europea sui pacchetti turistici e i servizi turistici collegati nell’esperienza italiana*, in *Resp. civ. prev.* 2019, 1123 (I parte) e 1422 (II parte); V. CUFFARO (a cura di), *Codice del consumo*, commentario coordinato da A. Barba e A. Barenghi, V ed., Milano, 2019, 1159.

<sup>(3)</sup> Sulla normativa previgente, tra i primi contributi generali, cfr. A. ANTONINI, *Prestazione di servizi turistici e diritti del cliente danneggiato*, in *Riv. dir. civ.*, 1995, II, 391; G. SILINGARDI-F. MORANDI, *La «vendita di pacchetti turistici»*, II ed., Torino, 1998 (I ed. 1996); G. TASSONI, *Il contratto di viaggio*, Milano, 1998; A. FLAMINI, *Viaggi organizzati e tutela del consumatore*, Napoli, 1999; L. ROSSI CARLEO-M. DONA, *Il contratto di viaggio turistico*, Napoli, 2010; G. DE CRISTOFARO, *La disciplina dei contratti aventi ad oggetto “pacchetti turistici” nel “codice del turismo”*, in *Studium Iuris* 2011, 1143 e 1282; F. ROMEO, *Il contratto di viaggio. Tutele specifiche e risarcimento del danno*, Padova, 2011; R. PASQUILI, *La prestazione dell’organizzatore nel contratto di viaggio*, Torino, 2012; A. VENCHIARUTTI, *Viaggi organizzati e tutela del turista*, Padova, 2012.

<sup>(4)</sup> Con riferimento al nuovo “contratto di pacchetto turistico”, non si può che concordare con quanto osservato da G. DE CRISTOFARO, *La nuova disciplina europea*

Anticipando le conclusioni, la decisione in commento adotta una soluzione abbastanza equilibrata dal punto di vista sostanziale e mostra di tenere opportunamente conto delle nuove figure giuridiche introdotte dal legislatore in sede di attuazione della direttiva.

Considerato il comportamento tenuto dai diversi soggetti coinvolti nella vicenda, il bilanciamento dei contrapposti interessi delle parti consente un'applicazione delle regole in larga misura condivisibile, specie in ordine alla responsabilità differenziata del venditore e dell'organizzatore del pacchetto turistico.

3. *La responsabilità del venditore per l'omessa tutela degli interessi del viaggiatore* — Il nuovo art. 50 c. tur. ha indubbiamente il merito di identificare con precisione il rapporto che lega viaggiatore e venditore come un autonomo "contratto di intermediazione di viaggio", formalmente distinto dal "contratto di pacchetto turistico" <sup>(5)</sup>.

Il legislatore ha così chiarito in via definitiva la diversa natura giuridica dei rapporti, tenendo opportunamente separata la posizione dell'organizzatore di viaggi rispetto a quella del venditore di pacchetti turistici o di singoli servizi e regolando in maniera differenziata obblighi e responsabilità <sup>(6)</sup>.

---

*dei contratti di viaggio (dir. 2015/2302/UE) e le prospettive del suo recepimento nell'ordinamento italiano*, in A. FINESSI (a cura di), *La nuova disciplina europea dei contratti di viaggio*, cit., 13, ed in *Nuove leggi civ. comm.* 2017, 1099, secondo cui sarebbe stato opportuno «evitare la pedissequa riproduzione dell'espressione "contratto di pacchetto turistico" (espressione a dire il vero inaccettabile già sul piano della lingua italiana) ed impiegare piuttosto — assai più semplicemente ed efficacemente — la locuzione "contratto di viaggio"».

<sup>(5)</sup> In merito al nuovo regime di responsabilità del venditore di pacchetti turistici si veda, per tutti, F. MORANDI, *Intermediazione e responsabilità nel nuovo contratto di viaggio*, in questo fascicolo, *supra*. In passato, come si accennava, la questione ha formato oggetto di numerose controversie (che sembrano ora destinate a risolversi definitivamente nel senso indicato nel testo), specie in relazione ai criteri di imputazione della responsabilità applicabili all'organizzatore e/o al venditore di pacchetti turistici.

<sup>(6)</sup> Oltre a quando già indicato sopra in nota 5, si veda tra i molti, soprattutto, A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, III ed., Milano, 2015, 144 ss.; M. DEIANA, *Il contratto di turismo organizzato*, in G. SILINGARDI-A. ANTONINI-F. MORANDI (a cura di), *Dai tipi legali ai modelli sociali nella contrattualistica della navigazione, dei trasporti e del turismo*, Milano, 1996, 569; M. CAVALLARO, *La responsabilità dell'intermediario e dell'organizzatore di viaggi nella disciplina della "vendita di pacchetti turistici"*, in *Riv. crit. dir. priv.* 1999, 431; V. CUFFARO-G. TASSONI, *Viaggio [contratto di]*, in *Dig. IV ed., Agg.*, Torino, 2000, 760; L. TULLIO, *La responsabilità dell'organizzatore e dell'intermediario dopo il codice del consumo*, in S. BUSTI-A. SANTUARI (a cura di), *Attività alberghiera e di trasporto nel pacchetto turistico «all inclusive»*, Trento, 2006, 119; ID., *La responsabilità dell'organizzatore e dell'intermediario di viaggi turistici*, in *Studi Bianca*, III, Milano, 2006, 991; P. STANZIONE-A. MUSIO, *I contratti relativi alla fornitura di servizi turistici*,

Fedele alla tradizione giuridica interna <sup>(7)</sup>, con una previsione particolarmente innovativa, il decreto di recepimento della dir. 2015/2302 fornisce anche uno specifico inquadramento giuridico della fattispecie, qualificando il contratto di intermediazione come un sottotipo speciale del contratto di mandato con rappresentanza di cui all'art. 1703 c.c. <sup>(8)</sup>.

La riconducibilità al rapporto di mandato <sup>(9)</sup> comporta anzitutto, ex art. 1719 c.c., che il viaggiatore sia tenuto a somministrare al venditore i

---

in *Trattato Bessone*, XXX, Torino, 2009, 399; S. MAZZAMUTO, *Il contratto di diritto europeo*, Torino, 2012, 431; RUOTOLO, *La responsabilità del tour operator e dell'intermediario*, in S. COGLIANI-M. GOLA-M.A. SANDULLI-R. SANTAGATA (a cura di), *L'ordinamento del mercato turistico*, Torino, 2012, 241; C. TINCANI, *La responsabilità dell'organizzatore di viaggi nell'ultima disciplina nazionale*, in *Riv. it. Dir. tur.* 2012, 5; F. ROMEO, *Pacchetto turistico "all inclusive" e responsabilità del tour operator per i danni causati al turista dal terzo prestatore di servizi*, in *Contratti* 2013, 7; L. AMBROSINI, *Finalità turistica e allocazione del rischio di impossibilità della prestazione*, in *Riv. it. Dir. tur.* 2014, 269; R. CAMPIONE, *I contratti del turismo organizzato*, in *Trattato dei contratti*, a cura di V. Roppo e A.M. Benedetti, 2014, Milano, 474; G p. 237; G. MALGIERI, *Il punto sul danno da vacanza rovinata — certezze, novità, questioni aperte*, in *Danno resp.* 2014, 237; N. SOLDATI, *Responsabilità del tour operator per omissione di informazioni e danno da vacanza rovinata*, in *Riv. it. Dir. tur.* 12/2014, 338; A. VENCHIARUTTI, *I contratti del turismo organizzato nel codice del turismo*, in G. ALPA (a cura di), *I contratti del consumatore*, Milano, 2014, 1171; C. ALVISI, *Il diritto del turismo nell'ordine giuridico del mercato*, Torino, 2015, 174 e 224.

<sup>(7)</sup> In giurisprudenza, per una chiara configurazione del rapporto come contratto di mandato, Cass. 28 novembre 2002 n. 16868, in *Corr. giur.* 2003, 583, con nota di E. GUERINONI, *Penale per la disdetta del viaggio e diritti dell'agenzia intermediaria*, ed in *Dir. tur.* 2003, 349, con nota di A. CORRADO, *Il turista deve rimborsare all'agenzia di viaggi la penale anticipata al tour operator*, nonché Cass. 8 ottobre 2009 n. 21388, in *Riv. it. Dir. tur.* 2011, 71, con nota di F. GANGEMI, *Il doppio mandato del travel agent*; nella giurisprudenza di merito v., soprattutto, Trib. Torino 8 ottobre 2007, in *Dir. tur.* 2008, 159, con nota di TINCANI, *I presupposti della responsabilità dell'intermediario di viaggio*; Trib. Roma, 7 febbraio 2003, in *Dir. tur.* 2003, 353, con nota di A. CORRADO, *op. ult. cit.*; App. Firenze 26 settembre 2001, in *Dir. mar.* 2003, 519, con nota di S. POLLASTRELLI, *Brevi considerazioni sulla configurazione dell'organizzatore e dell'intermediario di viaggio*; Trib. Firenze 25 settembre 2001, *ibidem*, 553.

<sup>(8)</sup> Con estrema chiarezza, cfr. A. ANTONINI, *Prestazione di servizi turistici e diritti del cliente danneggiato*, cit., 391; G. SILINGARDI-F. MORANDI, *La «vendita di pacchetti turistici»*, cit., 128; G. TASSONI, *Il contratto di viaggio*, cit., 225.

<sup>(9)</sup> I formulari di contratto maggiormente diffusi presso gli operatori ripetono lo schema tipico del mandato con rappresentanza, ex art. 1704 c.c., al quale si accompagna la presunzione di onerosità stabilita dall'art. 1709 stesso codice: da ultimo cfr. F. LUCARELLI-F. MORANDI, *Le nuove condizioni generali dei contratti di viaggio*, in *Riv. it. Dir. tur.* 29/2020, 147, nonché, Con riferimento alla disciplina previgente, si veda G. DE NOVA, *Tipico e atipico nei contratti della navigazione, dei trasporti e del turismo*, in questa *Rivista* 1995, 715; Id., *La novella al codice civile in tema di clausole vessatorie e i contratti turistici*, in *Contr.* 1997, 85; A. MUSIO, *Contratti di viaggio e clausole vessatorie*, in *Dir. tur.* 2005, 26; in precedenza, anche M. ARATO, *Le condizioni generali di contratto ed i viaggi turistici organizzati*, in *Riv. giur. circ. trasp.* 1982, 449.

mezzi necessari per l'esecuzione dell'incarico conferito e, qualora l'agente di viaggi assuma l'obbligo verso l'organizzatore del pagamento del corrispettivo e delle penali per l'annullamento del viaggio in forza del contratto di intermediazione, il viaggiatore sia tenuto a rimborsargli i fondi anticipati per provvedere a tali pagamenti <sup>(10)</sup>.

In linea con la soluzione legislativa prospettata, l'art. 44, comma 1, c. tur. stabilisce inoltre che il viaggiatore (mandante) è legittimato a contattare l'organizzatore tramite il venditore (mandatario), indirizzando messaggi, richieste o reclami relativi all'esecuzione del pacchetto <sup>(11)</sup>.

Una significativa novità rispetto alla disciplina previgente è rappresentata da quanto stabilito dall'art. 42, comma 2, c. tur., che consente al viaggiatore di contestare all'organizzatore eventuali difetti di conformità, rilevati durante l'esecuzione di un servizio previsto dal contratto di pacchetto turistico, «direttamente o tramite il venditore».

In sostanza, la previsione legislativa valorizza in maniera significativa il ruolo di mandatario con rappresentanza assunto dal venditore con la stipulazione del contratto di intermediazione, facendone il centro di imputazione degli interessi del viaggiatore nei confronti dell'organizzatore.

All'intermediario di viaggi è attribuito non soltanto l'obbligo di compiere l'attività giuridica prevista dall'incarico ricevuto — di concludere il contratto di pacchetto turistico in nome e per conto del viaggiatore — ma anche il compito di tutelare i diritti del proprio cliente, facendosi suo tramite nei rapporti con il fornitore del viaggio organizzato.

La decisione in commento fa un uso coerente e condivisibile del disposto dell'art. 42, comma 2, c. tur., riconoscendo la possibilità che sia attribuita al venditore del pacchetto turistico una responsabilità diretta verso il viaggiatore per non avere trasmesso all'organizzatore le doglianze presentate nei confronti del servizio offerto.

Il giudicante ha quindi inteso attribuire un certo rilievo all'inadempimento da parte del mandatario, ammettendone la chiamata in giudizio e re-

---

<sup>(10)</sup> In giurisprudenza, sulla questione specifica è intervenuta in maniera definitiva, per tutte, Cass. 20 settembre 2002 n. 16868, *cit.*

<sup>(11)</sup> Ai fini del rispetto dei termini o dei periodi di prescrizione, tuttavia, la data in cui il venditore riceve messaggi, richieste o reclami relativi alle prestazioni fornite dall'organizzatore è considerata la data di ricezione anche per quest'ultimo. Si tratta di una disposizione che male si concilia con l'attribuzione al venditore della qualità di mandatario del viaggiatore e sembra invece riflettere una configurazione della sua posizione analoga a quella dell'organizzatore. Derivata direttamente dalla dir. 2015/2302, la previsione in oggetto risente della diversa struttura dei rapporti tra viaggiatore e venditore adottata in altri Paesi membri dell'Unione Europea, in cui vige un regime di responsabilità solidale tra intermediario e organizzatore del pacchetto turistico: cfr. F. MORANDI, *Le nuove regole dell'Unione europea sui pacchetti turistici e i servizi turistici collegati nell'esperienza italiana*, *cit.*, 1436.

spingendone l'eccezione di difetto di legittimazione passiva, salvo poi escludere il risarcimento del danno per avere il viaggiatore segnalato le asserite inadempienze «via WhatsApp, ma in maniera estremamente generica, all'agenzia venditrice».

4. *La responsabilità dell'organizzatore per difetto di conformità* — Per quanto concerne l'adempimento da parte dell'organizzatore degli obblighi assunti con la stipulazione del contratto di pacchetto turistico, le valutazioni del giudice del merito attengono a due distinti profili di responsabilità<sup>(12)</sup>.

Da parte del giudice del merito si è trattato, anzitutto, di accertare la mancata prestazione di una parte dei servizi previsti dal viaggio organizzato e di valutarne ai fini risarcitori la relativa incidenza sul pacchetto turistico considerato nel suo complesso. Sotto questo profilo è risultato piuttosto agevole dichiarare la responsabilità dell'organizzatore per la carenza dell'attività di animazione, che avrebbe dovuto costituire parte di quanto dedotto in obbligazione al momento della stipula del contratto di viaggio.

Per quanto attiene agli altri addebiti mossi al tour operator, inoltre, il giudice ha riconosciuto come la struttura versasse in uno stato generale di cattiva manutenzione e in condizioni di pulizia non ottimale. Tuttavia, nonostante i disservizi lamentati siano stati «sicuramente tali da deludere le proprie personalissime aspettative», ha ritenuto come la circostanza contestata «non possa avere inciso in maniera significativa sulla fruibilità della vacanza ma rifletta unicamente gli standard che, nell'ambito geografico prescelto, i costi sostenuti rendevano lecito attendersi, anche in ragione del generale principio di tolleranza delle lesioni minime»<sup>(13)</sup>.

---

<sup>(12)</sup> Con riferimento al nuovo regime di responsabilità dell'organizzatore di pacchetti turistici si veda, tra gli altri, A. FINESSI, *La responsabilità del professionista nella nuova disciplina dei contratti di viaggio*, cit., 1307; F. MORANDI, *Le nuove regole dell'Unione europea sui pacchetti turistici e i servizi turistici collegati nell'esperienza italiana*, cit., 1422.

<sup>(13)</sup> La decisione in commento richiama espressamente il principio di diritto enunciato da Cass. SS.UU. 11 novembre 2008 n. 26972, in relazione alla negata risarcibilità dei danni non patrimoniali cc.dd. "bagatellari", ossia quelli futili od irrisori, ovvero causati da condotte prive del requisito della gravità, rilevante specie nei giudizi decisi dal giudice di pace secondo equità. In materia di contratto di viaggio il tema è particolarmente presente nella giurisprudenza riferita al danno da vacanza rovinata: per l'esclusione della pretesa risarcitoria del danneggiato in presenza di un pregiudizio di scarsa importanza o in relazione alle caratteristiche del viaggio si sono pronunciati G. pace Venezia 8 giugno 2000, in questa *Rivista* 2001, 833; Trib. Roma 24 aprile 2002, in *Dir. tur.* 2003, 245, con nota di G. GULLETTA, *Rilevanza della meta del viaggio ai fini della esclusione del risarcimento per danno da vacanza rovinata*; Trib. Torino 21 novembre 2003, *ivi*, 2007, 62, con nota di M. MAZIER, *Risarcimento del danno psichico al turista in assenza del danno da vacanza rovinata*; G. pace Roma 3 giu-

In conclusione, è stato deciso che «non può parlarsi di un difetto di conformità rilevante ai fini dell'invocata tutela di cui all'art. 43 c. tur., non essendo stato mai denunciato che quanto rinvenuto fosse difforme, in termini di categoria ovvero di servizi turistici forniti, ad esclusione del servizio animazione, da quanto prenotato ed acquistato». A prescindere dall'avvenuta o meno tempestiva contestazione dell'inadempimento all'organizzatore<sup>(14)</sup>, il giudice ha quindi accordato agli attori una semplice riduzione del prezzo del pacchetto in una misura considerata congrua in relazione al costo della vacanza.

In realtà, la nuova disciplina del contratto di pacchetto turistico stabilisce anzitutto un generale principio di responsabilità dell'organizzatore per l'inesatta esecuzione dei servizi previsti dal contratto di pacchetto turistico (art. 42, comma 1, c. tur.), attribuendo anche specifico valore all'applicazione del canone di buona fede di cui agli art. 1175 e 1375 c.c.

Il regime di responsabilità dell'organizzatore, poi, è strettamente correlato alla nozione di "difetto di conformità", che l'art. 33, comma 1, lett. p, c. tur. definisce come qualsiasi «inadempimento dei servizi turistici inclusi in un pacchetto» e che il legislatore nazionale opportunamente ha ricondotto al principio generale di responsabilità del debitore sancito dall'art. 1218 c.c.

Ora, giova mettere in rilievo come nella nuova versione del testo si sia rinunciato ad ogni riferimento alla «difformità degli standard qualitativi del servizio promessi o pubblicizzati» ai quali il previgente art. 43, comma 1, seconda parte, c. tur. faceva riferimento come parametro in funzione del quale valutare la sussistenza di un inesatto adempimento da parte dell'organizzatore e del venditore.

---

gno 2005, *ivi* 2006, 245, con nota di A. VENCHIARUTTI, *Disagi nel corso di una vacanza: nessun danno senza inadempimento dell'operatore turistico*; G. pace Roma 18 giugno 2005, *ivi*, 369, con nota di S. MAGNOSI, *La necessaria «capacità di adattamento» del turista esclude il danno da vacanza rovinata*; G. pace Polla 26 settembre 2005, *ivi*, 357, con nota di A. VENCHIARUTTI, *Soddisfazione personale del turista (alla ricerca dell'anima gemella). Luci e ombre nella vicenda del danno da vacanza rovinata*; Trib. Roma 10 novembre 2005, in *Dir. mar.* 2006, 1310; G. pace Roma 25 novembre 2005, *ivi*, 1320, con nota di F. MACRÌ, *Responsabilità dell'agenzia di viaggi e del «tour operator»: un orientamento che si consolida*; Trib. Torino 28 novembre 2005, in *Foro it.* 2006, I, 1952; App. Roma 22 dicembre 2005, in *Dir. tur.* 2007, 38, con nota di P. CARMAGNANI, *Il danno da vacanza rovinata tra «contrattualità dello svago» e «patrimonialità del pregiudizio»*; G. pace Palermo 22 aprile 2008, in *Corr. merito* 2008, 789; G. pace Genova 24 ottobre 2007, in *Dir. tur.* 2008, 35, con nota di S. D'URSO, *Danno da vacanza rovinata e termine per il reclamo di cui all'art. 98 cod. cons.*; Cass. 19 ottobre 2017 n. 24607, in *Foro it.* 2017, I, 3614, con nota di A. PALMIERI; App. Reggio Calabria 4 ottobre 2018 n. 666 e Trib. Roma 2 agosto 2018 n. 16070, in *Riv. it. Dir. tur.* 2019, 186, con nota di C. LEANZA, *Responsabilità dell'organizzatore di viaggio per la mancata fruizione dei servizi turistici offerti*.

<sup>(14)</sup> In maniera corretta il giudicante la ritiene eventualmente rilevante ai sensi degli art. 1175 e 1375 c.c., richiamati dall'art. 42, comma 2, c. tur.

A ben vedere, quindi, senza che ciò tuttavia interferisca più di tanto con la soluzione adottata sotto un profilo di giustizia sostanziale, sotto la rubrica “Riduzione del prezzo e risarcimento dei danni” l’art. 43 c. tur. esplica pienamente la propria valenza anche in relazione al caso di specie.

In primo luogo, il viaggiatore ha diritto a un’adeguata riduzione del prezzo per il periodo durante il quale vi sia stato difetto di conformità, a meno che l’organizzatore dimostri che il difetto sia imputabile al viaggiatore stesso (comma 1). La riduzione del prezzo per la parte di pacchetto turistico non goduta sembra prescindere da ogni valutazione circa l’eventuale inadempimento dell’organizzatore ed ammettere quale causa di esonero dall’obbligazione restitutoria la sola dimostrazione da parte del tour operator che il difetto di conformità sia imputabile al viaggiatore.

In secondo luogo, il viaggiatore ha diritto di ricevere dall’organizzatore, senza ingiustificato ritardo, il risarcimento adeguato per qualunque danno subito in conseguenza di un difetto di conformità (comma 2). Il tour operator può esonerarsi dalla responsabilità soltanto dimostrando che il difetto di conformità sia imputabile al viaggiatore o a un terzo estraneo alla fornitura dei servizi turistici inclusi nel contratto di pacchetto turistico ed sia imprevedibile o inevitabile oppure sia dovuto a circostanze inevitabili e straordinarie (comma 3).

In buona sostanza, in presenza di un difetto di conformità è accordata al viaggiatore una pluralità di rimedi diversi, anche in funzione del fatto che il tour operator inadempiente sia chiamato ad intervenire con un’azione ripristinatoria o sia tenuto ad adottare un provvedimento riparatorio<sup>(15)</sup>. Da un lato, l’organizzatore ha l’obbligo di attivarsi per porre rimedio al difetto di conformità, secondo la stessa logica con cui si riconosce il diritto del committente di chiedere che l’appaltatore elimini a proprie spese le difformità o i vizi dell’opera o del servizio, a norma dell’art. 1668, comma 1, c.c.<sup>(16)</sup>. Dall’altro, il viaggiatore ha diritto a un’adeguata riduzione del prezzo ed al risarcimento dei danni subiti in conseguenza dell’inadempimento da parte del tour operator degli obblighi assunti con la stipulazione del contratto di pacchetto turistico. Resta fermo che l’organizzatore del viaggio non è tenuto a porre rimedio al difetto di conformità nei soli casi in cui l’esatto adem-

---

<sup>(15)</sup> Per la configurazione di una graduazione gerarchia tra interventi riparatori e rimedi secondari, nel caso in cui l’adempimento successivo risulti impossibile o eccessivamente oneroso, cfr. G. GRISI-S. MAZZAMUTO, *Diritto del turismo*, II ed., Torino, 2018, 209; A. FINESI, *La responsabilità del professionista nella nuova disciplina dei contratti di viaggio*, cit., 1332.

<sup>(16)</sup> La qualificazione del contratto di viaggio (ora, *rectius*, contratto di pacchetto turistico) come appalto di servizi, proposta da G. SILINGARDI-F. MORANDI, *La «vendita di pacchetti turistici»*, cit., 128, ha trovato largo accoglimento in dottrina e legittima pienamente il parallelismo con la disciplina degli art. 1655 e ss. c.c.



pimento (o la soluzione rimediale alternativa) risulti impossibile o eccessivamente oneroso, dovendo quest'ultima ipotesi essere apprezzata in base all'entità del difetto di conformità ed al valore dei servizi turistici interessati <sup>(17)</sup>.

In altri termini, la disciplina in oggetto ripete lo schema della riduzione del prezzo nella vendita di beni di consumo, di cui all'art. 1492 c.c., così che non sembra revocabile in dubbio l'ammissibilità del cumulo del rimedio della riduzione del prezzo con il diritto del viaggiatore al risarcimento del danno. A fronte della mancata dimostrazione di una causa di esonero e dell'accertata responsabilità dell'organizzatore, avrebbe dovuto essere riconosciuto quindi al viaggiatore anche il diritto al risarcimento del danno subito a fronte di un difetto di conformità che si configuri a tutti gli effetti come un inadempimento contrattuale.

5. *Alcune considerazioni conclusive* — In definitiva, alla prima prova della giurisprudenza di merito la nuova disciplina dei contratti del turismo organizzato mostra una significativa tenuta e si presenta sostanzialmente adeguata ad assolvere il compito affidatole dal legislatore dell'Unione europea con l'adozione della dir. 2015/2302 <sup>(18)</sup>.

Alcune delle soluzioni maggiormente innovative introdotte dal d.lg. n. 68/2018 hanno trovato applicazione immediata in relazione a fattispecie ricorrenti e piuttosto comuni nella prassi degli operatori e nell'esperienza dei viaggiatori, come quelle a cui si riferiscono le doglianze lamentate dagli attori nella procedura in oggetto.

Tra queste, in particolare, la figura della "riduzione del prezzo" (art. 43, comma 1, c. tur.) a fronte di un "difetto di conformità" (art. 33, comma 1, lett. p, stesso codice) derivante dall'inadempimento dei servizi di viaggio inclusi in un pacchetto turistico.

La decisione in commento si è avvantaggiata anche della maggiore chiarezza nella distinzione delle posizioni debitorie di venditore e organizzatore del viaggio, in dipendenza di una nuova qualificazione espressa del contratto di intermediazione come mandato con rappresentanza, formalmente di-

---

<sup>(17)</sup> Il legislatore italiano ha riferito l'impossibilità non già alla rimediabilità del difetto di conformità, quanto invece all'esecuzione delle prestazioni dedotte in obbligazione, circoscrivendo l'ambito di operatività della fattispecie rimediale. così A. FINETTI, *La responsabilità del professionista nella nuova disciplina dei contratti di viaggio*, cit., 1334 s.

<sup>(18)</sup> Nel codice del turismo sono stati recepiti in maniera attenta e rigorosa i contenuti della direttiva e, anche attraverso un ampio ricorso all'applicazione del canone di buona fede nell'interpretazione e nell'esecuzione del contratto, si è assicurato un equilibrato bilanciamento degli interessi delle parti coinvolte, riconducendo le diverse fattispecie nell'alveo dei principi generali in materia di obbligazioni e contratti.

stinto dal contratto di pacchetto turistico riconducibile invece all'appalto di servizi.

La nuova regolamentazione dei contratti di pacchetto turistico e dei servizi turistici collegati è ora chiamata a misurarsi più profondamente con la realtà dei traffici commerciali, in ambito nazionale e nel contesto dell'Unione europea anzitutto, oltre che a livello internazionale.

Le difficoltà recentemente incontrate nella gestione delle cancellazioni, dei rimborsi e delle riprotezioni in occasione della pandemia di Covid-19, anche in relazione ai deboli effetti sul mercato turistico della decretazione di urgenza adottata dal Governo italiano e dalle autorità di altri Stati membri dell'Unione europea, costituiscono infatti un preoccupante segnale di allarme circa il livello di efficacia e il grado di effettività realmente conseguito dalle nuove norme <sup>(19)</sup>.

Dall'applicazione delle nuove regole potranno derivare indicazioni utili per valutare gli effetti concreti della nuova disciplina sui diritti dei viaggiatori e sulla responsabilità di professionisti, organizzatori e venditori, anche in termini di armonizzazione del mercato interno e di rafforzamento della certezza giuridica per tutti gli attori del sistema.

FRANCESCO MORANDI

---

<sup>(19)</sup> Con riferimento alle complesse questioni giuridiche determinate dagli effetti della pandemia di Covid-19 sull'ordinamento e sul mercato del turismo cfr., per tutti, i contributi raccolti da F. MORANDI, *Il diritto del turismo affronta il COVID-19*, numero speciale della *Riv. it. Dir. tur.*, 30/2020.



**HIGH COURT OF JUSTICE**  
**QUEEN'S BENCH DIVISION 31 LUGLIO 2019**

Margaret Obi, Lionel Stride, Jack Harding  
*Carmelo Labbadia Claimant c. Alitalia (Società Aerea Italiana s.p.a)*

**Trasporto di persone - Trasporto aereo - Convenzione di Montreal - Responsabilità dei vettori aerei in caso di incidente - Nozione di incidente [evento] - Danni al passeggero nel corso dello sbarco.**



RIASSUNTO DEI FATTI — Il giorno 5 febbraio 2015 l'attore si imbarcò su un volo con partenza dall'aeroporto di Heathrow (Regno Unito) con destinazione l'aeroporto di Milano Linate. Al momento dell'arrivo presso l'aeroporto di destinazione le condizioni meteo risultarono particolarmente sfavorevoli (neve, freddo e gelo). Al momento dello sbarco (con scala di sbarco non munita di copertura) l'attore scivolò urtando contro la scala e subendo lesioni alla testa, alla spalla e al bacino. L'attore, pertanto, ricorreva presso il giudice inglese per ottenere il ristoro dei danni patiti.

*Nel caso di danno alla persona del passeggero caduto rovinosamente durante le operazioni di discesa dalla scala impiegata per lo sbarco dall'aeromobile resa scivolosa da uno strato compatto di neve, la decisione del vettore di impiegare una scala priva di capote in concomitanza di condizioni di tempo nevoso sull'aeroporto di destinazione, qualora rappresenti un atto incoerente con il manuale operativo aeroportuale, costituisce una anomalia del servizio di trasporto e, dal punto di vista del passeggero danneggiato, un evento inusuale, inaspettato e esterno avente le caratteristiche della nozione di «accident» contemplata quale presupposto dell'azione di responsabilità nell'art. 17 della Convenzione di Montreal del 1999 sul trasporto aereo internazionale <sup>(1)</sup>.*

ANALYSIS 38. — Although I was helpfully referred to various English and foreign authorities the key issue is whether the Claimant's

---

<sup>(1)</sup> V. la nota di R. Lobianco, a p. 771.

fall from the aircraft stairs constituted an «accident». The word «accident» is to be given a natural but flexible and purposive meaning in its context and as predicted by O'Connor J in *Saks*, there will be cases at the borderline between accident and no accident. It is well-established that although the decisions of other courts are likely to be of assistance, the weight to be attached to these decisions will depend on the standing of the court and the quality of analysis. In particular as stated by Lord Scott in the *DVT* case: «...the balance struck by the Convention between the interests of passengers and the interest of the airlines ought not to be distorted by a judicial approach to interpretation in a particular case designed to reflect the merits of that case».

39. — The essential components of an «accident» can be determined by considering the following questions: (i) Was there an event? (ii) If so, was the event unusual, unexpected or untoward from the Claimant's perspective (iii) Was the event external to the Claimant?

40. — As stated above Mr Stride's written submissions were refined during his oral

submissions. To the extent that his written submission implied that the «distinct event» was the presence of snow and ice and/or the fact that the Claimant had slipped on snow or ice, he resiled from that position. He was right to do so. There was a chain of causes which led to the Claimant's injuries. The links in that chain are set out in my findings of fact culminating in the Claimant slipping on the aircraft stairs due to the presence of snow and/or compacted snow. The poor weather conditions from 9.20 onwards on 5 February 2015 and at the point that the Claimant exited the aircraft was simply a «state of affairs». In any event, there is nothing unexpected or unusual about adverse weather in Milan during the month of February. According to the meteorological data the most common forms of precipitation throughout the winter season (November to February) are light rain, moderate rain and thunderstorms but there is a 9% average chance of snow. Mr Stride invited me to take into account the 5% chance of snow in February but in my view that would be too restrictive. The meteorological data is at best a guide and merely supports the well-known fact that although weather by its very nature is variable and, as a consequence unpredictable, there is a greater chance of snow in winter than at any other time.

41. — The use of aircraft stairs without a canopy is a different matter. There was no dispute that aircraft stairs were always used at

Milan airport for the disembarkation of passengers. These stairs conformed to the technical specifications for safety required by the aeronautical regulations and by the national and community regulations for the protection of health and safety of passengers and airport personnel. There was no evidence that the stairs were defective in any way. As the passengers prepared to disembark, they may or may not have been forewarned that it was snowing. The Claimant could not recall any such warning, but in any event, inaction could not, in and of itself, be properly characterised as an event and Mr Stride did not suggest that the failure to warn of a potential risk could constitute a relevant event. However, the use of the stairs without a canopy was not a non-event. It required a positive decision on the part of the airport personnel to use stairs either with or without a canopy. This decision involved a series of actions and omissions culminating in the aircraft stairs being aligned to the aircraft and the authority being given for the passengers to disembark.

This was an event. According to the evidence of Mr Tosseli in bad weather stairs with

a canopy should be used «where possible». On occasions when canopied stairs are not available, for whatever reason, in accordance with the airport's operating manual policy, prior to authorising passengers to disembark, the stairs should be free from the

accumulation of snow or ice. On 5 February 2015 at 10.30am the stairs were not free

from contamination. Mr Harding suggested that the stairs may have been cleared but as the snow was continuing to fall it was an on-going «state of affairs». It is unnecessary for me to consider what the situation would be in the event of continuing snow in such circumstances because I am satisfied that the snow had not been cleared. At the time the Claimant disembarked the snow had compacted and unsurprisingly the flat surface had become slippery. Only two or three people had disembarked from the aircraft ahead of the Claimant. In my judgment, had the aircraft stairs been free from snow at the point that the first passenger disembarked it is unlikely to have become compacted with snow by the time the Claimant disembarked a relatively short period later. The use of the uncovered stairs at the point of disembarkation did not comply with the airports operating manual and was therefore not the «normal operation of the aircraft». The event was not mere

inertia or inaction. It was an event involving a combination of acts and omissions.

42. — The event was unusual from the point of view of the Claimant. He was a frequent flyer and had never experienced having to descend aircraft stairs at the airport without a canopy and reasonably anticipated that the stairs would be free from compacted snow. Of course, there are inherent risks in disembarking from aircraft stairs with luggage. The Claimant may have anticipated that aircraft stairs exposed to the elements would be wet from precipitation, but he had no reason to expect that the stairs would be slippery due to compacted snow. Therefore, the event was unexpected and unforeseen from his perspective. The event was also external to the Claimant.

#### Exoneration

43. — Mr Harding submitted that if liability is established the Claimant should be held to be partly responsible under Article 20. He contended that although the Claimant knew that it was snowing and that the steps may be slippery, he did not immediately reach for the handrail, which would have reduced the risk of a fall. Mr Harding invited me to conclude that the Claimant did not take proper care of his own safety and that as a consequence a reduction should be made to any damages awarded. Mr Stride submitted that there should be no reduction for contributory negligence.

44. — In my judgment the Claimant was not the author of his own misfortune. He did nothing other than descend the disembarkation steps on the instruction of the Defendant. There is no basis for a finding of contributory negligence.

#### Conclusion

45. — The Claimant's fall was directly caused by acts and omissions by airport personnel which was an unusual or unexpected event and external to him. It was not a reaction to the normal operation of the aircraft or an immutable state of affairs. I am satisfied that the Claimant sustained his injuries as a result of an accident within the meaning of Article 17 of the Convention.

46. — In my view this decision is not inconsistent with the decisions in Cannon, Vanderwall and Chendrimada for the reasons articulated by Mr Stride during his oral submissions.

### **I presupposti necessari ai fini del riconoscimento della responsabilità del vettore in caso di lesioni al passeggero. La nozione di incidente.**

Le due sentenze, che si vanno ad annotare unitariamente alla luce della tematica affine sulla quale si pronunciano, consentono di tracciare un quadro chiaro e dettagliato circa la disciplina sulla responsabilità del vettore nell'evenienza di lesioni alla persona del passeggero. Trattasi di una tematica che ha visto il succedersi nel tempo di numerosi pronunciamenti derivanti dalle Corti dei paesi aderenti alla Convenzione di Montreal del 1999 per l'unificazione di alcune regole relative al trasporto aereo internazionale, disciplinante, per l'appunto, la materia *de qua*.

La stessa Convenzione ha sostituito la precedente Convenzione di Varsavia del 1929 allocando parte della disciplina sulla responsabilità del vettore per sinistri alla persona del passeggero negli articoli 17, 20 e 21, rispettivamente regolanti i presupposti per l'insorgere della responsabilità del vettore, le cause di esonero dello stesso, e la regolazione del c.d. doppio livello di responsabilità <sup>(1)</sup>.

Va inoltre ricordato come la normativa internazionale trovi applicazione nell'ambito dell'Unione Europea a far data dal 28 giugno 2004 in forza del reg. (CE) n. 2027/1997 del 9 ottobre 1997, modificato dal reg. (CE) n. 889/2002 del 13 maggio 2002, con il quale peraltro il legislatore eurounitario ha inteso estendere la disciplina in esso contenuta agli Stati membri che non avevano ancora recepito la normativa internazionale <sup>(2)</sup>. Un tanto consente di sottolineare come la Corte di Giustizia sia competente a pronunciarsi circa eventuali questioni interpretative afferenti il dettato normativo della Convenzione <sup>(3)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Trattasi com'è noto di un regime introdotto dalla Convenzione di Montreal del 1999 in forza del quale il vettore risponde per i sinistri alla persona del passeggero per la parte del danno non eccedente i 113.000 diritti speciali di prelievo senza possibilità di provare l'assenza di colpa, mentre per la parte eccedente può liberarsi dall'obbligo di risarcimento dando la prova che il danno non deriva da colpa propria o dei propri dipendenti e preposti, ovvero deriva unicamente dalla colpa di un terzo; sul punto più approfonditamente A. ANTONINI, *La responsabilità del vettore aereo di persone nel trasporto nazionale e in quello internazionale*, in *Resp. civ. e prev.* 2001, 1108; M. GRIGOLI, *La tutela delle vittime degli incidenti aerei nella più recente evoluzione di diritto comunitario e uniforme*, in *Giust. civ.* 2000, 363.

<sup>(2)</sup> Cfr. M. BRIGNARDELLO, *I diritti dei passeggeri nel trasporto marittimo e nelle altre modalità: uniformità e differenze*, in *Dir. mar.* 2012, 786 ss.; B. FERRER TAPIA, *El contrato de transporte aéreo de pasajeros. Sujetos, estatuto y responsabilidad*, 2013, 165 ss.

<sup>(3)</sup> Con particolare riguardo alla sentenza in commento giova segnalare come si tratti del primo pronunciamento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea sull'interpretazione della nozione di incidente; così l'avvocato generale Henrik Saugmandsgaard Øe nelle sue conclusioni, in <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TEXT/PDF/?uri=CELEX:62018CC0532>.



Pronunciamento, quello della Corte europea, che deve necessariamente declinarsi, trattandosi di interpretazione di un trattato internazionale, alla luce e tenendo conto dei principi stabiliti dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969. Segnatamente, viene in rilievo quanto stabilito dall'art. 31 della Convenzione allorché lo stesso impone di interpretare le norme dei trattati in buona fede e alla luce del senso comune da attribuire ai suoi termini, nel loro contesto e alla luce del suo oggetto e del suo scopo. Parimenti, ai fini dell'interpretazione della Convenzione vi è da rilevare come le Corti siano tenute, onde garantire un buon grado di uniformità nell'applicazione della stessa, ad avere riguardo ai pronunciamenti in materia derivanti dalle altre Corti. Un tanto appare senz'altro più agevole da accettare negli stati ove vige il sistema di *Common law*, risultando viceversa meno ricorrente e scontato negli stati di *Civil law* ove in ogni caso appare opportuno, proprio per l'esigenza suesposta, che le Corti osservino particolare attenzione ai pronunciamenti precedenti e giustificino puntualmente eventuali approdi differenti in sede di motivazione <sup>(4)</sup>.

È bene inoltre ricordare, con specifico riferimento alla Convenzione di Montreal del 1999, come uno dei principali obiettivi dei redattori fu quello di conservare inalterata la giurisprudenza formatasi nell'interpretazione e applicazione della precedente Convenzione; conseguenza di ciò, fu la decisione di non procedere con la definizione di alcune nozioni sulle quali vi era stata divergenza di vedute, conservando in ogni caso gli stessi termini nel nuovo trattato (sforniti di definizione) e lasciando alla giurisprudenza uniforme sviluppatasi durante la vigenza della Convenzione di Varsavia e a quella successiva, il compito di enucleare i concetti fondamentali in esse contenuti.

Come si accennerà più oltre, la Corte di cassazione italiana ha ritenuto, in una sua pronuncia relativamente recente, di tenere conto, nel procedere ad un inquadramento della definizione di sinistro, proprio delle pronunce giurisprudenziali derivanti dalle Corti degli stati contraenti nella vigenza della Convenzione di Varsavia <sup>(5)</sup>.

Proprio sulla scorta di tali considerazioni si inserisce l'investigazione sull'art. 17 della Convenzione di Montreal del '99, oggetto principale delle due pronunce in commento; articolo che, invero, è stato trasposto integral-

---

<sup>(4)</sup> Cfr. sul punto S.M. CARBONE, *Contratto di trasporto marittimo di cose*, Milano 2010, 48 ss., ove l'Autore ricorda come «la disciplina di diritto uniforme deve essere applicata secondo parametri tali da sottrarre i rapporti in essa contemplati alla valutazione unilaterale dei vari ordinamenti nazionali per favorire soluzioni accettabili nell'ambito dei vari stati»; F. BERLINGIERI, *The need of uniformity in contracts for carriage by sea*, in *Dir. mar.* 1976, 1; A. PESCE, *Criterio di specialità ed interpretazione sistematica del diritto uniforme*, in *Contratti* 1997, 186.

<sup>(5)</sup> Cfr. Cass. 14 luglio 2015 n. 14666, sulla quale si segnala il commento di L. SECCHIARIOLI, in *Dir. mar.* 2015, 588.

mente e senza sostanziali modifiche dalla Convenzione di Varsavia a quella di Montreal <sup>(6)</sup>.

In particolare, le due convenzioni (nelle lingue ufficiali inglese e francese) riportano entrambe, all'art. 17, sebbene con un articolato che poi va a differenziarsi nel secondo comma, come il vettore possa ritenersi responsabile per i danni subiti in caso di morte o lesioni personali dal passeggero, laddove le stesse siano conseguenza di un incidente verificatosi a bordo del veicolo ovvero durante le operazioni di imbarco e/o sbarco <sup>(7)</sup>.

Vi è da dire che, come si accennerà brevemente più oltre, la versione italiana delle Convenzione abbia avuto sorte meno felice rispetto alle versioni ufficiali, facendo ricorso non già al termine incidente ma traducendo quest'ultimo con il diverso termine di evento, circostanza quest'ultima, che ha appassionato i commentatori portandoli a sviluppare differenti considerazioni di cui si accennerà più oltre, sino ad un pronunciamento chiarificatore da parte della Corte di cassazione italiana <sup>(8)</sup>.

Ebbene, venendo ora all'analisi dei due pronunciamenti vi è subito da dire come gli stessi, sebbene vertenti ambedue su questioni attinenti la re-

---

<sup>(6)</sup> Sulla Convenzione cfr. M.M. COMENALE PINTO, *La nuova disciplina del trasporto aereo internazionale*, in *Dir. tur.* 2004, 5 ss.; M.G. SARMIENTO GARCIA, *Estructura de la responsabilidad del transportador aereo en el Convenio de Montreal de 1999*, in *Dir. trasp.* 2004, 687 ss.; A. ANTONINI, *La responsabilità del vettore aereo per il trasporto di persone e cose nella più recente evoluzione normativa: Protocolli di Montreal, Varsavia — Montreal, Regolamento comunitario*, in *La nuova disciplina del trasporto aereo*, Messina, 2000, 137 ss.; A. ZAMPONE, *Le nuove norme sulla responsabilità del vettore nel trasporto aereo internazionale di passeggeri*, in *Dir. trasp.* 2000, 7; O. CACHARD, *Le transport international aérien de passagers*, 2016, 19; P.S. DEMPSEY, R.S. JAKHU, *Routledge Handbook of Public Aviation Law*, 2016, 144; F. ROSSI DAL POZZO, *Servizi di trasporto aereo e diritto dei singoli nella disciplina comunitaria*, 2008, 157.

<sup>(7)</sup> Testo della Convenzione di Varsavia: «*The carrier is liable for damage sustained in the event of the death or wounding of a passenger or any other bodily injury suffered by a passenger, if the accident which caused the damage so sustained took place on board the aircraft or in the course of any of the operations of embarking or disembarking*»; di seguito il testo della Convenzione di Montreal del 1999 «*The carrier is liable for damage sustained in case of death or bodily injury of a passenger upon condition only that the accident which caused the death or injury took place on board the aircraft or in the course of any of the operations of embarking or disembarking*»; così infine la versione italiana «Il vettore è responsabile del danno derivante dalla morte o dalla lesione personale subita dal passeggero per il fatto stesso che l'evento che ha causato la morte o la lesione si è prodotto a bordo dell'aeromobile o nel corso di una qualsiasi delle operazioni di imbarco o di sbarco».

<sup>(8)</sup> Cfr. M. COCCA, *La responsabilità del vettore aereo per lesioni al passeggero: sulla nozione di accident e sulla ripartizione dell'onere della prova — The air carrier's liability for passenger injury: about the notion of the term accident and the distribution of the burden of proof*, in *Dir. trasp.* 2017, 539; P.S. DEMPSEY, *Accidents & Injuries in International Air Law: The Clash of the Titans*, *Korean Journal of International Law*, 2009, 235 ss.

sponsabilità del vettore, concentrino la loro attenzione su profili parzialmente differenti.

La pronuncia dell'High court of justice appunta la disamina, senz'altro sulla nozione di incidente, soffermandosi però con maggiore intensità sui profili di responsabilità ed in particolare sull'imperizia da parte del personale aeroportuale italiano nel non garantire, contrariamente a quanto previsto dalle linee guida dell'aeroporto stesso, la pulizia della scala per la discesa. La sentenza, ripercorrendo la vicenda fattuale, sottolinea come a causa delle condizioni metereologiche presenti al momento dello sbarco presso l'aeroporto di Milano Linate, si fosse creato uno strato di neve ghiacciata non rimossa dagli addetti alla sicurezza.

Pertanto, il mancato utilizzo di una scaletta d'imbarco con copertura, unitamente alla mancata rimozione dello strato di neve ghiacciata, in violazione delle norme e dei manuali operativi dell'aeroporto, ha contribuito a cagionare le lesioni del passeggero in seguito allo scivolamento dello stesso. Giova rilevare come la Corte, dopo aver osservato come non vi siano stati significativi contributi causali da parte del passeggero (disattenzione) che avrebbero potuto condurre ad un esonero parziale o totale di responsabilità del vettore<sup>(9)</sup>, va ad aderire a quel filone che riconosce nelle condotte omissive di preposti del vettore possibili elementi per l'insorgere di responsabilità in capo al vettore<sup>(10)</sup>.

La pronuncia della Corte di giustizia viceversa vede appuntarsi non già l'attenzione sui profili di responsabilità quanto sulla nozione stessa di incidente. Vi è da dire come un tanto derivi dalla differente conformazione dei giudicati inglese ed europeo; il primo portato anche a sviscerare le vicende fattuali, il secondo concentrato massimamente sull'opera interpretativa delle norme europee ed in questo caso internazionali.

---

<sup>(9)</sup> Cfr. A. ANTONINI, *La responsabilità del vettore aereo di persone nel trasporto nazionale e in quello internazionale*, in *Resp. civ. e prev.* 2001, 1108, che sotto il profilo del contributo causale del danneggiato così sottolinea la diversa sensibilità tra i regimi di *civil* e *common law*: «Costituisce inoltre fattore esonerativo, totale o parziale, di cui può beneficiare il vettore, la colpa esclusiva o concorrente del soggetto leso (art. 21 Conv. Varsavia; art. 21, paragrafo 1, Conv. Varsavia come modificata dal Prot. dell'Aja e da quello n. 4 di Montreal; art. 1227 c.c.): tale colpa esclude la responsabilità del vettore se ha rappresentato la causa esclusiva del danno, e la diminuisce (nel senso che riduce proporzionalmente l'entità del risarcimento) se ne ha rappresentato una concausa. Si tratta della c.d. *contributory negligence*, la cui efficacia in ordine al risarcimento del danno non desta problemi negli ordinamenti di *civil law*, per i quali è pacifico che il contributo causale del danneggiato riduce l'entità del risarcimento; ne desta, viceversa, negli ordinamenti di *common law*, informati al diverso principio della causa proxima, ai sensi del quale il soggetto, cui si riferisce la causa "più vicina" del danno, ne risponde in misura integrale, anche se alla sua produzione hanno concorso altre cause; sicché, ad evitare che potesse affermarsi una interpretazione secondo cui il contributo causale del danneggiato restasse irrilevante quanto al danno da risarcire, è stata introdotta e poi conservata nella normativa internazionale uniforme la disposizione riferita».

<sup>(10)</sup> S.D. MURPHY, *United States Practice in International Law*: 2, 2004, 8 ss.

Vi è da segnalare come sulla nozione di incidente si siano affacciate nel corso del tempo, diverse opinioni dottrinali e giurisprudenziali <sup>(11)</sup>, numerose delle quali hanno associato la risarcibilità del danno alla circostanza che il sinistro si fosse verificato non già unicamente a bordo del veicolo ma, al contempo, che lo stesso fosse diretta conseguenza dell'impiego dall'aeromobile, delle operazioni di volo e dello stato dello stesso.

La dottrina e la giurisprudenza angloamericane hanno affrontato diffusamente la tematica andando nel corso del tempo a definire un quadro sostanzialmente chiaro e condiviso a più riprese in pronunciamenti successivi dalle altre Corti dei paesi contraenti <sup>(12)</sup>. Segnatamente, viene in rilievo la sentenza della Corte suprema degli Stati Uniti nel caso *Air France c. Saks* <sup>(13)</sup>, laddove il giudice statunitense, dopo aver precisato come il termine «*accident*» non debba essere accostato al termine «*event*» poiché quest'ultimo non corrisponde all'accadimento, bensì consiste nella conseguenza causale dello stesso, ha concluso definendo la nozione di incidente come un fatto «esterno al danneggiato, inusuale e inatteso rispetto alle normali condizioni di operatività del trasporto aereo» <sup>(14)</sup>.

A questo approdo hanno fatto seguito altri pronunciamenti che si sono mantenuti nel solco della pronuncia *Saks* dando luogo ad un orientamento che si è consolidato altresì presso le Corti degli altri stati contraenti tra i quali deve registrarsi l'arresto della Corte di cassazione n. 14666/2015 <sup>(15)</sup>.

---

<sup>(11)</sup> Cfr. M.L. DE GONZALO, *The international regime of carriage of passengers*, in *Dir. Comm. Inter.* 2014, 673; M.M. COMENALE PINTO, *Nozione di 'incidente' e condotte omissive del vettore e dei suoi preposti nel trasporto aereo internazionale di persone*, nota a Supreme Court of the United States 24 febbraio 2004 Usa, in *Dir. trasp.* 2006, 609; G. PRUNEDDU, *Spunti in tema di incidente nel trasporto aereo di persone*, nota a App. Torino, sez. I, 4 luglio 2011 n. 990, in *Riv. dir. nav.* 2012, 346; E. CARGNIEL, *Trombosi nel trasporto aereo: nesso di causalità e nozione di incidente*, nota a Trib. Busto Arsizio 24 marzo 2009, in *Dir. trasp.* 2010, 459.

<sup>(12)</sup> «An accident has been defined as an unexpected and sudden event that takes place without foresight. The occurrence on board the aircraft must be unusual or unexpected. Accidents, under the Convention, have been held to include out-of-the-ordinary, unanticipated incidents "beyond the normal and preferred mode of operation for the flight," including crashes, severe turbulence, or hijacking, but not including a fainting spell, loss of hearing resulting from routine pressurization, or other internal infirmity of the passenger», così P.S. DEMPSEY, R. HARDAWAY, W. THOMS, in *2 Aviation Law & Regulation*, 1993.

<sup>(13)</sup> K.M. NUT, *Air France v. Saks: An Accidental Interpretation of the Warsaw Convention*, in *American University International Law Review*, 1986, 195 ss.

<sup>(14)</sup> Cfr. sul punto, G.N. TOMPKINS, *Liability Rules Applicable to International Air Transportation as Developed by the Courts in the United States: From Warsaw 1929 to Montreal 1999*, 2010, 154.

<sup>(15)</sup> Cfr. ancora L. SECCHIARIOLI, *La corte di cassazione, sez. III, 14 luglio 2015, n. 14666 qualifica il concetto di "evento" — "accident" di cui all'art. 17, primo comma, del-*

Con tale pronunciamento, che qui si evidenzia per una sostanziale sovrapposizione nelle vicende fattuali con la pronuncia della High court of justice, la Corte italiana, in un caso di caduta del passeggero dai gradini della scaletta annessa al portellone durante le operazioni di sbarco a causa della pioggia battente con conseguente scivolosità, ha rigettato definitivamente il ricorso del passeggero rappresentando come il contributo causale recato da quest'ultimo abbia integrato la clausola di esonero del vettore da responsabilità prevista dall'art. 20 della Convenzione.

La Corte di cassazione ha in particolare rilevato come il giudice di merito avesse svolto un apprezzamento congruamente motivato, e quindi non censurabile in sede di legittimità, allorché aveva osservato come «all'esito di un puntuale esame delle risultanze della compiuta istruttoria riguardanti, segnatamente, le caratteristiche della scaletta utilizzata per la discesa dal velivolo e le condizioni metereologiche al momento dello sbarco non solo non risultava che l'infortunio del passeggero era avvenuto in un contesto di anomalia operativa ed era quindi dipeso da un fattore esterno al suo comportamento, ma che sussistevano elementi che inducevano a ritenerlo determinato da una disattenzione dell'attore medesimo».

Ad approdi simili è giunta anche parte della dottrina italiana allineandosi in buona sostanza ai risultati ermeneutici internazionali. Alcuni autori hanno tuttavia posto in rilievo come la nozione di incidente non debba prestarsi ad una eccessiva rigidità definitoria onde evitare di restare prigionieri di aprioristiche definizioni<sup>(16)</sup>; altri commentatori hanno sottolineato come, proprio sulla scorta della sentenza *Air France c. Saks* l'«*accident*» debba consistere in un evento che non discenda dalle eventuali pregresse condizioni della salute del passeggero<sup>(17)</sup>. Parimenti è stato rimarcato come molte pronunce abbiano posto l'accento su un ulteriore requisito necessario al di là dei presupposti finora elencati onde integrare il concetto di incidente. Trattasi in particolare di un elemento che consente di circoscrivere la nozione di incidente a quelle situazioni in cui si sia realizzato un rischio tipico del trasporto aereo, derivante dal suo stato o dal suo funzionamento, ovvero da un dispositivo tecnico aeronautico impiegato nelle operazioni di imbarco o sbarco.

Infine, a completare il quadro nozionistico sinora tracciato sono intervenute alcune pronunce, tese a chiarire il grado di incisività di alcune condotte omissive ai fini dell'integrazione del concetto di incidente. A fronte di

---

la *convenzione di Montreal del 1999. Aggiornamento giurisprudenziale*, in *Dir. mar.* 2015, 588.

<sup>(16)</sup> Cfr. L. TULLIO, M. DEIANA, *Codice dei trasporti*, 2011, 948.

<sup>(17)</sup> M.M. COMENALE PINTO, *Nozione di «incidente» e condotte omissive del vettore e dei suoi preposti nel trasporto aereo internazionale di persone*, in *Dir. trasp.* 2006, 603.

un'iniziale contrarietà di alcune Corti nel valorizzare la condotta omissiva quale elemento di responsabilizzazione dei vettori, successivamente vi sono stati interventi di diverso avviso che hanno ritenuto che anche la condotta omissiva, ad esempio dei membri dell'equipaggio, potesse condurre il vettore a dover rispondere dei danni che tale condotta avesse recato al passeggero.

Viene qui in rilievo la pronuncia *Olympic Airways v. Husain* nella quale un passeggero, con problematiche sanitarie legate a crisi anafilattiche ricorrenti e sensibilità al fumo passivo, decedeva a seguito dell'esposizione prolungata al fumo stesso dopo aver richiesto più volte all'equipaggio, senza esito, di essere collocato presso altri posti a sedere. La Corte statunitense ha riconosciuto come anche condotte omissive da parte di preposti del vettore rientrano nella nozione di «*accident*», qualora il rifiuto inusuale di prestare assistenza al passeggero risulti parte della catena causale determinante la lesione<sup>(18)</sup>.

Ebbene, la sentenza della High court of justice in commento ripercorre in buona sostanza l'elaborazione giurisprudenziale e dottrinale fin qui conseguita, non apportando particolari elementi di novità dal punto di vista concettuale. Come accennato in precedenza le vicende fattuali sono sovrapponibili a quelle sulle quali si è pronunciata la Corte di cassazione italiana tempo addietro, sebbene come visto la parte decisoria si differenzi negli esiti.

Maggiore interesse desta il pronunciamento della Corte di giustizia; trattasi di un approdo che conduce ad una parziale revisione della ricostruzione dogmatica finora conseguita. Segnatamente, il caso sottoposto al supremo giudice europeo vede coinvolta la figlia di un passeggero rimasta fortemente ustionata per effetto del rovesciamento di un bicchiere di caffè servito poco prima al padre e posto sul tavolino dinanzi a quest'ultimo.

La Corte, premesso che non è stato possibile appurare la ragione che abbia condotto al rovesciamento (se a motivo di un difetto del tavolino ovvero di una vibrazione dell'aeromobile), giunge quindi a riconoscere una responsabilità del vettore facendo a questo punto rientrare nell'ambito della nozione di incidente quelle situazioni che si producono a bordo dell'aeromobile, confermando fino a qui l'impostazione tradizionale; va però poi a soggiungere che sono altresì incluse quelle circostanze nelle quali un oggetto impiegato per il servizio ai passeggeri abbia prodotto le lesioni personali agli stessi, senza la necessità di acclarare se tali situazioni risultino da un rischio inerente al trasporto aereo.

Gli elementi di marcata novità vengono quindi ad essere duplici: da un lato, il riconoscere come il vettore risulti responsabile laddove un oggetto

---

(18) D. DI GIACOMO, *The End of an Evolution: From Air France v. Saks to Olympic Airways v. Husain - the Term "Accident" Under Article 17 of the Warsaw*, 2004.

impiegato per il servizio ai passeggeri abbia cagionato (per cause ignote) lesioni ai passeggeri medesimi, e dall'altro il sostenere come venga sostanzialmente meno la necessità di un'investigazione (e quindi di una prova) circa la derivazione di tali situazioni da un rischio proprio del trasporto. Con riferimento a quest'ultimo profilo giova rilevare come la Corte vada sostanzialmente a ridefinire i contorni della nozione di incidente fin qui tracciata, riconducendo in qualche misura la stessa al dato normativo proprio dell'art. 17 e svincolandola pertanto dal presupposto della necessità dell'inerenza al trasporto aereo.

Viene quindi riaffermata la natura sostanzialmente oggettiva della responsabilità del vettore (impossibilità di dimostrare assenza di colpa) a fronte di qualsiasi evento involontario dannoso e impreveduto in danno dei passeggeri; resta ferma la possibilità per il vettore di ricorrere alla clausola esonerativa cd. della *contributory negligence* anche per la parte di danno non eccedente i 113.000 diritti speciali di prelievo.

Conclusivamente, può quindi ritenersi che l'approdo ermeneutico al quale è pervenuto la Corte costituisce una sorta di ritorno alle origini al puro dato normativo della Convenzione di Montreal, che veniva definita dai primi commentatori come una convenzione «*no longer for airlines but a Convention for passenger/consumers*»<sup>(19)</sup>; una sentenza che comporta uno spostamento del bilanciamento degli interessi verso il passeggero e che potrebbe rappresentare, allorché seguita da pronunciamenti simili, il principio di un nuovo corso nell'interpretazione dei presupposti per la responsabilità del vettore in caso di lesioni alla persona del passeggero.

ROCCO LOBIANCO

---

<sup>(19)</sup> T. WHALEN, *The new Warsaw Convention: The Montreal Convention*, *XXV Air & Space Law* 2000, 12; G. LELOUDAS, *Risk and Liability in Air Law*, 2013, 86.

# massimario

## ASSICURAZIONI

*Nel giudizio promosso dall'assicurato nei confronti dell'assicuratore, ed avente ad oggetto il pagamento dell'indennizzo assicurativo, è onere dell'attore provare che il rischio avvertatosi rientri nei rischi inclusi, ovvero nella categoria generale di rischi oggetto di copertura assicurativa. Se il contratto contiene clausole di delimitazione del rischio indennizzabile (soggettive, oggettive, causali, spaziali, temporali), la sussistenza dei presupposti di fatto per l'applicazione di tali clausole costituisce un fatto impeditivo della pretesa attorea, e va provata dall'assicuratore.*



**Cass., sez. III, 23 gennaio 2018 n. 1558**; pres. Vivaldi, rel. Rossetti; *Parti S. C.* (avv. M. Cento e R. Ripèpi) c. *Generali Italia s.p.a.* (avv. M. Vincenti e L. Vecchionio); *supra*, pag. 679, con nota di F. D'ORSI.

\*\*\*

## AUSILIARI DEL TRASPORTO

*L'autorizzazione al custode di un carico, oggetto di misura cautelare ex art. 437 c. nav. disposta a favore del vettore, alla riconsegna anticipata di parte di tale merce al destinatario, non rientra tra i poteri del raccomandatario, giacché, integrando un comportamento distante dalle attività oggetto del contratto di raccomandazione tipizzate dall'art. 2 della l. n. 135/1977, non può essere ricondotta neanche tra le altre attività ad esse analoghe e strumentali a tutela.*



**Cass., sez. III, 26 settembre 2019 n. 23975**; pres. Amendola, rel. Positano; *Terminal Rinfuse Italia s.p.a.* (avv. C. Alessandri) c. *Hebei Pride Shipping co. ltd.* (avv. G. Duca e G. Basile) e *Superbeton s.p.a.* (avv. R. Longanesi Cattani), *Servola s.p.a.* e *Gruppo Lucchini s.p.a.*; in *Dir. mar.* 2020, 461, con nota di M. LOPEZ DE GONZALO.

\*\*\*



## DEMANIO



*Gli Aero club sono tra i soggetti cui gli artt. 11 e 12 d.P.R. n. 296/2005 riconoscono la possibilità di concessione di beni appartenenti al demanio statale a canone agevolato purché, come disposto dall'art. 9 dello stesso decreto, la concessione abbia finalità di pubblico interesse; detta finalità e la connessa riduzione del canone concessorio sono escluse quando nel bene demaniale è svolta attività commerciale, lucrativa, rivolta a terzi oltre che agli associati, altrimenti risolvendosi il canone agevolato nel riconoscimento di un indebito vantaggio concorrenziale agli Aero club rispetto agli altri operatori economici che svolgono la medesima attività.*

**TAR Lombardia, sez. IV, 30 ottobre 2019 n. 2276;** pres. Messina, est. Tagliasacchi; *Aero Club Milano a.s.d.* (avv. L. Griselli e M. Salina) c. *ENAC*; *supra*, pag. 715, con nota di CIANI.

\* \* \*



*I criteri e le modalità di affidamento delle concessioni su beni del demanio marittimo devono essere stabiliti nell'osservanza dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento i quali, in forza dell'art. 117, secondo comma, lett. e) cost., vengono ricompresi negli ambiti riservati alla competenza esclusiva statale. Conseguentemente, l'art. 2, comma 2 della l. rg. Liguria n. 26 del 2017 e le connesse disposizioni di cui al comma 1 e al comma 3 del medesimo articolo, andando ad incidere in senso limitativo su materie che sono di competenza esclusiva statale si pongono in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), cost.*

*Alla stregua delle considerazioni che precedono, la disposizione impugnata di cui all'art. 4 della stessa legge è altresì illegittimo in quanto, prevenendo la fissazione di una durata minima e massima delle nuove concessioni demaniali, va a disciplinare una materia riservata alla competenza dello Stato inerente alla disciplina della tutela della concorrenza.*

**C. cost. 9 gennaio 2019 n. 1;** pres. Lattanzi, red. Morelli; *Presidente del Consiglio dei ministri* (avv. St. A. Venturini) c. *Regione Liguria* (avv. L. Cuocolo); in *Dir. mar.* 2020, 439, con nota di P. VIPIANA.

\* \* \*



*La titolarità, in capo alla Regione Molise, di funzioni legislative e amministrative in materia di beni del demanio marittimo non può incidere sulle facoltà che spettano allo Stato in quanto proprietario. La disciplina degli aspetti dominicali del demanio statale rientra nell'ordinamento civile di esclusiva competenza dello Stato.*

**C. cost. 18 aprile 2019 n. 94;** pres. Lattanzi, red. Napolitano; *Presidente del Consiglio dei ministri* (avv. St. E. De Giovanni) c. *Regione Molise* (avv. A. Galasso); *supra*, pag. 589, con nota di L. SALVATORI.

\* \* \*

*In materia di concessioni demaniali marittime e lacuali, va disapplicata la normativa di cui all'art. 24, comma 3-septies, d.l. 24 giugno 2016, n. 113, conv. in l. 7 agosto 2016, n. 160, in quanto la stessa, stabilizzando gli effetti della proroga automatica delle concessioni demaniali marittime prevista dall'art. 1, comma 18, d.l. 30 dicembre 2009, n. 194, conv. in l. 26 febbraio 2010, n. 25, contrasta con l'art. 12, par. 1 e 2, della dir. 2006/123/CE del 12 dicembre 2006 (c.d. direttiva Bolkestein) e, comunque, con l'art. 49 TFUE.*



**Cass. pen., sez. II, 11 dicembre 2019 n. 18200;** pres. De Crescenzio, rel. Cianfrocca, p.m. Finocchi Ghersi; *Rosetta Alfonsina Caravetta (società Nettuno F.C. sas di Caravetta Alfonsina & figli)*.

\* \* \*


*Per le opere eseguite da privati in aree del demanio marittimo sono necessari sia l'autorizzazione demaniale che il permesso di costruire (art. 8 d.P.R. n. 380 del 2001), assolvendo i due provvedimenti a diverse finalità di tutela in quanto la prima è diretta a salvaguardare gli interessi pubblici connessi al demanio marittimo, mentre il secondo ha la funzione di consentire all'ente locale di esercitare il controllo urbanistico del territorio.*



*Devono ritenersi escluse dalla nozione di costruzione, e quindi consentite in assenza di permesso di costruire, le installazioni di manufatti leggeri o prefabbricati purché siano «diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee» o «ricompresi in strutture ricettive all'aperto per la sosta ed il soggiorno dei turisti». Ne consegue che, con riferimento alla realizzazione di un chiosco adibito a bar sulla spiaggia, non possono qualificarsi come temporanee le esigenze di ristoro cui è preordinata l'attività esercitata dal titolare della concessione in favore degli utenti del lido balneare per l'intera stagione estiva che, a dispetto della limitazione del periodo temporale di novanta giorni, si ripete ogni anno, e ciò indipendentemente dalla possibilità di agevole rimozione dell'opera dal luogo di ubicazione; né tale chiosco può rientrare nell'ambito della disciplina limitatrice, prevista per «le strutture ricettive all'aperto per la sosta ed il soggiorno dei turisti ... in conformità alle leggi regionali di settore», locuzione questa inserita dall'art. 52 della l. 221/2015, essendo tale norma riferita ai soli manufatti che si trovino all'interno di strutture ricettive all'aperto, destinate cioè ad alloggio degli avventori.*

**Cass. pen., sez. III, 18 febbraio 2020 n. 14539;** pres. Ramacci, rel. Galterio, p.m. Filippi; *Lecce Beniamino* (avv. R. Enrico).


\* \* \*



*Ai sensi dell'art. 35 c. nav., la sdemanializzazione dei beni del demanio marittimo non può avvenire per facta concludentia, ma solo per legge o mediante l'adozione, ad opera dell'autorità competente, di un formale provvedimento che ha efficacia costitutiva, essendo basato su una valutazione tecnico-discrezionale in ordine ai caratteri naturali dell'area ed alle esigenze locali, finalizzata a verificare la sopravvenuta mancanza di attitudine di determinate zone a servire agli usi pubblici del mare. Pertanto, non rilevano né il possesso del bene da parte del privato, improduttivo di effetti ed inidoneo all'acquisto della proprietà per usucapione, né il non uso dell'ente proprietario, con la conseguenza che l'accertamento giudiziale della non ricorrenza dei presupposti fattuali di appartenenza di un bene al suddetto demanio è del tutto privo di utilità.*

**Cass., sez. V, 10 marzo 2020 n. 6715;** pres. Chindemi, rel. De Masi; *Ministero dell'economia e delle finanze c. Piacquadio A. e Piacquadio V.* (avv. G. Florio).


\* \* \*



*Spetta al giudice ordinario la giurisdizione sia sulla domanda di accertamento dei confini tra terreno privato e demanio marittimo proposta dal privato nei confronti della P.A., avendo detta domanda per oggetto l'accertamento dell'esistenza e dell'estensione del diritto soggettivo di proprietà privata rispetto alla proprietà demaniale.*

**Cass., sez. un., 1 aprile 2020 n. 7639;** pres. Bisogni, rel. Scrima, p.m. De Augustinis; *Consorzio industriale provinciale oristanese* (avv. G.M. Lauro) c. *Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Agenzia del demanio.*

\* \* \*



*Il procedimento amministrativo di delimitazione di determinate zone del demanio marittimo (disciplinato dall'art 32 c. nav. e affidato, in caso di obiettiva incertezza, all'iniziativa discrezionale, in base al principio dell'autotutela, del capo del compartimento marittimo competente) ha carattere semplicemente ricognitivo e non costitutivo della demanialità del lido, della spiaggia e dell'arenile, nel senso cioè dell'accertamento di una preesistente qualifica giuridica (la demanialità di tali beni). In considerazione di tale limitata natura del procedimento amministrativo di delimitazione del demanio marittimo, la mancanza di esso non esplica alcuna influenza sull'accertamento dei reati di cui*

agli art. 54, 55 e 1161 c. nav.; neppure è configurabile l'ipotesi di sdemanializzazione tacita del demanio marittimo, proprio perché la demanialità è una qualità che deriva direttamente e originariamente dalla legge, sicché i beni che ne sono oggetto sfuggono a qualsiasi forma di sdemanializzazione tacita, potendosi attuare solamente quella espressa mediante uno specifico provvedimento di carattere costitutivo da parte della competente autorità amministrativa.

*Il fatto che un terreno sia indicato nelle mappe catastali come compreso nel demanio marittimo dimostra che è stata a suo tempo espletata la procedura di delimitazione di cui al combinato disposto degli art. 32 c. nav. e 58 reg. nav. mar., sicché, in assenza di alterazioni dello stato di fatto, quali determinate da sconvolgimenti del terreno o da fenomeni di spostamento della linea di battigia per cause naturali, la natura demaniale del medesimo terreno, così come verificata e registrata, non può essere oggetto di contestazione.*

**Cass. pen. 12 giugno 2020 n. 20088**; pres. Aceto, rel. Di Stasi, p.m. Di Nardo; *Di Fazio G.*

\* \* \*

*Nella procedura regolata dagli art. 36 e 36 c. nav. e 18 reg. nav. mar. manca la previsione di un obbligo di predeterminazione dei criteri di decisione, limitandosi le norme a prevedere che l'attività amministrativa proceda dalla domanda del soggetto interessato a conseguire il titolo sul bene pubblico, mentre gli altri controinteressati possono prendere parte alla selezione formulando a loro volta distinte proposte negoziali.*

*La dir. 2014/123/CE (c.d. Direttiva Bolkenstein) si applica anche alle concessioni demaniali marittime.*

*L'amministrazione pubblica è dotata di discrezionalità nel dettare le regole di una gara, ma queste devono essere tali da assicurare la parità di condizioni (nella fattispecie è stata ritenuta illegittima la prevalenza attribuita, senza congrua motivazione, al criterio di rapida ripresa dell'attività, che favoriva indebitamente il soggetto che già si trovava nella detenzione degli spazi).*

**TAR Liguria 6 maggio 2019**; pres. Daniele, est. Peruggia; *Monaco Marine Italia s.r.l.* (avv. I. Vigliotti, E. Salvatico e A. Mozzati) c. *Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale* (avv. E. Podestà e A. Busnelli) e nei confronti di *Fall. Mondo Marine s.p.a.* (avv. F. Munari, A. Bergamino e A. Blasi), *Palumbo Savona Superyachts s.r.l.* (avv. L. Cocchi e G. Filippi) e *Rodriguez Yacht Italy s.r.l.* (avv. V. Cannizzaro, L. Caroli e S. Ventura); in *Dir. mar.* 2020, 545, con nota di G. SINDONI.

\* \* \*



*Qualora si accerti che la concessione demaniale marittima ad uso turistico-ricreativo rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, è possibile affermare che — come sancito dalla Corte di Giustizia nella Sentenza del 14 luglio 2016, C-458/14 e C-67/15 — il rilascio della stessa è necessariamente subordinato all'espletamento di una procedura di selezione tra potenziali candidati, che deve presentare garanzie di imparzialità, trasparenza e pubblicità.*

*Il principio generale della illegittimità di norme interne che consentono la proroga automatica delle concessioni, senza procedura di selezione — direttamente ricavabile dalla direttiva medesima e definitivamente sancito dalla sentenza della Corte di Giustizia 14 luglio 2016, C-458/14 e C-67/15 — opera indipendentemente dal fatto che la concessione in esame rivesta interesse transfrontaliero certo.*

*La buona fede del concessionario è ravvisabile, in linea di principio, solo per le concessioni antecedenti all'adozione della direttiva 2006/123/CE.*

**TAR Veneto 3 marzo 2020 n. 218;** pres. Filippi, est. De Felice; *Club amici della Vela* (avv. R. Ferri) c. *Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche del Veneto, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia* (Avvocatura dello Stato), *Assomarinas* (avv. S. Zunarelli), e c. *Mosella s.r.l.*; supra, pag. 735, con nota di P. BELLANDI E C. POZZI.

\* \* \*

*Non può ritenersi integrata la fattispecie di cui all'art. 1161 c. nav. alla luce dell'affidamento seppur illegittimo, ad ogni modo incolpevolmente riposto dal concessionario, nella normativa statale che ha disposto sino al 2033, la proroga delle concessioni demaniali marittime. Risulta contrario a buona fede il comportamento dell'amministrazione statale che, a giustificazione della propria richiesta risarcitoria, invoca una condotta, asseritamente illegittima della concessionaria, la quale risulta tuttavia fondata su un atto normativo adottato dallo Stato.*

*È compatibile con i principi europolitari un sistema nazionale che, proprio al precipuo scopo di assicurare la tutela dell'affidamento del concessionario, preveda un periodo transitorio che permetta alle parti del contratto di sciogliere i rispettivi rapporti contrattuali a condizioni accettabili, in particolare dal punto di vista economico, sempre che tale regime transitorio sia accompagnato da un percorso volto al ripristino della concorrenzialità, mediante atti preordinati all'adeguamento della normativa interna al rispetto dei principi, sovranazionali e nazionale, dell'evidenza pubblica.*

*Qualora l'attività esercitata dall'impresa balneare sia caratterizzata dall'utilizzo delle pertinenze demaniali, dalla locazione a terzi di singole unità abitative arredate, con agguinta della fornitura di energia elettrica, acqua e gas e di ulteriori servizi accessori, la predetta attività deve essere ricondotta al settore terziario-ricreativo per cui risulta cor-*



retto calcolare i canoni concessori nei confronti di queste ultime con riferimento ai valori O.M.I. per la tipologia di immobili a destinazione terziaria e non mediante l'adozione delle valutazioni O.M.I. riferite agli immobili a destinazione commerciale.

**Trib. Venezia 8 aprile 2020 n. 635**; est. Grisanti; *Bagni dal Moro s.n.c. di Donà Antonio & c.* (avv. G. Ceruti, F. Acerboni) c. *Agenzia del demanio* (Avvocatura dello Stato) c. *Comune di Rosolina*; *supra*, pag. 735, con nota di P. BELLANDI E C. POZZI.

\*\*\*

## DIRITTO INTERNAZIONALE PRIVATO

*L'art. 7.5 del reg. (UE) n. 1215/2012 deve essere interpretato nel senso che i giudici di uno Stato membro non hanno giurisdizione in relazione ad una domanda di compensazione pecuniaria in base all'art. 7 del reg. (CE) n. 261/2004, proposta da un passeggero nei confronti di un vettore aereo domiciliato in un altro Stato membro, sulla base della sola circostanza che tale vettore abbia nello Stato del giudice adito una sede secondaria, qualora tale sede secondaria non sia stata coinvolta nel rapporto giuridico tra passeggero e vettore.*



**C. giust., sez. VI, 11 aprile 2019, C-464/18**; pres. e rel. TOADER; *ZX c. Ryanair DAC*; in *Dir. mar.* 2020, 398, con nota di S. DOMINELLI, P. SANNA.

\*\*\*

*L'art. 11.3. e) del reg. (CE) n. 883/2004, come modificato dal reg. (UE) n. 465/2012, deve essere interpretato nel senso che una fattispecie in cui una persona, pur svolgendo attività lavorativa come marittimo alle dipendenze di un datore di lavoro stabilito in uno Stato membro, su una nave battente bandiera di uno Stato terzo che navighi al di fuori del territorio dell'Unione europea, abbia conservato la residenza nel proprio Stato membro d'origine, ricade nella sfera di applicazione di tale disposizione, ragione per cui la normativa nazionale applicabile è quella dello Stato membro di residenza della persona medesima.*



**C. giust. UE, sez. III, 8 maggio 2019, C-631/17**; pres. Prechal, rel. Biltgen; *S.F. c. Inspecteur Van de Belastingdienst*; in *Dir. mar.* 2020, 421, con nota di C. TUO.

\*\*\*

*Il criterio di collegamento previsto dall'art. 33.1 della Convenzione di Montreal del 1999 e costituito dallo stabilimento del vettore a cura del quale il contratto è stato con-*



*cluso deve essere interpretato alla luce del complessivo sistema di determinazione della giurisdizione in materia di trasporto aereo, nel quale, insieme all'esigenza di indicatori certi e determinabili, si rinviene quella di correttivi idonei a non vanificare l'accesso alla giustizia per i viaggiatori. Pertanto, in caso di contrattazione on-line, si deve ritenere che il criterio costituito dalla localizzazione dello stabilimento del vettore tramite il quale è stato concluso il contratto deve essere individuato nel luogo in cui l'acquirente del titolo di viaggio sia portato a conoscenza dell'accettazione della proposta formulata in via telematica e quindi nel domicilio del passeggero.*

**Cass., sez. un., 8 luglio 2019 n. 18257;** pres. Mammone, rel. Acierno; *Aeroflot Russian Airlines s.p.a.* (avv. T. Della Marra) c. *M.D. e G.R.* (avv. F. Toppetti); in *Dir. mar.* 2020, 448, con nota di A. LIEBMAN.

\*\*\*

## DIRITTO PROCESSUALE

*L'art. 7, punto 1, l'art. 67 e l'art. 71, § 1, del regolamento (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, nonché l'art. 33 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 decisione 2001/539/CE del Consiglio, del 5 aprile 2001, devono essere interpretati nel senso che il giudice di uno Stato membro investito di un'azione diretta ad ottenere sia il rispetto dei diritti forfettari e standardizzati previsti dal 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 reg. (CEE) n. 295/91, sia il risarcimento di un danno supplementare rientrante nell'ambito di applicazione di tale convenzione deve valutare la propria competenza, per il primo capo della domanda, alla luce dell'art. 7, punto 1, del regolamento n. 1215/2012 e, per il secondo capo della domanda, alla luce dell'art. 33 di detta convenzione.*

*L'art. 33, § 1, della Convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale, conclusa a Montreal il 28 maggio 1999, deve essere interpretato nel senso che esso disciplina, ai fini delle azioni di risarcimento del danno rientranti nell'ambito di applicazione di tale convenzione, non solo la ripartizione della competenza giurisdizionale fra gli Stati parti della medesima, ma anche la ripartizione della competenza territoriale fra le autorità giurisdizionali di ciascuno di tali Stati.*



**C. giust. UE 7 novembre 2019 C-213/18;** pres. Bonichot, rel. Safjan, avv. gen. Saugmandsgaard Øe; *Guaitoli ed altri* (avv. A. e G. Guaitoli) c. *EasyJet Airline Co. ltd* (avv. G. d'Andria); *supra*, pag. 635, con nota di D. RAGAZZONI.

\* \* \*

*Il reg. (CE) n. 261/2004 deve essere interpretato nel senso che un passeggero di un volo ritardato di tre o più ore può proporre un ricorso per il riconoscimento di una compensazione pecuniaria ai sensi degli articoli 6 e 7 dello stesso regolamento nei confronti del vettore aereo operativo, anche se tale passeggero e tale vettore aereo non hanno stipulato tra loro alcun contratto e il volo di cui trattasi fa parte di un viaggio «tutto compreso» che rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 90/314/CEE del Consiglio, del 13 giugno 1990, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso».*

*L'art. 5, punto 1, del reg. (CE) n. 44/2001 dev'essere interpretato nel senso che un ricorso per il riconoscimento di una compensazione pecuniaria proposto in forza del reg. CE n. 261/2004 da un passeggero nei confronti del vettore aereo operativo rientra nella nozione di «materia contrattuale», ai sensi di tale disposizione, anche se tra dette parti non è stato concluso alcun contratto e il volo operato da tale vettore aereo era previsto da un contratto di viaggio «tutto compreso», inclusivo di alloggio, stipulato con un terzo.*

*Gli articoli da 15 a 17 del reg. (CE) n. 44/2001 devono essere interpretati nel senso che un ricorso per il riconoscimento di una compensazione pecuniaria, proposto da un passeggero nei confronti del vettore aereo operativo, con il quale tale passeggero non ha concluso alcun contratto, non rientra nell'ambito dei citati articoli relativi alla competenza speciale in materia di contratti conclusi dai consumatori.*

**C. giust. UE. 26 marzo 2020 C-215/18;** pres. Bonichot, rel. Safjan, avv. gen. Saugmandsgaard Øe; *Libuše Králová* c. *Primera Air Scandinavia A/S*; *supra*, pag. 661, con nota di C. VAGAGGINI.

\* \* \*

*Nel contratto di trasporto aereo internazionale, avente ad oggetto esclusivo l'acquisto del titolo di viaggio, intercorso tra una compagnia aerea extraeuropea e due cittadini italiani domiciliati in Italia, in relazione all'azione risarcitoria proposta dai viaggiatori, per inadempimento contrattuale produttivo di danni a cose, ai sensi dell'art. 33, comma 1, della Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999 ratificata in Italia con l. n. 12 del 2004, ove la contrattazione e l'acquisto siano avvenuti interamente on line la giurisdizione può essere radicata nel domicilio dell'acquirente, così dovendosi interpretare il cri-*





*terio di determinazione della competenza giurisdizionale, individuato nello stabilimento a cura del quale il contratto è stato concluso, trattandosi di criterio concorrente con quello della destinazione del viaggio e del domicilio del vettore aereo.*

**Cass., sez. un., 26 febbraio 2019 n. 18257;** pres. Mammone, rel. Acierno; *Aeroflot Russian Airlines s.p.a.* (avv. T. Della Marra) c. *D.M., R.G.* (avv. F. Toppetti).

\* \* \*

*In tema di controversie di lavoro marittimo, la competenza territoriale del giudice deve individuarsi in base ai criteri di collegamento fissati dall'art. 603 c. nav. poiché, anche dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 29/1976, dichiarativa della illegittimità costituzionale di detta norma nella parte relativa alla giurisdizione del comandante di porto, essa conserva vigore per quanto attiene ai criteri di determinazione della competenza territoriale, non essendo stata abrogata, né esplicitamente, né implicitamente, dalla l. n. 533 del 1973 sulla disciplina delle controversie di lavoro.*

**Cass, sez. VI, 3 marzo 2020 n. 5739;** pres. Esposito, rel. Marchese, p.m. Cardino; *Cannata F. e Santucci R.* (avv. A. Citarella) c. *Calisa s.p.a.* (avv. P. Canepa, R. Sperati, R. Bozzo, M. Maresca).

\* \* \*

*L'art. 133, comma 10, lett. b), del c.p.a., stabilisce che sono devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto gli atti ed i provvedimenti relativi ai rapporti di concessione di beni pubblici, «ad eccezione delle controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi». Proprio con riferimento alla delimitazione di quest'ultima categoria la consolidata giurisprudenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione ha affermato che sono riservate alle giurisdizione del giudice ordinario quelle controversie con un contenuto meramente patrimoniale, senza che assuma rilievo un potere di intervento della p.a. a tutela di interessi generali, mentre quando, invece, la controversia coinvolga la verifica dell'azione autoritativa della p.a. sul rapporto concessorio sottostante, o quando investa l'esercizio di poteri discrezionali-valutativi nella determinazione del canone, e non semplicemente di accertamento tecnico dei presupposti fattuali economico-aziendali (sia sull'an che sul quantum), la stessa è attratta nell'ambito della giurisdizione del giudice amministrativo.*

**Cass., sez. un., 18 giugno 2020 n. 11867;** pres. Virgilio, rel. Carrato, p.m. Celeste; *Marina di Cervia s.r.l.* (avv. A. Cortese) c. *Comune di Cervia* (avv. F. Fiorenza e V. Cellammarte).

✂ ✂ ✂



## INCHIESTE SUI SINISTRI

*L'Irlanda, avendo omesso di istituire un organo inquirente indipendente, sul piano organizzativo e decisionale, da qualsiasi soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con il compito affidatogli, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 8, par. 1, della dir. 2009/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che stabilisce i principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo e che modifica la dir. 1999/35/CE del Consiglio e la dir. 2002/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.*



**C. giust. UE 9 luglio 2020, C-257;** pres. Jarukaitis, rel. Lycourgos, avv. gen. Saugmandsgaard Øe; *Commissione europea* (avv. S.L. Kalėda e N. Yerrell) c. *Irlanda* (avv. M. Browne, G. Hodge, A. Joyce).

\*\*\*

## IMPRESE DI NAVIGAZIONE E DI TRASPORTO

*Come si ricava anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 69/2017, i contributi alla Autorità di regolazione dei trasporti sono dovuti solo dalle imprese che esercitino attività nei confronti delle quali l'Autorità abbia concretamente esercitato le proprie funzioni regolatorie istituzionali. Sotto questo profilo non rileva, rispetto ai vettori aerei, l'esercizio di funzioni regolatorie nei confronti di gestori di infrastrutture aeroportuali.*



**TAR Piemonte 17 aprile 2018 n. 00455;** pres. Testori, est. Limongelli; *Lufthansa e altri* (avv. F. Arrigoni) c. *Autorità di regolazione dei trasporti*; in *Dir. mar.* 2020, 537.

\*\*\*

*Come si ricava anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 69/2017, i contributi alla Autorità di regolazione dei trasporti sono dovuti solo dalle imprese che esercitino attività nei confronti delle quali l'Autorità abbia concretamente esercitato le proprie funzioni regolatorie istituzionali. Sotto questo profilo non rileva, rispetto alle imprese di autotrasporto, l'esercizio di funzioni regolatorie nei confronti di gestori di infrastrutture.*



**Cons. St., sez. IV, 19 dicembre 2019, n. 08582;** pres. Santoro, est. Lageder; *Federazione Autotrasportatori Italiani F.A.I.* (avv. M. Maresca e A. Zoppini) e *Rete Ferroviaria Italiana*; in *Dir. mar.* 2020, 467, con nota di A. CLARONI.

\*\*\*



*Come si ricava anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 69/2017, i contributi alla Autorità di regolazione dei trasporti sono dovuti solo dalle imprese che esercitano attività nei confronti delle quali l'Autorità abbia concretamente esercitato le proprie funzioni regolatorie istituzionali.*

**TAR Piemonte 8 marzo 2018 n. 00287**; pres. Testori, est. Malanetto; *Confetra e altri* (avv. S.A. Romano e A. Romano) c. *Autorità di regolazione dei trasporti*; in *Dir. mar.* 2020, 535.

\* \* \*



*Come si ricava anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 69/2017, i contributi alla Autorità di regolazione dei trasporti sono dovuti solo dalle imprese che esercitano attività nei confronti delle quali l'Autorità abbia concretamente esercitato le proprie funzioni regolatorie istituzionali. Sotto questo profilo non rileva, rispetto agli operatori di logistica, l'esercizio di funzioni regolatorie nei confronti di gestori di infrastrutture.*

**TAR Piemonte 29 marzo 2018 n. 00392**; pres. Testori, est. Picone; *DHL Express ed altri* (avv. A. Catricalà, C. Rizza e M. Zotta) c. *Autorità di regolazione dei trasporti*; in *Dir. mar.* 2020, 536.

\* \* \*



*Come si ricava anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 69/2017, i contributi alla Autorità di regolazione dei trasporti sono dovuti solo dalle imprese che esercitano attività nei confronti delle quali l'Autorità abbia concretamente esercitato le proprie funzioni regolatorie istituzionali. Sotto questo profilo non rileva, rispetto alle imprese di autotrasporto, l'esercizio di funzioni regolatorie nei confronti di gestori di infrastrutture.*

**TAR Piemonte 2 maggio 2018 n. 00511**; pres. Testori, est. Malanetto; *F.A.I. Federazione Autotrasportatori Italiani* (avv. S. Pelleriti, D. Maresca e P. Videtta) c. *Autorità di regolazione dei trasporti*; in *Dir. mar.* 2020, 538.

\* \* \*



*Come si ricava anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 69/2017, i contributi alla Autorità di regolazione dei trasporti sono dovuti solo dalle imprese che esercitano attività nei confronti delle quali l'Autorità abbia concretamente esercitato le proprie funzioni regolatorie istituzionali. Sotto questo profilo non rileva, rispetto agli operatori*

dell'autotrasporto e della logistica, l'esercizio di funzioni regolatorie nei confronti di gestori di infrastrutture.

**TAR Piemonte 21 maggio 2018 n. 00631**; pres. Testori, est. Malanetto; *Confetra e altri* (avv. S.A. Romano e A. Romano) c. *Autorità di regolazione dei trasporti*; in *Dir. mar.* 2020, 540.

\* \* \*

*A seguito della modifica intervenuta nella formulazione dell'art. 37 del d.l. n. 210/2011 per effetto del d.l. n. 109/2018, i contributi alla Autorità di regolazione dei trasporti sono dovuti solo dalle imprese che esercitino attività nei confronti delle quali l'Autorità abbia concretamente esercitato le proprie funzioni regolatorie o le altre competenze ad essa attribuite; non risulta però che tali funzioni o tali competenze siano state esercitate nei confronti delle imprese di trasporto merci su strada, che non sono quindi tenute al pagamento dei contributi.*



**TAR Piemonte 29 gennaio 2020 n. 0080**; pres. Testori, est. Anita; *F.A.I., Unitai, Fedit, Legacoop, Confartigianato Trasporti, Cna Fita, Fercam s.p.a* (avv. P.F. Videtta, D. Maresca e S. Pelleriti) c. *Autorità di regolazione dei trasporti*; in *Dir. mar.* 2020, 567.

\* \* \*

*Come si ricava anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 69/2017, i contributi alla Autorità di regolazione dei trasporti sono dovuti solo dalle imprese che esercitino attività nei confronti delle quali l'Autorità abbia concretamente esercitato le proprie funzioni regolatorie istituzionali, mediante l'adozione, anteriormente alla delibera di determinazione dei contributi, di specifici provvedimenti, non essendo al riguardo sufficiente il mero avvio di un procedimento amministrativo.*



**TAR Piemonte 2 maggio 2018 n. 00513**; pres. Testori, est. Nasini; *Venezia Terminal Passeggeri s.p.a.* (avv. S. Pelleriti, D. Maresca, P. Videtta) c. *Autorità di regolazione dei trasporti*; in *Dir. mar.* 2020, 539.

\* \* \*


*Come si ricava anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 69/2017, i contributi alla Autorità di regolazione dei trasporti sono dovuti solo dalle imprese che esercitino attività nei confronti delle quali l'Autorità abbia concretamente esercitato le proprie funzioni regolatorie istituzionali; non rileva invece che detta Autorità possa teoricamen-*



*te esercitare le proprie competenze nei confronti di tali imprese, né che ART sia intervenuta nella regolazione dell'accesso alle infrastrutture portuali, né che la stessa ART sia investita della gestione dei reclami dei passeggeri in base al reg. (UE) n. 1177/2010.*


**TAR Piemonte 18 marzo 2019 n. 00296;** pres. Testori, est. Malanetto; *Costa Crociere s.p.a.* (avv. M. Mittone e M. Campailla) c. *Autorità di regolazione dei Trasporti*; in *Dir. mar.* 2020, 541.

\* \* \*

 *Come si ricava anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 69/2017, i contributi alla Autorità di regolazione dei trasporti sono dovuti solo dalle imprese che esercitano attività nei confronti delle quali l'Autorità abbia concretamente esercitato le proprie funzioni regolatorie istituzionali; non rileva invece che detta Autorità possa teoricamente esercitare le proprie competenze nei confronti di tali imprese, né che la stessa Autorità sia investita della gestione dei reclami dei passeggeri in base al Reg. (UE) n. 1177/2010.*


**TAR Piemonte 18 marzo 2019 n. 00297;** pres. Testori, est. Malanetto; *Grimaldi Euromed s.p.a.* (avv. M. Mittone e M. Campailla) c. *Autorità di regolazione dei trasporti*; in *Dir. mar.* 2020, 542.

\* \* \*

 *Come si ricava anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 69/2017, i contributi alla Autorità di regolazione dei trasporti sono dovuti solo dalle imprese che esercitano attività nei confronti delle quali l'Autorità abbia concretamente esercitato le proprie funzioni regolatorie istituzionali, non rilevando invece che detta Autorità possa teoricamente esercitare le proprie competenze nei confronti di tali imprese.*

**TAR Piemonte 18 marzo 2019 n. 00298;** pres. Testori, est. Malanetto; *Ignazio Messina & C. s.p.a.* (avv. M. Mittone e M. Campailla) c. *Autorità di regolazione dei trasporti*; in *Dir. mar.* 2020, 543.

\* \* \*

 *Come si ricava anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 69/2017, i contributi alla Autorità di regolazione dei trasporti sono dovuti solo dalle imprese che esercitano attività nei confronti delle quali l'Autorità abbia concretamente esercitato le proprie funzioni regolatorie istituzionali, non rilevando invece che detta Autorità possa teoricamente esercitare le proprie competenze nei confronti di tali imprese.*

**TAR Piemonte 18 marzo 2019 n. 00299**; pres. Testori, est. Malanetto; *Snug Due Società Navali Unite Genova s.r.l.* (avv. M. Mittone e M. Campailla) c. *Autorità di regolazione dei trasporti*; in *Dir. mar.* 2020, 544.

\* \* \*

*Come si ricava anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 69/2017, i contributi alla Autorità di regolazione dei trasporti sono dovuti solo dalle imprese che esercitano attività nei confronti delle quali l'Autorità abbia concretamente esercitato le proprie funzioni regolatorie istituzionali; a tali fini non costituisce attività di regolazione nel settore del trasporto marittimo di passeggeri la competenza attribuita alla ART di organismo responsabile per l'applicazione del reg. (UE) n. 1177/2010 con il compito di istruzione e decisione dei reclami dei passeggeri e determinazione delle relative sanzioni.*



**TAR Piemonte 24 luglio 2019 n. 00834**; pres. Testori, est. Malanetto; *Grimaldi Euromed s.p.a.* (avv. M. Mittone e M. Campailla) c. *Autorità di regolazione dei trasporti*; in *Dir. mar.* 2020, 566.

\* \* \*

*A seguito della modifica intervenuta nella formulazione dell'art. 37 del d.l. n. 210/2011 per effetto del d.l. n. 109/2018, i contributi alla Autorità di regolazione dei trasporti sono dovuti dalle imprese che esercitano attività nei confronti delle quali l'Autorità abbia concretamente esercitato le proprie funzioni regolatorie o le altre competenze ad essa attribuite; le funzioni attribuite alla ART in relazione al reg. (CE) n. 1177/2010 in tema di diritti dei passeggeri nel trasporto marittimo, rendono quindi le imprese operanti nel settore delle crociere obbligate al pagamento del contributo.*



**TAR Piemonte 10 febbraio 2020 n. 00115**; pres. Testori, est. Malanetto; *Costa Crociere s.p.a.* (avv. S. Zunarelli e M. Mittone) c. *Autorità di regolazione dei trasporti*; in *Dir. mar.* 2020, 568.

\* \* \*

*La Corte costituzionale dichiara non fondate, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 6, lettera b), del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, sollevate, in riferimento agli art. 3, 23, 41 e 97 cost.*



**C. cost. 7 aprile 2017 n. 69**; pres. Grossi, red. Cartabia; *DHL Express (Italy) e altri* (avv. G.C. Rizza), *Aviapartner s.p.a. e Aviation Service s.p.a.* (avv. A. Gigli), *Confetra* (avv. S.A. Romano), *United Parcel Service Italia s.r.l.* (avv. A. Boso Carretta), *Venezia Terminal Passeggeri s.p.a.* (avv. C. Malinconico), *Ignazio Messina & C.* (avv. M. Campailla) e *Presidente del Consiglio dei ministri* (avv. G. De Bellis); in *Dir. mar.* 2020, 437.

\* \* \*



*I contributi alla Autorità di regolazione dei trasporti sono dovuti dalle imprese che esercitano attività nei confronti delle quali l'Autorità abbia concretamente esercitato le proprie funzioni regolatorie; i provvedimenti della ART in tema di manovre ferroviarie e di accesso alle infrastrutture ferroviarie costituiscono esercizio di tali funzioni in relazione alle imprese che gestiscono piattaforme logistiche, che sono quindi obbligate al pagamento del contributo.*

**TAR Piemonte 10 febbraio 2020 n. 00118**; pres. Testori, est. Limongelli; *Rail Hub Milano s.p.a.* (avv. F. Ferraro, M. Lenti, A. Terranova e A. Visconti) c. *Autorità di regolazione dei trasporti*; in *Dir. mar.* 2020, 569.

\* \* \*

## INFRASTRUTTURE DEI TRASPORTI



*L'operare in «settori speciali», nell'ambito degli aeroporti risulta identificabile, sulla base dell'art. 119 del d.lg. n. 50 del 2016, nelle sole attività «aviation», ossia relative allo sviluppo e alla manutenzione delle infrastrutture e degli impianti e nell'offerta ai clienti dei servizi e delle attività connessi all'atterraggio ed alla partenza degli aeromobili, nonché ai servizi di sicurezza aeroportuale. Pertanto, la subconcessione di spazi aeroportuali per lo svolgimento di un'attività di parcheggio, qualora trovi origine in un rapporto derivato tra il concessionario ed il terzo, al quale l'amministrazione concedente sia rimasta estranea, neppure essendo prevista dall'atto concessorio primario una preventiva autorizzazione all'affidamento di tale attività, ha natura privatistica, come tale sottratta alle regole dell'evidenza pubblica e le cui controversie sono devolute alla giurisdizione ordinaria, atteso che si tratta di un rapporto privo di qualunque collegamento con l'atto autoritativo concessorio ed avente ad oggetto un'attività non compresa nell'elenco tassativo dei servizi necessari di assistenza a terra, come indicati dall'all. A) del d.lg. n. 18/99, bensì svolta, in via meramente eventuale, su richiesta ed autonoma remunerazione del cliente.*

**Cass., sez. un., 13 maggio 2020 n. 8849**; pres. Travaglino, rel. Rubino, p.m. Capasso; *Security Park s.r.l., Venezia Marco Polo Parking s.r.l., Velma s.r.l.* (avv. R. Vaccarel-

la e M. Carlin) c. Assaeroporti (avv. G. Lo Pinto. e F. Cintoli), Marco Polo Park s.r.l., Save s.p.a. (avv. L. Manzi, V. Domenichelli, D. Cester), ENAC.

\* \* \*

*L'Aero Club Milano non può essere ammesso alla tariffa agevolata di cui all'art. 11 del d.P.R. n. 296/2005 per l'area carburanti, perché, se è vero che sussiste la condizione di tipo soggettivo richiesta dalla norma, ovvero che il concessionario rientri in una delle categorie ivi elencate, tra le quali figurano le associazioni sportive dilettantistiche, che non perseguano fini di lucro, che siano affiliate alle federazioni sportive nazionali o agli enti nazionali di promozione sportiva, riconosciuti ai sensi delle leggi vigenti, e che svolgano attività sportiva dilettantistica, non è invece riscontrabile la condizione di tipo oggettivo necessaria, cioè che la concessione consenta il perseguimento di finalità di interesse pubblico e garantisca da parte del concessionario l'assunzione degli oneri manutentivi, qualora l'area in questione venga impiegata dall'Aero Club per lo svolgimento di un'attività lucrativa di tipo commerciale.*



**TAR Lombardia, sez. IV, 28 luglio 2020 n. 1454;** pres. Messina, est. Marongiu; Aero Club Milano - Associazione Sportiva Dilettantistica (avv. L. Griselli, M. Salina) c. ENAC.

\* \* \*

*Il concessionario dell'impianto stradale di distribuzione di carburanti è responsabile in solido, in caso di svincolo irregolare dal regime sospensivo del prodotto energetico soggetto ad accisa, con il gestore dell'impianto, salvo prova contraria, da parte del concessionario, del diligente esercizio dei suoi poteri di ispezione e controllo sull'impianto previsti dalla legge.*



**Cass., sez. V, 5 giugno 2020 n. 10689;** pres. Virgilio, rel. Mucci; Agenzia delle dogane c. Tamoil Italia s.p.a. (avv. M.L. Turco, G. Lamicela, G.F. Lovetere).

\* \* \*

*Il contratto di ormeggio è un contratto atipico ed è caratterizzato da una struttura minima essenziale, consistente nella semplice messa a disposizione ed utilizzazione delle strutture portuali con conseguente assegnazione di un delimitato e protetto spazio acqueo. Il contenuto del contratto può, peraltro, del tutto legittimamente estendersi anche ad altre prestazioni (sinallagmaticamente collegate al corrispettivo), quali la custodia del natante e/o quella delle cose in esso contenute, restando a carico di chi fonda un de-*





*terminato diritto (o la responsabilità dell'altro contraente sulla struttura del contratto) fornire la prova dell'oggetto e del contenuto, il cui accertamento si esaurisce in un giudizio di merito che, adeguatamente motivato, non è censurabile in sede di legittimità. Pertanto, in assenza di tale prova, il dato puro e semplice di aver attraccato la propria imbarcazione in un porto turistico non determina automaticamente l'insorgenza, in capo al gestore della struttura, degli obblighi previsti dal contratto di deposito.*

**Cass., sez. VI, 28 maggio 2020 n. 10001;** pres. Frasca, rel. Cirillo; Mori G. (avv. M.R. Poddighe) c. *Circolo nautico «La Caletta» a.s.d.* (avv. L. Palermo), *Zurich Insurance P.l.* (avv. G. Ciliberti).

\* \* \*

## INQUINAMENTO DEL MARE

*Il divieto di uso nelle acque territoriali di combustibile con un tenore di zolfo superiore all'1,5% è applicabile anche alle navi da crociera.*

**Trib. Genova 19 gennaio 2017;** g.u. Lucca; *Ferdinando Ponti e Compagnia Naviera Fantasia* (avv. A.M. Rossi e A. Torrazza) c. *Capitaneria di Porto di Genova e Ministero Infrastrutture e trasporti;* in *Dir. mar.* 2020, 476, con nota di F. FRANCHINA.

\* \* \*

*Non può essere utilmente invocato il principio di buona fede, non potendosi ravvisare nella condotta dei ricorrenti un errore incolpevole. Ai fini della esclusione per una nave da crociera del limite dell'1,5 m/m di zolfo del carburante previsto per le navi di linea ai fini della sussistenza, sotto il profilo soggettivo, di un errore incolpevole occorre che esso trovi causa in un fatto scusabile, situazione questa che se può rinvenirsi in presenza di atti o circostanze positive tali da ingenerare una certa convinzione sul significato della norma, certamente non può essere identificata nella mera asserita incertezza del dettato normativo, specie se causata da una errata soggettiva percezione dello stesso, trattandosi di condizione sempre superabile, anche mediante una richiesta di informazioni alla p.a.*

**Trib. Genova 13 giugno 2017;** g.u. Ricco; *Mattia Manzi e Compagnia Naviera Orchestra s.a.* (avv. A. Rossi e A. Torrazza) c. *Ministero infrastrutture e trasporti;* in *Dir. mar.* 2020, 477.

\* \* \*

## LAVORO NELLE IMPRESE

*In tema di assunzione a termine di lavoratori subordinati per ragioni di carattere sostitutivo, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 214 del 2009, con cui è stata dichiarata infondata la questione di legittimità costituzionale del d.lg. n. 368 del 2001, art. 1, comma 2, l'onere di specificazione delle predette ragioni è correlato alla finalità di assicurare la trasparenza e la veridicità della causa dell'apposizione del termine e l'immodificabilità della stessa nel corso del rapporto. Pertanto, nelle situazioni aziendali complesse, in cui la sostituzione non è riferita ad una singola persona, ma ad una funzione produttiva specifica, occasionalmente scoperta, l'apposizione del termine deve considerarsi legittima se l'enunciazione dell'esigenza di sostituire lavoratori assenti — da sola insufficiente ad assolvere l'onere di specificazione delle ragioni stesse — risulti integrata dall'indicazione di elementi ulteriori (quali l'ambito territoriale di riferimento, il luogo della prestazione lavorativa, le mansioni dei lavoratori da sostituire, il diritto degli stessi alla conservazione del posto di lavoro) che consentano di determinare il numero dei lavoratori da sostituire, ancorché non identificati nominativamente, ferma restando, in ogni caso, la verificabilità della sussistenza effettiva del prospettato presupposto di legittimità.*

**Cass. sez. lav., 7 maggio 2020 n. 8612;** pres. Bronzini, rel. De Gregorio; *Alitalia Compagnia Aerea Italiana s.p.a.* (avv. R. Pessi, M. Santori) c. *Cristian Bonvecchio*.

\* \* \*

*L'art. 32, comma 1 bis, della l. n. 183 del 2010, introdotto dal d.l. n. 225 del 2010, convertito con modificazioni dalla l. n. 10 del 2011, nel prevedere «in sede di prima applicazione» il differimento al 31 dicembre 2011 dell'entrata in vigore delle disposizioni relative al termine di sessanta giorni per l'impugnazione del licenziamento, si applica a tutti i contratti, ai quali tale regime risulta esteso, tra cui anche il contratto di lavoro a tempo determinato stipulato tra un lavoratore e una compagnia aerea, e riguarda tutti gli ambiti di novità di cui al novellato art. 6 della l. n. 604 del 1966, sicché, con riguardo ai contratti a termine non solo in corso ma anche con termine scaduto e per i quali la decadenza sia maturata nell'intervallo di tempo tra il 24 novembre 2010 — data di entrata in vigore del cd. «collegato lavoro» — e il 23 gennaio 2011 — scadenza del termine di sessanta giorni per l'entrata in vigore della novella introduttiva del termine decadenziale — si applica il differimento della decadenza mediante la rimessione in termini, rispondendo alla «ratio legis» di attenuare, in chiave costituzionalmente orientata, le conseguenze legate all'introduzione «ex novo» del suddetto e ristretto termine di decadenza.*



**Cass., sez. lav., 12 maggio 2020 n. 8792;** pres. Bronzini, rel. De Gregorio; *Alitalia Compagnia Aerea Italiana s.p.a.* (avv. R. Pessi, M. Santori) c. *Marco Cipriani* (avv. A. Bordone, F.F. Perone, P. Perucco).

\* \* \*



*Ai fini della determinazione della indennità di maternità di un'assistente di volo assunta con contratto a tempo indeterminato, la violazione da parte dell'INPS dei criteri applicativi di cui agli art. 22 e 23 del t.u. n. 151/2001 — che, equiparando la base retributiva di calcolo della indennità di maternità alla base retributiva di calcolo della indennità di malattia, a sua volta parametrata sulla base imponibile contributiva e fiscale, permettono di includere nel conteggio della retribuzione media globale giornaliera relativa al mese precedente in congedo anche l'indennità di volo minima garantita al 100% — costituisce una condotta discriminatoria ex art. 3 cost., 1 TUE, 157 TFUE e in base alla dir. 2006/54, attuata dall'art. 25 del d.lg. n. 198 del 2006.*

**Trib. Novara, 16 giugno 2020 n. 64;** giud. Boido; *Istituto Nazionale Previdenza Sociale, INPS* (avv. F. Pasut).

\* \* \*



*Nel caso in cui un autotrasportatore in prova rimanga infortunato nel ribaltamento dell'autoarticolato aziendale, la responsabilità del datore di lavoro ex art. 2087 c.c. è di carattere contrattuale, in quanto il contenuto del contratto individuale di lavoro risulta integrato per legge (ai sensi dell'art. 1374 c.c.) dalla disposizione che impone l'obbligo di sicurezza e lo inserisce nel sinallagma contrattuale, sicché il riparto degli oneri probatori nella domanda di danno differenziale da infortunio sul lavoro si pone negli stessi termini che nell'art. 1218 c.c. sull'inadempimento delle obbligazioni, da ciò discendendo che il lavoratore, il quale agisca per il riconoscimento del danno differenziale da infortunio sul lavoro, deve allegare e provare la esistenza dell'obbligazione lavorativa, del danno, ed il nesso causale di questo con la prestazione, mentre il datore di lavoro deve provare che il danno è dipeso da causa a lui non imputabile, e cioè di avere adempiuto al suo obbligo di sicurezza ex art. 2087 c.c. con l'adozione di tutte le cautele necessarie ad evitare la verificarsi dell'evento dannoso ed anche con l'adozione di misure relative all'organizzazione del lavoro ed alla formazione del personale sui rischi lavorativi.*

**Cass., sez. lav., 6 luglio 2020 n. 13915;** pres. Raimondi, rel. Lorito, p.m. Cimmino; *Stefano Leoni* (avv. A. Urru) c. *Antonello Ortu*.

\* \* \*

*L'attività di avvisatore marittimo rientra tra le attività di intermediazione e prestazione di servizi nell'ambito della tutela previdenziale obbligatoria apprestata dal comma 202 dell'art. 1 della l. n. 662 del 1996 con obbligo di iscrizione alla Gestione commercianti. Infatti, l'art. 49, c. 1, lett. d), l. n. 88 del 1989, includendo nel settore terziario, oltre alle tradizionali attività del commercio, del turismo, dei pubblici esercizi, dei professionisti e degli artisti, tutte le attività di produzione e prestazione dei servizi alle imprese e di intermediazione nella produzione e prestazione dei servizi stessi, induce a ricomprendervi anche l'attività svolta dall'avvisatore marittimo che, infatti, risulta esclusa dal novero e dal perimetro definito dalla legislazione in materia portuale (l. n. 84 del 1994), trattandosi di attività svolta a livello locale in regime di autorizzazione ai sensi dell'art. 68 c. nav. con provvedimento della Capitaneria di porto e sottoposta a vigilanza.*



**Cass., sez. lav., 13 luglio 2020 n. 14891;** pres. Manna, rel. Mancino, p.m. Cimmino; Nicoletta Avanzini (avv. P.L. Bartoli, A. Benifei) c. I.N.P.S. — Società di cartolarizzazione dei crediti I.N.P.S. (avv. A. Sgroi, E. De Rose, L. Maritato, C. D'Aloisio).

\* \* \*

*Stante la piena equiparazione tra il personale navigante delle imprese di navigazione e gli altri lavoratori a seguito dell'intervento della Corte costituzionale del 3 aprile 1987 n. 96, al licenziamento individuale del personale marittimo è applicabile il d.lg. n. 23/2015 (cosiddetto Jobs Act).*



**Trib. Venezia, sez. lav., 19 novembre 2019;** g.u. Bortot; M.P. (avv. M. Lenti) c. Arzanà Navi s.r.l. (avv. E. Grasselli); in *Dir. mar.* 2020, 530.

✕ ✕ ✕

## LAVORO NELLE INFRASTRUTTURE

*In caso di danno all'aeromobile provocato da un trattorino durante l'espletamento di manovre di traino del velivolo sulla superficie dell'aerostazione, sussiste la responsabilità del gestore aeroportuale se la condotta dell'addetto alla guida del mezzo è caratterizzata da un atteggiamento di quasi dolo, condotta che ricade sia nell'ipotesi prevista dalle clausole 8.1 e 8.5 dello Standard Ground Handling Agreement con cui le parti intesero prevedere un esonero reciproco di responsabilità ad eccezione dei casi di danni prodotti da una condotta «incauta» (letteralmente «recklessly» si può tradurre «incautamente») o dolosa, sia nell'ipotesi degli art. 1693 e 1696 c.c. — norme applicabili qualora si ritenga che nel contratto di handling, quale contratto atipico di natura mista, confluisca anche la fattispecie del trasporto di merci — le cui previsioni di limitazione*



*di responsabilità sono destinate a restare inoperanti nel caso di comportamenti connotati da colpa grave e dolo.*

**Cass., sez. III, 15 giugno 2020 n. 11588;** pres. Amendola, rel. D'Arrigo, p.m. Cardino; *Unipolsai Assicurazioni s.p.a.* (avv. S. De Martino, M. Ghelardi) c. *Blue Panorama Airlines s.p.a.* (L. Pierallini) e c. *Aeroporto Valerio Catullo di Verona Villafranca s.p.a.* (avv. E. Fogliani) e c. *AXA Corporate Solutions s.p.a.* (avv. R. Sperati, C. Bregante, A. Merialdi) e c. *Allianz s.p.a.* (avv. R. Sperati, C. Bregante, A. Merialdi).

\*\*\*

## NOLEGGIO



*La parte che invochi una clausola, contenuta in un COA, di esclusione da responsabilità per verificarsi di un evento di forza maggiore, deve superare il «but for test» e cioè dimostrare che, in assenza dell'evento di forza maggiore, essa sarebbe stata in grado di adempiere. In caso di inadempimento del charterer ad un COA, consistente nella interruzione delle caricazioni, il risarcimento del danno deve essere calcolato secondo i normali criteri, indipendentemente dal fatto che eventi successivi avrebbero comunque impedito al charterer di presentare per l'imbarco il carico contrattualmente previsto.*

*Classic Maritime Inc. c. Limbungan Makmur Sdn Bhd e Lion Diversified Holdings Bhd;* giudici Haddon-Cave, Males, Rose; **U.K. Court of Appeal 27 giugno 2019;** in *Dir. mar.* 2020, 575, con nota di M.S. CENINI.

\*\*\*



*Una clausola in un time charterparty, che imponga al noleggiatore, a pena di decadenza, di presentare entro un determinato termine eventuali reclami «accompanied by all available supporting documents (whether relating to liability or quantum or both)», deve essere interpretata nel rispetto della sua formulazione letterale e quindi in senso ampio, in modo tale da comprendere tutti i documenti ai quali la parte possa riferirsi nel giudizio di fronte agli arbitri per sostenere le proprie argomentazioni.*

*Mur Shipping b.v. c. Louis Dreyfus Company Suisse s.a.;* giudice Cockerill; **Queen's Bench Division Commercial Court 13 novembre 2019;** in *Dir. mar.* 2020, 571.

\*\*\*

*Una clausola in un voyage charterparty, che imponga all'armatore, a pena di decadenza, di presentare entro un determinato termine eventuali reclami per controstallie «with all supporting documents», deve essere interpretata nel senso che detti documenti non devono necessariamente essere inviati insieme alla richiesta, ma possono essere già a mani del noleggiatori o comunque inviati dall'armatore in qualsiasi momento purché entro il suddetto termine.*



«Amalie Essberger» Tankreederei GmbH & Co. Kg v. Marubeni Corporation; giudice McDonald Eggers; **Queen's Bench Division Commercial Court 11 dicembre 2019**; in *Dir. mar.* 2020, 573.

\*\*\*

## PILOTAGGIO

*Posto che in un porto ove il servizio di pilotaggio è obbligatorio, tale attività deve essere assicurata e posta in essere anche e soprattutto quando sussista una situazione di pericolo, quale l'incendio di una motonave, dando legittimamente origine (solo) al compenso spettante per il pilotaggio secondo le tariffe conformi alle prescrizioni dettate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, la puntuale ricostruzione in fatto delle operazioni in concreto svolte dalla Corporazione dei piloti — al fine di inquadrarla in ordinaria attività di pilotaggio ovvero in straordinaria attività di salvataggio — è un presupposto essenziale ai fini della domanda di compenso ex art. 13 Convenzione di Londra, in ipotesi da ripartire ai sensi del successivo art. 15 con gli altri soggetti che abbiano svolto nell'occasione attività di soccorso.*



**Cass., sez. I, 13 marzo 2020 n. 7150**; pres. Federico, rel. Vella, p.m. Soldi; *Corporazione dei Piloti del Porto di Palermo* (avv. B. Spallina, S. Bonaccorso) c. *Tirrenia di Navigazione s.p.a.* (avv. R. Cappiello, E. Vergani).

\*\*\*

## REATI E SANZIONI AMMINISTRATIVE

*In base all'art. 10, par. 2, e 19 reg. (UE) n. 561 del 2006, nonché all'art. 174, comma 14, c. strad., secondo il quale l'impresa che nell'esecuzione dei trasporti non osserva le disposizioni contenute nel reg. (CE) n. 561/2006, ovvero non tiene i documenti prescritti o li tiene scaduti, incompleti o alterati, è soggetta alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 334,00 a 1.334,00 euro per ciascun dipendente cui la violazione si riferisce, il deficit organizzativo dell'impresa di trasporto rappresenta condotta san-*



zionabile in modo unitario, venendo semmai differenziata per il differente disvalore che essa assume in relazione alla pluralità dei lavoratori coinvolti, esclusivamente con riguardo al numero dei conducenti.

**Cass., sez II, 29 maggio 2020 n. 10327;** pres. San Giorgio, rel. De Marzo; *Campagnola Trasporti s.r.l.* (avv. N. Callipari) c. *Prefettura di Verona, Ministero dell'interno, Ministero del lavoro e delle politiche sociali.*

\* \* \*



*L'aver prestato collaborazione, previa autorizzazione della direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura, all'effettuazione di attività di ricerca in mare, a scopi scientifici, durante il periodo di arresto obbligatorio, sulla base di una espressa disposizione ministeriale che nulla lasciava intendere in ordine alla refluenza di tale collaborazione sul regime degli aiuti, non può ex post essere considerata una causa di inammissibilità dell'aiuto senza violare frontalmente il principio di tutela dell'affidamento. Tale condizione di ammissibilità è infatti irragionevole e sproporzionata nei suoi contenuti, facendo discendere la dedotta inammissibilità dell'aiuto dal semplice atto della collaborazione nella ricerca in mare, quasi come fosse attività controindicata, senza alcun riferimento ad entità, tempi e profitti della collaborazione stessa.*

**Cons. St., sez. III, 13 maggio 2020 n. 3013;** pres. Frattini, est. Veltri; *Giordano Giuseppe & C. s.n.c.* (avv. P. Sgarbi) c. *Ministero delle politiche agricole alimentari forestali e del turismo.*

\* \* \*



*Integra la contravvenzione di cui all'art. 1161 c. nav. la realizzazione di innovazioni non autorizzate, per tali intendendosi tutte quelle opere che, indipendentemente dai materiali utilizzati e dal loro stabile ancoraggio al suolo, sono idonee a modificare i beni del demanio marittimo ovvero ad incidere sul loro uso.*

**Cass. pen., sez. III, 25 febbraio 2020 n. 15950;** pres. Sarno, rel. Cerroni, p.m. Molino; *Graziano M.G.* (avv. G. Prencipe).

\* \* \*



*Ai fini della configurabilità del reato previsto dall'art. 624 bis, comma 1 bis, c.p., rientra nella nozione di privata dimora la barca cabinata di non insignificante dimensione, munita di tutte le comodità necessarie per il soggiorno e per la vita, rappresentan-*

*do un luogo in cui la persona compie, anche in modo transitorio e contingente, atti della vita privata.*

**Cass. pen., sez. IV, 27 febbraio 2020 n. 15524;** pres. Bricchetti, rel. Cenci, p.m. Epidendio; *Cavagnaro Marco.*

\* \* \*

*Alla luce dell'apparato sanzionatorio del d. lg. 9 gennaio 2012, n. 4 (recante misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura, a norma dell'art. 28 della l. 4 giugno 2010, n. 96) e, in particolare del suo art. 11 (a cui è correlata la violazione del d.m. 10 novembre 2011 e dell'inerente decreto direttoriale del 28 dicembre 2011, n. 155), che si riferisce a chiunque violi le disposizioni di cui al precedente art. 10, comma 2, si deve ritenere che l'obbligo di documentazione stabilito negli art. 3, 4 e 8 del d.m. 10 novembre 2011 non si pone riguardo ai soli operatori addetti alla prima vendita dei prodotti ittici, ma è esteso a tutta una serie di figure tra le quali si ricomprende anche quella del trasportatore di prodotto ittico, qualità che deve essere rivestita al momento dell'accertamento.*



**Cass., sez. II, 5 marzo 2020 n. 6311;** pres. Manna, rel. Carrato; *Giandomenico Gambia — Società C.A.M. s.r.l. (avv. D. Grasso) c. Capitaneria di Porto — Guardia Costiera di La Maddalena.*

\* \* \*

*Il reato di cui all'art. 1161 c. nav. si concretizza indipendentemente dal fatto che sia stata o meno emessa dalla autorità competente l'ordinanza di sgombero di cui all'art. 54 c. nav., la quale, quindi, è solo un eventuale post factum, la cui violazione integra, peraltro, l'ulteriore reato previsto dall'art. 1164 stesso codice.*



**Cass. pen, sez. III, 30 aprile 2020 n. 15981;** pres. Di Nicola, rel. Ramacci, p.m. Filippi; *Sottilaro R.*

\* \* \*

*Il reato di abusiva occupazione di spazio demaniale marittimo (art. 54 e 1161 c. nav.) è configurabile anche in mancanza di un esplicito atto di destinazione demaniale del bene, derivando la demanialità dalle caratteristiche intrinseche di quest'ultimo, sicché, se esso è compreso nelle categorie previste dall'art. 28 c. nav. e sia adibito ad usi atinenti alla navigazione, rientra nel demanio marittimo.*





**Cass. pen. 12 giugno 2020 n. 20088**; pres. Aceto, rel. Di Stasi, p.m. Di Nardo; *Di Fazio G.*

\* \* \*



*L'applicazione delle sanzioni amministrative, principali e accessorie, stabilite dalla l.r. Veneto n. 63/1993 (nella specie la sanzione amministrativa pecuniaria e quella accessoria della confisca) nel caso di sospensione dell'autorizzazione non confligge con il principio fondamentale di uguaglianza, dato che tale circostanza non è nella sostanza dissimile rispetto a quella dell'assenza dell'autorizzazione e merita pertanto un uguale trattamento sanzionatorio, imposto dai fini di regolamentazione della navigazione interna e di tutela dell'incolumità pubblica e dell'ambiente che permeano la disciplina in questione.*

**Cass., sez. II, 15 giugno 2020 n. 11478**; pres. Gorjan, rel. Giannaccari, p.m. Mistri; *Pierluigi Scultz* (avv. S. Sacchetto, L. Pusateri) c. *Comune di Venezia* (avv. N. Paoletti, M. Ballarin, N. Ongaro, A. Iannotta).

\* \* \*

## SERVIZI DI TRASPORTO



*In tema di noleggio con conducente, è costituzionalmente illegittimo l'art. 10-bis, comma 1, lett. e, del d.l. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, nella l. 11 febbraio 2019, n. 12, nella parte in cui ha sostituito il secondo periodo del comma 4 dell'art. 11 della l. 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea), ove prevede, a carico dell'operatore di noleggio con conducente, l'obbligo di ritorno presso la rimessa al termine di ciascun servizio, prima di iniziare uno nuovo. La previsione di tale vincolo operativo da parte del legislatore statale si risolve, infatti, in un aggravio organizzativo e gestionale irragionevole, che non risulta altresì proporzionato rispetto all'obiettivo prefissato di assicurare che il servizio di trasporto sia rivolto a un'utenza specifica e non indifferenziata, violando, con ciò, i limiti all'esercizio competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e, cost.*

*Per la loro stretta connessione all'obbligo di iniziare e terminare ogni viaggio presso la rimessa, sono illegittime le norme di cui il comma 1, lett. f, nella parte in cui ha aggiunto il comma 4-bis all'art. 11 della legge n. 21 del 1992, e il comma 9 dell'art. 10-bis del d.l. n. 135 del 2018, che derogano in casi particolari allo stesso obbligo.*

*Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis, commi 1, lett. a, b ed e, quest'ultima nella parte in cui ha sostituito il primo, terzo, quarto, quinto*

e sesto periodo del comma 4 dell'art. 11 della l. n. 21 del 1992, e 6, del d.l. n. 135 del 2018, promossa dalla Regione Calabria, in riferimento agli artt. 117, comma 2, lett. e, e comma 4, cost. La previsione, ad opera delle suddette norme, rispettivamente dell'obbligo a carico del vettore NCC di ricevere le richieste di prestazioni e le prenotazioni presso la sede o la rimessa, anche con l'utilizzo di strumenti tecnologici, dell'obbligo di compilare e tenere a bordo un «foglio di servizio», e del temporaneo divieto di rilascio di nuove autorizzazioni per il servizio di NCC fino alla piena operatività del registro informatico pubblico nazionale delle imprese del settore (istituito dall'art. 10-bis, comma 3, del medesimo d.l.) costituiscono misure non irragionevoli e non sproporzionate rispetto agli obiettivi perseguiti dal legislatore nazionale, nel quadro dell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e, cost.

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis, comma 1, lett. b, del d.l. n. 135/2018, promossa dalla Regione Calabria, in riferimento all'art. 120 cost., per contrasto con il principio di leale collaborazione. La previsione del termine del 28 febbraio 2019 per il l'eventuale raggiungimento, in sede di Conferenza unificata, di una «diversa intesa» sulla prevista possibilità che il vettore NCC disponga di ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione non è, infatti, volta a consentire al Governo di provvedere unilateralmente e automaticamente, in caso di mancata intesa entro detto termine, facendo prevalere la propria volontà, ma semplicemente quello di stabilire che entro un certo termine, ancorché molto breve, si possa, tramite un'intesa, modificare quanto previsto dalla disposizione impugnata; tale previsione è, inoltre, riconducibile a una scelta del legislatore statale adottata nella materia della «tutela della concorrenza», e non deriva da un vincolo di rispetto del principio di leale collaborazione.

**C. cost. 26 marzo 2020 n. 56;** pres. Cartabia, red. De Pretis; Regione Calabria (avv. D. Verbaro) c. Presidente del Consiglio dei Ministri (avv. St. G. Bacosi); *supra*, pag. 599, con nota di D. CASCIANO.

\* \* \*

È configurabile un contratto di appalto di servizi di trasporto, e non un semplice contratto di trasporto allorché ci si trovi in presenza di un'apposita organizzazione di mezzi apprestata dal trasportatore per l'esecuzione del contratto, in relazione all'importanza ed alla durata dei trasporti da effettuare. Connotati rivelatori di detta organizzazione sono, normalmente da individuarsi nella molteplicità e sistematicità dei trasporti, nella pattuizione di un corrispettivo unitario per le diverse prestazioni, nell'assunzione dell'organizzazione e dei rischi da parte del trasportatore. In presenza di tali indizi sinto-



*matici, non risulta invece dirimente l'eventuale assenza di ulteriori elementi di maggiore complessità caratterizzanti la prestazione principale di trasferimento di cose.*

**Cass., sez. lav., 29 luglio 2019, n. 20413;** pres. Manna, rel. Calafiore; *I.N.P.S.* — *Istituto nazionale della previdenza sociale* (avv. A. Sgroi, L. Maritato, E. De Rose e C. D'Aloisio) c. *Fercam s.p.a.* (avv. M. Lutti, F. Daverio e S. Florio); in *Dir. mar.* 2020, 460, con nota di M. LOPEZ DE GONZALO.

\* \* \*



*Il contributo di esercizio a favore delle imprese di trasporto locale in concessione previsto dalla l. Provincia di Bolzano 2 dicembre 1985 n. 16, e successive modifiche, è qualificabile come corrispettivo, costituendo prestazione incombente all'Amministrazione nei confronti dei concessionari di pubblici servizi di trasporto. La causa di detto contributo è rinvenibile nel rapporto intercorrente tra l'Amministrazione concedente ed il concessionario, essendo infatti destinato ad indennizzare quest'ultimo di particolari costi sostenuti per la gestione. Ne deriva che le controversie riguardanti la loro erogazione sono sottratte alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di concessioni di pubblici servizi: infatti, una volta che siano stati fissati i criteri di determinazione della misura dei contributi integrativi spettanti a norma del citato art. 17, comma 2, mediante il riconoscimento dei costi aziendali sulla base di un «costo standard», il successivo procedimento di attribuzione del contributo risulta avere un contenuto ricognitivo e non presenta profili di discrezionalità, che si esaurisce con l'adozione dei provvedimenti amministrativi di fissazione dei costi standard, con la conseguenza che le relative controversie spettano alla giurisdizione del giudice ordinario.*

**Cass., sez. un., 8 luglio 2020 n. 14235;** pres. Virgilio, rel. Locatelli; *S.A.D.* — *Trasporto locale s.p.a.* (avv. M.A. Sandulli, C. Senoner) c. *Provincia Autonoma di Bolzano* (avv. M. Costa, C. Bernardi, L. Fadanelli, R. von Guggenberg, J. Segna).

\* \* \*



*L'art. 5.1, secondo comma, della dir. 2004/17/CE deve essere interpretato nel senso che esiste una rete di servizi di trasporto ferroviario quando servizi di trasporto vengono messi a disposizione, in conformità ad una normativa nazionale che recepisce la Direttiva 2012/34/UE, su un'infrastruttura ferroviaria gestita da un'autorità nazionale che assegna le capacità di tale infrastruttura, anche se quest'ultima è tenuta a soddisfare le richieste delle imprese ferroviarie fino al raggiungimento dei limiti di dette capacità.*

*L'art. 5.1, primo comma, della dir. 2004/17/CE deve essere interpretato nel senso che l'attività svolta da un'impresa ferroviaria, consistente nel fornire servizi di trasporto al*

*pubblico esercitando un diritto di utilizzo della rete ferroviaria, costituisce una «gestione di reti» ai fini di tale direttiva.*

**C. giust. UE, sez. IX, 28 febbraio 2019 C-388/17;** pres. Lycourgos, rel. Juhász; *Konkurrensverket c. SJ AB*; in *Dir. mar.* 2020, 388, con nota di F. PELLEGRINO.

\*\*\*

## SOCCORSO E RECUPERO

*Per condivisibile opzione ermeneutica del Giudice delle leggi (v. C. cost. sentenza n. 35/2000), le unità navali della Guardia di Finanza sono considerate navi da guerra solo «quando operano fuori dalle acque territoriali ovvero in porti esteri ove non vi sia una autorità consolare».*

*Il dovere di soccorso non si esaurisce nella mera presa a bordo dei naufraghi, ma nella loro conduzione fino al porto sicuro.*

*La Convenzione di Amburgo del 1979 prevede che gli sbarchi dei naufraghi soccorsi in mare debbano avvenire nel «porto sicuro» più vicino al luogo di soccorso. Questo significa che le persone tratte in salvo devono essere portate dove: la sicurezza della vita dei naufraghi non è più in pericolo; le necessità primarie (cibo, alloggio e cure mediche) sono assicurate; può essere organizzato il trasferimento dei naufraghi verso una destinazione finale.*

**Trib. Agrigento 2 luglio 2019;** g.i.p. Vella; C.R.; in *Dir. mar.* 2020, 518, con nota di C. TINCANI.

\*\*\*

*Sulla base della normativa internazionale di riferimento (Convenzione SOLAS e Convenzione SAR) e della normativa italiana di attuazione, l'autorità preposta all'individuazione del «place of safety (POS)» è il Ministero dell'interno, senza alcuna autonomia decisionale in capo al Corpo delle Capitanerie di Porto-Guardia Costiera quali autorità preposte all'istituzione e gestione del MRCC Italia.*

*Quando lo Stato competente per le operazioni SAR (Search and Rescue) nella propria zona SAR non interviene, lo «Stato di primo contatto» in una operazione SAR è lo Stato che interviene direttamente, con mezzi propri o mediante il coordinamento di operazioni condotte da altri soggetti; tale Stato è quindi tenuto a portare a compimento le operazioni di soccorso comprensive dell'indicazione di un POS (place of safety).*

*Qualora le operazioni SAR siano svolte da nave privata in autonomia e senza alcun coordinamento con i centri di soccorso con gli Stati limitrofi, ai sensi della Convenzione*



SAR lo «Stato di primo contatto» è quello della bandiera della nave che ha provveduto al salvataggio.

*Pur dando atto dell'inadeguatezza della normativa internazionale rispetto al fenomeno migratorio e all'attuale prassi, non è configurabile in capo all'Italia un obbligo di indicare un POS (place of safety) in relazione ad una operazione SAR (Search and Rescue) condotta da una nave privata di bandiera tedesca, nella zona SAR libica, senza alcuna attività di coordinamento da parte delle autorità italiane, non potendosi in tale circostanza definire l'Italia «Stato di primo contatto».*

**Trib. Roma, coll. reati ministeriali, 21 novembre 2019;** pres. Silvestri; *M.P.*; in *Dir. mar.* 2020, 531.

\*\*\*

## TRASPORTO DI COSE



*È manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 bis, comma 2, lett. e) del d.l. 6 luglio 2010 n. 103 (Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti), convertito, con modificazioni, nella l. 4 agosto 2010, n. 127, nella parte in cui inserisce l'art. 7-ter del d.lg. 21 novembre 2005, n. 286 (Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore), il quale disciplina l'azione diretta del vettore che ha svolto un servizio di trasporto su incarico di altro vettore nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto (con riferimento all'attività di autotrasporto di merci per conto di terzi), dal momento che la disposizione censurata, relativa alla stessa materia sulla quale incide l'atto con forza di legge da convertire, cioè il trasporto, prevede un intervento a favore delle imprese di autotrasporto (in particolare dei vettori finali, nell'ambito del trasporto di merci su strada) e, perciò, condivide con il decreto-legge originario la comune natura di misura finalizzata alla risoluzione di una situazione di crisi, sicché, sia dal punto di vista oggettivo o materiale, sia dal punto di vista funzionale e finalistico, deve essere escluso il difetto di omogeneità ex art. 77, comma 2, cost., consistente nell'evidente o manifesta mancanza di un nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge.*

**C. cost. 15 maggio 2020 n. 93.;** pres. Cartabia, red. Zanon; *Guna s.p.a., Prealpi s.p.a.* c. *Presidenza del Consiglio dei ministri.*

\*\*\*

*In tema di trasporto internazionale di merci su strada la normativa dettata dalla Convenzione di Ginevra 19 maggio 1956 (resa esecutiva con la legge 6 dicembre 1960 n. 1621) è da considerarsi lex specialis e, in quanto tale, è applicabile solo in quanto le parti contraenti abbiano manifestato la loro volontà di sottoporsi a tale disciplina, sia attraverso l'inserimento nella lettera di vettura dell'indicazione che il trasporto è assoggettato al regime di cui alla predetta Convenzione (articolo 6, paragrafo I, lettera k), sia — in mancanza della lettera di vettura — attraverso specifica pattuizione che può essere adottata anche verbalmente, sempre che se ne fornisca adeguata prova, essendo normativa speciale.*



**Cass., sez. III, 5 marzo 2019 n. 6316;** pres. Vivaldi, rel. Fiecconi; *Uniqa Sachversicherung AG* (avv. A. M. Pesce) c. *Moldtrans SA*; *supra*, pag. 699, con nota di G. MARCHIAFAVA.

\* \* \*

*Il contratto di trasporto concluso tra venditore-mittente e vettore, pur essendo collegato da un nesso di strumentalità con il contratto di compravendita concluso tra venditore-mittente ed acquirente-destinatario, conserva la sua autonomia ed è pertanto soggetto alla disciplina dettata dagli art. 1683 e ss. c.c., con la conseguenza che il venditore-mittente, anche dopo la rimessione delle cose al vettore, conserva la titolarità dei diritti nascenti dal contratto di trasporto, ivi compreso quello al risarcimento del danno da inadempimento, fino al momento in cui, arrivate le merci a destino (o scaduto il termine entro il quale sarebbero dovute arrivare), il destinatario non ne richieda la riconsegna al vettore, ai sensi dell'art. 1689 c.c.*



**Cass., sez. III, 28 novembre 2019, n. 31070;** pres. Vivaldi, rel. Cirillo; *Wiener Stadtische Versicherung AG* (avv. A. Pesce e D. Milito Pagliara) c. *Dhl Express Bulgaria Eood* (avv. F. Bruno, M. Lenti e A. Terranova); in *Dir. mar.* 2020, 463, con nota di M. LOPEZ DE GONZALO.

\* \* \*

*Il sistema di tabelle tariffarie (c.d. «a forcella»), dettato dalla l. n. 298 del 1974, con il correlato divieto di stipulazione di contratti che comportino prezzi di trasporto determinati fuori dei limiti massimi e minimi previsti dalle tabelle, non è in contrasto con la libertà di iniziativa economica, né confligge con i principi dell'ordinamento comunitario (essendo stata riconosciuta dalla stessa giurisprudenza della Corte di giustizia la compatibilità con detto ordinamento del sistema tariffario dell'autotrasporto di merci), in quanto, garantendo alle imprese un certo margine di utile e la facoltà di muoversi libe-*




ramente tra i minimi e massimi tariffari, assicura il bilanciamento della libertà di impresa con l'utilità sociale, evitando situazioni di concorrenza sleale, che, deprimendo i noli, costringano le imprese stesse ad operare in condizioni di difficoltà, sì da non procedere ad ammortamenti e da non garantire ai lavoratori il dovuto trattamento economico e normativo, a tali finalità aggiungendosi quella di realizzare la trasparenza del mercato, e cioè la conoscenza dei prezzi sia da parte delle imprese di autotrasporto che dell'utenza.

Nel caso in cui il mittente eccepisca la non corrispondenza del d.m. del 18 novembre 1982 alle disposizioni di cui all'art. 52 della l. n. 298/74, con particolare riferimento alla mancata considerazione della c.d. «situazione di mercato» prevista da detta norma, e quindi ritenga non corretta l'applicazione delle tariffe a forcella per determinati trasporti effettuati nel suo interesse dal vettore, deve dare dimostrazione dell'effettivo mancato ricorso di dette specifiche circostanze di fatto condizionanti la validità dell'atto, trattandosi della necessità di superare il principio della presunzione di legittimità degli atti amministrativi, pur quando dotati di efficacia normativa.

**Cass., sez. III, 5 maggio 2020 n. 8473;** pres. Amendola, rel. Dell'Utri; *Fonte Santafiora s.p.a.* (avv. A. Nicoletti) c. *Lorenzo Cerboni* (avv. P. Frediani, G. Dionigi).


\* \* \*



Il risarcimento del danno da perdita di chance richiede la prova della elevata probabilità, prossima alla certezza, del trasformarsi della chance nel conseguimento del beneficio; tale prova non può dirsi conseguita in relazione alla mancata partecipazione ad una gara d'appalto qualora vi siano sedici concorrenti e l'offerta economica dell'attore sia risultata significativamente più elevata di quella del vincitore.

**Trib. Genova 18 settembre 2019;** g.u. Spera; *Grandi lavori Fincosit S.P.A.* (avv. C.A. Mauceri) c. *Src — Servizio rapido corrieri s.r.l.* (avv. D. Girelli e L. Ravera) e *Tnt global express s.r.l.* (avv. A. Totaro e F. Pezzati); in *Dir. mar.* 2020, 528, con nota di G. LEVRERO.

\* \* \*



L'art. 1510 c. c., che pone a carico del destinatario le spese del trasporto, non è norma imperativa e può quindi essere derogata da accordi tra vettore e mittente che pongano esclusivamente a carico di quest'ultimo il pagamento del corrispettivo del trasporto.

**Trib. Parma 5 marzo 2020;** g.u. Vittoria; *F.P. Trans s.r.l.* (avv. M. Tortora) c. *PAC 2000 soc. coop.* (avv. M. Lopez de Gonzalo, G. Cosulich ed E. Cavalli); in *Dir. mar.* 2020, 534, con nota di M. LOPEZ DE GONZALO.

✕ ✕ ✕

## TRASPORTO DI PERSONE

*L'art. 7, punto 1, l'art. 67 e l'art. 71, § 1, del regolamento (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, nonché l'art. 33 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 decisione 2001/539/CE del Consiglio, del 5 aprile 2001, devono essere interpretati nel senso che il giudice di uno Stato membro investito di un'azione diretta ad ottenere sia il rispetto dei diritti forfettari e standardizzati previsti dal reg. (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 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 reg. (CEE) n. 295/91, sia il risarcimento di un danno supplementare rientrante nell'ambito di applicazione di tale convenzione deve valutare la propria competenza, per il primo capo della domanda, alla luce dell'art. 7, punto 1, del regolamento n. 1215/2012 e, per il secondo capo della domanda, alla luce dell'art. 33 di detta convenzione.*

*L'art. 33, § 1, della Convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale, conclusa a Montreal il 28 maggio 1999, deve essere interpretato nel senso che esso disciplina, ai fini delle azioni di risarcimento del danno rientranti nell'ambito di applicazione di tale convenzione, non solo la ripartizione della competenza giurisdizionale fra gli Stati parti della medesima, ma anche la ripartizione della competenza territoriale fra le autorità giurisdizionali di ciascuno di tali Stati.*

**C. giust. UE 7 novembre 2019 C-213/18;** pres. Bonichot, rel. Safjan, avv. gen. Saugmandsgaard Øe; *Guaitoli ed altri* (avv. A. e G. Guaitoli) c. *EasyJet Airline Co. ltd* (avv. G. d'Andria); *supra*, pag. 635, con nota di D. RAGAZZONI.

\* \* \*


*L'articolo 17, paragrafo 1, della Convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale conclusa a Montreal il 28 maggio 1999, firmata dalla Comunità europea il 9 dicembre 1999 e approvata a nome di questa con decisione 2001/539/CE del Consiglio, del 5 aprile 2001, dev'essere interpretato nel senso che la nozione d'«incidente», di cui alla disposizione medesima, ricomprende tutte le situazioni che si producono a bordo di un aeromobile nelle quali un oggetto impiegato per il servizio ai passeggeri abbia prodotto lesioni personali ad un passeggero, senza che occorra acclarare se tali situazioni risultino da un rischio inerente al trasporto aereo.*





**C. giust. UE 19 dicembre 2019 C-532/18;** pres. Vilaras-Rel. Piçarra – avv. gen. Saugmandsgaard Øe; S. Rodin, D. Šváby, K. Jürimäe G.N. in persona del suo legale rappresentante H.M. (avv. G. Rößler) c. Z.U. nella sua qualità di liquidatore della Niki Lufthfahrt GmbH (avv. U. Reisch); *supra*, pag. 767, con nota di R. LOBIANCO.

\* \* \*




*Il 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 reg. (CEE) n. 295/91, e segnatamente il suo art. 7, paragrafo 1, deve essere interpretato nel senso che un passeggero aereo, che ha beneficiato di una compensazione pecuniaria a causa della cancellazione di un volo ed ha accettato il volo alternativo che gli è stato proposto, può pretendere che gli sia riconosciuta una compensazione pecuniaria per il ritardo del volo alternativo, qualora tale ritardo si sia protratto per un numero di ore tale da dar diritto a una compensazione pecuniaria e il vettore aereo del volo alternativo sia lo stesso del volo cancellato.*

*L'art. 5, paragrafo 3, del reg. n. 261/2004 deve essere interpretato nel senso che un vettore aereo non può invocare, per essere esonerato dal suo obbligo di compensazione pecuniaria, «circostanze eccezionali», ai sensi di tale disposizione, con riferimento al guasto di un pezzo cosiddetto «on condition», vale a dire un pezzo che viene sostituito soltanto in caso di guasto del pezzo precedente, allorché il vettore aereo tiene sempre un pezzo di ricambio a magazzino, tranne nell'ipotesi — che deve essere verificata dal giudice del rinvio — in cui un simile guasto costituisca un evento che, per la sua natura o per la sua origine, non è inerente al normale esercizio dell'attività del vettore aereo in questione e sfugge all'effettivo controllo di quest'ultimo, avuto riguardo tuttavia al fatto che, nei limiti in cui tale guasto sia — in linea di principio — intrinsecamente legato al sistema di funzionamento dell'apparecchio, esso non deve essere considerato un evento di questo tipo.*

**C. giust. UE 12 marzo 2020 C-832/18;** pres. Rossi, rel. Malenovsky, avv. gen. Tanchev; A. e a (avv. J. Schmoll, G. Hesse e altri) c. Finnair Oyi (avv. T. Väättäinen e altri).

\* \* \*



*Il reg. (CE) n. 261/2004 deve essere interpretato nel senso che un passeggero di un volo ritardato di tre o più ore può proporre un ricorso per il riconoscimento di una compensazione pecuniaria ai sensi degli articoli 6 e 7 dello stesso regolamento nei confronti del vettore aereo operativo, anche se tale passeggero e tale vettore aereo non hanno stipulato tra loro alcun contratto e il volo di cui trattasi fa parte di un viaggio «tutto compre-*

so» che rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 90/314/CEE del Consiglio, del 13 giugno 1990, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso».

L'art. 5, punto 1, del reg. (CE) n. 44/2001 dev'essere interpretato nel senso che un ricorso per il riconoscimento di una compensazione pecuniaria proposto in forza del reg. CE n. 261/2004 da un passeggero nei confronti del vettore aereo operativo rientra nella nozione di «materia contrattuale», ai sensi di tale disposizione, anche se tra dette parti non è stato concluso alcun contratto e il volo operato da tale vettore aereo era previsto da un contratto di viaggio «tutto compreso», inclusivo di alloggio, stipulato con un terzo.

Gli articoli da 15 a 17 del reg. (CE) n. 44/2001 devono essere interpretati nel senso che un ricorso per il riconoscimento di una compensazione pecuniaria, proposto da un passeggero nei confronti del vettore aereo operativo, con il quale tale passeggero non ha concluso alcun contratto, non rientra nell'ambito dei citati articoli relativi alla competenza speciale in materia di contratti conclusi dai consumatori.

**C. giust. UE. 26 marzo 2020 C-215/18;** pres. Bonichot, rel. Safjan, avv. gen. Saugmandsgaard Øe; *Libušė Králová c. Primera Air Scandinavia A/S*; *supra*, pag. 661, con nota di C. VAGAGGINI.

\* \* \*

Il 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 reg. (CEE) n. 295/91, e in particolare il suo art. 7, deve essere interpretato nel senso che una compensazione pecuniaria non è dovuta a un passeggero che dispone di un'unica prenotazione per un volo con coincidenza quando la sua prenotazione è stata modificata contro la sua volontà, con la conseguenza, da un lato, di non essersi imbarcato sul primo volo che compone il suo trasporto prenotato, nonostante che tale volo sia stato effettuato e, dall'altro, che gli è stato assegnato un posto su un volo successivo che gli ha consentito di imbarcarsi sul secondo volo che compone il suo trasporto prenotato e raggiungere in tal modo la sua destinazione finale all'ora di arrivo inizialmente prevista.



**C. giust. UE 30 aprile 2020 C-191/19;** pres. Rossi, rel. Malenovský, avv. gen. Pikamäe; *OI c. Air Nostrum Líneas Aéreas del Mediterráneo SA*.

\* \* \*

Nel contratto di trasporto aereo internazionale, avente ad oggetto esclusivo l'acquisto del titolo di viaggio, intercorso tra una compagnia aerea extraeuropea e due cittadini



*italiani domiciliati in Italia, in relazione all'azione risarcitoria proposta dai viaggiatori, per inadempimento contrattuale produttivo di danni a cose, ai sensi dell'art. 33, comma 1, della Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999 ratificata in Italia con l. n. 12 del 2004, ove la contrattazione e l'acquisto siano avvenuti interamente on line la giurisdizione può essere radicata nel domicilio dell'acquirente, così dovendosi interpretare il criterio di determinazione della competenza giurisdizionale, individuato nello stabilimento a cura del quale il contratto è stato concluso, trattandosi di criterio concorrente con quello della destinazione del viaggio e del domicilio del vettore aereo.*

**Cass., sez. un., 26 febbraio 2019 n. 18257;** pres. Mammone, rel. Acierno; *Aeroflot Russian Airlines s.p.a.* (avv. T. Della Marra) c. *D.M., R.G.* (avv. F. Toppetti).

\* \* \*

*Il trasporto amichevole (o di cortesia), in quanto reso al di fuori di ogni obbligo di prestazione (siccome non inquadrato in alcun contesto negoziale o comunque genericamente obbligatorio, bensì governato dai principi della responsabilità extracontrattuale) sfugge all'applicazione della Convenzione di Montreal del 1999, con la conseguente inapplicabilità del termine di prescrizione biennale fissato dall'art. 35 di detta Convenzione.*

**Cass., sez. III, 13 dicembre 2019, n. 32778;** pres. Spirito, rel. Dell'Utri; *Vittoria Assicurazioni s.p.a.* (avv. M. Roma e C.F. Galantini) c. *P.G. ed altri* (avv. G. Minozzi e F. Tonello) e *Nea Nord Est Aeroservizi s.r.l. in liquidazione;* in *Dir. mar.* 2020, 464, con nota di M. LOPEZ DE GONZALO.

\* \* \*

*Il riferimento al ritardo nel trasporto aereo contenuto nell'art. 19 della Convenzione di Montreal deve intendersi al compimento della complessiva operazione di trasporto aereo dedotta in contratto fino alla sua destinazione finale. Tale ritardo può, a seconda dei casi, concretizzarsi in un ritardo del volo di andata, del volo di ritorno, nel protrarsi dello scalo fino a perdere la coincidenza, nella soppressione di uno dei due voli con necessità di sostituirlo con un altro. Pertanto, poiché anche la soppressione del volo è normalmente causa di un ritardo nel completamento della complessiva operazione di trasporto aereo fino a destinazione, l'azione di responsabilità soggiace al regime della Convenzione di Montreal. Del resto, l'interpretazione complessiva dell'articolo 19, volto a coprire le principali ipotesi di danni alle persone e alle cose connesse con il trasporto aereo internazionale, rimarrebbe incongruamente limitata se si ritenesse che la più grave ipotesi di inadempimento (la soppressione del volo) ne rimanga estranea, mentre sarebbe attinta da essa la più tenue, quella del ritardo.*

*Ai fini della individuazione del giudice avente giurisdizione a conoscere della controversia avente ad oggetto il pagamento della compensazione pecuniaria prevista dal reg. CE 261/2004 ed il risarcimento del danno subito da acquirenti domiciliati in Italia a causa della cancellazione di un volo, anche se il contratto concluso con la compagnia aerea contenga una clausola di proroga della giurisdizione, si applicano i criteri di collegamento indicati dall'art. 33 della Convenzione di Montreal.*

**Cass., sez. un., 13 febbraio 2020 n. 3561;** pres. Mammone, rel. Rubino, p.m. Capasso; *D.F.A., M.B.J.* (Avv. V. De Falco) c. *Ryanair Dac.* (Avv. G. Mazzdei e M. Cascioni).

\* \* \*

*La sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in causa c-204/2008, nella quale viene affermato il principio secondo cui l'art. 5, punto 1, lett. b), secondo trattino, del reg. 44/2001/CE deve essere interpretato nel senso che, in caso di trasporto aereo di persone da uno Stato membro all'altro, il tribunale competente a conoscere di una richiesta di compensazione pecuniaria basata su tale contratto di trasporto e sul reg. 261/2004/CE, che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri è quello, a scelta dell'attore, nella cui circoscrizione si trovano il luogo di partenza o il luogo di arrivo dell'aereo quali indicati in detto contratto, riguarda il diritto del passeggero di ottenere un indennizzo forfetario e standardizzato tratto dall'art. 7 del reg. 261/2004/CE, ma non si applica in caso di azione di risarcimento danni derivanti dalla cancellazione del volo.*



**Trib. Ancona 31 luglio 2017;** giud. Ausili; *P. e T.* (avv. M. Lorenzetti) c. *Ryanair ltd.* (avv. M. Castioni e E. Bonazza); in *Dir. mar.* 2020, 497, con nota di F. ARENA.

\* \* \*

*Sebbene le lungaggini della procedura di immigration degli Stati Uniti non dipendano da colpa dell'organizzatore, rientra però nella diligenza professionale di quest'ultimo il dovere di programmare il trasporto aereo in base ad orari e tempistiche che tengano conto del lasso di tempo ordinariamente necessario per la sottoposizione del viaggiatore a tali procedure nella fase di transito presso l'aeroporto di scalo intermedio.*



**Trib. Ivrea 31 agosto 2019;** *Costa crociere s.p.a.* (avv. S. Filippini La Rosa e F. Cardacci) c. *P.N. e B.P.* (avv. M.G. Latella); in *Dir. mar.* 2020, 527, con nota di M. LOPEZ DE GONZALO.

\* \* \*



*L'onere probatorio richiesto al vettore per andare esente dall'obbligo di pagamento della compensazione pecuniaria prevista dal reg. (UE) n. 261/2004 per il caso di ritardo non è limitato all'allegazione e prova di una «circostanza eccezionale» (come definita dal reg.), tale da determinare il ritardo, ma si estende all'allegazione e prova dell'adozione di misure adeguate ad elidere le conseguenze dell'evento, fino al limite dell'esigibilità, secondo criteri di proporzionalità economica ed organizzativa.*

**Trib. Busto Arsizio 4 gennaio 2020;** g.u. Cosentino; *F.Z. ed altri* (avv. L. Salvati e M.N. Fiorentino) c. *Easyjet* (avv. G. D'Andria); in *Dir. mar.* 2020, 533, con nota di M. LOPEZ DE GONZALO.

\* \* \*



*Ai sensi della Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999 in materia di trasporto aereo internazionale, il vettore è tenuto a corrispondere il danno patrimoniale e il danno non patrimoniale, quest'ultimo da risarcire, ove trovi applicazione il diritto interno, ai sensi dell'art. 2059 c.c., nel caso in cui il passeggero, rimasto a terra a causa dell'imbarco ritardato ex art. 5 del reg. (UE) n. 261 del 2004, venga a trovarsi in una situazione di particolare debolezza, in ragione non solo della lontananza dal proprio luogo di residenza, ma soprattutto per il fatto che il controllo delle sue decisioni e la programmazione della sua attività (intesa non solo quella lavorativa, ma anche quella personale) restino subordinati inevitabilmente alle decisioni che dovrebbero assumere i terzi (tra cui, evidentemente, il vettore), andando così a incidere il ritardato adempimento della prestazione di trasporto sulla sfera esistenziale dell'individuo impedendo le sue elementari attività realizzatrici dotate di protezione costituzionale.*

**Trib. Firenze, sez. III, 8 luglio 2020 n. 1630;** giud. Mazza; *Mei Lan Goei e Tobias Schumacher* (avv. G. Boni) c. *Vueling Airlines S.A.*

\* \* \*



*La responsabilità del vettore aereo per la corresponsione della compensazione pecuniaria in caso di ritardo prolungato, ai sensi del reg. (CE) n. 261/2004, è presunta iuris tantum, salvo la prova liberatoria che il ritardo è dipeso «da circostanze eccezionali che non si sarebbero potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso». Tale presunzione opera non sul piano della causa del danno, ma piuttosto su quello degli effetti, essendo indispensabile per il vettore, oltre a individuare la causa dell'evento dannoso, anche provare di essersi adoperato in ogni modo per scongiurare le conseguenze dannose dell'evento.*

*In caso di mancata assistenza in seguito a ritardo prolungato nel trasporto aereo, il fondamento normativo per il risarcimento del danno non patrimoniale non può reperir-*

si nell'art. 9 o nell'art. 12 del reg. (CE) n. 261/2004, ma deve farsi riferimento alla Convenzione di Montreal, se applicabile, o comunque alle norme dell'ordinamento interno.

**G. pace Brindisi 27 aprile 2018 n. 864**; est. Vilei; C.F. e M.M. (avv. S. Gallotta) c. RD (avv. M. Castioni e A. Leo).

\* \* \*

*Il provvedimento della Autorità di controllo del traffico aereo che, a causa di avverse condizioni meteo, sospenda le partenze, costituisce «circostanza eccezionale», che esonera il vettore aereo dal pagamento della compensazione pecuniaria prevista dal reg. (CE) n. 261/2004 per il caso di ritardo.*



*Daniel Blanche v. Easyjet Airline Company Ltd.*; giudici Ryder, King, Coulson; **U.K. Court of Appeal (Civil Division) 6 febbraio 2019**; in *Dir. mar.* 2020, 574, con nota di M. LOPEZ DE GONZALO.

\* \* \*

*Nel caso di danno alla persona del passeggero caduto rovinosamente durante le operazioni di discesa dalla scala impiegata per lo sbarco dall'aeromobile resa scivolosa da uno strato compatto di neve, la decisione del vettore di impiegare una scala priva di capote in concomitanza di condizioni di tempo nevosso sull'aeroporto di destinazione, qualora rappresenti un atto incoerente con il manuale operativo aeroportuale, costituisce una anomalia del servizio di trasporto e, dal punto di vista del passeggero danneggiato, un evento inusuale, inaspettato e esterno avente le caratteristiche della nozione di «accident» contemplata quale presupposto dell'azione di responsabilità nell'art. 17 della Convenzione di Montreal del 1999 sul trasporto aereo internazionale.*



*Carmelo Labbadia Claimant c. Alitalia - Società Aerea Italiana s.p.a.*; giudici Margaret Obi, Lionel Stride, Jack Harding; **High Court of Justice Queen's Bench Division 31 luglio 2019**; *supra*, pag. 767, con nota di R. LOBIANCO.

\* \* \*

*L'art. 3, punto 8, del reg. (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, deve essere interpretato nel senso che una fattispecie nella quale un passeggero sale a bordo di un treno liberamente accessibile al fine di effettuare un viaggio senza aver acquistato un biglietto rientra nella nozione di «contratto di trasporto», ai sensi della me-*



*desima disposizione, mentre l'art. 6, paragrafo 1, della dir. 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, deve essere interpretato nel senso che osta, da un lato, a che un giudice nazionale, che constati il carattere abusivo di una clausola penale prevista in un contratto stipulato tra un professionista e un consumatore, riduca l'importo della penale imposta da tale clausola a carico di detto consumatore e, dall'altro, a che un giudice nazionale sostituisca alla medesima clausola, in applicazione di principi del suo diritto contrattuale, una disposizione di diritto nazionale di natura suppletiva, salvo se il contratto di cui trattasi non possa sussistere in caso di soppressione della clausola abusiva e l'annullamento del contratto nel suo complesso esponga il consumatore a conseguenze particolarmente pregiudizievoli.*

**C. giust. UE 7 novembre 2019, C-349 a 351;** pres. Regan, rel. Jarukaitis, avv. gen. Pitruzzella; *Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS)* (avv. C. Van Lul, C. Pochet e J.-C. Halleux) c. *Mbutuku Kanyebe* (C-349/18), *Larissa Nijs* (C-350/18), *Jean-Louis Anita Dedroog* (C-351/18).

\* \* \*



*In materia di responsabilità dell'amministrazione ferroviaria, il danno alla persona del viaggiatore da ritardi o interruzioni è risarcibile — in deroga all'art. 1681 c.c. (ed in forza di quanto previsto dal precedente art. 1680 c.c.) — alle condizioni stabilite dall'art. 11, § 4, del r.d.l. 11 ottobre 1934 n. 1948, norma ancora oggi applicabile in forza di quanto stabilito dall'art. 3, comma 1-bis, lett. e, del d.l. 22 dicembre 2008 n. 200 e dal d.lg. 1° dicembre 2009 n. 179. Ne consegue che il risarcimento — limitato al danno derivato al viaggiatore dal ritardo, dalla soppressione del treno, da mancata coincidenza o da interruzioni del servizio — deve avvenire alle condizioni previste dagli art. 9 e 10 del medesimo r.d.l. 1948/1934 e, dunque, mediante diritto di valersi di un treno successivo per l'effettuazione o la prosecuzione del viaggio o attraverso il rimborso del prezzo corrisposto.*

**Cass., sez. VI, 12 ottobre 2018 n. 25427;** pres. Amendola, rel. Positano; *C.I.G.* (avv. A. Parenti) c. *Trenitalia s.p.a.* (avv. G. Vettori).

✕ ✕ ✕

## TRIBUTI E DOGANE



*In tema di ICI, ai fini del classamento di un immobile nella categoria E, come previsto dall'art. 2, comma 40, del d.l. n. 262 n. 2006, conv. dalla l. n. 286 del 2006, è necessario che lo stesso presenti caratteristiche tipologico-funzionali tali da renderlo estraneo*

*ad ogni uso commerciale o industriale, con la conseguenza che le aree portuali non sono classificabili in detta categoria se in concreto destinate a tali finalità. Ciò in quanto l'imposizione ICI sulle aree portuali è fondata sul criterio della funzione (attività libero-imprenditoriale) e non sul criterio di ubicazione, con la conseguenza che il censimento catastale delle stesse impone l'accertamento non già della loro localizzazione, bensì dell'esercizio dell'attività secondo parametri imprenditoriali, restando invece irrilevante l'interesse pubblico al suo svolgimento.*

*I locali magazzini utilizzati dalle società imprenditrici terminaliste, concessionarie del suolo, per le attività di movimentazione, stoccaggio, deposito, imbarco e sbarco di merci non possono essere classificati nella categoria E.*

**Cass., sez. V, 10 marzo 2020 n. 6709;** pres. Chindemi, rel. Russo, p.m. Basile; Agenzia delle entrate c. *Reefer Terminal s.p.a.* (Avv. F. Sciuto e V. Stucci).

\* \* \*

*Ai sensi della l. 16 maggio 1970, n. 281, art. 2, comma 1, nonché ai sensi della l.r. Toscana 30 dicembre 1971, n. 2, art. 1, comma 1, presupposto dell'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso di beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dello Stato inclusi nel territorio della Regione, sono l'occupazione e l'uso assentiti degli stessi, indipendentemente dall'Autorità cui compete il rilascio della concessione, in questo caso la regione Toscana ai sensi del d.lg. 31 marzo 1998, n. 112, art. 34, comma 1; e non, invece, l'esistenza di una concessione rilasciata dallo Stato.*



**Cass., sez. V, 10 marzo 2020 n. 6714;** pres. Chindemi, rel. De Masi; Regione Toscana (avv. A. Paoletti e L. Bora) c. *Circolo della pesca Ponte del Marmo* (avv. M. Avitabile e D. Vaudo).

\* \* \*

*In tema di classamento, ai sensi del d.l. n. 262 del 2006, art. 2, comma 40, convertito, con modificazioni, nella l. n. 286 del 2006, nelle unità immobiliari censite nelle categorie catastali E/1, E/2, E/3, E/4, E/5, E/6 ed E/9 non possono essere compresi immobili o porzioni di immobili destinati ad uso commerciale, industriale, ad ufficio privato ovvero ad usi diversi, qualora gli stessi presentino autonomia funzionale e reddituale, e, cioè, alla luce del combinato disposto del r.d.l. n. 652 del 1939, art. 5 e del d.P.R. n. 1142 del 1949, art. 40, immobili per se stessi utili o atti a produrre un reddito proprio, anche se utilizzati per le finalità istituzionali dell'ente titolare.*





**Cass., sez. V, 9 aprile 2020 n. 7771;** pres. Chindemi, rel. Caprioli; *Agenzia delle entrate c. Cilp s.r.l.* (avv. F. Napolitano e A. Moliterno).

\* \* \*



*L'imposizione ICI sulle aree portuali è fondata sul criterio della funzione (attività libero-imprenditoriale) e non sul criterio di ubicazione, con la conseguenza che il censimento catastale delle stesse impone l'accertamento non già della loro localizzazione, bensì dell'esercizio dell'attività secondo parametri imprenditoriali, restando invece irrilevante l'interesse pubblico al suo svolgimento.*

**Cass., sez. V, 11 maggio 2020 n. 8727;** pres. Chindemi, rel. Botta; *Agenzia delle entrate c. Magazzini generali silos frigoriferi s.p.a.* (avv. M. Porzio e L. Bove).

\* \* \*



*In materia d'imposta sui redditi, con l'abrogazione dell'imposta di ricchezza mobile, disposta dall'art. 82 del d.P.R. n. 597 del 1973, è venuta meno l'esenzione dall'imposta di ricchezza mobile dell'indennità per inabilità temporanea assoluta al lavoro corrisposta alla gente di mare, esenzione prevista dall'art. 24, comma 2, del r.d.l. n. 1918 del 1937 sopra citato; e detta indennità è soggetta a tassazione IRPEF, in quanto strettamente ed indissolubilmente collegata al rapporto di lavoro così da essere necessariamente ricompresa nella fattispecie di cui all'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 917 del 1986.*

**Cass., sez. VI, 15 maggio 2020 n. 9043;** pres. Mocci, rel. Capozzi; *Tribuzio Francesco* (avv. N. Calvani) c. *Agenzia delle entrate*.

\* \* \*



*I fabbricati inclusi nella categoria catastale E/1 «Stazioni per servizi di trasporto, terrestri, marittimi ed aerei» sono soltanto quelli adibiti al pubblico servizio del trasporto universale.*

*Gli immobili pertinenti agli impianti di risalita (sciovie, seggiovie, funivie), adibiti in via esclusiva al servizio delle piste da sci o dei rifugi in alta quota, rientrano della previsione della categoria catastale D/8, recante la previsione dei «Fabbricati costruiti o adattati per le speciali esigenze di un'attività commerciale» e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni.*

**Cass., sez. V, 9 marzo 2020 n. 6555;** pres. De Masi, rel. Vecchio; *Agenzia delle entrate c. Impianti turistici Boè s.p.a.* (Avv. S. Gattamelata e E. Gaz).

✘ ✘ ✘

## TURISMO

*In base al principio di autoresponsabilità del consumatore, deve escludersi la sussistenza di alcuna conseguenza pregiudizievole suscettibile di essere risarcitoriamente compensata, nel caso in cui il viaggiatore non abbia utilizzato, per sua negligenza, le informazioni di viaggio fornite dal tour operator per iscritto qualche giorno prima della partenza. Infatti, nella fase che precede la formazione del contratto di viaggio turistico collettivo, l'interpretazione dell'art. 87, comma 1, del codice del consumo, dal quale si evince che la disciplina degli obblighi di comunicazione e di informazione si inverte tanto nell'essenzialità dell'informazione nella fase precedente la conclusione del contratto (solo nel caso di contratto stipulato nell'imminenza della partenza, le indicazioni contenute nel comma 1 potrebbero essere fornite contestualmente alla stipula del contratto, ai sensi del comma 3, dell'art. 87), quanto nell'incremento delle possibilità di conoscenza, stanti i vincolanti obblighi di ricorso alla cosiddetta Textiform (cioè ad una forma modulo, indicante un corredo documentale concepito quale strumento volto a permettere all'acquirente del pacchetto turistico un controllo ulteriore — documentale, appunto — delle condizioni previste dal contratto, destinata a restare distinta dal formalismo dell'atto e funzionale all'«avviamento al contratto»), deve fondarsi non sul dogma consumeristico, che vuole il consumatore in una situazione di presunzione assoluta di debolezza, sempre e comunque meritevole di protezione, e che ragiona degli obblighi di informazione come di obblighi funzionali al soddisfacimento dell'interesse pubblico, bensì sul principio di autoresponsabilità del consumatore, che non esonera il consumatore dall'onere di procurarsi le informazioni di cui necessita, a maggior ragione se possono essere conosciute autonomamente.*

**Cass., sez. III, 8 luglio 2020 n. 14257;** pres. Travaglino, rel. Gorgoni; *Miranda De Savorgnan* (avv. L. Favino) c. *Julia Viaggi s.r.l.* (avv. C. Miglioris).

*L'agente di viaggi intermediario di un contratto di viaggio avente ad oggetto un pacchetto turistico è responsabile nei confronti dei viaggiatori per i disservizi subiti a causa dell'inadempimento da parte dell'organizzatore alle prestazioni promesse, ai sensi dell'art. 42, comma 2, c. tur., per avere omesso di informare quest'ultimo delle lamentele trasmesse dai turisti (nella specie a mezzo Whatsapp).*

*L'organizzatore di un pacchetto turistico è responsabile nei confronti dei viaggiatori per l'omessa prestazione di alcuni dei servizi promessi, con conseguente riconoscimento del diritto alla riduzione del prezzo (nella specie: il servizio di animazione), mentre non configurano un difetto di conformità, rilevante ai sensi dell'art. 43 c. tur., i disservizi che non abbiano inciso in maniera significativa sulla vacanza.*



**G. pace Altamura, 4 giugno 2019 n. 108;** est. Minoia; *Indrio Claudio* (avv. P. Lorusso e N. Lomonte) e *altri c. Eden Viaggi s.p.a.* (avv. C. Milani) e *c. Mister Holiday s.r.l.* (avv. L. Pirolo); *supra*, 753, con nota di F. Morandi.

\*\*\*

## VEICOLI



*L'art. 8 del d.P.R. 1639/1968, facente parte del regolamento per l'esecuzione della l. 14 luglio 1965 n. 9631, concernente la disciplina della pesca marittima, nel distinguere le imbarcazioni destinate alla pesca professionale in cinque categorie, deve intendersi riferita alla sicurezza della navigazione, intesa come tutela sia dai rischi che possano verificarsi a bordo sia da quelli che possano riguardare i rapporti con altre imbarcazioni, posto che l'abilitazione a solcare mari più o meno profondi e conseguentemente più o meno distanti dalla fascia costiera investe necessariamente la valutazione di adeguatezza del natante a fronteggiare i rischi della navigazione in relazione alle sue caratteristiche costruttive, funzionali e tecniche, suddivise perciò nelle specifiche categorie indicate.*

**Cass. pen., sez. III, 27 febbraio 2020 n. 13659;** pres. Izzo, rel. Galterio, p.m. Fimiani; *Moscuzza A. e Triglio C.* (avv. F. Faranda).

\*\*\*



*In materia di contributo concesso dal Ministero della marina mercantile alle imprese committenti di lavori effettuati nei cantieri nazionali e comunitari al fine di ridurre i costi della costruzione, trasformazione e riparazione di navi mercantili, ragguagliato al prezzo contrattuale dell'opera da realizzare (comprensivo delle eventuali revisioni, aggiunte e varianti aventi data certa anteriore all'ultimazione dei lavori stessi), ai sensi degli art. 1, comma 2, e 3, commi 5, 6 e 7, della l. n. 361 del 1982, nel caso in cui dall'accertamento definitivo del contributo emergano differenze positive per il beneficiario rispetto all'importo del contributo calcolato in via presuntiva, il Ministero è tenuto a corrispondere un conguaglio mediante rate semestrali che sono dovute da allora, cioè dal momento in cui il contributo definitivo è stato accertato e il credito pecuniario può dirsi liquido ed esigibile stante la natura costitutiva dell'accertamento definitivo operato dall'amministrazione.*

*Il pagamento dei debiti pecuniari delle pubbliche amministrazioni alle imprese committenti di lavori effettuati nei cantieri nazionali e comunitari al fine di ridurre i costi della costruzione, trasformazione e riparazione di navi mercantili, si effettua presso gli*

*uffici di tesoreria dell'amministrazione debitrice, in deroga al principio di cui all'art. 1182, comma terzo, c.c.; pertanto, la natura querabile dell'obbligazione comporta che il ritardo nel pagamento non determini automaticamente gli effetti della mora ai sensi dell'art. 1219, comma secondo, n. 3, c.c., occorrendo invece — affinché sorga la responsabilità da tardivo adempimento con conseguente obbligo di corresponsione degli interessi moratori e di risarcimento dell'eventuale maggior danno — la costituzione in mora mediante intimazione scritta di cui al primo comma dello stesso art. 1219 c.c.*

*In materia di contributo dovuto dal Ministero della marina mercantile alle imprese committenti di lavori effettuati nei cantieri nazionali e comunitari al fine di ridurre i costi della costruzione, trasformazione e riparazione di navi mercantili, è applicabile il principio secondo cui i debiti dello Stato e degli altri enti pubblici diventano liquidi ed esigibili, e perciò produttivi di interessi corrispettivi, ai sensi dell'art. 1282 c.c., in conformità al titolo secondo la disciplina civilistica, quando ne sia determinato l'ammontare e se ne possa ottenere, alla scadenza, il puntuale adempimento, a prescindere dal procedimento contabile di impegno e ordinazione della spesa (cd. titolo di spesa), delineato dagli art. 269 e 270 del r.d. n. 827 del 1924, che, alla stregua di una regola di condotta interna della pubblica amministrazione, costituisce una operazione esterna alla fattispecie costitutiva dell'obbligazione, essendo logicamente posteriore al perfezionamento della stessa.*

**Cass., sez. I, 16 giugno 2020 n. 11655;** pres. Campanile, rel. Lamorgese; SANA-Società di Armamento Navi Appoggio S.r.l. (avv. V. Scorsone, C. Bertini, C. Cigolini) c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

\* \* \*

*In base all'art. 1, comma 1, d.l. 457/1997 (convertito con l. 30/1998), nel Registro Internazionale sono iscritte le navi adibite esclusivamente ai traffici commerciali internazionali, mentre tale iscrizione è preclusa a quelle che effettuano cabotaggio. Tuttavia, affinché le navi adibite ai servizi di cabotaggio possano essere iscritte al Registro Internazionale, in virtù della deroga espressa stabilita dal comma 5 del medesimo art. 1, tali navi devono effettuare servizi di cabotaggio mediante «viaggi ciascuno con percorrenza superiore alle cento miglia marine».*

*Secondo l'interpretazione in chiave estensiva del concetto di «viaggio con percorrenza superiore alle cento miglia marine» offerta dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (nota prot. n. CA/2643 del 29.10.2004), sono da considerare come unico viaggio, ai fini dell'applicazione della previsione di cui all'art. 1, comma 5, l. 30/1998, sia il «viaggio circolare» che il «viaggio ciclico e continuativo». Nel caso in cui la nave adibita a cabotaggio compia un viaggio circolare oppure sia utilizzata con ciclicità continuativa, occorre sommare le singole tratte compiute per verificare se le miglia percorse dalla*



*nave siano superiori a cento per ciascun viaggio e possa dunque procedersi all'iscrizione nel Registro internazionale.*

**TAR Lazio - Roma, sez. III-ter, 9 aprile 2020 n. 3853;** pres. Lo Presti, est. De Genaro; *Caronte & Tourist s.p.a.* (avv. G. Lo Pinto, F. Cintioli) c. *Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti.*

# osservatorio legislativo

## RASSEGNA DI LEGISLAZIONE REGIONALE

CARLO e CARLA TALICE <sup>(1)</sup>

Le normative sui trasporti del più recente periodo osservato non presentano particolari caratteri differenziali rispetto alla precedente produzione di fonti di cognizione.

Non si rileva la comparsa di istituti nuovi, ma piuttosto la ricerca del perfezionamento tecnico per l'incremento della sicurezza.

Come è consuetudine, vengono trascurati i temi generali relativi all'organizzazione e al coordinamento dei trasporti, mentre la maggiore attenzione è rivolta al progresso tecnico dei diversi modi di trasporto.

Sul piano quantitativo si riscontra una certa flessione, dovuta almeno in parte alla pandemia e ai suoi effetti indotti.

**NORMATIVA DELL'UNIONE EUROPEA** — Sono stati disciplinati i requisiti di omologazione per taluni veicoli a motore dotati di cabine allungate e per le apparecchiature e i dispositivi aerodinamici destinati ai veicoli a motore e ai loro rimorchi (reg. UE 31 ottobre 2019 n. 1892).

È stato modificato il reg. UE 582/2011 sulle strategie ausiliarie di controllo delle emissioni AES, l'accesso alle informazioni OBD dei veicoli e le informazioni sulla riparazione e la manutenzione del veicolo, la misurazione delle emissioni nelle fasi di avviamento a freddo del motore e l'uso di sistemi portatili di misura delle emissioni PEMS per misurare il numero di particelle, in relazione ai veicoli pesanti (reg. UE 7 novembre 2019 n. 1939).

Sono state formate disposizioni dettagliate sull'utilizzo di dispositivi aerodinamici posteriori a norma della dir. 96/53/CE (reg. UE 15 novembre 2019 n. 1916).

È stata definita la posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di consiglio dell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale riguardo all'emendamento 17 dell'allegato 17 (sicurezza) della Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale (dec. UE 25 novembre 2019 n. 2036).

---

<sup>(1)</sup> Come sempre, il contributo di Carlo Talice è limitato alla messa a punto della metodologia mentre la ricerca, l'osservazione, l'esame critico ed ogni altro aspetto sono opera di Carla Talice.

È stato emanato un regolamento sui 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 (reg. UE 27 novembre 2019 n. 2144).

È stata definita la posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di Consiglio dell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale per quanto riguarda la revisione dell'allegato 9, capo 9, della Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale in merito agli standard e alle pratiche raccomandate sui dati del codice di prenotazione (dec. UE 28 novembre 2019 n. 2107).

È stato modificato l'elenco dei vettori aerei soggetti a divieto operativo o a restrizioni operative all'interno dell'Unione europea (reg. 9 dicembre 2019 n. 2105)

È stato approvato il piano strategico della rete per le funzioni della rete di gestione del traffico aereo del cielo unico europeo per il periodo 2020-2029 (dec. UE 17 dicembre 2019 n. 2167).

È intervenuta una decisione sull'esistenza di condizioni di mercato ai sensi dell'art. 35 del reg. UE 2019/317 per alcuni servizi di navigazione aerea presso i terminali di alcuni aeroporti (dec. UE 17 dicembre 2019 n. 2174).

È stata definita la posizione da adottare a nome della UE in sede di comitato misto istituito dall'accordo sui trasporti aerei tra il Canada e la UE (dec. UE 19 dicembre 2019 n. 2248).

È stato modificato il reg. UE 2015/1998 per quanto riguarda le attrezzature di sicurezza dell'aviazione civile e i Paesi terzi che si considera applichino norme di sicurezza equivalenti alle norme fondamentali comuni in materia di sicurezza dell'aviazione civile (reg. UE 13 gennaio 2020 n. 111).

Sono stati disciplinati i modelli per le qualifiche professionali nel settore della navigazione interna (reg. UE 14 gennaio 2020 n. 188).

Modifiche sono state apportate alla decisione sulle norme armonizzate per le imbarcazioni da diporto e le moto d'acqua elaborate a seguito della dir. 2013/53 per quanto riguarda l'identificazione delle unità di piccole dimensioni, il sistema di codificazione, la costruzione dello scafo e il dimensionamento per unità monoscafo (dec. 21 gennaio 2020 n. 50).

È stata modificata la dec. 2016/2323 di istituzione dell'elenco europeo degli impianti di riciclaggio delle navi a norma del reg. 1257/2013 (dec. UE 22 gennaio 2020 n. 95).

Per quanto riguarda l'allineamento delle norme sul mantenimento dell'aeronavigabilità di aeromobili e di prodotti aeronautici, parti e pertinenze il reg. UE 748/2012 è stato modificato (reg. UE 28 gennaio 2020 n. 570).

È stata definita la posizione da adottare a nome della UE in sede di comitato amministrativo della Convenzione doganale relativa al trasporto internazionale di merci accompagnate da carnet TIR per quanto riguarda l'emendamento della Convenzione (dec. UE 28 gennaio 2020 n. 143).

È stato modificato il reg. di esecuzione 2015/799 ai fini delle apparecchiature di pesatura installate a bordo dei veicoli (reg. UE 5 febbraio 2020 n. 158).

È stato concluso a nome dell'Unione l'accordo tra la UE e la Cina su alcuni aspetti dei servizi aerei (dec. UE 17 febbraio 2020 n. 255).

È stata definita la posizione da adottare a nome della UE in sede di Consiglio dell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale riguardo all'adozione di emendamenti ad alcuni annessi della convenzione sull'aviazione civile internazionale (dec. UE 27 febbraio 2020 n. 372).

È stato modificato il reg. UE 2018/395 per quanto riguarda le licenze di pilota di pallone (reg. UE 4 marzo 2020 n. 357).

Sono state introdotte modifiche al reg. UE 2018/1976 per quanto riguarda le licenze di pilota di aliante (reg. UE 4 marzo 2020 n. 358).

Talune modifiche sono state apportate al reg. UE 1178/2011 sui requisiti tecnici e le procedure amministrative relativamente agli equipaggi dell'aviazione civile ai sensi del reg. CE 216/2008 (reg. UE 4 marzo 2020 n. 359).

È intervenuta una decisione di esecuzione relativamente alle norme armonizzate per i prodotti ferroviari redatte al sostegno della dir. 2008/57/ CE sull'interoperabilità del sistema ferroviario comunitario (dec. 27 marzo 2020 n.453).

È stato modificato il reg. CE n. 95/93 sulle norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità (reg. 30 marzo 2020 n. 459).

È stato attuato il reg. UE 858/2018 sulle prescrizioni amministrative per l'omologazione e la vigilanza del mercato dei veicoli a motore e dei loro rimorchi nonché dei sistemi, dei componenti e delle entità tecniche indipendenti destinati a tali veicoli (reg. UE 15 aprile 2020 n. 683).

È stato adottato il regolamento di esecuzione sul formato da eseguire nelle relazioni di indagine su incidenti e inconvenienti ferroviari (reg. UE 24 aprile 2020 n. 572).

È stata adottata una decisione UE sulla firma dell'accordo con la Corea su alcuni aspetti dei servizi aerei (dec. UE 24 aprile 2020 n. 608).

È stata decisa la posizione da adottare a nome della UE nella 56ª sessione del Comitato di esperti per il trasporto di merci pericolose dell'Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali per ferrovia (dec. UE 7 maggio 2020 n. 649).

È stato modificato il reg. CE 1008/2008 recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità in considerazioni della pandemia di Covid-19 (reg. UE 25 maggio 2020 n. 696).

Sono state adottate misure relative a certificati, licenze ed autorizzazioni relativi a taluni settori del trasporto (reg. UE 25 maggio 2020 n. 698).

È stato modificato il reg. 2 giugno 2020 n. 474/2006 relativamente all'elenco dei vettori aerei soggetti a divieto operativo o a restrizione operative all'interno della comunità (reg. UE 2 giugno 2020 n. 736).



È stata autorizzata la Germania a modificare il suo accordo bilaterale con la Svizzera sul trasporto su strada per autorizzare operazioni di cabotaggio di passeggeri a mezzo autobus (dec. 18 giugno 2020 n. 853).

L'Italia è stata autorizzata a concludere un accordo con la Svizzera per l'autorizzazione di operazioni di cabotaggio nell'ambito della fornitura di servizi su strada di passeggeri a mezzo autobus (dec. 18 giugno 2020 n. 854).

È stato rettificato il reg. UE 923/2012 concernente regole dell'aria comuni e disposizioni operative concernenti servizi e procedure nella navigazione aerea (reg. UE 26 giugno 2020 n. 886).

**NORMATIVA STATALE.** — È stato emanato un regolamento di esecuzione sul servizio taxi e servizio di noleggio con conducente (d.P.R. 12 dicembre 2019 n. 32).

È stato emanato un regolamento sullo statuto dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali denominata ANSFISA (d.m. infrastrutture e trasporti 28 gennaio 2020 n. 24).

Sono stati individuati i casi di esclusione dal divieto di circolazione dei veicoli a motore categorie M2 ed M3 alimentati a benzina e gasolio con caratteristiche anti-inquinamento EURO 0 adibiti al trasporto pubblico locale nelle isole minori (d.m. infrastrutture e trasporti 5 febbraio 2020).

È stato adottato anche il regolamento di amministrazione dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie ANSFISA (d.m. infrastrutture e trasporti 13 febbraio 2020 n. 25).

È stato abrogato il regolamento certificato di operatore aereo per imprese di trasporto aereo di passeggeri con palloni liberi ad aria calda (comunicato ENAC in G.U. 25 febbraio 2020).

Sono stati aggiornati gli importi di cui agli allegati III-ter e IV del d.lg. 25 gennaio 2010 n. 7 relativo alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture (d.m. infrastrutture e trasporti 16 marzo 2020).

È stata recepita la rettifica dell'allegato III della dir. 2016/798 sulla sicurezza delle ferrovie (d.m. infrastrutture e trasporti 15 aprile 2020).

Sono stati individuati i requisiti per la manutenzione, l'ispezione, l'esame approfondito, le prove funzionali, la revisione e la riparazione dei dispositivi di salvataggio delle navi mercantili, nonché per i fornitori di servizi autorizzati ad effettuare tali interventi (d.m. infrastrutture e trasporti 21 aprile 2020 n. 321).

È stata attuata la dir. UE 15 novembre 2017 n. 2110 sul sistema di ispezione per l'esercizio in condizioni di sicurezza di navi ro-ro da passeggeri e di unità veloci da passeggeri adibite a servizi di linea, modifica della dir. 2009/16 e abrogazione della dir. 1999/35 (d.lg. 22 aprile 2020 n. 37).

È stata attuata la dir. 2017/2109 sulla registrazione delle persone a bordo delle navi da passeggeri che effettuano viaggi con porti negli Stati membri (d.lg. 11 maggio 2020 n. 38)

È stato abrogato il d.m. infrastrutture e trasporti 2 ottobre 2008 sulla definizione dell'area di controllo del traffico marittimo di Trapani (d.m. infrastrutture e trasporti 11 maggio 2020).

È stato approvato l'accordo di delega del DNV GL AS dei servizi di certificazione sanitaria delle navi registrate in Italia rientranti nel campo delle convenzioni internazionali (d.m. infrastrutture e trasporti 19 maggio 2020).

Sono state modificate le procedure per il rilascio dell'autorizzazione all'imbarco e trasporto marittimo e per il nulla osta allo sbarco e al reimbarco su altre navi delle merci pericolose (d.m. infrastrutture e trasporti 23 giugno n. 583).

È stata emanata la disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del reg. UE n. 1257/2013 relative al riciclaggio delle navi (d.lg. 30 luglio 2020 n. 99).

**NORMATIVA REGIONALE** — Sono state disciplinate le autorizzazioni e la vigilanza sulle attività di trasporto sanitario (l. reg Toscana 30 dicembre 2019 n. 83).

Ulteriori modifiche sono state apportate alle l. reg. 7 dicembre 2006 n. 41 e 29 maggio 1996 n. 24 sulla disciplina dell'esercizio del trasporto sanitario (l. reg. Liguria 6 febbraio 2020 n. 7).

\* \* \*

## REPERTORIO SCELTO

REGOLAMENTO DI ESECUZIONE (UE) 2020/111 DELLA COMMISSIONE del 13 gennaio 2020 - **che modifica il regolamento di esecuzione (UE) 2015/1998 per quanto riguarda le attrezzature di sicurezza dell'aviazione civile e i paesi terzi che si considera applichino norme di sicurezza equivalenti alle norme fondamentali comuni in materia di sicurezza dell'aviazione civile** (in G.U.U.E. 27 gennaio 2020 L 21).



REGOLAMENTO DELEGATO (UE) 2020/570 DELLA COMMISSIONE del 28 gennaio 2020 - **che modifica e rettifica il regolamento (UE) n. 748/2012 per quanto riguarda l'allineamento delle norme sul mantenimento dell'aeronavigabilità di aeromobili e di prodotti aeronautici, parti e pertinenze al regolamento (UE) n. 1321/2014** (in G.U.U.E. 27 aprile 2020 L 132).

REGOLAMENTO DI ESECUZIONE (UE) 2020/469 DELLA COMMISSIONE del 14 febbraio 2020 - **che modifica i regolamenti (UE) n. 923/2012, (UE) n. 139/2014 e (UE) 2017/373 per quanto riguarda i requisiti per i servizi di gestione del traffico aereo/di navigazione aerea, la progettazione delle strutture dello spazio ae-**



reo e la qualità dei dati, nonché la sicurezza delle piste e abroga il regolamento (UE) n. 73/2010 (in G.U.U.E. 3 aprile 2020 L 104, rettifica in G.U.U.E. 6 aprile 2020 L 106).

REGOLAMENTO DI ESECUZIONE (UE) 2020/270 DELLA COMMISSIONE del 25 febbraio 2020 – **che modifica il regolamento (UE) n. 1321/2014 per quanto riguarda le misure transitorie per le imprese che partecipano al mantenimento dell'aeronavigabilità per l'aviazione generale e alla gestione del mantenimento dell'aeronavigabilità e che rettifica tale regolamento** (in G.U.U.E. 27 febbraio 2020 L 56).

REGOLAMENTO DI ESECUZIONE (UE) 2020/357 DELLA COMMISSIONE del 4 marzo 2020 – **recante modifica del regolamento (UE) 2018/395 per quanto riguarda le licenze di pilota di pallone** (in G.U.U.E. 5 marzo 2020 L 67).

REGOLAMENTO DI ESECUZIONE (UE) 2020/358 DELLA COMMISSIONE del 4 marzo 2020 – **recante modifica del regolamento di esecuzione (UE) 2018/1976 per quanto riguarda le licenze di pilota di aliante** (in G.U.U.E. 5 marzo 2020 L 67).

REGOLAMENTO DI ESECUZIONE (UE) 2020/359 DELLA COMMISSIONE del 4 marzo 2020 – **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 (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio** (in G.U.U.E. 5 marzo 2020 L 67).

REGOLAMENTO DELEGATO (UE) 2020/723 DELLA COMMISSIONE del 4 marzo 2020 – **che stabilisce norme dettagliate per quanto riguarda il riconoscimento dei certificati dei piloti rilasciati da paesi terzi e che modifica il regolamento (UE) n. 1178/2011** (in G.U.U.E. 2 giugno 2020 L 170).

REGOLAMENTO (UE) 2020/459 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 30 marzo 2020 – **che modifica il regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio, relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità** (in G.U.U.E. 31 marzo 2020 L 99).

REGOLAMENTO DELEGATO (UE) 2020/1058 DELLA COMMISSIONE del 27 aprile 2020 – **che modifica il regolamento delegato (UE) 2019/945 per quanto riguarda l'introduzione di due nuove classi di sistemi aeromobili senza equipaggio** (in G.U.U.E. 20 luglio 2020 L 232).

REGOLAMENTO DELEGATO (UE) 2020/1118 DELLA COMMISSIONE del 27 aprile 2020 – **che modifica il regolamento (CE) n. 785/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai requisiti assicurativi applicabili ai vettori aerei e agli esercenti di aeromobili** (in G.U.U.E. 209 luglio 2020 L 243).



ART. 1 — All'articolo 6 del regolamento (CE) n. 785/2004, i paragrafi 2 e 3 sono sostituiti dai seguenti: «2. Per la responsabilità riguardo ai bagagli la copertura assicurativa minima ammonta a 1.288 DSP per passeggero nelle operazioni commerciali. / 3. Per la responsabilità riguardo alle merci la copertura assicurativa minima ammonta a 22 DSP per kilogrammo nelle operazioni commerciali».

REGOLAMENTO DI ESECUZIONE (UE) 2020/587 DELLA COMMISSIONE del 29 aprile 2020 – **che modifica il regolamento di esecuzione (UE) n. 1206/2011 che stabilisce i requisiti relativi all'identificazione degli aeromobili ai fini della sorveglianza nel cielo unico europeo e il regolamento di esecuzione (UE) n. 1207/2011 che stabilisce requisiti di prestazione e interoperabilità per la sorveglianza del cielo unico europeo** (in G.U.U.E. 30 aprile 2020 L 138).

REGOLAMENTO DI ESECUZIONE (UE) 2020/639 DELLA COMMISSIONE del 12 maggio 2020 – **che modifica il regolamento di esecuzione (UE) 2019/947 per quanto riguarda gli scenari standard per le operazioni effettuate entro o oltre la distanza di visibilità** (in G.U.U.E. 13 maggio 2020 L 150).

REGOLAMENTO (UE) 2020/696 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 25 maggio 2020 – **che modifica il regolamento (CE) n. 1008/2008 recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità, in considerazione della pandemia di Covid-19** (in G.U.U.E. 27 maggio 2020 L 165).

DECRETO LEGISLATIVO 9 giugno 2020 n. 47 – **Attuazione della direttiva (UE) 2018/410 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 marzo 2018, che modifica la direttiva 2003/87/CE per sostenere una riduzione delle emissioni più efficace sotto il profilo dei costi e promuovere investimenti a favore di basse emissioni di carbonio, nonché adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/2392 relativo alle attività di trasporto aereo e alla decisione (UE) 2015/1814 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 ottobre 2015 relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato** (in G.U. 10 giugno 2020 n. 146).



REGOLAMENTO DI ESECUZIONE (UE) 2020/1159 DELLA COMMISSIONE del 5 agosto 2020 – **recante modifica dei regolamenti (UE) n. 1321/2014 e (UE) 2015/640 per quanto riguarda l'introduzione di nuovi requisiti di aeronavigabilità supplementari** (in G.U.U.E. 6 agosto 2020 L 257).



DECRETO (Infrastrutture e trasporti) 11 dicembre 2019 – **Modifica del decreto 19 maggio 2017, in recepimento della rettifica alla direttiva 2014/47/UE della Commissione relativa ai controlli tecnici su strada dei veicoli commerciali circolanti nell'Unione** (in G.U. 28 gennaio 2020 n. 22).



DECRETO (Infrastrutture e trasporti) 15 aprile 2020 – **Recepimento della rettifica dell'allegato III della direttiva 2016/798, sulla sicurezza delle ferrovie** (in G.U. 27 aprile 2020 n. 108).

REGOLAMENTO DI ESECUZIONE (UE) 2020/572 DELLA COMMISSIONE del 24 aprile 2020 – **relativo al formato da seguire nelle relazioni d'indagine su incidenti e inconvenienti ferroviari** (in G.U.U.E. 27 aprile 2020 L 132).



REGOLAMENTO DELEGATO (UE) 2020/411 DELLA COMMISSIONE del 19 novembre 2019 – **che modifica la direttiva 2009/45/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri, per quanto riguarda i requisiti di sicurezza per le navi da passeggeri che effettuano viaggi nazionali** (in G.U.U.E. 19 marzo 2020 L 83).

LEGGE REGIONALE SICILIA 14 dicembre 2019 n. 24 – **Estensione della validità delle concessioni demaniali marittime** (in G.U. reg. Sicilia 20 dicembre 2019 n. 50 e in G.U., 3<sup>a</sup> serie speciale, 4 aprile 2020 n. 24).

*La validità delle concessioni demaniali marittime in essere al 31 dicembre 2018 è estesa fino al 31 dicembre 2033, a domanda dei concessionari.*

DECRETO LEGGE 30 dicembre 2019 n. 18 (convertito in l. 28 febbraio 2020 n. 8) – **Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica** (in G.U. 31 dicembre 1919 n. 305; testo consolidato in suppl. ord. G.U. 29 febbraio 2020 n. 51).

*L'art. 13 differisce al 1° gennaio 2011 il termine per l'applicazione dell'art. 39, comma 1, lett. b, c. dip. sull'obbligo della patente nautica per la conduzione di unità aventi motore di cilindrata superiore a 750 cc a iniezione a due tempi.*

REGOLAMENTO DI ESECUZIONE (UE) 2020/182 DELLA COMMISSIONE del 14 gennaio 2020 – **relativo ai modelli per le qualifiche professionali nel settore della navigazione interna** (in G.U.U.E. 11 febbraio 2020 L 38).



REGOLAMENTO DELEGATO (UE) 2020/473 DELLA COMMISSIONE del 20 gennaio 2020 – **che integra la direttiva (UE) 2017/2397 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le norme applicabili alle banche dati per i certificati di qualifica dell'Unione, i libretti di navigazione e i giornali di bordo** (in G.U.U.E. 1 aprile 2020 L 100).

REGOLAMENTO DELEGATO (UE) 2020/474 DELLA COMMISSIONE del 20 gennaio 2020 – **relativo alla banca dati europea degli scafi** (in G.U.U.E. 1 aprile 2020 L 100).

DECISIONE DI ESECUZIONE (UE) 2020/50 DELLA COMMISSIONE del 21 gennaio 2020 – **che modifica la decisione di esecuzione (UE) 2019/919 della Commissione relativa alle norme armonizzate per le imbarcazioni da diporto e le moto d'acqua elaborate a sostegno della direttiva 2013/53/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'identificazione delle unità di piccole dimensioni, il sistema di codificazione, la costruzione dello scafo e il dimensionamento per unità monoscafo** (in G.U.U.E. 22 gennaio 2020 L 17).

DECISIONE DI ESECUZIONE (UE) 2020/95 DELLA COMMISSIONE del 22 gennaio 2020 – **che modifica la decisione di esecuzione (UE) 2016/2323 che istituisce l'elenco europeo degli impianti di riciclaggio delle navi a norma del regolamento (UE) n. 1257/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio** (in G.U.U.E. 23 gennaio 2020 L 18).

LEGGE REGIONALE LIGURIA 6 febbraio 2020 n. 4 – **Funzioni della Regione sulle vie navigabili. Modifiche alla l.r. 23/2012** (in B.U. reg. Liguria 12 febbraio 2020 n. 1 e in G.U., 3<sup>a</sup> serie speciale, 13 giugno 2020 n. 23).

LEGGE REGIONALE PIEMONTE 11 febbraio 2020 n. 1 – **Funzioni della Regione sulle vie navigabili. Modifiche alla l.r. 23/2012** (in B.U. reg. Piemonte 13 febbraio 2020 e in G.U., 3<sup>a</sup> serie speciale, 16 maggio 2020 n. 19).

DECRETO (Infrastrutture e trasporti) 13 febbraio 2020 – **Procedure di autorizzazione degli organismi di valutazione della conformità e di controllo degli organismi notificati ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 239/2017, n. 239, recante attuazione della direttiva 2014/90/UE sull'equipaggiamento marittimo** (in G.U. 21 maggio 2020 n. 130).



DECRETO (Infrastrutture e trasporti) 21 aprile 2020 – **Requisiti per la manutenzione, l'ispezione, l'esame approfondito, le prove funzionali, la revisione e la riparazione dei dispositivi di salvataggio delle navi mercantili nonché per i fornitori di servizi autorizzati ad effettuare detti interventi** (in G.U. 5 maggio 2020 n. 114).

LEGGE REGIONALE TOSCANA 21 aprile 2019 n. 27 – **Funzioni della Regione sulle vie navigabili. Modifiche alla l.r. 23/2012** (in B.U. reg. Toscana 24 aprile 2020 n. 30 e in G.U., 3<sup>a</sup> serie speciale, 3 ottobre 2020 n. 38).

DECRETO LEGISLATIVO 22 aprile 2020 n. 37 – **Attuazione della direttiva (UE) 2017/2110 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2017, relativa ad un sistema di ispezioni per l'esercizio in condizioni di sicurezza di navi ro-ro da passeggeri e di unità veloci da passeggeri adibite a servizi di linea e che modifica la direttiva 2009/16/CE e abroga la direttiva 1999/35/CE del Consiglio** (in G.U. 26 maggio 2020 n. 134).

DECRETO LEGISLATIVO 11 maggio 2020 n. 38 – **Attuazione della direttiva (UE) 2017/2109 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2017, che modifica la direttiva 98/41/CE del Consiglio, relativa alla registrazione delle persone a bordo delle navi da passeggeri che effettuano viaggi da e verso i porti degli Stati membri della Comunità, e la direttiva 2010/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alle formalità di dichiarazione delle navi in arrivo e/o in partenza da porti degli Stati membri** (in G.U. 27 maggio 2020 n. 135).

DECRETO LEGISLATIVO 12 maggio 2020 n. 43 – **Attuazione della direttiva (UE) 2017/2108 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2017, che modifica la direttiva 2009/45/CE, relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri** (in G.U. 8 giugno 2020 n. 144).

LEGGE REGIONALE FRIULI-VENEZIA GIULIA 18 maggio 2020 n. 8 – **Misure urgenti per far fronte all'emergenza epidemiologica da COVID-19 in materia di demanio marittimo e idrico** (in B.U. reg. Friuli-Venezia Giulia 20 maggio 2020 n. 21 e in G.U., 3<sup>a</sup> serie speciale, 12 settembre 2020 n. 35).

La validità delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreativa e sportiva, diportistica e attività cantieristiche connesse, nonché con finalità di acquacoltura sia in mare che in laguna, in essere al 31 dicembre 2018, è estesa fino al 31 dicembre 2033, a domanda dei concessionari.

REGOLAMENTO (UE) 2020/697 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 25 maggio 2020 – **che modifica il regolamento (UE) 2017/352 al fine di consentire all'ente di gestione di un porto o all'autorità competente di concedere flessibilità per quanto riguarda la riscossione dei diritti d'uso dell'infrastruttura portuale nel contesto dell'epidemia di COVID-19** (in G.U.U.E. 27 maggio 2020 L 165).



REGOLAMENTO DI ESECUZIONE (UE) 2020/1170 DELLA COMMISSIONE del 16 luglio 2020 – **relativo ai requisiti di progettazione, costruzione ed efficienza e alle norme di prova per l'equipaggiamento marittimo, che abroga il regolamento di esecuzione (UE) 2019/1397** (in G.U.U.E. 12 agosto 2020 L 264).

DECRETO LEGISLATIVO 30 luglio 2020 n. 99 – **Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del regolamento (UE) n. 1257/2013, relativo al riciclaggio delle navi, che modifica il regolamento (CE) n. 1013/2006 e la direttiva 2009/16/CE** (in G.U. 11 agosto 2020 n. 200).

DECRETO (Infrastrutture e trasporti) 18 agosto 2020 – **Approvazione dei programmi del corso di formazione per il conseguimento ed il rinnovo della certificazione di abilitazione all'attività di istruttore certificato in maritime security** (in G.U. 29 agosto 2020 n. 215).

DECRETO (Infrastrutture e trasporti) 23 giugno 2020 – **Modifica del decreto n. 303 del 7 aprile 2014, recante: «Procedure per il rilascio dell'autorizzazione all'imbarco e trasporto marittimo e per il nulla osta allo sbarco e al reimbarco su altre navi (transhipment) delle merci pericolose»** (in G.U. 3 luglio 2020 n. 166).

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 7 agosto 2020 – **Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19** (in G.U. 8 agosto 2020 n. 198).

*Gli art. 7 e 8 dettano misure precauzionali da adottare da parte dei vettori e degli armatori, nonché delle navi da crociera e delle navi di bandiera estera.*

DECRETO (Infrastrutture e trasporti) 18 agosto 2020 – **Approvazione dei programmi del corso di formazione per il conseguimento ed il rinnovo della certificazione di abilitazione all'attività di istruttore certificato in maritime security** (in G.U. 29 agosto 2020 n. 215).





DECRETO (Infrastrutture e trasporti) 28 gennaio 2020 n. 24 – **Regolamento recante: «Statuto dell’Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali, denominata “ANSFISA”**» (in G.U. 16 aprile 2020 n. 100).

DECRETO (Infrastrutture e trasporti) 13 febbraio 2020 n. 25 – **Regolamento di amministrazione dell’Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali, denominata «ANSFISA»** (in G.U. 16 aprile 2020 n. 100).

DECRETO LEGGE 17 marzo 2020 n. 18 (convertito in l. 24 aprile 2020 n. 27) – **Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l’adozione di decreti legislativi** (in G.U. 17 marzo 2020 n. 70; testo consolidato in suppl. ord. G.U. 29 aprile 2020 n. 110).

*L’art. 79, comma 2, riconosce misure a favore dei vettori aerei che adempiono a oneri di servizio pubblico, a compensazione dei danni subiti come conseguenza dell’epidemia da Covid-19. I commi successivi prevedono la cessione dei complessi aziendali di Alitalia e di Alitalia City Liner a una nuova società interamente controllata dal Ministero dell’economia e delle finanze o da una società a prevalente partecipazione pubblica anche indiretta.*

*L’art. 88-bis disciplina gli effetti della sopravvenuta impossibilità della prestazione dovuta in relazione ai contratti di trasporto aereo, ferroviario, marittimo, nelle acque interne o terrestri, ai contratti di soggiorno e ai contratti di pacchetto turistico, in ragione della situazione emergenziale epidemiologica da Covid-19. In particolare, il comma 3 dispone che il vettore o la struttura ricettiva procede al rimborso del corrispettivo versato oppure all’emissione di un voucher di pari importo da utilizzare entro un anno dall’emissione.*

*L’art. 92 prevede misure in favore del trasporto marittimo di merci e di persone, nonché di circolazione di veicoli, al fine di mitigare gli effetti economici derivanti dalla diffusione del contagio da Covid-19.*

*L’art. 93, allo scopo di contenere il diffondersi del Covid-19, riconosce un contributo in favore dei soggetti che svolgono autoservizi di trasporto pubblico non di linea, che dotino i veicoli di paratie divisorie atte a separare il posto guida dai sedili riservati alla clientela.*

*L’art. 94 incrementa la dotazione del Fondo di solidarietà per il settore aereo.*

**RACCOMANDAZIONE (UE) 2020/648 DELLA COMMISSIONE del 13 maggio 2020 – relativa ai buoni offerti a passeggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso**

**per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati nel contesto della pandemia di Covid-19** (in G.U.U.E. 14 maggio 2020 L 151).



REGOLAMENTO (UE) 2020/698 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 25 maggio 2020 – **recante misure specifiche e temporanee in considerazione dell'epidemia di Covid-19 con riguardo al rinnovo o alla proroga di taluni certificati, licenze e autorizzazioni e al rinvio di talune verifiche e attività formative periodiche in taluni settori della legislazione in materia di trasporti** (in G.U.U.E. 27 maggio 2020 L 165).

DECRETO LEGGE 19 maggio 2020 n. 34 (convertito in l. 17 luglio 2020 n. 77) – **Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19** (in G.U. 19 maggio 2020 n. 128; testo consolidato in suppl. ord. G.U. 18 luglio 2020 n. 180).

*L'art. 182 modifica l'art. 88-bis del d.l. 18/2020, fra l'altro, aumentando a diciotto mesi il periodo di validità dei voucher emessi a seguito di recesso esercitato entro il 31 luglio 2020. Decorsi i diciotto mesi senza che i voucher siano stati utilizzati, è corrisposto il rimborso di quanto versato. Per i contratti di trasporto, il rimborso può essere richiesto entro dodici mesi dall'emissione del voucher.*

*L'art. 196 dispone interventi a favore delle imprese ferroviarie.*

*L'art. 198 istituisce un fondo per la compensazione dei danni subiti dal settore aereo a causa dell'epidemia da Covid 19.*

*L'art. 199 contiene disposizioni in materia di lavoro portuale e di trasporti marittimi.*

*L'art. 199-bis estende la possibilità di svolgere operazioni portuali in autoproduzione.*

*L'art. 200 contiene disposizioni in materia di trasporto pubblico locale.*

*L'art. 202 modifica l'art. 79 del d.l. 18/2020, che autorizza la costituzione di una nuova società per l'esercizio del trasporto aereo controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze oppure da una società a prevalente partecipazione pubblica anche indiretta.*

*L'art. 203 stabilisce un trattamento economico minimo per il personale del trasporto aereo.*

*L'art. 204 incrementa la dotazione del Fondo di solidarietà per il settore aereo.*

*L'art. 205 proroga l'efficacia della convenzione stipulata per l'effettuazione dei servizi di collegamento marittimo in regime di servizio pubblico con le isole maggiori e minori*

*L'art. 208 contiene disposizioni per il rilancio del settore ferroviario.*

*L'art. 210 contiene disposizioni di sostegno al settore dell'autotrasporto.*

*L'art. 211, comma 1, autorizza una spesa per la funzionalità del Corpo delle capitanerie di porto.*

*L'art. 214, commi da 3 a 7, autorizza una spesa per il sostegno di imprese ferroviarie per gli effetti economici subiti indotti dall'emergenza Covid 19.*

*L'art. 215 dispone che, in caso di mancata utilizzazione di titoli di viaggio compresi gli abbonamenti, le imprese di trasporto ferroviario o di trasporto pubblico locale procedono, nei confronti degli aventi diritto al rimborso, all'emissione di un voucher da utilizzare entro un anno oppure al prolungamento della durata dell'abbonamento.*

*L'art. 222 contiene disposizioni a sostegno della pesca e dell'acquacoltura.*

*L'art. 227-bis autorizza una spesa per il rifinanziamento della legge per la difesa del mare (l. 31 dicembre 1982 n. 979), al fine di rafforzare la tutela degli ecosistemi marini delle aree protette, anche attraverso il servizio antinquinamento dell'ambiente marino.*

# segnalazioni bibliografiche

BRIGNARDELLO MONICA, *Prospettive di utilizzo degli smart contracts per la tutela dei diritti dei passeggeri in caso di cancellazione o ritardo del volo*, in *Riv. dir. nav.* 2019, 443.

«Dopo aver brevemente descritto gli *smart contracts* in generale, i loro vantaggi e gli inconvenienti, nonché le principali problematiche giuridiche che sollevano, l'Autore indaga la possibilità e gli effetti sul piano giuridico di una loro eventuale applicazione nel trasporto aereo dove gli *smart contracts* potrebbero, almeno a prima vista, rappresentare un utile strumento finalizzato ad una migliore e più efficace tutela dei passeggeri nel caso di cancellazione o di ritardo dei voli» [abstract tratto dalla Rivista].

DE FARAMIÑAN GILBERT, JUAN MANUEL, *Comentarios sobre el reto de una estrategia española de seguridad aeroespacial y ciertas lagunas jurídicas*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies* 2/2019, 17.

«This article analyzes the steps that Spain is taking on aerospace safety following the criteria of the European Union within the framework of the Common Foreign and Security Policy. Special emphasis is made on the recent Spanish Aerospace Security Strategy and on the need to launch a Spanish Space Agency and develop a future Spanish Law on Space Activities» [abstract tratto dalla Rivista].

DE ROSA, ANTONIO, *La difesa dello spazio aereo nazionale: profili giuridici*, in *Riv. dir. nav.* 2020, 313.

«Le attività di difesa e di intercettazione aerea si fondano sul principio della sovranità nazionale sullo spazio aereo. Esse costituiscono il principale compito istituzionale dell'Aeronautica militare italiana e sono eseguite nel rispetto di precise norme e procedure internazionali e nazionali, che vengono qui dettagliatamente esaminate. Da tali complesse, delicate ed irrinunciabili attività possono scaturire molteplici responsabilità civili, penali ed amministrative, oltre che morali, per il personale militare operante. Pertanto, a fronte della continua evoluzione della minaccia aerea per la sicurezza nazionale, vengono formulate alcune proposte per ridurre le possibili violazioni delle regole del traffico aereo e per rendere il quadro giuridico nazionale più equilibrato» [abstract tratto dalla Rivista].





GASPARI, FRANCESCO, *La regolazione multilivello degli aeromobili a pilotaggio remoto e la disciplina «speciale» dell'ENAC nel contesto della pandemia Covid-19*, in *Riv. dir. nav.* 2020, 139.

«Il lavoro esamina la regolazione multilivello (italiana ed europea) in materia di apparecchi a pilotaggio remoto (APR). Premessi aspetti definitivi e storico-evolutivi, lo scritto ricostruisce la normativa oggi in vigore, aggiornata all'edizione n. 3 del regolamento ENAC dell'11 novembre 2019, nonché ai regolamenti Ue nn. 2019/945 e 2019/947, quest'ultimo modificato dal reg. esec. Ue 2020/746 della Commissione del 4 giugno 2020. Il contributo passa così in rassegna le diverse utilizzazioni dei sistemi APR: in Italia (ed in altri Paesi UE) le Forze di polizia di Stato ricorrono agli APR per il controllo del territorio e per finalità di ordine e sicurezza pubblica. Gli APR, in questi casi, rientrano tradizionalmente nel novero degli *aeromobili di Stato*, in ordine ai quali non trova applicazione il codice della navigazione né la normativa ENAC in materia. Proprio nell'ambito dell'impiego dei droni per fini pubblici ed istituzionali è altresì analizzata la disciplina «speciale» emanata dall'ENAC il 23 marzo 2020 (in seguito più volte temporalmente estesa). Tale disciplina mira a contenere l'emergenza legata al COVID-19, dettando deroghe ad alcune disposizioni del regolamento ENAC sugli APR del 2019. In particolare, l'ENAC autorizza gli enti di Stato e le polizie locali a servirsi degli APR nella loro disponibilità (diretta o indiretta) per il monitoraggio degli spostamenti dei cittadini sul territorio comunale. L'Autorità esclude espressamente che gli APR impiegati a tal fine siano qualificabili come *aeromobili di Stato*. Tuttavia molteplici argomenti sembrano, invece, condurre alla opposta conclusione, nel senso che gli APR utilizzati durante l'emergenza epidemiologica siano configurabili come aeromobili di Stato» [abstract tratto dalla Rivista].

KAPNIK, BENJAMIN, *Unmanned but Accelerating: Navigating the Regulatory and Privacy Challenges of Introducing Unmanned Aircraft into the National Airspace System*, in *JALC* 2019, 439.

In vista di una imminente condivisione dello spazio aereo civile statunitense da parte degli aeromobili tradizionali e di quelli senza pilota, l'articolo si propone di esaminare l'attuale panorama normativo dedicato ai secondi, unitamente ad alcune anticipazioni a proposito della regolamentazione prossima ad entrare in vigore. In tale contesto, particolare attenzione è dedicata al tema della riservatezza. In particolare, relativamente ai rapporti tra il diritto di esercitare la sorveglianza da parte del Governo e il rispetto del Quarto Emendamento sono ad esempio trattati in relazione al campo specifico degli *unmanned aircraft* attraverso l'esame della giurisprudenza anteriore e successiva al caso *Jones*. Con riferimento, invece, all'utilizzo di apparecchi senza pilota da parte di operatori privati, l'Autore si sofferma sui profili privatistici e penalistici legati alla Privacy.

KNOWLTON HENSON, KAYLEE, *Airlines Aren't Just Carrying Passengers and Cargo Anymore – They're Also Carrying the Burden of the American Conflict of Laws System*, in *JALC* 2019, 545.



Dopo una prima parte dedicata all'analisi, in generale, dell'attuale sistema del conflitto di leggi all'interno degli Stati Uniti, condotta attraverso l'applicazione delle regole generali in materia, che lasciano la disciplina alla legislazione dei singoli Stati, l'articolo si focalizza poi, nello specifico, sul conflitto di leggi in campo aeronautico, sottolineando come la natura dell'industria aeronautica richieda una specifica regolamentazione sul tema. Di conseguenza, viene analizzato il potere del Congresso, mediante la c.d. «*Commerce Clause*», di stabilire se gli attuali problemi legati nel campo specifico al conflitto di leggi possano essere risolti in modo agevole e in linea con i dettami costituzionali mediante l'applicazione delle leggi federali, ovvero se invece sia più opportuno mantenere la competenza in capo ai singoli Stati. Sono poi vagliate alcune opinioni critiche rispetto all'opzione favorevole all'adozione di una disciplina a livello federale. L'Autore conclude infine valutando le implicazioni dell'adozione di un sistema uniforme a singoli casi concreti in ambito aeronautico e individuando le ragioni che, in tale ottica, lo convincono della necessità di una riforma nel campo specifico.

LA TORRE UMBERTO, *Il simulatore di volo tra realtà ed apparenza nella navigazione aerea*, in *Riv. dir. nav.* 2019, 483.

«La più evoluta versione di simulatore aereo (FFS) corrisponde al *Full Flight Simulator*. Si tratta di un dispositivo di addestramento, collocato sulla terraferma che azzera i rischi di volo, riduce i costi per la formazione professionale ed incrementa le capacità decisionali dell'allievo. Infatti il pilota al simulatore è concentrato nella direzione del volo e, ove la realtà virtuale dovesse prospettare un pericolo, dovrà attivare adeguate *emergency procedures*. Ciò conferma che il simulatore è strumento di apprendimento e di perfezionamento nella moderna preparazione del pilota di aeromobile. Le varianti inserite nel simulatore non potrebbero mai riprodurre (ed infatti il simulatore non le riproduce) le fasi dell'impossessamento violento dell'*aircraft*. Nelle emergenze *security*, a differenza di quanto avviene nelle emergenze *safety*, realtà ed apparenza restano scisse. E nessun simulatore di volo potrà ricongiungerle» [abstract tratto dalla Rivista].

LAWSON, ROBERT, *The Montreal Convention 1999 at 21: Has It Come of Age or Passed Its Sell-by Date?*, in *Air & Space Law* 2020, 265 ss.

Il 28 maggio 2020 il testo della Convenzione di Montreal 1999 ha compiuto ventuno anni di età e tale ricorrenza costituisce l'occasione, per l'A., di valutarne l'attualità e la capacità di rispondere in modo adeguato alle istanze degli utenti ed ai bisogni dell'in-



dustria aeronautica. L'analisi è condotta ripercorrendo le tappe che, dalla Convenzione di Varsavia 1929, hanno condotto alla sua predisposizione, valutando gli obiettivi che si prefissava di raggiungere e sottolineando le differenze rispetto al precedente testo di diritto uniforme. Segue l'esame della giurisprudenza e dei problemi connessi alla sua applicazione. Il giudizio conclusivo vede nel testo convenzionale uno strumento ancora attuale e idoneo a regolare la responsabilità del vettore aereo a livello internazionale, sebbene non manchino suggerimenti tesi ad una sua eventuale revisione e miglioramento.

MASUTTI, ANNA, *Il diritto aeronautico*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 281.

La terza edizione de *Il diritto aeronautico* contiene un aggiornamento del complesso quadro normativo internazionale, dell'Unione europea e nazionale della materia. Questo avviene attraverso un confronto comparatistico dei diversi scenari normativi più significativi.

La prima parte del volume fornisce un'analisi sullo stato attuale della regolamentazione aeronautica, sul funzionamento e l'organizzazione degli enti della navigazione aerea e sullo sviluppo della disciplina in materia di concessioni e di servizi aeroportuali. Tra i molteplici profili dibattuti, ampio spazio è dedicato alle modalità di affidamento della gestione delle infrastrutture aeroportuali e dei servizi di natura commerciale.

L'autore prosegue illustrando l'evoluzione storica dei servizi aerei internazionali e dell'Unione europea nonché lo stato delle relazioni commerciali nel settore aeronautico, esponendone il processo di liberalizzazione, con particolare riguardo al sistema degli accordi bilaterali e alle strategie di negoziazione degli accordi globali da parte dell'Unione europea e degli Stati membri con i Paesi terzi.

Tra i temi trattati, ampio spazio è dedicato ai contratti di trasporto aereo e di utilizzazione dell'aeromobile, agli accordi commerciali tra vettori aerei, ai diversi regimi di responsabilità e alle assicurazioni aeronautiche.

Il volume non trascura di illustrare i più recenti interventi dell'Unione europea per il funzionamento del *Single European Sky* e le attuali tendenze del settore aeronautico che sono oggetto di grande attenzione da parte delle autorità di regolamentazione e degli *stakeholders*.

Sono accuratamente riportati e commentati numerosi casi pratici e giurisprudenziali (di corti straniere, dell'Unione e nazionali) sugli aspetti più controversi della vigente normativa.

L'autore adotta un approccio innovativo e mira a coinvolgere il lettore con un uso coerente dei principali strumenti di apprendimento.

L'analisi approfondita e la progressione logica dei profili principali del diritto aeronautico rendono il testo una preziosa e aggiornata guida, utile per studenti, giuristi e professionisti del settore.

MASSIMO DEIANA

MORILLAS JARILLO, MARÍA JOSÉ, *Actividades espaciales: riesgo y seguro*, in *Riv. dir. nav.* 2019, 527.

«I rischi spaziali sono stati oggetto di coperture assicurative, obbligatorie o volontarie, individuali o congiunte, relative alle diverse fasi dell'operazione (assicurazione dei rischi pre-lancio, assicurazione dei rischi di lancio e assicurazione dei rischi in orbita) e che, oltre i beni, coprono le persone che partecipano alle missioni spaziali, nonché la responsabilità civile dei diversi soggetti coinvolti nei progetti spaziali. In questo lavoro si analizzano l'origine, le procedure di assunzione ed il mercato di tali assicurazioni, nonché le tipologie di polizze utilizzate. Viene specificamente considerata l'incidenza su di esse delle particolari regole di distribuzione dei rischi e di responsabilità contenute nei trattati dello spazio e nei contratti di costruzione, lancio, sfruttamento e finanziamento degli oggetti spaziali. In particolare, vengono prese in considerazione le previsioni normative e le clausole che inducono ad optare per una tipologia di assicurazione, e gli aspetti peculiari nella dichiarazione del rischio, nel diritto di surrogazione dell'assicuratore e nell'individuazione del soggetto assicurato» [abstract tratto dalla Rivista].

PISANTI, GABRIELE, *I diritti dei passeggeri aerei ai tempi del Covid-19: prime considerazioni*, in *Riv. dir. nav.* 2020, 379.

«La pandemia causata dal Covid 19 ha avuto pesanti conseguenze sul mercato dell'aviazione commerciale. Dal marzo del 2020 si sono succedute diverse normative nazionali ed europee per cercare di tutelare i diritti dei passeggeri a seguito delle numerose cancellazioni dei voli avutesi nei mesi di blocco del trasporto aereo. Questo contributo ha lo scopo di analizzare le suddette disposizioni legislative al fine di porre delle prime considerazioni sulle problematiche giuridiche emerse, in particolare con riferimento alla discussa modalità di rimborso del prezzo dei biglietti tramite voucher» [abstract tratto dalla Rivista].

SIERRA NOGUERO, ELISEO, *Manual de derecho aeronautico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, p. 1-315, ISBN 9788413369587, € 28,40.

Destinato a studenti e ricercatori, il Manuale ricomprende tutti i profili pubblicitici e privatistici del Diritto aeronautico, che viene trattato in relazione all'ordinamento spagnolo e dell'Unione Europea e alla disciplina delle principali convenzioni internazionali.

SIVILS, JOHN, *Preventing Drunk Flying: A legislative Solution*, in *JALC* 2019, 605.







Sono noti i gravi rischi per la sicurezza aerea originati dall'ubriachezza: l'attuale sistema di verifica delle condizioni dei piloti e per prevenire che gli stessi si avvicinino alla guida dell'aeromobile in stato di alterazione risiede nella vigilanza dei collaboratori, oltre che nelle previsioni che proibiscono la conduzione («operating») del veicolo in stato di ebbrezza. Con riferimento a tale ultimo tema, la giurisprudenza statunitense si è in particolare soffermata sull'estensione del termine «operating», per includervi altresì le fasi di pre-volo, relative al rifornimento di carburante ed ai controlli visivi, in tal modo intensificando gli adempimenti rispetto ad un dettato legislativo piuttosto lineare. L'articolo esamina il quadro ora descritto attraverso l'analisi delle pertinenti pronunzie giurisprudenziali, proponendo tuttavia una soluzione considerata più efficiente, consistente nella creazione, per apposita previsione legislativa, di un obbligo di sottoposizione del personale di volo al BAC (*Blood Alcohol Control test*) al momento in cui ciascuno di essi si presenta al lavoro per compiere il volo. Oltre a prevenire che piloti alterati sfuggano al controllo dei propri collaboratori, in tal modo si eviterebbero altresì gli effetti collaterali di una sovra-criminalizzazione in tale ambito.

SOLANGE, LEANDRO, *The Tale of the Airfreight Cartel Case*, in *Air & space law* 2020, 201.

Panoramica del complesso contenzioso civile originato dalle indagini della Commissione europea. La Commissione ha inflitto una serie di ammende alle compagnie aeree per aver partecipato ad accordi e pratiche concordate per il coordinamento del comportamento tariffario sul mercato del trasporto aereo. Tali pratiche sono state ritenute lesive dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, dell'articolo 53 dell'accordo sullo Spazio economico europeo e dell'articolo 8 dell'accordo tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera sul trasporto aereo.

VERNIZZI, SIMONE, *L'aeromobile. Dato tecnico e funzionale. Profilo statico e dinamico*, in *Quaderni della Rivista del diritto della navigazione*, Aracne, Roma, 2020, p. VII-229, ISBN: 9788825533668, € 18.

L'autore conduce un'accurata riflessione sulla nozione giuridica di aeromobile desumibile dalla normativa tecnica internazionale, europea ed interna mettendo in rilievo la stretta correlazione esistente tra il dato tecnico e quello teleologico-funzionale. Il progresso tecnologico ha comportato l'ingresso di nuovi mezzi i quali affiancandosi agli aeromobili c.d. tradizionali comportano nuove sfide per il legislatore di diritto aeronautico, sia sotto il profilo definitorio che sotto quello tecnico-operativo. La condivisione di porzioni comuni dello spazio aereo e l'esigenza di preservare il livello di *safety* della navigazione e del sistema di gestione e controllo del traffico aereo esistenti, rende necessario ricondurre ad unità le differenti nozioni di aeromobile ela-

borate dai vari ordinamenti giuridici, nell'ottica di creare regole comuni ed uniformi a tutela dei variegati interessi di natura pubblica e privata connessi all'esercizio della navigazione aerea.

BOI, GIORGIA M., *I cyber attacks nella navigazione marittima: profili normativi e soluzioni assicurative*, in *Riv. dir. nav.* 2020, 253.

«La necessità di dare adeguate risposte alle esigenze del settore della navigazione marittima in attesa di soluzioni per fronteggiare le attuali minacce derivanti da numerose forme di attacchi cibernetici alle navi, alle compagnie di navigazione ed ai traffici marittimi in generale, impone non solo l'adeguamento delle norme tecnico-operative ma anche l'implementazione delle coperture assicurative che riguardano le varie declinazioni dello *shipping* al fine di tutelare maggiormente gli interessi coinvolti, soprattutto attraverso formule contrattuali che, grazie ad un attento "*risks assessment*", stanno per delineare il prossimo futuro delle assicurazioni marittime» [abstract tratto dalla Rivista].

BUTAËYE, ETIENNE, *La maîtrise des compétences de l'équipage du navire marchand pour la prévention des dommages*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille - P.U.A.M., 2020, 538, € 40,00.

«La complexité de la conduite du navire marchand, impose aux opérateurs d'avoir des connaissances approfondies dans des domaines très variés. La standardisation de la formation maritime au niveau international, par la convention STCW, est un élément qui participe à garantir de leur capacité à conduire l'expédition maritime. Mais il n'est pas suffisant. L'armateur est l'acteur clé dans ce domaine. Son investissement dans le maintien et le développement des connaissances techniques, dans l'encadrement de l'exploitation du navire et dans la mise en place d'une stratégie de gestion des facteurs humains adaptée, est déterminant pour maîtriser les compétences de son personnel navigant et prévenir les dommages qui résulteront de leurs erreurs. Il est très intéressant de constater que le droit maritime tient compte de cet investissement pour déterminer le régime de responsabilité civile auquel l'armateur sera soumis, lorsqu'il devra répondre des actes dommageables de ses préposés. Son implication dans la mise en place de stratégies de gestion humaine adaptées, lui permettra d'accéder à de larges aménagements ou exonérations de responsabilité. Le régime très protecteur dont il bénéficie sera en revanche levé, du moins partiellement, si des manquements personnels contributifs au dommage causé sont retenus à son encontre. Le droit maritime participe donc, d'une certaine manière, à responsabiliser les armateurs. La réalité est en fait plus nuancée car les difficultés pour lever ce régime spécifique sont nombreuses. Les protections qui lui sont accordées pourront alors apparaître comme un facteur démobilisant dans l'objectif de





*maitriser l'élément humain, pourtant essentiel pour la sécurité maritime» [abstract tratto dal sito dell'editore].*

CACHARD, OLIVIER, *Les chartes-parties, vecteurs de la contractualisation du risque environnemental dans le transport maritime*, in *Le Droit Maritime Français* 2020, 291.

L'Autore ripercorre le principali problematiche legate all'introduzione di clausole relative alla ripartizione dei rischi ambientali nei contratti di noleggio a tempo o a viaggio. Per lottare contro l'inquinamento ambientale causato dal trasporto marittimo, inizialmente si è fatto ricorso alle convenzioni internazionali, per poi lasciare più ampio spazio alla pratica contrattuale. Le clausole hanno lo scopo di determinare chi, tra il proprietario e il noleggiatore, dovrebbe sopportare l'onere della responsabilità ambientale, oltre ai costi imposti da convenzioni internazionali come la MARPOL e la BWM. Da un punto di vista pratico, queste clausole tipo non si limitano a tutelare gli interessi privati, ma concentrano l'attenzione delle parti sui rispettivi obblighi ambientali.

CAFFIO, FABIO, *La lunga storia del negoziato italo-maltese sulla delimitazione della piattaforma continentale*, in *Riv. dir. nav.* 2020, 285.

«Nonostante gli eccellenti rapporti politici, Malta e Italia non hanno ancora definito i confini della loro piattaforma continentale. Le trattative iniziarono nel 1965 dopo che Valletta divenne indipendente; nel 1970 essi definirono un *Modus Vivendi* provvisorio e limitato geograficamente, ma Malta dal 1980 reclama una vasta e sproporzionata area; l'Italia, sulla base di una sentenza della ICJ del 1985 che applica i pertinenti principi dell'UNCLOS può vantare diritti come «Stato terzo» ad est ed a ovest di Malta. L'articolo esamina la storia del difficile negoziato, anche alla luce delle alterne vicende delle relazioni politiche tra Malta e Libia. L'Autore mette in evidenza che, ad evitare un vuoto di giurisdizione nel Mediterraneo centrale, prima o poi, un accordo dovrà essere concluso, anche esteso alla sovrastante colonna d'acqua della Zona economica esclusiva (ZEE)» [abstract tratto dalla Rivista].

CINELLI, CLAUDIA, *La disciplina della ricerca scientifica in mare alla luce della recente prassi internazionale*, in *Riv. dir. intern.* 2020, 103.

Il contributo esamina se la Convenzione delle Nazioni Unite del 1982 sul diritto del mare, in particolare la parte XIII, risulti uno strumento giuridico ancora adeguato rispetto alle prospettive aperte dal Decennio delle scienze oceaniche per lo sviluppo sostenibile (2021-2030). La prassi degli Stati mostra un cambiamento progressivo del paradigma legale: da un modello di ricerca scientifica a carattere unilaterale si è

pervenuti a nuove forme di coordinamento e cooperazione scientifica multilaterale, sia a livello internazionale che in ambiti geografici regionali. Nel contesto del multilateralismo, che consente di raggiungere un bilanciamento tra la libertà di ricerca e la tutela degli interessi degli Stati costieri, la cooperazione regionale può rappresentare il miglior compromesso per raggiungere obiettivi scientifici sostenibili e creare favorevoli condizioni al progresso delle scienze oceaniche.



DE CAROLIS, DIEGO, *Trabocchi della costa abruzzese: l'«immaginario» rapporto tra autorità e libertà*, in *Diritti regionali* 3/2020, 88.

«La Regione Abruzzo ha emanato norme per il recupero e la valorizzazione dei trabocchi della costa abruzzese, di recente avallate dalla Corte costituzionale. Così è stata attribuita una qualificazione giuridica all'opera d'ingegno tramandata nei secoli, consistente in una peculiare tecnica di pesca utilizzando manufatti leggeri di legno posti sul demanio marittimo. Il presente articolo cerca di rivisitare lo statuto dei trabocchi, che li sottrarrebbe alle procedure della direttiva *Bolkestein* sull'affidamento e la durata delle relative concessioni demaniali marittime» [abstract tratto dalla Rivista].

DE SENTENAC, JÉRÔME, *Réflexions sur le statut des organisateurs de transports européens*, in *Le Droit Maritime Français* 2020, 489.

In Europa la nozione di vettore è eterogenea e le soluzioni giuridiche adottate per il trasporto di merci variano notevolmente da uno Stato all'altro. Mentre l'Italia, la Spagna e la Germania hanno codificato tali istituti, negli altri Paesi, la disciplina giuridica è completata dalle regole elaborate dalle organizzazioni di categoria. Tali differenze rendono più complicata la qualificazione giuridica del contratto e la sua applicazione. A titolo di esempio, l'autore presenta le conseguenze dell'applicazione dei diversi regimi di responsabilità applicabili al vettore e sottolinea le incertezze e le difficoltà che ne derivano. Un'armonizzazione dei sistemi giuridici in materia di contratti di trasporto sarebbe auspicabile, sia per ragioni di sicurezza, che per assicurare un'uguaglianza di trattamento in ambito europeo. In questo modo, ad esempio, si garantirebbe una migliore copertura assicurativa in caso di sinistro.

DELEBECQUE, PHILIPPE, *La LOM dans sa dimension maritime et fluviale*, *AJ contrat* 2020, 69.

Il presente articolo presenta le grandi linee della recente riforma francese sulla mobilità. La LOM, ovvero la "*loi d'orientation des mobilités*", del 24 dicembre 2019, si prefigge l'obiettivo di migliorare la competitività del trasporto marittimo e fluviale, in-



coraggiando, in particolare, il trasferimento modale. Il testo di legge affronta anche le problematiche legate all'impatto ambientale del trasporto di merci e alla riduzione di emissioni inquinanti nel rispetto dell'accordo di Parigi. L'autore ripercorre le principali disposizioni presentandone i contenuti. Un'attenzione particolare è data alla riforma dell'amministrazione dei porti. La LOM prevede ormai due sistemi di gestione: la tradizionale concessione e la più recente "convention de terminal". Quest'ultima è stata ridefinita per garantire una maggiore fruibilità, nonché in vista di un migliore sfruttamento del demanio pubblico. Anche la figura del capitano è riproposta in chiave moderna, favorendo una migliore ripartizione della responsabilità tra lui e l'armatore. Un altro punto saliente della legge sulla mobilità riguarda i modi di navigazione alternativi. In via sperimentale la navigazione dei mezzi autonomi o semi-autonomi è ormai autorizzata ed è prevista, a breve, la riforma del codice dei trasporti per regolamentarne l'utilizzo. Infine, l'autore si sofferma sulle disposizioni puntuali previste per il personale marittimo e la navigazione fluviale.

DEL GUERCIO, ADELE, *Il caso della «Sea-Watch 3» tra obblighi di diritto del mare, diritti umani e tutela dell'infanzia*, in *Diritti umani e diritto internazionale* 2019, 331.

Quest'articolo è incentrato sulla vicenda della «Sea-Watch 3», una nave che, dopo aver soccorso 47 persone in pericolo in mare, inclusi 15 minori, rimase bloccata nelle acque territoriali italiane per più di 10 giorni, con i sopravvissuti a bordo in quanto le fu proibito lo sbarco. Vengono esaminati differenti profili della vicenda, a partire dai pertinenti obblighi connessi con il diritto internazionale del mare e la questione dello sbarco in un luogo sicuro. In seguito, si cerca di appurare se il blocco navale disposto dalle autorità italiane, che ha costretto la nave ad ormeggiare di fronte al porto di Siracusa per più di 10 giorni, possa essere considerato come una privazione della libertà personale delle persone a bordo. Infine, l'indagine si propone di accertare se il trattamento dei minori non accompagnati da parte delle autorità italiane sia conforme agli obblighi internazionali, europei e nazionali ai quali l'Italia è vincolata» [abstract tratto dalla Rivista].

DIATTA, JULES F., *Le navire et sa fin. Essai sur l'influence des statuts du navire sur le particularisme du droit maritime*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille - P.U.A.M., 2020, 328, € 26,00.

*«C'est au navire que le droit maritime doit son particularisme, plus précisément au fait qu'il s'expose au risque de mer. S'il est vrai que ce particularisme du droit maritime a connu dans le temps un affaiblissement certain du fait notamment des tentatives répétées d'application du droit commun à la chose maritime, c'est désormais par le navire, objet qui détermine l'application de ses règles, que celui-ci se trouve mis à mal. Cet*

*ouvrage se propose de montrer comment les évolutions du régime juridique des différents statuts du navire, en l'occurrence l'épave, le navire abandonné et le navire à démanteler, fragilisent davantage le particularisme du droit maritime, ou ce qu'il en reste. L'étude réalisée tente également de mettre en lumière la tendance du droit maritime, qui s'est historiquement construit autour de la nécessité de protéger le navire contre le risque de mer par la mise en mouvement de règles originales, à se définir désormais de plus en plus comme un droit destiné à protéger la mer contre le navire et les conséquences de son exploitation» [abstract tratto dal sito dell'editore].*



EVANS, MALCOM D. - GALANI, SOFIA, *Maritime Security and the Law of the Sea Help or Hindrance?* Edward Elgar, Northampton, 2020, £ 85.00.

*«Exploring everything from contemporary challenges to ocean security this book offers detailed insights into the increasing activities of state and non-state actors at sea. Chapters revisit the United Nations Convention on the Law of the Sea (LOSC), highlighting how not all maritime security threats can be addressed by this, and further looking at the ways in which the LOSC may even hinder maritime security. Featuring contributions from both expert academics and practitioners in the field, the book explores new maritime security threats posed by non-state actors, such as piracy and illegal fishing. It analyses how states have had to reconsider their understanding of maritime security and rethink the use and protection of their maritime domain in the face of modern challenges, including the robotics revolution, the rise of unmanned systems and the blue economy agenda. Providing a comprehensive analysis of the interplay between LOSC and maritime security, this is key reading for scholars of maritime law, international relations and security studies. Practitioners working in the shipping industry or fishing sector, as well as maritime law enforcement officials will benefit from the practical advice offered» [abstract tratto dal sito dell'editore].*

HONG, HOULDEN, *Maritime Order and the Law in East Asia*, 1st Ed., Routledge, 2020, 292, £ 120,00.

*«Many of the maritime disputes today represent a competing interest of two groups: coastal states and user states. This edited volume evaluates the role of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) in managing maritime order in East Asia after its ratification in 1994, while reflecting upon various interpretations of UNCLOS. Providing an overview of the key maritime disputes occurring in the Asia Pacific, it examines case studies from a selection of representative countries to consider how these conflicts of interest reflect their respective national interests, and the wider issues that these interpretations have created in relation to navigation regimes, maritime entitlement, boundary delimitation and dispute settlement» [abstract tratto dal sito dell'editore].*



INFANTE, ILARIA, *Pesca sostenibile, Unione europea e Marocco: la sentenza della Corte di giustizia e le conseguenze per il popolo «Saharawi» e la sua autodeterminazione*, in *Diritti umani e diritto internazionale* 2019, 403.

«Nel febbraio del 2019, il Parlamento europeo ha approvato il testo del nuovo accordo di partenariato nel settore della pesca tra l'Unione europea e il Marocco, il quale include espressamente nella zona di pesca, le acque adiacenti del Sahara occidentale. Questa specifica inclusione ha fatto seguito alla sentenza emessa dalla Corte di giustizia dell'Unione europea il 27 febbraio 2018, la quale ha chiarito come l'accordo precedente non si applicasse a tali acque. Il presente articolo riassume innanzitutto il procedimento dinanzi alla Corte e ne analizza la sentenza; nella seconda parte, invece, si sofferma sulle preoccupazioni che il nuovo accordo di partenariato solleva in relazione ai diritti all'autodeterminazione e alla sovranità sulle risorse del popolo Saharawi» [abstract tratto dalla Rivista].

INGRATOCI, CINZIA, *La sorveglianza delle frontiere marittime dell'Unione europea: profili giuridici e problematiche applicative*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani* 5/2019, 886.

«The article deals with an analysis of the EU border protection apparatus, in the context of the joint border surveillance initiative (EUROSUR), with special reference to the competences of the new European Border and Coast Guard Agency (Frontex). In September 2018, the European Commission suggested strengthening the mission of the European Border and Coast Guard, issuing a regulation proposal with the aims to establish a permanent body entrusted with the protection of EU maritime borders. EU policy concerning the role and responsibilities of the European Member States, i.e. coastal States, is then examined in the light of International Law of the Sea, with special reference to limits of State jurisdiction concerning monitoring and control of activities in the high sea areas. In this context, the debated question of the existence, or not, of a contiguous Italian zone will also be mentioned. Finally, the paper points out the utilities that can arise from an organized sharing information system between all the subjects that play a central role in managing safety at sea» [abstract tratto dalla Rivista].

INGRATOCI, CINZIA - PELLEGRINO, FRANCESCA - RIZZO MARIA PIERA (a cura di), *L'assicurazione dei rischi della navigazione*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, p. VIII-712, ISBN 9788828818724, € 72,00.

Il volume si inserisce nella collana «Università degli Studi di Messina - Ricerche del centro universitario di studi sui trasporti euromediterranei». Autori e contributi: G. CAMARDA, *Il contributo allo studio del Diritto della Navigazione nell'opera di Elio Fa-*

nara, 3; B. PAGNANELLI, *Ricordo di Elio Fanara*, 39; G. VERMIGLIO, *Ricordo di un Maestro*, 45; A. BOGLIONE, *Assicurazione e riassicurazione*, 59; E. FOGLIANI, *Prescrizione in materia assicurativa*, 143; A. MARINO, *Dall'aeroporto allo spazioporto*, 157; F. PELLEGRINO, *Rischio e assicurazione marittima*, 177; S. VERNIZZI, *Rischio putativo ed assicurazioni retroattive tra diritto della navigazione e diritto comune*, 201; A. XERRI, *La scommessa e la ripartizione dei rischi quali fonti storiche del moderno diritto delle assicurazioni marittime*, 233; S. BUSTI, *L'assicurazione «corpi» dell'aeromobile*, 255; M. CAMPAILLA, *L'assicurazione marittima su corpo e macchine di navi*, 291; M. M. COMENALE PINTO, *L'assicurazione per danni a terzi in superficie e per danni da urto*, 329; U. LA TORRE, *Unità da diporto e assicurazione*, 363; C. PILLININI, *L'assicurazione della nave in costruzione*, 387; G. TELLARINI, *L'assicurazione del rischio security*, 407; M. BRIGNARDELLO, *L'assicurazione nell'ambito delle crociere*, 435; S. POLLASTRELLI, *L'assicurazione della responsabilità per danni al bagaglio*, 463; M. P. RIZZO, *L'assicurazione della responsabilità civile del vettore nel trasporto aereo di persone*, 491; S. ZUNARELLI, *L'assicurazione della responsabilità per morte e lesione personale del passeggero nel trasporto marittimo e la sua certificazione*, 515; G. BOI, *L'assicurazione della responsabilità civile nel trasporto marittimo di merci*, 529; C. INGRATOCI, *Imputazione oggettiva e rilievi della colpa nella responsabilità per danni connessi al trasporto marittimo di merci pericolose*, 561; E. ORRÙ, *Riflessi sull'assicurazione delle merci derivanti dall'impiego delle Regole Incoterms® nel contratto di compravendita internazionale*, 591; M. DEIANA, *Le assicurazioni del personale navigante*, 649; S. BEVILACQUA, *Brevi considerazioni in tema di obblighi assicurativi nei confronti dei marittimi arruolati dalle Crew Agencies*, 675; A. CROLLA, *Il regime assicurativo applicabile all'equipaggio in caso di infortuni sul lavoro provocati da attacchi di pirateria*, 689.

KARAHALIOS, HRISTOS, *The Management of Maritime Regulations*, 1st Ed., Routledge, 2020, 188, £ 36,99.

«Ship management is a worldwide activity. Modern ships are sophisticated designed structures equipped with several automatic devices. It is estimated that 90 per cent of commodities transported worldwide are carried by ships. Therefore there is great interest from many private and public organizations that those ships are operating, manned, designed and maintained within international acceptable standards. The obligation of stakeholders to comply with maritime regulations is included in most statutory and commercial agreements and therefore inadequate implementation of maritime regulations exposes stakeholders to commercial risks. This book explores how the application of mathematical decision-making tools could be used to manage maritime regulations. Performance management tools are proposed which would allow stakeholders to monitor the regulatory performance of their organization in order to reduce or eliminate those commercial risks. The process of introducing an implementation process for maritime







regulations worldwide is described within this text. An emphasis is put on the role of main stakeholders in the regulatory process and reasons that increase the willingness of stakeholders to participate in the implementation of regulations. This book will be of interest to scholars and students interested in the management of the shipping industry as well as ship owners and managers who are charged with implementing maritime regulations» [abstract tratto dal sito dell'editore].

LORENZON, FILIPPO - BAATZ, YVONNE, *Sassoon on CIF and FOB Contracts*, Sweet & Maxwell, London, 19th Ed., 2020, £ 315.00.

«*Sassoon: CIF and FOB Contracts* explains and analyses the law of contracts for the sale of goods carried by sea, in particular the Cost, Insurance and Freight (CIF) and Free on Board (FOB) terms. The work is a thorough and detailed study of this important area of commercial law, focusing on both providing clear and exhaustive guidance on the contractual and legal issues surrounding the performance of these commonly used terms and suggesting drafting solutions for loss prevention purposes. Sets CIF and FOB sales in a commercial and legal context, explaining the global trade environment and legal systems in which they operate. Outlines the rule around the passing of the risk and transfers of property, and exceptions thereto. Defines a CIF sale, the essential elements of its contract and the variants which can exist. Covers shipment, including duties, description of goods, fitness for purpose, quantity, time, place and route of shipment, as well as the ship and destination. Explains bills of lading and other transport documents which may be relevant to a CIF contract. Describes the insurance cover and documents consequent of the use of a CIF contract.

Covers other relevant documents, like export licences, certificates and commercial invoices. Analyses buyers' obligations under a CIF sale, including payment, compliance with formalities and the duty to nominate a destination if not fixed by the contract. Discusses the most common FOB variants and their history. Explains the duties of the seller regarding delivery, loading, stowing, packaging, documentary duties, bills of lading and export licences. Sets out buyers' obligations under an FOB sale, covering the duty to make an effective nomination, cost and liabilities under shipping, export and import licences and payment of the price. Covers insurance issues under FOB contracts. Discusses how the doctrine of force majeure and frustration can be used in the context of specific CIF and FOB contract clauses. Explains the various remedies available, including cases of waiver, estoppel, breach, statutory remedies and damages. Addresses difficult questions around conflict of laws, covering jurisdictional and arbitration issues, as well as common law options and the issue of which conventions/regulations determine the law. New to edition: Covers the Incoterms 2020 rules. Updates coverage of damages, following two key recent appeals. Explains the impact of increased trade restrictions» [abstract tratto dal sito dell'editore].

MAGKLASI, IOANNA, *The Rotterdam Rules and International Trade Law*, 1st Ed., Routledge, 2020, 268, £ 36,99.

«This book offers an original academic study of the Rotterdam Rules. It analyses the salient articles that will have an impact on international sale contracts governed by English law, including the most popularly used international law instruments, terms and standard sale contracts. Looking beyond the legal relationship of carrier-shipper and carrier-receiver, this book examines the important articles of the Rotterdam Rules that affect the ability of the trading protagonists to perform their sale contract» [abstract tratto dal sito dell'editore].

MANDRIOLI, DANIELE, *Una nuova regola internazionale sul contenuto di zolfo nel carburante delle navi: analisi della recente riforma "IMO 2020"*, in *Riv. giur. amb.* 2020, 71.

Il 1° gennaio 2020 è entrata in vigore la riforma c.d. «IMO 2020», che ha emendato l'allegato VI alla Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi (MARPOL). Al fine di diminuire l'emissione in atmosfera degli ossidi di zolfo derivanti dall'utilizzo delle navi, il nuovo regolamento ha stabilito una riduzione della percentuale massima di zolfo che può essere contenuta nell'olio combustibile delle navi. Il contributo si propone di analizzare le implicazioni giuridiche del nuovo quadro regolatorio in materia di protezione dell'ambiente marino dall'inquinamento, con particolare attenzione al contenuto della «IMO 2020» e all'implementazione della riforma a livello internazionale.

MARINO, ADELE, *Infrastruttura marittima e sistema porto nella pianificazione delle reti TEN-T: l'Autorità di sistema portuale*, in *Riv. dir. nav.* 2020, 23.

«L'articolo analizza l'infrastruttura marittima e la riforma portuale attuata con il d. lgs. n. 169/2016 alla luce della pianificazione europea delle reti TEN-T. Dall'esame delle principali modifiche apportate alla legge del 28 gennaio 1994 n. 84 sembra emergere una nuova nozione di porto, quale infrastruttura marittima che collega nodi delle reti europee di trasporto. Le Autorità di sistema portuale rappresentano sistemi di amministrazione modellati su innovative forme di *governance*, espressione di nuovi rapporti tra Stato ed economia» [abstract tratto dalla Rivista].

MARTÍN OSANTE, JOSÉ MANUEL, *Las complicadas relaciones entre la ley española de navegación marítima y los convenios internacionales*, in *Riv. dir. nav.*, 2019, 503.

«Il presente contributo intende verificare se la tecnica legislativa seguita con la legge 24 luglio 2014 n. 14, sulla navigazione marittima (LNM), favorisca o meno il





corretto coordinamento tra il diritto interno e le convenzioni internazionali in materia di navigazione marittima ratificate e vigenti in Spagna. In tale ambito, vengono proposti alcuni spunti per dare soluzione alle questioni poste dalla LNM per la sovrapposizione della disciplina dettata dalle convenzioni internazionali» [abstract tratto dalla Rivista].

MASERA, LUCA, *Il parere della Giunta del Senato per le immunità nel caso Diciotti. Alcune riflessioni in attesa della decisione dell'assemblea del Senato*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2/2020, 1.

«Il lavoro è dedicato all'analisi della relazione con cui la Giunta per le immunità del Senato ha proposto all'assemblea di Palazzo Madama il rigetto della richiesta di autorizzazione a procedere per il reato di sequestro di persona avanzata dal Tribunale dei ministri di Catania nei confronti del Ministro dell'interno, in relazione alla nota vicenda del trattenimento di 177 migranti sulla nave Diciotti nell'agosto 2018. Dopo avere ripercorso in modo analitico le argomentazioni della Giunta, il lavoro si sofferma sui passaggi ritenuti più significativi, relativi in particolare all'individuazione dei reati la cui commissione da parte di un Ministro non può comunque essere tollerata nel nostro sistema costituzionale, e svolge alcune riflessioni sui prossimi passaggi della vicenda» [abstract tratto dalla Rivista].

MENICUCCI, MAURO, *La «nuova» cooperativa ormeggiatori: una «società speciale» tra disciplina costituzionale e diritto eurounitario*, in *Riv. dir. nav.* 2020, 193.

«Il presente lavoro si pone l'obiettivo di approfondire la nuova disciplina della cooperativa ormeggiatori, analizzandola alla luce delle disposizioni costituzionali e del diritto euro-unitario vigente in materia. In particolare, si è esaminata la normativa introdotta dall'art. 14, comma 1 *quinquies*, della l. n. 84/1994, in riferimento agli artt. 23, 41 e 43 della Costituzione e del reg. Ue n. 352/2017» [abstract tratto dalla Rivista].

MENICUCCI, MAURO, *Le zone economiche speciali (ZES) ... Due anni dopo*, in *Riv. dir. nav.* 2020, 353.

«Lo studio ha ad oggetto la disciplina delle zone economiche speciali, a distanza di due anni dal precedente lavoro sul tema, al fine di esaminare le modifiche normative frattanto intervenute in materia e di fornire, pertanto, un più completo inquadramento dell'istituto» [abstract tratto dalla Rivista].

MUSI, MASSIMILIANO, *The Strange Case of the Implementation of the Directive 2009/20/EC in Italy and its Impacts on the Shipowner's Limitation of Liability*, in *Rev. der. transp.* 24/2019, 41.

L'autore nel contributo analizza la disciplina oggetto della direttiva 2009/20 CE, relativa all'assicurazione degli armatori per i crediti marittimi, sotto il profilo dell'effettività. Nel processo di attuazione della direttiva nei singoli Stati membri, infatti, vi sono state numerose differenze che hanno posto particolari problematiche legate principalmente all'identificazione delle materie, dei rischi e del tipo di navi che dovrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva. L'analisi dell'autore si incentra infine sull'applicazione della stessa in Italia.



NOCERINO, ASSUNTA, *La più recente giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di concessioni demaniali marittime*, in *Riv. it. dir. turismo* 2020, 12.

Il contributo contiene una rassegna della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di concessioni demaniali marittime negli anni 2017-2019. La Consulta ritiene incostituzionale l'operato delle regioni, che hanno in vario modo legiferato nel settore, disponendo proroghe, stabilendo provvidenze a favore dei concessionari uscenti o modalità di selezione dei candidati. Tuttavia, mentre l'interesse primario della Corte di Giustizia, come pure della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato sembra essere la diretta tutela della concorrenza, con conseguente contrasto ad ogni automatismo idoneo a generare posizioni di favore, quello dei Giudici costituzionali appare essere l'affermazione della esclusiva competenza statale, rispetto a quella regionale, nel predisporre la predetta tutela.

PAPANICOLOPULU, IRINI - BAJ, GIULIA, *Controllo delle frontiere statali e respingimenti nel diritto internazionale e nel diritto del mare*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza* 2020, 24.

«Il divieto di ingresso al confine destinato agli stranieri è sempre stato praticato. I tempi moderni non sono una eccezione; in particolare, l'Italia è coinvolta nelle rotte migratorie che attraversano il Mar Mediterraneo per raggiungere l'Europa. Tuttavia, questo divieto non è un autonomo istituto giuridico ed è infatti disciplinato in diverse branche del diritto internazionale. Queste diverse norme stabiliscono diritti sia per gli Stati che per gli stranieri, creando possibili conflitti tra esse. Da una parte, gli Stati mantengono la sovranità sul proprio territorio e hanno il diritto di controllare gli ingressi; dall'altra, gli stranieri sono persone beneficiarie di diverse garanzie del diritto internazionale dei diritti umani. Inoltre, molti movimenti migratori seguono rotte marittime, richiedendo quindi l'applicazione delle norme di diritto del mare. Dopo una breve analisi del contenuto del principio della sovranità statale, è fornito un approfondimento del diritto degli Stati di proibire l'ingresso a stranieri e dell'opposto divieto, sancito dal principio di non-refoulement. È poi esaminato l'obbligo di salvare persone in pericolo in mare e di sbarcare in luogo sicuro. Segue una analisi critica



delle recenti azioni e disposizioni adottate dal Governo italiano alla luce dei principi e delle disposizioni descritte» [abstract tratto dalla Rivista].

PASQUERO, ALBERTO, *La Comunicazione alla Corte Penale Internazionale sulle responsabilità dei leader europei per crimini contro l'umanità commessi nel Mediterraneo e in Libia. Una lettura critica*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* 1/2020, 51.

«Una Comunicazione alla Procura della Corte Penale Internazionale ha imposto all'attenzione pubblica il tema della responsabilità penale dei vertici dell'Unione europea e dei suoi Stati membri per le gravi violazioni di diritti umani commesse ai danni di persone migranti nel Mediterraneo e in Libia. Secondo la Comunicazione i leader europei, dapprima riducendo le operazioni di ricerca e salvataggio in mare e in seguito architettando un sistema finalizzato ad intercettare e trasferire forzatamente i cittadini stranieri in Libia, dovrebbero rispondere sia delle morti per annegamento non più impedito, sia dei reati subiti da chi è stato respinto e riconsegnato ai suoi aguzzini. La ricostruzione fattuale e giuridica della Comunicazione convince soprattutto in relazione a quest'ultimo profilo ed impone pertanto alla Procura un'attenta riflessione in vista della possibile apertura di una valutazione preliminare. Si tratterebbe di un fatto inaudito e straordinariamente significativo, sebbene si tratti di una possibilità remota. La Comunicazione rappresenta comunque un passo fondamentale nel dibattito politico-giuridico sul tema migratorio, infrangendo il tabù che ha impedito fino ad ora di pensare ai leader politici europei anche come possibili responsabili di gravi crimini internazionali» [abstract tratto dalla Rivista].

PEJOVIĆ, ČASLAV, *Transport Documents in Carriage of Goods by Sea International Law and Practice*, 1st Ed., Routledge, Abingdon, 2020, 254, £ 150,00.

«Bringing a fresh, comparative approach to transport documents used in the carriage of goods by sea, this book covers bills of lading, sea waybills, ship's delivery orders, multimodal transport documents, and electronic transport documents. The book covers historic developments, current conventions, and thoughts for the future on these transport documents; and delves deeply into the legal issues concerning them. It represents a comprehensive compilation of case and statute law from around the world on this subject. In addition to English law, the book covers American, French, German, and Italian laws, as well as the laws of several East Asian jurisdictions (China, Japan, South Korea). Primarily, the book will be of use to maritime law scholars and students, and lawyers who deal with shipping. It may also be of interest to international traders, banks, and ship masters and officers. [abstract tratto dal sito dell'editore].

PUSTORINO, PIETRO - VIRZO, ROBERTO, *La questione della qualificazione delle attività militari nell'ordinanza del Tribunale internazionale del diritto del mare relativa al caso della Detenzione di tre navi militari ucraine*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani* 4/2019, 720.



«This paper comments the order on provisional measures of the International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS) of 25 May 2019 in the Case concerning the detention of three Ukrainian naval vessels (*Ukraine v. Russian Federation*). On 31 March 2019, Ukraine instituted arbitral proceedings under Annex VII to the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) against the Russian Federation in a dispute concerning “the immunity of three Ukrainian naval vessels and the twenty-four servicemen on board”. Subsequently, on 16 April 2019, Ukraine submitted to the Tribunal a request for the prescription of provisional measures under article 290(5), of the Convention in relation to the dispute. The present work focuses on the material scope and effects of the UNCLOS parties’ declarations on the non-acceptance of arbitration and judicial procedures for the settlement of disputes made under Article 298(1)(b) of the UNCLOS. It then explores the legal qualification of “military activities” made in the arbitration award relating to the South China Sea Arbitration (*The Republic of the Philippines v. the People’s Republic of China*) and the distinction between “military activities” and “enforcement activities” in the ITLOS order of 25 May 2019. Finally, the articles focuses on the conflicting aspects of the ITLOS’s decision concerning the non-existence of military action in the case at stake» [abstract tratto dalla Rivista].

PIGNATELLI, NICOLA, *Il potere di annullamento straordinario ex art. 138 TUEL di un’ordinanza comunale: il COVID-19 non «chiude» lo stretto di Messina*, in *Diritti regionali* 1/2020, 567

L’autore dà conto della vicenda seguita all’ordinanza n. 105 del 5 aprile 2020 del Sindaco del Comune di Messina adottata ex art. 50 TUEL e recante per «chiunque intende fare ingresso in Sicilia attraverso il Porto di Messina» (i) l’obbligo di registrazione on line 48 ore prima dell’orario previsto di partenza (dovendo quindi fornire una serie di dati identificativi personali e relativi alla località di provenienza, a quella di destinazione e ai motivi del trasferimento), ii) l’obbligo di attendere il rilascio da parte del Comune di un «nulla Osta allo spostamento», inoltre (iii) per «chiunque intende fuoriuscire dalla Sicilia attraverso i collegamenti navali del Porto di Messina» l’obbligo di registrazione prima dell’imbarco.

ROSAFIO, ELISABETTA GIOVANNA, *Osservazioni sul controllo delle frontiere esterne marittime*, in *Riv. dir. nav.* 2020, 55.



«I numerosi interventi normativi di diritto unionale che si sono susseguiti, anche nell'ottica dello sviluppo dell'*acquis* di Schengen, e dei quali si è tentato di dare conto nel presente lavoro, sollecitano un'analisi degli stessi che tenga conto della specificità della materia e degli strumenti volti al controllo delle frontiere marittime esterne. È questo, infatti, un terreno ove la vicinanza con il diritto internazionale, determinato in particolare dalla convenzione di Montego Bay sul diritto del mare del 10 dicembre 1982 e dalla convenzione internazionale sulla ricerca e il salvataggio marittimo firmata ad Amburgo il 27 aprile 1979, come successivamente modificata, nonché, più in generale, dalla convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati nonché dal Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria pone interessanti problemi di coordinamento che discendono dalla frammentazione della disciplina e dall'intrecciarsi della stessa con i diritti nazionali in materia di contrasto all'immigrazione clandestina» [*abstract* tratto dalla Rivista].

ROSAFIO, ELISABETTA G. - CLARONI, ALESSIO, *L'attuazione della dir. 2014/94/UE sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi alla luce delle recenti modifiche alla l. 28 gennaio 1994 n. 84*, in *Riv. dir. nav.* 2019, 573.

«Il presente lavoro analizza la disciplina di cui alla dir. 2014/94/UE sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi, come attuata in Italia ad opera del d. lgs. 16 dicembre 2016 n. 257, in una prospettiva di approfondimento comparato con quanto stabilito dalla legge n. 84/1994 alla luce delle modifiche intervenute in materia di sostenibilità energetica ed ambientale. La predetta analisi, che si inserisce nel contesto del trasporto marittimo e della portualità, è estesa all'approfondimento dei riflessi della normativa europea in materia di aiuti di Stato sulla dir. 2014/94/UE. L'indagine è anche condotta attraverso la disamina di alcune iniziative adottate dalle Autorità di sistema portuale (AdSP) in ordine alla realizzazione e al finanziamento di una infrastruttura per i combustibili alternativi. In una prospettiva più ampia, il contributo si sofferma, altresì, sulla problematica concernente l'applicazione della dir. 2014/94/UE alla nautica da diporto» [*abstract* tratto dalla Rivista]

ROSSI, STEFANIA, *Il sistema penale della navigazione. Contributo allo studio del diritto penale marittimo*, in *Collana della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, p. VII-343, ISBN: 9788893917643, € 22.

Il volume fa parte delle pubblicazioni della «Collana della Facoltà di Giurisprudenza» dell'Università di Trento.

Si tratta di uno studio corposo e ben articolato in quattro capitoli, due dei quali opportunamente sub-articolati in approfondite sezioni tematiche. L'analisi svolta appare seria e convincente sotto il profilo sistematico, e si cimenta con successo nel non semplice compito di rappresentare una ricostruzione a tutto tondo dei profili penalistici della materia, indagandone non solo la disciplina, ma anche i presupposti di politica legislativa che l'hanno generata. Lo studio è inoltre supportato da un robusto e completo apparato bibliografico.

Nel primo capitolo l'autrice sviluppa una approfondita indagine sulle origini e l'evoluzione del diritto penale della navigazione, muovendo dalla consapevolezza che l'analisi delle più antiche disposizioni sull'argomento possa offrire ulteriori elementi per confermare «la specialità ed interdisciplinarietà» della materia.

Il secondo capitolo è dedicato all'analisi della fisionomia e dei caratteri generali dell'attuale ordinamento penale della navigazione, al quale va riconosciuta una posizione di sostanziale autonomia, essendo le relative disposizioni collocate in un «*corpus* normativo separato». Tutto ciò, aggiunge l'autrice, non significa comunque che il settore in questione risponda a principi e ad una dogmatica del tutto diverse da quella dell'ordinaria materia penale.

Articolato in tre distinte sezioni, il terzo capitolo analizza in modo sistematico il rapporto fra il regime giuridico dello spazio marittimo e aereo e il diritto penale, passa in rassegna le disposizioni penali del codice della navigazione e le più significative norme incriminatrici esterne, per concludere con un completo e rigoroso esame delle contravvenzioni e degli illeciti amministrativi.

In relazione alla territorialità e all'efficacia spaziale della disciplina esistente si rileva come, in definitiva, la legge penale segua «l'interesse che la bandiera identifica». Ciò si spiega perché «gli interessi protetti dalle disposizioni incriminatrici del Codice della navigazione sono, di regola, funzionali all'organizzazione e allo svolgimento della navigazione e, per questo, intimamente connessi alle posizioni rivestite nella gerarchia di bordo».

La seconda sezione è dedicata alle numerose e variegata fattispecie incriminatrici del nostro ordinamento, valutate anche alla luce dei numerosi provvedimenti di depenalizzazione intervenuti negli ultimi tempi. L'autrice passa in rassegna, fra l'altro, i delitti marittimi del codice della navigazione, il regime delle circostanze speciali e i profili sanzionatori. Successivamente l'attenzione si sposta sulle fattispecie incriminatrici esterne, in particolare quelle del codice penale, con particolare riferimento al delitto di naufragio e quello di causazione colposa di un pericolo di disastro. Un corposo paragrafo viene dedicato al naufragio della «Costa Concordia» e alle varie pronunce che hanno ricostruito i fatti e sanzionato la condotta del comandante. La sezione si chiude con un'attenta analisi delle fattispecie del disastro aviatorio e di quella dell'attentato alla sicurezza dei trasporti e con una attenta disamina delle contravvenzioni e degli illeciti amministrativi in materia di navigazione, con particolare riguardo a quelli della nautica da diporto.







Il quarto capitolo è dedicato ad alcuni importanti aspetti del diritto internazionale marittimo, in relazione ai quali si sottolinea l'opportunità di una lettura interdisciplinare «per interrogarsi sull'adeguatezza del solo strumento penale nell'azione di contrasto e sulla validità del ricorso ai tradizionali schemi dogmatici per ammettere od escludere la responsabilità penale».

Nella prima sezione, dedicata alla giurisdizione penale nel contesto del diritto internazionale, l'autrice compie una pregevole indagine sul problematico rapporto fra *dominium* ed *imperium*, sulle prerogative dello Stato di bandiera e sui doveri derivanti dalla giurisdizione nazionale, soffermandosi sulla declinazione delle suddette problematiche nel caso della «Enrica Lexie». La seconda sezione è dedicata alla tensione evolutiva dei tradizionali criteri di giurisdizione penale in relazione alle misure volte a salvaguardare la «sicurezza marittima». Particolare considerazione viene riservata al reato di pirateria, nella sua codificazione interna come nelle fonti di diritto internazionale, ai problematici rapporti fra la libertà di navigazione in alto mare e il diritto di visita e di inseguimento, per concludere con una puntuale ricostruzione delle problematiche sollevate dall'immigrazione internazionale via mare.

In conclusione si tratta di un approfondimento riuscito e prezioso perché affronta con competenza tematiche specialistiche particolarmente complesse come quelle penalistiche, spesso non adeguatamente analizzate dalla dottrina navigazionistica.

MASSIMO DEIANA

RUGGIERO, CAROL, *Dalla criminalizzazione alla giustificazione delle attività di ricerca e soccorso in mare. Le tendenze interpretative più recenti alla luce dei casi Vos Thalassa e Rackete*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza* 2020, 185.

«Il contributo, premessa una sintetica ricostruzione della normativa in tema di ricerca e soccorso in mare, esamina una sentenza del Tribunale di Trapani e un'ordinanza del Tribunale di Agrigento che segnano un significativo mutamento nella giurisprudenza di merito rispetto alla giustificazione delle attività di search and rescue at sea. Se, infatti, fino ad oggi gli interpreti avevano fatto leva prevalentemente sull'art. 54 c.p., le decisioni citate cambiano prospettiva ed applicano le cause di giustificazione della legittima difesa (art. 52 c.p.) e dell'adempimento di un dovere (art. 51 c.p.), con importanti ricadute sulla qualificazione delle condotte dei soggetti coinvolti e sul regime giuridico ad esse applicabile» [abstract tratto dalla Rivista].

SAIEVA, GIUSEPPE, *Port Management and Operations*, 3rd Ed., Routledge, 2020, 218, £ 100,00.

«*Port Management and Operations your essential guide to port management in the twenty-first century. Provides the reader with a complete understanding of total port ac-*

*tivity. Enables managers working in specific areas of ports to see where they fit into the port's operation and commercial practice as a whole. Offers an analysis of the many types of ports along with the common essential elements that enable them to function, including administration, management, economics and operations» [abstract tratto dal sito dell'editore].*



SCOTTO, LUCA, *Dagli enti portuali alle autorità di sistema portuale nel coacervo di competenze nazionali e locali*, in *Diritti regionali* 1/2020, 215.

«La natura concorrente della materia portuale, ha dato vita a numerosi interventi della Corte costituzionale per risolvere i vari conflitti di *attribuzione* tra Stato e Regioni. Con tale saggio, si intende approfondire il complicato coacervo di competenze nazionali e locali in materia portuale, e rilevare le criticità della recente riforma portuale. In ambito portuale si registra la presenza di una molteplicità di attori e fonti normative, ed una difficoltà di applicazione ed interpretazione delle disposizioni, dovuta ad una numerosa giurisprudenza, che va a colmare quella mancanza di leale collaborazione tra Stato e Regioni sul demanio portuale. Accanto all'evoluzione dei porti, da luoghi di rilevanza locale a centri logistici collegati con altri nodi portuali, si è registrata un'evoluzione normativa, dagli Enti Portuali passando per le Autorità portuali, ed arrivando alle Autorità di sistema portuale, ai sensi del d.lgs. n. 169/2016, che ha modificato la l. n. 84/1994, istitutiva delle Autorità portuali, ulteriormente novellata dal correttivo porti d.lgs. n. 232/2017» [abstract tratto dalla Rivista]

SPERA, GIUSEPPE, *Profili giuridici dell'European Fishing Fleet Register*, in *Riv. dir. nav.* 2019, 609.

«Il lavoro analizza il sistema di gestione della flotta da pesca unionale attuato attraverso l'*European Fishing Fleet Register*. Esso rappresenta il più importante strumento di attuazione e monitoraggio della politica comune della pesca ai fini del perseguimento del primario obiettivo dell'equilibrio tra capacità e opportunità di pesca. In particolare, viene esaminato, dopo una puntuale ricostruzione dell'evoluzione normativa di settore, la disciplina dell'*Annual Report* e dell'*Action Plan*, l'attuale regime giuridico dei limiti di riferimento delle flotte da pesca degli Stati membri nonché le nuove procedure di aggiornamento dei dati contenuti nel suddetto registro introdotte con il reg. Ue n. 218/2017. Da ultimo, viene analizzato l'istituto della *Safety Tonnage* non più previsto dalla vigente legislazione unionale e passata in rassegna la giurisprudenza in materia» [abstract tratto dalla Rivista].

SPERA, GIUSEPPE, *Il controllo della filiera commerciale della pesca e dell'acquacoltura: i molluschi bivalvi*, in *Riv. dir. nav.* 2020, 405.



«L'autore analizza il regime di controllo della filiera commerciale dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura con particolare riferimento ai molluschi. Nello specifico viene passata in rassegna la normativa unionale in materia di commercializzazione, informazione e tutela igienico sanitaria dei consumatori prevista dal c.d. «pacchetto igiene» nel quale sono ricompresi i regolamenti Ce n. 852, n. 853/2004 e il reg. Ue n. 625/2017, che ha abrogato, con effetto dal 14 dicembre 2019, i regolamenti Ce n. 854 e n. 882/2004. Inoltre, viene analizzato il regime legale delle taglie minime dei molluschi bivalvi e la normativa del controllo dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura previsto dalla normativa unionale. Da ultimo, è esaminato il complesso regime sanzionatorio previsto dall'ordinamento italiano a tutela dei molluschi bivalvi e la fattispecie di reato del cattivo stato di conservazione previsto dall'art. 5, lett. b), della legge 30 aprile 1962 n. 283» [abstract tratto dalla Rivista].

STARITA, MASSIMO, *Il dovere di soccorso in mare e il "diritto di obbedire al diritto" (internazionale) del comandante della nave privata*, in *Diritti umani e diritto internazionale* 2019, 5.

«I comandanti delle navi sono comunemente considerati i destinatari dell'obbligo giuridico internazionale di soccorso in mare. Questo articolo descrive l'evoluzione del diritto internazionale in questo campo, dalle prime Convenzioni in materia del 1910 sino alle risoluzioni del Comitato sulla sicurezza marittima dell'IMO del 2010. In seguito, il contributo sostiene che dietro il dovere di soccorso vi sia un diritto nascosto del comandante della nave. Questo diritto ha un «pedigree» morale ed è funzionale al completo adempimento dello stesso dovere. Può essere fatto valere nell'ordinamento giuridico nazionale contro qualunque Stato (o soggetto privato) che cerchi di ostacolare le attività di assistenza del comandante della nave o di penalizzarlo per l'assistenza prestata. I giudici nazionali fanno valere questo diritto alla luce del diritto internazionale dei diritti umani. Nel diritto internazionale, la responsabilità per un pregiudizio causato al comandante della nave per la violazione di tale diritto può essere implementata tramite la protezione diplomatica dello Stato di nazionalità o tramite quella dello Stato di bandiera» [abstract tratto dalla Rivista].

TANI, ILARIA, *Ricerca e soccorso nel Mediterraneo centrale tra diritto internazionale e nuove (discutibili) qualificazioni del fenomeno migratorio*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* 3/2019, 1.

«Il presente contributo affronta tre aspetti. In primo luogo, vengono evidenziati gli elementi essenziali richiesti dal diritto internazionale affinché la dichiarazione di una regione di ricerca e soccorso (regione SAR) produca effetti giuridici e venga efficacemente gestita e vengono messi in luce i limiti istituzionali e le debolezze operati-

ve della regione SAR libica, incluso il controverso processo che ha condotto alla sua istituzione. In secondo luogo, viene evidenziato il mutato approccio e la metamorfosi nel linguaggio in seno al dibattito sulla migrazione a livello di Unione europea. Da un lato, gli interventi umanitari discussi dal Parlamento europeo hanno lasciato il posto a risposte di tipo politico che includono strategie militari concepite in seno al Consiglio europeo, senza uno scrutinio parlamentare. Dall'altro lato, nel dibattito politico, anche a livello nazionale, il termine «migrante» — che può includere l'asilante e il rifugiato — viene sempre più spesso utilizzato quale sinonimo di “clandestino”. Recentemente, le direttive del Ministro dell'interno italiano hanno finanche descritto il migrante come “potenziale terrorista”. Il contributo evidenzia, in terzo luogo, che la suddetta trasformazione nella narrazione politica del fenomeno migratorio ha determinato, a sua volta, un rilevante cambiamento nelle risposte da parte delle istituzioni rispetto alla migrazione, manifestando, in alcuni casi, evidenti contrasti con il diritto internazionale» [abstract tratto dalla Rivista].



TETTENBORN, ROSE, *Admiralty Claims*, Sweet & Maxwell, 2020, £ 265,00.

«*Admiralty Claims, the latest addition to British Shipping Laws, fills an obvious gap in shipping law commentary by presenting a comprehensive single-volume treatment of admiralty claims aimed at practitioners. Covers the rules and principles peculiar to admiralty claims and explains their relationship with related areas of substantive and adjectival law. Investigates the theoretical underpinnings of the subject, in order to enhance understanding and to indicate novel lines of enquiry. Contains a treatment in terms of detail and theoretical and practical methodology which is clearly superior to currently available treatments. Offers an in-depth treatment of the whole of Admiralty Claims and jurisdiction. Combines both a principled and a practical approach. Highlights and explains the distinction between admiralty and ordinary claims rules. Incorporates discussion of international conventions, European Union law and the expected effects of Brexit. Has been written by two of the leading UK academics in maritime law*» [abstract tratto dal sito dell'editore].

TURCO BULGHERINI, ELDA, *L'Italia di fronte alla sfida del traffico di migranti via mare*, in *Riv. dir. nav.* 2019, 643.

«La pressione migratoria illegale verso il continente europeo e in particolare verso l'Italia è alimentata da diversi fattori: 1) economici per lo più dovuti alla sperequazione nella distribuzione del reddito a livello mondiale; 2) di destabilizzazione derivanti da conflitti e crisi politiche internazionali (Iraq e Siria); 3) instabilità della situazione politica in Libia da cui partono le migrazioni verso l'Italia, gestite da organizzazioni criminali. Malgrado l'esistenza di una specifica disciplina italiana che san-



ziona l'immigrazione clandestina, i meccanismi di contrasto non vengono messi in atto quando esistono condizioni di pericolo di vita, che comportano l'obbligo di salvataggio che la Comunità internazionale ha inteso regolamentare istituendo le zone SAR (Search and Rescue). Ulteriore questione che pone l'Italia in una posizione di forte debolezza riguarda la mancata revisione del reg. Ue n. 604/2013 (Dublino III), che impone il rilevamento dell'identità dei migranti in capo al paese di primo approdo. In tale difficile contesto, l'UE dovrà impegnarsi in una nuova politica sull'immigrazione, soprattutto in tema di diritto d'asilo e di redistribuzione automatica per quote dei rifugiati nei vari Stati europei, in base al principio di solidarietà (art. 80 TFUE). La sfida, quindi, che attende l'Italia e soprattutto l'Ue nei prossimi anni, sarà incentrata sulla capacità di contemperare due esigenze: quella umanitaria e quella di tutela della sicurezza» [abstract tratto dalla Rivista].

VERMIGLIO, EMILIA, *Dall'Autorità Portuale all'Autorità di Sistema Portuale: continuità e discontinuità*, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente* 2020, 1.

L'articolo esamina le innovazioni introdotte dal d.lgs. 169/2016 nel quadro del processo di riordino dell'ordinamento e delle attività portuali già avviato con la l. 29 gennaio 1994, n. 84. Di tale disciplina di riforma vengono evidenziate le principali linee evolutive, che l'Autrice individua nella contrazione del numero delle Autorità Portuali e nel contestuale ampliamento della competenza territoriale delle stesse, tramite l'istituzione delle neocostituite Autorità di Sistema Portuale. Vengono quindi, in particolare, esaminate le norme introdotte dal d.lgs. 169/2016 relative alla struttura degli organi e alla *governance* delle attuali Autorità di Sistema Portuale, evidenziando sia gli elementi di continuità, sia quelli di discontinuità con la previgente disciplina.

VEZZANI, STEFANO, *Jurisdiction in International Fisheries Law. Evolving Trends and New Challenges*, Wolters Kluwer Italia-Cedam, Milano, 2020, XVII-411, ISBN: 9788813375584.

*«Through the ages, international fisheries law has been characterized by a dialectic between flag States and coastal States. The institution of the Exclusive Economic Zone marked a milestone in the seaward extension of coastal States' powers. However, it has not brought the expected results, and coastal States have to a great extent failed to act as "trustees" of global fisheries. An emerging role in the fight against Illegal, Unreported and Unregulated fishing has been played by States in their quality as States of active nationality, port States, and market States. Multiple jurisdictional claims raise a number of complexities relating, inter alia, to double criminality, or respect for legality and ne bis in idem principles in the case of prosecution of fisheries crimes. This book investiga-*

*tes the extent and nature of State jurisdiction (prescriptive, adjudicative and enforcement) in fisheries matters, and related problems of coordination. It also discusses the role of Regional Fisheries Management Organizations in regulating fishing activities in different marine areas and in delimiting the States' respective spheres of power. The entire investigation is functional to critically assessing to what extent the emergence of a new jurisdictional balance pursues the interests of States acting uti singuli, or the general interests of the international community as a whole». [abstract tratto dalla pagina web dell'Editore]*



ZAMBRANO, VALENTINA, *La tutela dei migranti via mare e il ruolo delle ONG nel prisma del diritto internazionale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, Supplemento al n. 3/2020, 164.

*«This paper analyses the role of the NGOs in the rescue of migrants at sea and its aim is twofold: underlining that their activities in this field are lawful from an international sea law and an international human rights law perspective and analysing the role of NGOs in the current international community and their relationship with States. In fact, sensitive topics, such as the control of immigration, highlight that, on the one hand, States continue to be the leading subject of the international community and, on the other, that NGOs have partially changed their behaviour to reaffirm the respect of international law principles» [abstract tratto dalla Rivista].*

ZAMPONE, ALESSANDRO, *Il c.d. «decreto sicurezza-bis»: profili di diritto della navigazione*, in *Diritto pubblico* 2019, 693.

L'articolo verte sul d. l. 14 giugno 2019 n. 53, convertito con modifiche nella l. 8 agosto 2019 n. 77, il c.d. «decreto sicurezza-bis». I primi due articoli del decreto hanno stabilito nuove disposizioni in materia di ingresso, transito e sosta nel mare territoriale. Le nuove disposizioni, divenute parte integrante del d. lgs. 25 luglio 1998 n. 286 (testo unico in materia di immigrazione), hanno rafforzato i poteri e le funzioni del Ministro dell'interno in materia di coordinamento dei controlli di frontiera marittima e terrestre italiana, con evidenti ripercussioni nei confronti dei comandanti delle navi e dei rispettivi armatori. L'autore riflette sui problemi di compatibilità tra la nuova disciplina oggetto del decreto e quella derivante dal diritto della navigazione. In primo luogo, sorge una questione di compatibilità tra i poteri e le competenze che l'art. 83 c. nav. attribuisce al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e l'esercizio delle rinnovate funzioni che il nuovo par. 1 *ter* dell'art. 11 del testo unico in materia di immigrazione (t.u.i.) riconosce al Ministro dell'interno. L'art. 83 c. nav., infatti, riserva al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti il potere e le conseguenti responsabilità legate all'adozione di provvedimenti limitativi del traffico navale nel mare



territoriale italiano. Si tratta di un potere ricompreso in quelli più generali di polizia della navigazione e di polizia portuale, che fanno sempre capo al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. L'antinomia che si profila tra le suddette disposizioni normative offre lo spunto per riflettere sul rapporto giuridico intercorrente tra le medesime. L'autore evidenzia come l'art. 83 c. nav. si ponga in un rapporto di specialità nei confronti dell'art. 11 comma 1 *ter* t.u.i., in quanto la disposizione codicistica evidenzia in modo specifico le esigenze di sicurezza della navigazione e di protezione dell'ambiente marino quali presupposti determinanti che circoscrivono il suo ambito di applicazione e che caratterizzano la suddetta fattispecie, rispetto a quella più generale della sicurezza pubblica descritta *ex art.* 11 comma 1 *ter* t.u.i. La disposizione del codice della navigazione, in quanto norma speciale, prevale su quella generale contemplata dal decreto. Infine, il contributo evidenzia ulteriori difficoltà di conciliazione tra la normativa oggetto del decreto ed i pertinenti obblighi di soccorso in mare derivanti dalle varie convenzioni internazionali di diritto uniforme vigenti in materia. In particolare, emerge una problematica relazione tra il dovere giuridico di soccorso in mare delle vite umane in pericolo ed un eventuale provvedimento interdittivo adottato dalle autorità italiane in conformità al disposto dell'art. 11 comma 1 *ter* t.u.i., che impedisca al comandante di una nave di completare le operazioni di soccorso, tramite lo sbarco in un luogo sicuro. Basti considerare quanto disposto dall'art. 18, par. 2 della convenzione di Montego Bay sul diritto del mare del 1982, il quale qualifica espressamente come passaggio inoffensivo, quello di una nave che intende transitare, sostare o ancorarsi nel mare territoriale, qualora ciò sia funzionale alle operazioni di soccorso.



ALBANESE, ANTONIO, *La responsabilità civile per i danni da circolazione di veicoli ad elevata automazione*, in *Eur. dir. priv.* 2019, 995.

I progressi tecnologici nel settore dei trasporti hanno condotto allo sviluppo di veicoli sempre più automatizzati, sicché si prevede che, in un futuro non lontano, sarà possibile assistere alla circolazione di auto a guida autonoma. Il contributo esamina, in un'ottica comparatistica, i differenti criteri di imputazione della responsabilità civile per i danni legati all'utilizzo di tali veicoli, l'incidenza della condotta negligente del danneggiato, e il tema della responsabilità solidale dei soggetti a vario titolo coinvolti nell'incidente, con particolare attenzione alle regole per la ripartizione del danno nei rapporti interni.

BADAGLIACCA, MARCO, *Recenti orientamenti giurisprudenziali in relazione alla figura dello spedizioniere*, in *Riv. dir. nav.* 2020, 3.

«Il contratto di spedizione è una delle modalità contrattuali più impiegate nei traffici commerciali. Comprendere le differenze rispetto al contratto di trasporto è

pertanto essenziale per individuare correttamente le differenti responsabilità dello spedizioniere e del vettore. Il presente intervento, attraverso la disamina delle sentenze rese in argomento, mira a verificare l'adeguatezza dell'attuale assetto normativo, che distingue nettamente i due contratti, rispetto alla realtà degli odierni traffici» [abstract tratto dalla Rivista].



IRÁCULIS ARREGUI, NEREA, *Servicio electrónico de mediación en la contratación de la prestación de transporte legal de pasajeros*, *Rev. der. transp.* 24/2019, 137.

Nel contributo l'autore si sofferma sulle recenti vicende che hanno coinvolto Bla-bla-car, UberPop e Cabify, in tema di concorrenza sleale. L'autore, nello specifico, prende spunto dalle pronunce giurisprudenziali spagnole e comunitarie per analizzare la natura giuridica dei servizi offerti dalle stesse. Di particolare interesse risulta la qualificazione giuridica offerta dalla Corte di giustizia della Ue circa il servizio offerto da UberPop.

LOBIANCO, ROCCO, *Veicoli a guida autonoma e responsabilità civile: regime attuale e prospettive di riforma - I parte*, in *Resp. civ. prev.* 2020, 724.

«Si è spesso sottolineato come il raggiungimento della completa automazione nella guida automobilistica comporterebbe inevitabilmente il progressivo trasferimento della responsabilità civile per incidenti dal conducente al proprietario del veicolo, nonché al produttore di questo ed allo sviluppatore del *software* di guida. Ciò è auspicabile se si considera che in uno scenario ad automazione completa sarà il malfunzionamento del veicolo la causa di sinistro più frequente, da cui la preminenza del produttore quale soggetto maggiormente in grado di prevenire il verificarsi del danno. Ciò nonostante, l'attenta analisi del quadro regolatorio attuale rivela la presenza di diversi elementi destinati ad inficiare tale trasferimento di responsabilità, richiedendo il futuro intervento del legislatore sia in sede nazionale che eurounitaria» [abstract tratto dalla Rivista].

RADIONOV, NIKOLETA, *Suspension of the period of limitation under the CMR and silence of the carrier: new approach*, in *ETL* 2020, 3.

La sospensione, per un periodo indefinito, del decorso della prescrizione prevista all'art. 32, par. 2 della CMR nel caso in cui il vettore ometta di riscontrare per iscritto (e respingere) il reclamo recapitato dalla controparte è ritenuta inaccettabile, in ragione del fatto che, in tal modo, tanto il vettore quanto il suo assicuratore rimarrebbero responsabili per danni per un periodo indeterminato. Ciò contrasterebbe infatti con il principio in base al quale, in una moderna società degli affari, ciascun attore





dovrebbe agire con la necessaria diligenza; inoltre, appare altresì alquanto illogico, specie se valutato in confronto con la breve durata del termine di prescrizione previsto per il contratto di trasporto su strada. Di conseguenza, l'A. ritiene che le tre condizioni richieste dalla disposizione in questione allo scopo di porre fine alla sospensione dovrebbero essere interpretate in senso ampio e funzionale. Pertanto, i documenti non dovrebbero essere restituiti soltanto unitamente alla comunicazione di respingimento del reclamo da parte del vettore; l'atto potrebbe essere indirizzato al preteso danneggiato tanto dal vettore quanto dal suo assicuratore e in ogni caso non dovrebbe essere redatto per iscritto, tanto che, conclude, anche il mancato riscontro, decorso un determinato periodo di tempo ritenuto ragionevole da parte dell'interprete, dovrebbe essere valutato alla stregua di un rigetto delle pretese avverse e porre fine alla sospensione della prescrizione.

SÁNCHEZ-GAMBORINO, FRANCISCO JOSÉ, *El contrato de transporte internacional. CMR*, II ed., Tecnos, Madrid, 2020, p. 480, I.S.B.N.: 978-84-309-7869-4, € 22.

Segunda edición, actualizada, de un clásico: el primer libro en España que trató monográficamente del Convenio CMR, regulador de los contratos de transporte internacional de mercancías por carretera, y el más completo sobre la materia, a cargo de F. Sánchez-Gamborino, Doctor en Derecho y uno de los abogados especialistas en transporte de mayor prestigio internacional. Esta versión sigue en general la estructura de su precedente -materias de sus sucesivos capítulos, numeración dentro de los mismos, etc.-, y, como no podría ser de otra manera, se hace eco de la principal novedad acaecida en dicho Convenio: la aprobación de su Protocolo de 20 de mayo de 2008, que admite la validez jurídica del documento de transporte -carta de porte- CMR emitido y usado por vía electrónica, instrumento ya aceptado por numerosos países, incluida España y cuya práctica ya ha comenzado en efecto; igualmente, al modelo IRU de carta de porte CMR (2007). Otro importante motivo de esta revisión ha sido modernizar la comparación, que jalona el texto, entre el Convenio y el Derecho español aplicable al contrato de transporte nacional, ahora la Ley 15/2009, de 11 de noviembre. Y en otras citas legales (nuevas leyes de enjuiciamiento civil, arbitraje, de procedimiento administrativo, etc.). Por supuesto, se ha aprovechado la ocasión para poner al día numerosas referencias jurisprudenciales y bibliográficas. La presente edición tiene, sin mengua de su rigor jurídico, una finalidad práctica, yendo destinada a empresas transportistas y sus clientes, así como a abogados, jueces, juntas arbitrales del transporte, aseguradores de transporte y cualesquiera otros profesionales relacionados con esta actividad.

*A résumé in English at the end of the text of the main opinions of the author, including a reference to the number in which they are exposed with arguments and greater detail, will facilitate the international dissemination and study of this book [abstract tratto dal sito dell'Editore].*

Il testo è preceduto da una prefazione di Ana Tobio Rivas.

TELESCA, CARMEN, *Trasporto low cost di passeggeri effettuato con autobus: il caso FlixBus*, in *Riv. dir. nav.* 2020, 225.



«Il presente lavoro analizza la disciplina del trasporto passeggeri effettuato mediante autobus attraverso l'esperienza di imprese digitali che operano, su tratte nazionali ed internazionali, attraverso strumenti innovativi. La predetta analisi è estesa all'approfondimento dei riflessi della normativa europea in materia di tutela dei passeggeri sul reg. 2011/181/Ue. L'indagine è condotta anche attraverso la disamina dell'esperienza della società FlixBus che offre ai propri utenti soluzioni di mobilità economiche nel rispetto del principio di libera concorrenza e della sostenibilità energetica ed ambientale» [abstract tratto dalla Rivista].

AA.VV., *Il diritto del turismo affronta il COVID-19* (a cura di F. Morandi), numero speciale della *Riv. it. Dir. tur.*, 30/2020, p. 532, disponibile in *open access* al link: <https://www.francoangeli.it/Riviste/sommario.aspx?IDRivista=167&lingua=IT>



Il corposo volume a cura del Prof. F. MORANDI, “*Il diritto del turismo affronta il COVID-19*”, numero speciale della *Rivista italiana di Diritto del turismo*, che raccoglie i contributi di tanti valenti studiosi su un tema di estrema, drammatica attualità, rappresenta un'assoluta novità nel panorama *giuridico*, soprattutto italiano, e si fa apprezzare per ampiezza di orizzonti, completezza dei temi affrontati e livello di approfondimento, essendo riuscito a mettere efficacemente a fuoco i complessi problemi che la crisi sanitaria da Covid-19 ha sollevato nei comparti, strettamente connessi, del turismo e dei trasporti.

L'eccezionale emergenza sanitaria determinata da quella che l'OMS ha dichiarato una vera e propria pandemia globale — con conseguente applicazione del Regolamento sanitario internazionale e forti ricadute sul piano della responsabilità del Paese da cui si è originata la diffusione del virus (M. GESTRI, *La risposta delle organizzazioni internazionali alla pandemia e profili di responsabilità dello Stato d'origine*) — ha inciso profondamente sul tessuto socio-economico della nostra società, in particolare sulla mobilità a scopo turistico, con inevitabili ricadute anche sul sistema giuridico nazionale, sovranazionale ed internazionale.

Segnatamente, le forti restrizioni alla libera circolazione delle persone, imposte al fine di evitare il diffondersi del virus, hanno provocato pesanti effetti negativi, specie sui contratti di vendita di pacchetti turistici (V. CORONA, *Il contratto di pacchetto turistico*), dovuti alle rinunce alla partenza da parte dei viaggiatori, con conseguenti numerose cancellazioni di prenotazioni (D. BOCCHESI, *La prenotazione nei servizi turistici e di trasporto*; L. MASALA, *La decretazione d'urgenza in materia di contratti relativi ai viaggi di istruzione*; M. BADAGLIACCA, *Impedimenti alla partenza nel trasporto aereo di persone e COVID-19*), nonché sui contratti relativi ai servizi turistici (V. CUFFARO,



*Contratti di locazione turistica e per locazione turistica; C. TINCANI, La sorte dei contratti di soggiorno in occasione della pandemia di COVID-19 e Il contratto di ristorazione; M. COCCUCCIO, I contratti relativi ad eventi, mostre e spettacoli: vicende e rimedi al tempo del COVID-19; D. D'ORSOGNA-A. AREDDU, Le misure a sostegno del settore culturale e l'istituzione del Fondo per la cultura) e su quelli di assicurazione turistica (A. DI BIASE, I contratti di assicurazione turistica).*

Per fronteggiare le pesanti ricadute sull'economia nazionale, il Governo è intervenuto con varie misure finanziarie. Il d.l. n. 33/2020 si è inserito nell'acceso dibattito sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni in materia turistica (A. NOCERINO, *L'incidenza della normativa COVID-19 nell'assetto delle competenze Stato-Regioni in materia di turismo*) scegliendo di affidare direttamente alle Regioni e alle Province autonome la predisposizione di appositi protocolli e linee guida. Il decreto "Rilancio" n. 34/2020 ha, in particolare, previsto misure destinate sia alla sopravvivenza delle imprese turistiche che al rilancio del settore (A. PERINI, *Gli effetti del COVID-19 sul turismo tra incertezza delle regole e nuove traiettorie. Alcune considerazioni sul decreto "Rilancio"*).

Al fine di stimolare la ripresa delle attività turistiche danneggiate dall'emergenza epidemiologica, il legislatore ha, inoltre, introdotto una serie di agevolazioni per le imprese del settore, che possono beneficiare, per un verso, di esenzioni fiscali (tra le quali quella della prima rata IMU per il 2020) e, per altro verso, della semplificazione nello svolgimento delle procedure amministrative. Il d.l. n. 18/2020 (c.d. "Cura Italia") ha previsto misure a favore dei lavoratori, anche del comparto turistico (C. TRMELLINI, *I rapporti di lavoro*). Tra le misure fiscali, assume poi una certa rilevanza il "Tax credit vacanze", un credito finalizzato ad aiutare le famiglie a sostenere le spese per trascorrere un periodo di vacanza sul territorio nazionale (C. VERRIGNI, *La fiscalità del turismo tra emergenza sanitaria e interventi strutturali*).

La crisi da Covid-19, oltre ad imporre pesanti limitazioni alla libertà di circolazione delle persone (C. SEVERONI, *La sicurezza dell'aviazione civile e i limiti alla libertà di circolazione: riflessioni a seguito della pandemia da COVID-19*) e forti restrizioni con riguardo, in particolare, al trasporto aereo, a quello marittimo (A. ROMAGNOLI, *I riflessi del rischio sanitario da COVID-19 sul trasporto marittimo di persone*), specie quello crocieristico (M. LOPEZ DE GONZALO, *Navigare nell'emergenza: crociere e COVID-19*) e alle attività di utilizzo del demanio marittimo per la balneazione (L. ANCIS, *Il demanio marittimo a finalità turistico-ricreativa: le misure adottate dall'Italia in materia di balneazione*), al comparto ferroviario e al c.d. "turismo ferroviario" (A. CLARONI, *Trasporto ferroviario, turismo e COVID-19: problematiche attuali*), alla nautica da diporto (G. BENELLI, *Emergenza COVID-19 e nautica da diporto*), ha fatto sorgere delicati problemi di funzionamento di porti e aeroporti (C. INGRATOCCI, *L'impatto della legislazione di emergenza sul settore portuale*; M.M. COMENALE PINTO-G. PRUNEDDU, *Aeroporti e COVID-19*).



Tra questi, il settore che probabilmente ha maggiormente risentito della pandemia è quello aereo, con un crollo del mercato nazionale nell'ordine di circa il 70%, tanto che il d.l. n. 18/2020 ha riconosciuto l'epidemia come evento eccezionale per il trasporto aereo. Le restrizioni temporanee ai servizi aerei hanno portato ad una riduzione dei voli in Europa di oltre l'80% rispetto allo stesso periodo del 2019. Lo stesso processo di liberalizzazione del trasporto aereo, che ha comportato una progressiva riduzione della partecipazione statale nell'esercizio dell'attività di impresa di trasporto aereo e, nel nostro Paese, la privatizzazione dell'ex compagnia di bandiera, a seguito della pandemia ha subito una battuta d'arresto, ponendo le premesse per un ritorno a significative forme di intervento pubblico (S. PEDRABISSI, *L'intervento dello Stato e la nazionalizzazione nel trasporto aereo*). Inoltre, con l'obiettivo di tutelare i posti di lavoro, il reddito dei lavoratori e le competenze di un settore fondamentale per l'economia del Paese, si è prevista l'applicazione delle c.d. «clausole sociali», che impongono al datore di lavoro il rispetto di determinati standard di protezione sociale (E. GRAGNOLI, *La nuova regolazione del trattamento economico dei dipendenti delle imprese di trasporto aereo*).

Per fronteggiare le gravi conseguenze sul piano economico provocate dal lungo lockdown, l'Unione europea, da parte sua, è intervenuta su più fronti (M. FRAGOLA, *L'azione dell'Unione europea*). Per permettere alle compagnie aeree di adeguare in modo flessibile i loro orari agli sviluppi della domanda, col Regolamento n. 459 del 2020 è stata temporaneamente sospesa la rigida regola "use it or lose it" secondo la quale le compagnie aeree sono tenute ad utilizzare almeno l'80% delle bande orarie loro assegnate per non perderle nella stagione successiva. La Comunicazione della Commissione europea del 13 maggio 2020 ha, inoltre, imposto agli Stati membri di garantire una connettività minima con le aree periferiche e meno servite dei rispettivi territori, e in particolare con le isole, attraverso lo strumento degli oneri di servizio pubblico (OSP) e forme di compensazione ai vettori, ancorché nel rispetto del divieto degli aiuti di Stato (A. MASUTTI, *Oneri di servizio pubblico e finanziamenti ai tempi del COVID-19*).

La Rivista che ospita il volume ha un impatto importante nella circolazione scientifica del sapere in un settore altamente specialistico come il diritto del turismo e dei trasporti, garantendo i più elevati livelli di controllo della qualità dei contributi pubblicati (*blinded peer review*) e una sicura e regolare diffusione nella comunità accademica, stante il prestigio della Casa editrice.

FRANCESCA PELLEGRINO

CASANOVA, MAURO, BRIGNARDELLO, MONICA, *Corso breve di diritto dei trasporti*, Giuffrè, Milano, 2020, ISBN 8828823267, p. XIV-274.

La seconda edizione del Corso breve del Diritto dei trasporti è stata rivista e aggiornata nel contenuto e nei riferimenti normativi ed è stata altresì arricchita dei



principali richiami giurisprudenziali della Corte di giustizia. L'opera illustra le fonti del diritto dei trasporti, le infrastrutture dedicate ai diversi tipi di trasporto, l'accesso al mercato nonché la disciplina contrattuale del trasporto passeggeri e merci in una visione unitaria volta ad individuare i principi comuni e le differenziazioni proprie di ogni modalità di trasporto [*abstract* tratto dal sito dell'Editore].

ZUNARELLI, STEFANO - COMENALE PINTO, MICHELE M., *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, Vol. I, IV ed., Cedam - Wolters Kluwer Italia, Milano, 2020, XIX-547, ISBN 9788813373757, € 38.

Il volume propone un'introduzione alle strutture ed agli istituti fondamentali del diritto della navigazione e del diritto dei trasporti nelle varie modalità, offrendo un quadro delle fonti normative interne, euro-unitarie ed uniformi, nonché della prassi applicativa e del ruolo svolto dalle organizzazioni internazionali e dalle associazioni professionali che operano nel settore. La quarta edizione tiene conto dei più recenti sviluppi normativi (in tema di diporto, turismo, pilotaggio nei porti e servizi tecnico-portuali, sostenibilità ambientale e sicurezza dei trasporti, fino ai recentissimi provvedimenti adottati per fronteggiare la crisi sanitaria dei primi mesi del 2020 e le sue conseguenze) nonché dei profili applicativi e delle problematiche emerse (fra l'altro con riferimento alla giurisdizione dello Stato costiero, all'organizzazione del soccorso ed all'immigrazione ed alle attività illecite in mare, nonché alla limitazione dei crediti marittimi). Sono stati ampliati anche i riferimenti a dottrina e giurisprudenza [*abstract* tratto dal sito dell'Editore].

AA.VV., *Per un'Europa più unita nel settore dei trasporti. Assetti istituzionali, economici e normativi. Il diritto dei trasporti nell'Unione europea*, a cura di S. Laimer, C. Paggiarin, C. Perathoner, Giuffrè, Milano, 2020, ISBN 9788828822196, p. VII-237, € 25

BACCIARDI, EDOARDO, *Il «nuovo» danno da vacanza rovinata. Quando (e quanto) è risarcibile la delusione del viaggiatore?*, in *Resp. civ. prev.* 2020, 272.

«L'attuazione della Direttiva 2015/2302/UE ha lasciato sostanzialmente inalterata la fattispecie del danno da vacanza rovinata, incidendo su alcuni aspetti della disciplina che non modificano la struttura e le funzioni della previsione tipizzata. La riforma del Codice del turismo offre l'occasione per sondare i confini applicativi dell'art. 46 cod. tur., al fine di chiarire quando i disagi lamentati dal viaggiatore possano giustificare il risarcimento del danno non patrimoniale» [*abstract* tratto dalla Rivista].

CAGGIANO, GIANDONATO, *Recenti sviluppi del regime delle frontiere esterne nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in A. Di Stasi, L. S. Rossi (a cura di), *Lo Spazio di*

*libertà, sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, 383.



«The article deals with the border regime in European Union law. The issue of the exercise of shared competence in the Schengen Borders Code is addressed, also in reference to temporary reintroduction of internal border control and the externalization of European border control. The trend of evolution is consolidated in the new powers of the European Border and Coast Guard Agency after the 2019 reform. A case study is that of refoulement at the external border which justifies the derogation from the directive-return. Of great impact is the jurisprudence of the Court of Strasbourg on detention in border areas and on the ban on collective expulsion after the judgment of the Grand Chamber in *ND and NT*. Finally, it remains to be defined the interpretation of the illegal crossing criterion for the States Member' competence to examine a request for international protection into the Dublin III Regulation following rescue at sea» [abstract tratto dalla Rivista].

FEDI, LAURENT, *Incoterms® 2020: la prophylaxie juridique au service de la vente internationale*, in *Le Droit Maritime Français* 2020, 204.

*Incoterms® 2020* è entrato in vigore il 1° gennaio 2020. Codificati dalla Camera di Commercio Internazionale (CPI) di Parigi dal 1936, gli *Incoterms* standardizzati della CPI sono diventati strumenti giuridici chiave del commercio internazionale e sono riconosciuti in tutto il mondo. Sebbene la nuova codificazione non costituisca una vera e propria rivoluzione, essa rafforza i termini esistenti con spiegazioni precise e dettagliate per i contratti di compravendita. Inoltre, gli *Incoterms® 2020* introducono alcune modifiche di rilievo, tra cui il DPU (*Delivered at Place Unloaded*), una copertura assicurativa rinforzata per i CIP (*Carriage and Insurance Paid To*) e un'opzione sulla polizza di carico per il FCA (*Free Carrier*). Questi nuovi strumenti dovrebbero ridurre i rischi di incomprensione o confusione e fornire una migliore protezione giuridica per le vendite internazionali.

FINESSI, A., *La nuova disciplina in materia di condhotel (Dal d.P.C.M. 22 gennaio 2018 n. 13 alla legislazione regionale)*, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, 2019, 1396.

L'articolo affronta il tema dei cosiddetti *condhotel*, o condomini alberghieri, istituto introdotto nel nostro ordinamento dall'art. 31 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133. Dopo avere inquadrato i caratteri generali di tale peculiare figura giuridica — di cui delinea la natura poliedrica posta all'incrocio tra varie materie quali il turismo, l'urbanistica e l'ordinamento civile —, l'Autrice ne analizza la disciplina attuativa recata



dal d.P.C.M. 22 gennaio 2018, n. 13. Al riguardo, in particolare, si sofferma sui profili oggettivi di applicazione della normativa, sul concetto di unità a destinazione residenziale e sul relativo contratto di trasferimento della proprietà, sul rapporto tra il gestore unitario delle strutture alberghiera e il proprietario dell'unità con destinazione residenziale, nonché sulla gestione unitaria dei servizi. Viene, infine, esaminata la differenza sussistente, sul piano giuridico, tra il modello del *condhotel* e quello della multiproprietà alberghiera.

FROSINI, TOMMASO, *Insularità e costituzione*, in *Diritti regionali* 1/2020, 496.

Il contributo esamina la condizione di insularità prendendo spunto dalla cancellazione dalla Costituzione italiana del riferimento alle isole, avvenuta nel 2001. Il «fattore insulare» è visto anche nella prospettiva del diritto comparato e in quella del diritto dell'UE. Infine, si analizza una proposta di revisione costituzionale che vuole reintrodurre nella Costituzione italiana il riferimento alla condizione di insularità.

GATTA, FRANCESCO, *Recenti sviluppi nelle politiche di controllo migratorio in Europa*, in *Eurojus* 1/2020, 123.

*«The article illustrates and analyses the recent developments concerning collective expulsions and push backs of migrants in three EU's geographical contexts: the land border between Spain and Morocco; the maritime channel connecting Libya and Italy along the so-called Central Mediterranean route; the Greek-Turkish border, scene of the recent tensions between Turkey and the European Union as regards the respect of the 2016 Declaration on the control and management of migratory flows. In the first two contexts the perspective adopted is the one of the Council of Europe, particularly regarding the recent interventions of the Commissioner for human rights about the Italy-Libya Memorandum, and of the Court of Strasbourg with its judgment in the case N.D. and N.T. v. Spain. In third context, the focus is put on the reactions and countermeasures adopted by the European Union and Greece in response to the growing migratory pressure from Turkey»* [abstract tratto dalla Rivista].

INGLESE, MARCO, *Affinità e divergenze fra le sentenze Elite Taxi e Airbnb Ireland*, in *Eurojus* 1/2020, 37 ss.

*«This paper offers a first joint appraisal of the Elite Taxi and Airbnb Ireland judgments, positioning them in the wider narrative concerning the completion of the digital single market. These judgments offered a first, yet partial, systematisation of the so-called collaborative economy while, at the same time, leaving other questions unsolved, especially for what concerns the role of the underlying service. Starting from the assump-*

*tion that digital platforms play a pivotal role within the collaborative economy, the outcomes of the two judgments is essentially juxtaposed, thereby contributing to the fragmentation rather than the completion of the digital single market» [abstract tratto dalla Rivista].*



MORANDI, FRANCESCO - LUCARELLI, FEDERICO, *Le nuove condizioni generali dei contratti di viaggio*, in *Riv. it. dir. tur.* 2020, 147.

Il saggio presenta le nuove condizioni generali del contratto di pacchetto turistico in vigore dal 1° luglio 2018, redatte a seguito del recepimento in Italia della dir. (UE) 2015/2302 ad opera del d.lgs. 21 maggio 2018, n. 62, che ha introdotto gli artt. 32-51-*novies* del Codice del turismo.

PAULIN, CHRISTOPHE, *Les contrats logistiques. Transport, distribution, stockage*, in LGDJ 2020, 1° ed., LGDJ, Paris, 2020, 300, € 69,00.

Se la logistica è un'attività di gestione ben nota, la disciplina giuridica che la caratterizza lo è molto meno. Eppure, come ricorda il professor Paulin «*alors que le contrat est l'instrument de l'externalisation logistique, la maîtrise du droit est, autant qu'une bonne gestion, déterminante*». Il contratto di logistica è un contratto «atipico» con il quale le aziende scelgono di affidare a terzi alcune delle fasi o delle attività del loro processo logistico. Esso nasce da una scelta strategica delle parti. In questo manuale l'autore espone e sviluppa le principali norme giuridiche che disciplinano i contratti di logistica, soffermandosi, in particolare, sulle fattispecie regolamentate, di cui il contratto di trasporto di merci è un chiaro esempio. Tuttavia, che il contratto sia disciplinato o meno da testi specifici, l'importante è che sia adeguato all'attività logistica dell'impresa. Di conseguenza, l'accordo contrattuale deve essere concluso facendo riferimento ai risultati richiesti dall'azienda, piuttosto che alla descrizione dei singoli servizi che l'operatore logistico deve garantire. Tali esigenze creano delle difficoltà specifiche nelle fasi della formazione, dell'esecuzione, della responsabilità e della cessazione dei contratti alle quali la pratica giuridica ha cercato di trovare delle soluzioni adeguate.

ROSSI DAL POZZO, FRANCESCO, *Trasporti e turismo in epoca di emergenza sanitaria Covid-19. Il caso dei vouchers in alternativa ai rimborsi in denaro di titoli di viaggio, di soggiorno e di pacchetti turistici*, in *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*. Numero speciale Covid-19 *Eurojus* 2020, 52 ss.

«*The work examines the impact of the current COVID-19 health emergency, which has led to unprecedented worldwide travel restrictions and have caused almost a stand-*





still of travels in Europe, on carriers, organisers of package tours and providers of other tourism services as part of package tours. Nonetheless, the current EU legislation, which provides for a set of rights for passengers and travelers, remains fully applicable. According to such legislation, in the event of a cancellation by the carrier or if a package trip is cancelled, passengers and travelers have the right to obtain a reimbursement. Such reimbursement can be made by means of a voucher only if the consumer agrees. Well, in Italy Article 88-bis of law decree 18/2020 doesn't give passengers and travelers the choice between cash reimbursement and reimbursement in the form of a voucher. The article questions if such national provision is incompatible with EU law and general principles» [abstract tratto dalla Rivista].

PEPE, ALESSANDRO, *L'emergenza sanitaria da coronavirus tra impossibilità sopravvenuta e impossibilità di utilizzazione della prestazione nei contratti di trasporto, di viaggio e del tempo libero (artt. 88 e 88-bis, d.l. 26 marzo 2020, n. 18, conv. con modifiche dalla l. 24 aprile 2020, n. 27)*, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate* 2020, 596.

Lo scritto si propone di offrire una prima lettura, anche alla luce della normativa euro-unitaria, delle disposizioni adottate dal legislatore, per fronteggiare l'emergenza legata alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, con il d.l. n. 18/2020 (convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020), applicabili ai contratti di trasporto, di viaggio e del tempo libero. Premesso un inquadramento generale delle questioni giusciviliistiche relative alla impossibilità rispettivamente, per il debitore, di fornire e, per il creditore, di ricevere la prestazione contrattuale, l'Autore si sofferma sulla disamina delle previsioni di cui agli artt. 88 e 88-bis del citato decreto legge, analizzando, in particolare, le modalità con cui il legislatore nazionale, tramite tali norme, ha cercato di contemperare la posizione del passeggero, del turista e del fruitore di attività culturali o ricreative, da un lato, e quella degli operatori economici dei settori in discussione, dall'altro. Di tali soluzioni legislative l'Autore delinea i profili di potenziale criticità e incertezza applicativa, tenuto conto, per un verso, di talune incongruenze intrinseche dell'articolato normativo, e, per altro verso, degli elementi di contrasto tra le stesse e la disciplina euro-unitaria in tema di tutela dei diritti del passeggero e di regolazione dei pacchetti turistici e servizi turistici collegati.

SALERNO, FRANCESCA, *L'automazione nel trasporto stradale, ferroviario e multimodale*, in *Riv. dir. nav.* 2020, 95.

«Negli ultimi anni il settore dei trasporti è stato interessato da notevoli sviluppi tecnologici che hanno consentito importanti innovazioni nei servizi di mobilità e nelle soluzioni logistiche, aprendo nuove prospettive verso l'affermazione di un modello

di mobilità «intelligente». Tuttavia, la concreta applicazione della connettività, dell'automazione e dei servizi intelligenti nel sistema di trasporto europeo implica la risoluzione di una serie di problematiche tecniche e giuridiche. Si avverte prioritariamente la necessità di pervenire all'elaborazione di un quadro normativo armonizzato a livello europeo, di supporto alla rapida introduzione delle nuove tecnologie» [abstract tratto dalla Rivista].



URICCHIO, ANTONIO, *Turismo sostenibile e fiscalità circolare*, in *Riv. it. dir. tur.* 2019, 340.

La tassazione circolare, come modello essenziale di un nuovo sistema fiscale, si adatta bene al turismo, sia perché sembra idonea a limitare gli effetti di questo fenomeno sulla natura, l'ambiente e il patrimonio naturale, contrastando le esternalità negative che possono derivarne, sia perché può rivelarsi adeguato a promuovere un turismo sostenibile e responsabile attraverso agevolazioni a vantaggio di quelle attività che soddisfano determinati standard ambientali, garantendo l'uso pubblico dei beni naturali e comuni. Gli istituti di sgravio fiscale possono influenzare l'economia del turismo, contribuendo alla sua crescita o alla sua declinazione secondo obiettivi ritenuti meritevoli (ad esempio promozione del turismo sostenibile, del turismo culturale, del turismo religioso o, più in generale, della qualità e della competitività del settore, salvaguardando un uso efficiente e razionale delle risorse naturali e infrastrutturali, ecc.). È particolarmente dibattuta l'introduzione di tributi speciali riguardanti le attività turistiche, volte sia a tassare la ricchezza prodotta dalle imprese turistiche (tour operator, agenzie di viaggio e di trasporto, ecc.) sia il consumo da parte di turisti, residenti e non residenti. In questa prospettiva, viene data particolare importanza alle tasse sul turismo di natura ambientale che ben si adattano ai nuovi modelli dell'economia e della tassazione circolare, nonché all'utilizzo di imposte di scopo nel settore turistico.



# materiali

## **RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE 13 MAGGIO 2020**

relativa ai buoni offerti a passeggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati nel contesto della pandemia di Covid-19

*Con questa raccomandazione la Commissione europea prende in esame la pratica dei vettori e degli organizzatori di pacchetti turistici di offrire ai viaggiatori, in caso di recesso, anziché il rimborso di quanto versato, un buono da utilizzare entro un certo termine. La Commissione, fermo restando il diritto del viaggiatore di ottenere il rimborso anziché il buono, fornisce suggerimenti per rendere il buono più attraente per i viaggiatori. Si omettono i considerando.*

### OGGETTO

1. La presente raccomandazione ha ad oggetto i buoni che i vettori o gli organizzatori possono proporre ai passeggeri e ai viaggiatori, ferma restando la loro volontaria accettazione, come alternativa al rimborso in denaro nelle circostanze seguenti:

a) in caso di cancellazione, a partire dal 1° marzo 2020, da parte del vettore o dell'organizzatore per motivi legati alla pandemia di Covid-19, nel quadro delle seguenti disposizioni:

1) articolo 8, paragrafo 1, lettera a), in combinato disposto con l'articolo 7, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 261/2004;

2) articolo 16, lettera a), in combinato disposto con l'articolo 17, paragrafi 2 e 3, del regolamento (CE) n. 1371/2007;

3) articolo 19, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) n. 1177/2010;

4) articolo 18, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) n. 181/2011;

5) articolo 12, paragrafi 3 e 4, della direttiva (UE) 2015/2302;

b) in caso di modifiche o risoluzione dei contratti, intervenute a partire dal 1° marzo 2020 per motivi connessi alla pandemia di Covid-19, nel quadro dell'articolo 11, paragrafi 4 e 5, della direttiva (UE) 2015/2302.

### PROTEZIONE IN CASO DI INSOLVENZA

2. Per contribuire a rendere i buoni un'alternativa attraente e affidabile al rimborso in denaro, è opportuno che almeno i buoni che presentano le caratteristiche de-

scritte nei punti da 3 a 12 godano di una protezione sufficientemente efficace e solida in caso di insolvenza del vettore o dell'organizzatore.

#### CARATTERISTICHE RACCOMANDATE DEI BUONI

3. I buoni dovrebbero avere un periodo minimo di validità di 12 mesi.

Fatto salvo il punto 5, i vettori e gli organizzatori dovrebbero automaticamente rimborsare ai passeggeri o ai viaggiatori l'importo del buono in questione entro 14 giorni dalla relativa data di scadenza, se il buono non è stato riscattato. Ciò vale anche per il rimborso dell'importo residuo del buono in questione nel caso di un precedente riscatto parziale dello stesso.

4. Se i buoni hanno un periodo di validità superiore a 12 mesi, i passeggeri e i viaggiatori dovrebbero avere il diritto di chiedere il rimborso in denaro entro 12 mesi della data di emissione dei buoni in questione. Dovrebbero avere lo stesso diritto in qualsiasi momento successivo, fatte salve le disposizioni giuridiche applicabili in materia di limiti temporali.

I vettori e gli organizzatori potrebbero valutare la possibilità di rendere i buoni rimborsabili prima che siano trascorsi 12 mesi dall'emissione degli stessi, se i passeggeri o i viaggiatori ne fanno richiesta.

5. I passeggeri e i viaggiatori dovrebbero poter utilizzare i buoni per il pagamento di qualunque nuova prenotazione realizzata prima della data di scadenza degli stessi, anche qualora il pagamento sia effettuato o il servizio sia prestato dopo tale data.

6. I passeggeri e i viaggiatori dovrebbero essere in grado di utilizzare i buoni per pagare qualunque servizio di trasporto o pacchetto turistico offerto dal vettore o dall'organizzatore <sup>(1)</sup>.

7. In funzione della disponibilità e indipendentemente da eventuali differenze di prezzo,

— i vettori dovrebbero garantire che i buoni consentano ai passeggeri di viaggiare sulla stessa rotta alle medesime condizioni di servizio specificate nella prenotazione originaria;

— gli organizzatori dovrebbero garantire che i buoni permettano ai viaggiatori di prenotare un pacchetto turistico che offra servizi dello stesso tipo o di qualità equivalente a quelli del pacchetto oggetto di risoluzione.

8. I vettori e gli organizzatori dovrebbero valutare la possibilità di estendere l'uso dei buoni per effettuare prenotazioni con altri operatori facenti parte dello stesso gruppo di società.

---

<sup>(1)</sup> Si ricorda che si applicano in ogni caso i diritti resi vincolanti dall'articolo 16, lettera *a*), in combinato disposto con l'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1371/2007, e dall'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1177/2010.

9. Se il servizio di trasporto o il pacchetto turistico annullato era stato prenotato tramite un'agenzia di viaggio o un altro intermediario, i vettori e gli organizzatori dovrebbero consentire che i buoni vengano utilizzati per effettuare nuove prenotazioni, anch'esse tramite la stessa agenzia di viaggio o altro intermediario.

10. I buoni per i servizi di trasporto dovrebbero essere trasferibili a un altro passeggero senza costi aggiuntivi. Anche i buoni per i pacchetti turistici dovrebbero essere trasferibili a un altro viaggiatore senza costi aggiuntivi, se il prestatore dei servizi compresi nel pacchetto acconsente al trasferimento a tali condizioni.

11. Al fine di rendere i buoni più attraenti, gli organizzatori e i vettori potrebbero valutare la possibilità di emettere buoni con un valore superiore all'importo dei pagamenti effettuati per il pacchetto turistico o il servizio di trasporto originariamente prenotato, ad esempio mediante una somma forfettaria supplementare oppure aggiungendo ulteriori elementi di servizio.

12. I buoni dovrebbero indicare il periodo di validità e specificare tutti i diritti ad essi connessi. I buoni dovrebbero essere emessi su un supporto durevole <sup>(2)</sup>, ad esempio la posta elettronica o un supporto cartaceo.

#### COOPERAZIONE TRA LE PARTI INTERESSATE

13. Se il passeggero ha prenotato il servizio di trasporto tramite un'agenzia di viaggi o un altro intermediario, o se il servizio di trasporto faceva parte di un pacchetto turistico, ove il passeggero o il viaggiatore opti per un buono il vettore dovrebbe informarne l'agenzia di viaggio, l'intermediario o l'organizzatore.

14. I diversi operatori economici attivi lungo la catena del valore dei settori dei trasporti e dei viaggi dovrebbero cooperare in buona fede, adoperandosi per un'equa ripartizione degli oneri causati dalla pandemia di Covid-19.

#### MISURE DI SOSTEGNO

##### AIUTI DI STATO

15. Gli Stati membri possono decidere se introdurre regimi specifici di sostegno agli operatori dei settori dei trasporti e dei viaggi per garantire che siano soddisfatte le richieste di rimborso a seguito della pandemia di Covid-19, e possono decidere il tipo di misure che intendono adottare e il relativo calendario. Nell'elaborare tali regi-

---

(2) Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 11, della direttiva sui pacchetti turistici, per «supporto durevole» si intende «ogni strumento che permetta al viaggiatore o al professionista di conservare le informazioni che gli sono personalmente indirizzate in modo da potervi accedere in futuro per un periodo di tempo adeguato alle finalità cui esse sono destinate e che consenta la riproduzione identica delle informazioni memorizzate».

mi, gli Stati membri dovrebbero garantire che vadano a beneficio di tutti i passeggeri o viaggiatori, indipendentemente dal loro prestatore di servizi.

16. Al fine di limitare le ripercussioni negative sui passeggeri o sui viaggiatori durante la pandemia di Covid-19, gli Stati membri dovrebbero considerare attivamente la possibilità di istituire regimi di garanzia per i buoni, con i quali garantire ai passeggeri o ai viaggiatori il rimborso in caso di insolvenza dell'emittente dei buoni.

Nella misura in cui tali regimi di garanzia riducono il rischio finanziario insito nell'accettazione dei buoni per i passeggeri e viaggiatori, aumentando la probabilità che essi optino per tali buoni invece di chiedere un rimborso in denaro e migliorando dunque la situazione di tesoreria degli operatori, tali misure offrono a questi ultimi un vantaggio sotto forma di miglioramento della liquidità e costituiscono un aiuto di Stato.

Tali misure non rientrano nell'ambito di applicazione del quadro temporaneo, ma possono essere notificate direttamente dagli Stati membri ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del trattato per permetterne una valutazione individuale. In tale valutazione la Commissione accetterebbe che la garanzia dello Stato copra il 100 % del valore dei buoni al fine di garantire la piena tutela di tutti i passeggeri e i viaggiatori, pur tenendo conto di altre disposizioni pertinenti di cui alla sezione 3.2 del quadro temporaneo <sup>(3)</sup> per garantire la proporzionalità degli aiuti.

17. Gli Stati membri possono anche decidere di predisporre regimi di sostegno alla liquidità a favore degli operatori dei settori dei viaggi e dei trasporti che ne abbiano bisogno. Nei casi in cui non sia concesso a condizioni di mercato, tale sostegno può costituire un aiuto di Stato e dovrebbe essere notificato alla Commissione.

Il quadro temporaneo offre una base per la compatibilità di tali misure di sostegno alla liquidità, in quanto consente agli operatori dei settori dei viaggi e dei trasporti di ricevere tale sostegno anche sotto forma di garanzie pubbliche o prestiti agevolati per soddisfare il loro fabbisogno effettivo di liquidità, in presenza di una giustificazione adeguata, per un periodo di 18 mesi per le PMI e di 12 mesi per le grandi imprese <sup>(4)</sup>.

18. A seguito del fallimento di un vettore o di un organizzatore, gli Stati membri possono decidere di soddisfare le richieste di rimborso dei passeggeri o dei viaggiatori.

Se viene effettuato dopo la procedura di liquidazione e quindi non rappresenta un sostegno alla liquidità a favore dell'operatore turistico o del vettore — che non svolgerebbero più alcuna attività economica — bensì va a vantaggio unicamente dei pas-

---

<sup>(3)</sup> La sezione 3.2 del quadro temporaneo permette di concedere garanzie pubbliche sui prestiti per un periodo limitato.

<sup>(4)</sup> Punto 25, lettera *d*, e punto 27, lettera *d*, del quadro temporaneo

seggeri e dei viaggiatori, tale rimborso non costituisce un aiuto di Stato. Regimi di questo tipo possono pertanto essere attuati dagli Stati membri senza previa approvazione della Commissione.

#### SOSTEGNO ALLE PMI NELL'AMBITO DEL FONDO EUROPEO PER GLI INVESTIMENTI

19. La Commissione raccomanda agli Stati membri di invitare gli intermediari finanziari a prendere in considerazione il ricorso al sostegno offerto nella lotta alla crisi Covid19 dallo strumento di garanzia dei prestiti del programma COSME, avviato dalla Commissione europea e dal Fondo europeo per gli investimenti, e ad altri regimi simili avviati dal Gruppo Banca europea per gli investimenti. Tali regimi consentono di utilizzare linee specifiche di liquidità e capitale di esercizio a favore delle PMI/delle imprese a media capitalizzazione per soddisfare il fabbisogno di liquidità delle imprese a seguito della pandemia di Covid-19, anche allo scopo di rimborsare i biglietti annullati.

#### INIZIATIVA DI INVESTIMENTO IN RISPOSTA AL CORONAVIRUS

20. La Commissione raccomanda agli Stati membri di valutare la possibilità di sfruttare il sostegno al capitale di esercizio delle PMI dei settori dei viaggi e dei trasporti nel contesto della flessibilità supplementare offerta dall'iniziativa di investimento in risposta al coronavirus nel quadro della politica di coesione dell'Unione. In questo contesto, il capitale di esercizio destinato alle PMI può essere utilizzato per soddisfare il fabbisogno di liquidità delle imprese a seguito della pandemia di Covid19, anche in relazione ai costi legati agli annullamenti.

#### PROMUOVERE L'ATTUAZIONE DELLA PRESENTE RACCOMANDAZIONE

21. Le organizzazioni dei consumatori e dei passeggeri a livello nazionale e dell'Unione dovrebbero incoraggiare i viaggiatori e i passeggeri ad accettare, in luogo di un rimborso in denaro, buoni che presentino le caratteristiche e godano della protezione in caso di insolvenza descritte nella presente raccomandazione.

22. Le organizzazioni imprenditoriali, dei consumatori e dei passeggeri a livello nazionale e dell'Unione e le autorità degli Stati membri, compresi gli organismi nazionali preposti all'applicazione della legge, dovrebbero contribuire a informare tutte le parti interessate della presente raccomandazione e cooperare per garantirne l'attuazione.





## 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	2 gennaio 2020	3 febbraio	2 marzo	1 aprile
DSP	1,24	1,24	1,24	1,25
Franco Poincaré	2,58	2,70	2,73	2,75
Franco Germinal	12,71	13,30	13,47	13,53

Valuta	4 maggio 2020	1 giugno	1 luglio	3 agosto
DSP	1,25	1,23	1,23	1,20
Franco Poincaré	2,95	2,95	3,01	3,18
Franco Germinal	14,56	14,55	14,83	15,65

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

$M = \frac{\text{euro}}{\text{US \$}}$  (rilevazione Banca centrale europea)

In base ai quali:

valore in euro di 1 franco Poincaré =  $\frac{\text{FGM}}{\text{A}}$

valore in euro di 1 franco Germinal =  $\frac{\text{FHM}}{\text{A}}$



## COLLABORATORI

PIERO BELLANDI, prof. a contratto di Economia e strategie del mercato mobiliare nell'Univ. di Pisa.

DONATELLA BOCCHESI, prof. associato di Diritto della navigazione nella Sapienza, Univ. di Roma.

DANIELE CASCIANO, prof. associato di Diritto dei trasporti nell'Univ. di Udine.

ARIANNA CIANI, avv., responsabile Funzione organizzativa analisi giuridiche dell'ENAC.

FRANCESCA D'ORSI, dott. di ricerca, Roma.

CINZIA INGRATOCI, prof. ordinario di Diritto della navigazione nell'Univ. di Messina.

ROCCO LOBIANCO, prof. associato di Diritto commerciale nell'Univ. di Udine.

GIOVANNI MARCHIAFAVA, ricercatore di Diritto della navigazione nell'Univ. di Genova.

ANNA MASUTTI, prof. ordinario di Diritto della navigazione nell'Univ. di Bologna.

FRANCESCO MORANDI, prof. ordinario di Diritto della navigazione nell'Univ. di Sassari.

ELENA NIGRO, ammessa al dottorato di ricerca in Processi di armonizzazione del diritto tra storia e sistema, Univ. di Teramo.

GABRIELE NUZZO, prof. associato di Diritto commerciale nell'Univ. di Milano-Bicocca.

M<sup>a</sup> TERESA OTERO COBOS, prof. Ayudante doctor de Derecho mercantil nell'Univ. di Malaga.

CRISTINA POZZI, prof. a contratto di Diritto comunitario dei trasporti J.M. nell'Univ. di Parma.

DANIELE RAGAZZONI, dott. di ricerca, Roma.

LEONELLO SALVATORI, CF (CP), Compartimento marittimo di Gaeta.

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 VAGAGGINI, ricercatrice di Diritto della navigazione nell'Univ. di Roma Tor Vergata.

# indici dell'annata 2020

## INDICE DEGLI AUTORI

LUCA ANCIS, <i>Emergenza sanitaria, vuoti d'aria e pie illusioni</i> .....	Pag.	111
ALFREDO ANTONINI, <i>L'esercizio della navigazione marittima: l'armatore e il proprietario della nave — The owner and the disponent owner of the vessel in maritime navigation</i> .....	»	87
BEATRICE BALDONI, <i>Costi minimi di esercizio: una questione senza tempo — Cost minimums of exercise: an eternal question</i> .....	»	126
PIERO BELLANDI – CRISTINA POZZI, <i>Concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo: proroga della durata, nozione di autorizzazioni e valore aziendale dell'impresa balneare — Maritime State concessions for tourist-recreational use: extension of duration, concept of authorisations and business value of the seaside enterprises</i> .....	»	742
GIANFRANCO BENELLI, <i>Brevi note sulla legittimità costituzionale dell'azione diretta del sub-vettore contro il committente — Brief remarks on the constitutional legitimacy of the sub-carrier's direct action against the sender</i> .....	»	137
DONATELLA BOCCHESI, <i>L'art. 33 della Convenzione di Montreal sul trasporto aereo internazionale tra giurisdizione e competenza: nuove prospettive giurisprudenziali — Article 33 of Montreal Convention on International Air Transport between jurisdiction and venue: new jurisprudential perspectives</i> .....	»	425
DANIELE CASCIANO, <i>La riforma del trasporto pubblico locale non di linea del 2018 e suoi profili di illegittimità costituzionale — The 2018 reform on non-scheduled local public transport services and related aspects of constitutional illegitimacy</i> .....	»	624
ARIANNA CIANI, <i>Il canone per le concessioni di beni demaniali con destinazione d'uso commerciale assentite ad aero club e associazioni sportive dilettantistiche — The fee for commercial use concession of aeronautical public asset by aeroclubs and amateur sports associations</i> .....	»	718

VALENTINA CORONA, <i>Diritti dei passeggeri aerei a quattro zampe: il cane Jack potrà avere il risarcimento per la cancellazione del volo?</i> .....	Pag.	114
FRANCESCA D'ORSI, <i>Ripartizione dell'onere della prova in materia di contratto di assicurazione — Burden of proof in insurance contract</i> .....	»	682
ENZO FOGLIANI, <i>L'art. 35 della Convenzione di Montreal: prescrizione o decadenza? Tutt'e due!</i> .....	»	115
CINZIA INGRATOCI, <i>Autonomous Vehicles in Smart Roads: an Integrated Management System Road and Circulation</i> .....	»	501
ROCCO LOBIANCO, <i>I presupposti necessari ai fini del riconoscimento della responsabilità del vettore in caso di lesioni al passeggero. La nozione di incidente — The Necessary Conditions for Liability Allocation to the Carrier in the Event of Injuries to Passengers. The Notion of Accident</i> .....	»	771
ROCCO LOBIANCO, <i>I presupposti necessari ai fini della corresponsione della compensazione in caso di ritardo all'arrivo — The necessary requirements for payment of the compensation in case of delay in arrival</i> ..	»	151
ROCCO LOBIANCO, <i>Il porto franco di Trieste: profili giuridici e recenti novità normative — The free port of Trieste: legal profiles and recent regulatory</i> .....	»	367
ROCCO LOBIANCO – FIORENZA PRADA, <i>Il trasporto pubblico locale di passeggeri: origini e sviluppi del servizio fra legislazione nazionale e sovranazionale. L'esempio virtuoso della Regione Friuli Venezia Giulia — Local public passenger transport: origins and development between national and supranational legislation. The virtuous example of Friuli Venezia Giulia</i> .....	»	63
FILIPPO LORENZON – MASSIMILIANO PIRAS, <i>La clausola BIMCO per il Sea Traffic Management (STM) a supporto di un business model più efficiente e una rinnovata attenzione all'ambiente — The new BIMCO Sea Traffic Management (STM) clause: towards a more efficient and environmentally aware business model</i> .....	»	95
FRANCESCO MANCINI, <i>Copiare humanum est, diabolicum (?) non indicare le fonti</i> .....	»	117
FRANCESCO MANCINI, <i>Un nuovo costo aggiuntivo alla tariffa low cost: il "bagaglio a mano grande" al vaglio della giurisprudenza — A new additional cost to the low cost rate: "large cabin bag" examined by jurisprudence</i> .....	»	229
GIOVANNI MARCHIAFAVA, <i>Sul requisito soggettivo di applicabilità della CMR — The subjective prerequisite for the application of the CMR</i> .....	»	701

ANNA MASUTTI, <i>Oneri di servizio pubblico: gli orientamenti comunitari e i nuovi sviluppi determinati dall'emergenza sanitaria — EU Commission Interpretative Guidelines on PSOs and recent developments to respond to COVID-19 pandemic</i> .....	Pag.	553
ANNA MASUTTI, <i>The ruling of the Court of Justice of European Union on airport charges and its repercussion on the italian law system</i> .....	»	527
MATTEO MIATTO, <i>Sulle funzioni e sull'efficacia probatoria della lettera di vettura — About the functions and the evidentiary effects of the consignment note</i> .....	»	161
FRANCESCO MORANDI, <i>I contratti del turismo organizzato dopo il recepimento della direttiva (UE) n. 2015/2302 — Package travel contract and linked travel arrangements in Italy following the implementation of Directive (EU) n. 2015/2302</i> .....	»	571
FRANCESCO MORANDI, <i>Il nuovo contratto di viaggio alla prova della giurisprudenza di merito — The new package travel contract and Courts ruling on the merits</i> .....	»	756
FRANCESCO MORANDI, <i>Intermediazione e responsabilità nel nuovo contratto di viaggio — Retail and liability in the package travel contract</i> .....	»	473
ELENA NIGRO, <i>Richiesta e riconsegna incaute delle merci ex art. 437 c. nav.: al vaglio la responsabilità del raccomandatario-spedizioniere e del custode giudiziario — Incautious request for and redelivery of goods ex art. 437 of the Code of Navigation: analysis of the shipping agent and judicial custodian's liability</i> .....	»	193
ELENA NIGRO, <i>Vedi Napoli e poi ... scendi</i> .....	»	584
GABRIELE NUZZO, <i>L'attuazione (solo parziale) del principio della libertà di prestazione dei servizi ai trasporti marittimi tra Stati membri in Croazia — The (limited) application of the principle of freedom to provide services to maritime transport between member states in Croatia</i> .....	»	537
DANIELE RAGAZZONI, <i>Competenza giurisdizionale e territoriale nel trasporto aereo internazionale: la soluzione della Corte di giustizia UE — Jurisdiction between States and territorial jurisdiction in international air transport: the EU Court of justice solution</i> .....	»	642
LEONELLO SALVATORI, <i>Poteri dominicali e leale collaborazione — Public property and loyal cooperation</i> .....	»	592
CARLO E CARLA TALICE, <i>Rassegna di legislazione regionale</i> .....	»	285
CARLO E CARLA TALICE, <i>Rassegna di legislazione regionale</i> .....	»	825



LEOPOLDO TULLIO, <i>Il diritto dei trasporti è sempre più sconosciuto</i> .....	Pag.	587
LEOPOLDO TULLIO, <i>La Cassazione a sezioni unite qualifica come ritardo la cancellazione del volo</i> .....	»	581
LEOPOLDO TULLIO, <i>Le recenti intricate vicende del recesso dal contratto del vettore o dell'organizzatore di viaggi turistici</i> .....	»	582
CHIARA VAGAGGINI, <i>Il diritto alla compensazione pecuniaria ex art. 7 del reg. (CE) n. 261/2004 in caso di ritardo prolungato di un volo facente parte di un pacchetto turistico "tutto compreso" — The right to compensation pursuant to art. 7 of reg. (EC) No 261/2004 in the event of long delay of a flight that is part of an "all inclusive" tourist package</i> .....	»	670
PAOLO ZAMPELLA, <i>Gli effetti dell'impiego delle nuove tecnologie in relazione ai titoli rappresentativi e ai documenti utilizzati per la circolazione delle merci nel trasporto marittimo internazionale — The effects of new technologies on documents of title and other documents used in international maritime transport</i> .....	»	35
ALESSANDRO ZAMPONE, <i>Ancora una pronuncia, forse una delle ultime, sui presupposti della limitazione della responsabilità dell'armatore secondo il codice della navigazione — Another judgment, perhaps one of the last, on the conditions for limiting the shipowner's liability according to the Italian Navigation Code</i> .....	»	175
ALESSANDRO ZAMPONE, <i>La Convenzione di Montreal del 1999 sul trasporto aereo nell'interpretazione della Corte di giustizia europea — The 1999 Montreal Convention on the international carriage by air in the interpretation of the Court of Justice of the European Union</i> .....	»	1

## INDICE SISTEMATICO (\*)

Amministrazione Assicurazioni Ausiliari del trasporto Avarie comuni Comandante Compravendita di veicolo Controllo del traffico Costruzione di veicolo Demanio Diritto internazionale privato Diritto processuale Fonti normative Garanzie Guerra Imprese di navigazione e di trasporto Inchieste sui sinistri Infrastrutture dei trasporti Inquinamento del mare Lavoro nelle imprese Lavoro nelle infrastrutture	Locazione Mare Noleggio Organizzazioni internazionali Pesca Pilotaggio Reati e infrazioni amministrative Rimorchio Servizi di trasporto Soccorso e ricupero Spazio cosmico Trasporti in generale Trasporto di cose Trasporto di persone Trasporto multimodale Tributi e dogana Turismo Veicoli Vendita con trasporto
--	--

\* \* \*

<b>Amministrazione</b>					reg. del. (UE) Comm.	n. 2020/473	833
COMENALE PINTO	(b)	296			reg. del. (UE) Comm.	n. 2020/474	833
GATTA	(b)	874			reg. es. (UE) Comm.	n. 2019/1747	291
PIGNATELLI	(b)	857			reg. es. (UE) Comm.	n. 2019/1603	290
SCOTTO	(b)	861			reg. es. (UE) Comm.	n. 2019/1397	292
Cons. St., sez. V		n. 7411/2019 (m)	239		reg. es. (UE) Comm.	n. 2019/1744	292
TAR Lazio		14 ottobre 2019 (m)	240		reg. es. (UE) Comm.	n. 2020/270	830
reg. del. (UE) Comm.		n. 2019/1603	290		reg. es. (UE) Comm.	n. 2020/357	830
reg. del. (UE) Comm.		n. 2019/1668	292		reg. es. (UE) Comm.	n. 2020/358	830
reg. del. (UE) Comm.		n. 2019/1745	293		reg. es. (UE) Comm.	n. 2020/359	830
reg. del. (UE) Comm.		n. 2020/570	829		reg. es. (UE) Comm.	n. 2020/723	830
reg. del. (UE) Comm.		n. 2020/1058	830		reg. es. (UE) Comm.	n. 2020/587	831

(\*) *Legenda:*

- |  |   |
|--|---|
| (b) Autore di opera segnalata<br>(br) Autore di opera recensita<br>(c) Autore di curiosità<br>(cr) Autore di cronaca<br>(fm) Autore di fatto o misfatto<br>(g) Sentenza pubblicata integralmente | (i) Autore di intervento<br>(l) Testo pubblicato integralmente<br>(m) Sentenza massimata<br>(n) Autore di nota a sentenza<br>(s) Autore di saggio |
|--|---|

reg. es. (UE) Comm.	n. 2020/639	831	<b>Assicurazioni</b>	
reg. es. (UE) Comm.	n. 2020/1159	832	BOI	(b) 845
reg. es. (UE) Comm.	n. 2020/182	833	D'ORSI	(n) 682
rett. reg. (UE) Comm.	n. 2019/1384	290	INGRATOCCI-PELLEGRINO-RIZZO	(b) 850
rett. reg. (UE) Comm.	n. 2019/1384	291	Cass., sez. III	n. 1558/2018 (g) 679
reg. (UE) Parl. e Cons.	n. 2020/459	830	Cass., sez. III	n. 1558/2018 (m) 779
reg. (UE) Parl. e Cons.	n. 2020/696	831	App. Genova	20 settembre 2017 (m) 240
dec. (UE) Comm.	n. 2020/95	833	Trib. Napoli	10 gennaio 2019 (m) 240
d.l.	n. 18/2019	832		
d.lg.	n. 38/2020	834	<b>Ausiliari del trasporto</b>	
l. reg. Liguria	n. 4/2020	833	BADAGLIACCA	(b) 866
l. reg. Piemonte	n. 1/2020	833	MENICUCCI	(b) 854
l. reg. Toscana	n. 27/2020	834	RIVAS TOBIO	(b) 301
d.m. (infrastrutture e trasporti)			Cass., sez. trib.	n. 12141/2019 (m) 241
	12 agosto 2019	292	Cass., sez. trib.	n. 15207/2019 (m) 242
d.m. (infrastrutture e trasporti)			Cass., sez. III	n. 23975/2019 (m) 241
	12 agosto 2019	292	Cass., sez. III	n. 23975/2019 (m) 779
d.m. (infrastrutture e trasporti)			Cass., sez. V	n. 17238/2019 (m) 242
	12 agosto 2019	292	Trib. Genova	22 maggio 2019 (m) 243
d.m. (infrastrutture e trasporti)			Trib. Milano	27 marzo 2019 (m) 242
	11 dicembre 2019	832	Trib. Trieste	30 luglio 2019 (m) 243
d.m. (ambiente e territorio)			<b>Compravendita di veicolo</b>	
	15 aprile 2020	832	Cass., sez. III	n. 846/2020 (m) 243
d.m. (infrastrutture e trasporti)			<b>Controllo e sicurezza del traffico</b>	
	13 febbraio 2020	833	DE ROSA	(b) 839
d.m. (infrastrutture e trasporti)			GASPARI	(b) 840
	21 aprile 2020	834	KAPNIK	(b) 840
d.m. (infrastrutture e trasporti)			SIVILS	(b) 843
	18 agosto 2020	835	d.lg.	n. 37/2020 834
dir. (infrastrutture e trasporti)			d.lg.	n. 43/2020 834
	23 giugno 2020	835	D.p.C.	7 agosto 2020 835
d.m. (infrastrutture e trasporti)			rett. dir. (UE)	n. 2016/798 291
	18 agosto 2020	835	rett. reg. (UE) Comm.	n. 2019/1383 290
d.m. (infrastrutture e trasporti)			reg. es. (UE) Comm.	n. 2019/1383 290
	n. 24/2020	836	reg. es. (UE) Comm.	n. 2019/1387 291
<b>Armatore</b>			reg. es. (UE) Comm.	n. 2019/1583 291
ANTONINI	(i)	876	reg. es. (UE) Comm.	n. 2020/111 829
BUTAEYE	(b)	845	reg. es. (UE) Comm.	n. 2020/469 829
MUSI	(b)	854	d.m. (interno)	7 novembre 2019 293
ZAMPONE	(n)	175	d.m. (infrastrutture e trasporti)	
Cass., sez. III	n. 30978/2018 (g)	169		n. 25/2020 836

**Costruzione di veicolo**

MARTÍNEZ MUÑOZ (br) 300

**Demanio**

BELLANDI-POZZI (n) 742

CIANI (n) 718

DE CAROLIS (b) 847

NOCERINO (b) 855

SALVATORI (n) 592

C. Cost. n. 94/2019 (g) 589

C. Cost. n. 94/2019 (m) 781

C. Cost. n. 1/2019 (m) 780

Cass., sez. un. n. 7639/2020 (m) 782

Cass. pen. n. 20088/2020 (m) 783

Cass. pen., sez. II n. 18200/2019 (m) 781

Cass. pen., sez. III n. 47829/2019 (m) 244

Cass. pen., sez. III n. 380/2019 (m) 244

Cass. pen., sez. III n. 14539 (m) 782

Cass. pen., sez. III n. 835/2019 (m) 245

Cass., sez. II n. 30476/2019 (m) 245

Cass., sez. V n. 1326/2020 (m) 245

Cass., sez. V n. 6715/2020 (m) 246

Cass., sez. V n. 6715/2020 (m) 782

Cass., sez. V n. 6717/2020 (m) 246

Trib. Venezia n. 635/2020 (g) 735

Trib. Venezia n. 635/2020 (m) 785

TAR Lazio, sez. II-bis n. 3002/2020 (m) 246

TAR Liguria 6 maggio 2019 (m) 783

TAR Lombardia n. 2276/2019 (g) 715

TAR Lombardia n. 2276/2019 (m) 780

TAR Toscana n. 1475/2018 (m) 246

TAR Veneto n. 218/2020 (g) 727

TAR Veneto n. 218/2020 (m) 784

l. reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8/2020 834

l. reg. Sicilia n. 24/2019 832

**Diritto internazionale privato**

C. Giust. UE C-464/18 (m) 785

C. Giust. UE C-631/17 (m) 785

Cass., sez. un. n. 18257/2019 (m) 786

**Diritto processuale**

BENELLI (n) 137

INGLESE (b) 874

MIATTO (n) 161

PUSTORINO-VIRZO (b) 857

RAGAZZONI (n) 642

RADIONOV (b) 867

STAIANO (br) 301

TINCANI (br) 302

C. Cost. n. 226/2019 (g) 133

Cass., sez. un. n. 17549/2017 (m) 249

Cass., sez. un. n. 18257/2019 (m) 788

Cass., sez. un. n. 11867/2020 (m) 788

Cass., sez. VI n. 20703/2018 (g) 159

Cass., sez. VI n. 348/2020 (m) 248

Cass., sez. VI n. 5739/2020 (m) 788

Trib. Milano, sez. fall. 28 maggio 2019 (m) 249

Trib. Piacenza 8 maggio 2018 (m) 249

C. Giust. UE C-213/18 (m) 247

C. Giust. UE C-213/18 (g) 635

C. Giust. UE C-213/18 (m) 787

C. Giust. UE C-215/18 (m) 787

*Trib. Supremo de Espana*

6 maggio 2019 (m) 248

*Juzgado de lo Social Palma de Mallorca*

28 giugno 2018 (m) 249

**Fonti normative**

FROSINI (b) 874

KNOWLTON HENSON (b) 841

LEFEBVRE D'OVIDIO-PESCATORE-TULLIO (b) 306

MANCINI (fm) 117

MARTIN OSANTE (b) 853

MASUTTI (br) 842

NOGUERO (b) 843

TULLIO (b) 308

TULLIO (b) 587

ZUNARELLI-COMENALE PINTO (b) 872

Cass., sez. III. n. 6316/2019 (g) 699

**Garanzie**

EVANS-GALANI (b) 849

FRANCHINA (b) 299

Cass., sez. III n. 30978/2018 (m) 252

Trib. Oristano 21 febbraio 2019 (m) 251

Trib. Venezia 17 luglio 2019 (m) 251

Trib. Savona	24 luglio 2019 (m)	251	Cass., sez. un.	n. 8849/2020 (m)	794
Trib. Siracusa	16 settembre 2019 (m)	251	Cass., sez. V	n. 10689/2020 (m)	795
Trib. Verona	2 maggio 2018 (m)	250	Cass., sez. VI	n. 10001/2020 (m)	796
<b>Imprese di navigazione e di trasporto</b>			TAR Lombardia, sez. IV	n. 1454/2020 (m)	795
BALDONI	(n)	126	Reg. (UE) Parl. e Cons.	n. 2020/697 (m)	835
GIUNTA	(br)	299	<b>Inquinamento del mare</b>		
GUILLET	(br)	299	ARGÜELLO	(b)	298
LORENZON-PIRAS	(i)	95	BONASSIES	(b)	298
ROSAFIO	(b)	301	MANDRIOLI	(b)	853
SOLANGE	(b)	844	Trib. Genova	19 gennaio 2017 (m)	79
C. Cost.	n. 69/2017 (m)	794	Trib. Genova	13 giugno 2017 (m)	79
C. Cost.	n. 47/2018 (g)	119	<b>Lavoro nelle imprese</b>		
Cons. Stato., sez. IV	n. 08582/19 (m)	789	Cass., sez. lav.	n. 254/2020 (m)	253
TAR Piemonte	n. 455/18 (m)	789	Cass., sez. lav.	n. 302/2020 (m)	253
TAR Piemonte	n. 287/18 (m)	790	Cass., sez. lav.	n. 8612/2020 (m)	797
TAR Piemonte	n. 392/18 (m)	790	Cass., sez. lav.	n. 8792/2020 (m)	798
TAR Piemonte	n. 392/18 (m)	790	Cass., sez. lav.	n. 13915/2020 (m)	798
TAR Piemonte	n. 631/18 (m)	791	Cass., sez. lav.	n. 14891/2020 (m)	799
TAR Piemonte	n. 513/18 (m)	791	Trib. Novara	n. 64/2020 (m)	798
TAR Piemonte	n. 296/19 (m)	792	Trib. Venezia, sez. lav.		
TAR Piemonte	n. 297/19 (m)	792		19 novembre 2019 (m)	799
TAR Piemonte	n. 298/19 (m)	792	<i>Supr. Court USA</i>	24 giugno 2019 (m)	254
TAR Piemonte	n. 299/19 (m)	793	<b>Lavoro nelle infrastrutture</b>		
TAR Piemonte	n. 834/19 (m)	793	Cass., sez. III	n. 11588/2020 (m)	800
TAR Piemonte	n. 00115/19 (m)	793	TAR Liguria, sez. II	n. 556/2018 (m)	254
TAR Piemonte	n. 00118/20 (m)	794	TAR Toscana	n. 00580/2017 (m)	254
TAR Piemonte	n. 0080/20 (m)	791	<i>Cass. fr.</i>	16 gennaio 2019 (m)	255
<b>Inchieste sui sinistri</b>			<b>Mare</b>		
Cass., sez. III	n. 31447/2019 (m)	252	CAFFIO	(b)	846
C. Giust. UE	C-257/20 (m)	789	CINELLI	(b)	846
Reg. del. (UE) Comm.	n. 2020/411	832	HONG	(b)	849
<b>Infrastrutture dei trasporti</b>			INGRATOCCI	(b)	850
AA.Vv.	(b)	305	MENICUCCI	(b)	854
BENELLI	(b)	296	PAPANICOLOPULU-BAJ	(b)	855
LOBIANCO	(s)	367	ZAMPONE	(b)	302
MARINO	(b)	853	ZAMPONE	(b)	866
ROSAFIO-CLARONI	(b)	858	ZAMUNER	(br)	303
SAIEVAI	(b)	860	<i>International Trib. for the law of the sea</i>		
C. Giust. UE	C-210/18 (m)	253		10 aprile 2019 (m)	255

**Noleggjo**

CACHARD	(b)	846
Trib. Milano, sez. II	(m)	256
<i>Court of App. US</i>	29 marzo 2018 (m)	256
<i>Sup. Court US</i>	30 marzo 2020 (m)	256
<i>Cass. fr.</i>	19 dicembre 2018 (m)	257
<i>Court of App. UK</i>	27 giugno 2019 (m)	800
<i>Queen's Bench</i>	13 novembre 2019 (m)	800
<i>Queen's Bench</i>	11 dicembre 2019 (m)	801

**Organizzazioni internazionali**

CAGGIANO	(b)	872
ZAMBRANO	(b)	865

**Pesca**

INFANTE	(b)	850
SPERA	(b)	861
VEZZANI	(b)	864

**Pilotaggio**

Cass., sez. I	n. 7159/2020 (m)	801
TAR Sicilia	n. 556/2019 (m)	257

**Reati e infrazioni amministrative**

MASERA	(b)	854
PASQUERO	(b)	956
ROSSI	(br)	858
VERMIGLIO	(b)	964
C. Cost.	n. 88/2019 (m)	258
Cass. pen.	n. 20088/2020 (m)	804
Cass. pen., sez. III	n. 1724/2019 (m)	259
Cass. pen., sez. III	n. 2205/2019 (m)	260
Cass. pen., sez. III	n. 4433/2019 (m)	262
Cass. pen., sez. III	n. 45844/2019 (m)	258
Cass. pen., sez. III	n. 45942/2019 (m)	259
Cass. pen., sez. III	n. 15950/2020 (m)	802
Cass. pen., sez. III	n. 15981/2020 (m)	803
Cass. pen., sez. IV	n. 49566/2019 (m)	260
Cass. pen., sez. IV	n. 50597/2019 (m)	261
Cass. pen., sez. IV	n. 15524/2020 (m)	803
Cass. sez. II	n. 6311/2020 (m)	803
Cass. sez. II	n. 10327/2020 (m)	802
Cass. sez. II	n. 11487/2020 (m)	804
Cons. St., sez. III	n. 3013/2020 (m)	802
d.lg.	n. 99/2020	835

**Servizi di trasporto**

CASCIANO	(n)	624
INGRATOCCI	(i)	501
IRÁCULIS ARREGUI	(b)	867
LYKOTRAFITI	(br)	296
MANCINI	(n)	229
NUZZO	(i)	537
PAULIN	(b)	875
VAGAGGINI	(br)	302
C. Cost.	n. 47/2018 (m)	262
C. Cost.	n. 56/2020 (g)	599
C. Cost.	n. 56/2020 (m)	805
Cass., sez. lav.	n. 20413/2019 (m)	806
Cass., sez. un.	n. 14235/2020 (m)	806
Cons. St., sez. V	n. 1495/2018 (m)	265
Trib. Roma	7 gennaio 2019 (m)	263
TAR Lazio-Roma, Sez. I	n. 12455/2018 (g)	205
TAR Lazio-Roma, Sez. I	n. 12455/2018 (m)	263
TAR Lazio-Roma, Sez. I	n. 12456/2018 (g)	215
TAR Lazio-Roma, Sez. I	n. 12456/2018 (m)	264
TAR Roma, sez. III	n. 2363/2020 (m)	263
C. Giust. UE	C-388/17 (m)	807
<i>Juzgado de lo Mercantil</i>	n. 373/2019 (g)	225
<i>Juzgado de lo Mercantil</i>	n. 373/2019 (m)	264

**Soccorso e ricupero**

DEL GUERCIO	(b)	848
NANCI	(b)	300
RUGGIERO	(b)	860
STARITA	(b)	862
TANI	(b)	862
Trib. Agrigento	2 luglio 2019 (m)	807
Trib. Roma, coll. reati min.	21 novembre 2019 (m)	808
App. Genova	17 dicembre 2018 (m)	265

**Spazio cosmico**

DE FARAMIÑÁN	(b)	839
MORILLAS JARRILLO	(b)	843

**Trasporti in generale**

AA.VV.	(b)	872
ALBANESE	(b)	866

BOCCHESI	(s)	425	Trib. Parma	5 marzo 2020 (m)	810
CASANOVA	(b)	871	Trib. Roma	18 ottobre 2018 (m)	267
CORONA	(fm)	114	<i>Cass. fr.</i>	16 gennaio 2019 (m)	269
DELEBECQUE	(b)	847	<i>Queen's Bench</i>	18 aprile 2019 (m)	269
FEDI	(b)	973			
GENCY-TANDONNET, PIEDELIEVRE	(br)	305			
KARAHALIOS	(b)	851	<b>Trasporto di persone</b>		
LANUCARA	(b)	304	ANCIS	(fm)	111
LAWSON	(b)	841	ANCIS	(br)	295
LOBIANCO	(b)	867	BALAT-JOURDAN MARQUES-SIGUOIRT	(b)	295
MASUTTI	(i)	527	BRIGNARDELLO	(b)	839
MASUTTI	(i)	553	LOBIANCO	(n)	151
PELLEGATTA	(b)	304	LOBIANCO	(n)	771
SALERNO	(b)	876	LOBIANCO-PRADA	(s)	635
SIGUOIRT	(b)	307	MORIONES PÉREZ	(br)	300
SCOTT-TRIMARCHI	(b)	297	PISANTI	(b)	843
TELESCA	(br)	304	TELESCA	(b)	869
ZAMPONE	(s)	1	TULLIO	(fm)	581
reg. (UE) Parl. e Cons.	n. 2020/698	837	VAGAGGINI	(n)	670
d.l.	17/2020	836	Cass., sez. un.	n. 18257/2019 (g)	689
			Cass., sez. un.	n. 18257/2019 (m)	814
<b>Trasporto di cose</b>			Cass., sez. un.	n. 3561/2020 (g)	709
FOGLIANI	(fm)	115	Cass., sez. un.	n. 3561/2020 (m)	815
LORENZON-BAATZ	(b)	852	Cass., sez. III	n. 2544/2019 (m)	272
MAHKLASI	(b)	853	Cass., sez. III	n. 32778/2017 (m)	272
MARCHIAFAVA	(n)	701	Cass., sez. III	n. 32778/219 (m)	814
NIGRO	(n)	193	Cass., sez. IV	n. 25427/2018 (m)	818
OTERO COBOS	(s)	399	Cass., sez. VI	n. 33449/2019 (m)	273
PEJOVIC	(b)	856	Trib. Ancona	31 luglio 2017 (m)	815
TETTENBORN	(b)	863	Trib. Busto Arsizio	4 gennaio 2020 (m)	816
ZAMPELLA	(s)	35	Trib. Firenze	n. 14886/2019 (m)	274
C. Cost.	n. 226/2019 (m)	266	Trib. Firenze, sez. III	n. 1630/2020 (m)	816
C. Cost.	n. 93/2020 (m)	808	Trib. Ivrea	31 agosto 2019 (m)	815
Cass., sez. III	n. 31070/2019 (m)	267	G. pace Brindisi	n. 864/2018 (m)	817
Cass., sez. III	n. 23975/2019 (g)	185	C. giust. UE	C-501/17 (m)	270
Cass., sez. III	n. 6316/2019 (m)	809	C. giust. UE	C-502/17 (m)	271
Cass., sez. III	n. 31070/2019 (m)	809	C. giust. UE	C-532/17 (m)	270
Cass., sez. III	n. 8437/2020 (m)	810	C. giust. UE	C-213/18 (m)	811
Cass., sez. VI	n. 20703/2018 (m)	266	C. giust. UE	C-215/18 (g)	661
App. Genova	12 novembre 2018 (m)	268	C. giust. UE	C-215/18 (m)	813
App. Roma	n. 7112/2018 (m)	268	C. giust. UE	C-532/18 (g)	655
Trib. Genova	18 settembre 2019 (m)	503	C. giust. UE	C-532/18 (m)	812
Trib. Milano	27 marzo 2019 (m)	270	C. giust. UE	C-756/18 (g)	147
			C. giust. UE	C-756/18 (m)	271

C. giust. UE	C-832/18 (m)	812	<b>Turismo</b>	
C. giust. UE	C-191/19 (m)	813	AA.Vv.	(br) 869
C. giust. UE	C-348/19 (m)	818	BACCIARDI	(b) 872
d.l.	n. 34/2020	837	DEL FEDERICO-DEL FEDERICO	(br) 305
racc. (UE) Comm.	n. 2020/648	836	FINESSI	(b) 873
<i>Queen's Bench</i>	31 luglio 2019 (g)	767	MORANDI	(br) 306
<i>Queen's Bench</i>	31 luglio 2019 (m)	817	MORANDI	(s) 473
<i>Court of app. UK</i>	6 febbraio 2019 (m)	817	MORANDI	(i) 571
			MORANDI	(n) 756
			MORANDI-LUCARELLI	(b) 875
			NIGRO	(fm) 584
			ROSSI DAL POZZO	(b) 875
			PEPE	(b) 876
			STRAMBI	(br) 307
			TULLIO	(br) 273
			TULLIO	(fm) 582
			G. pace Altamura	n. 108/2019 (g) 753
			G. pace Altamura	n. 108/2019 (m) 822
			Cass., sez. III	n. 14257/2020 (m) 821
			<i>Cass. fr.</i>	19 settembre 2018 (m) 282
			l. reg. Sicilia	n. 8/2019 291
			Racc. (UE) Comm.	13 maggio 2020 879
<b>Tributi e dogana</b>			<b>Veicoli</b>	
URICCHIO.		(b) 877	DIATTA	(b) 848
Cass., sez. V	n. 31770/2019 (m)	276	LA TORRE	(b) 841
Cass., sez. V	n. 34498/2019 (m)	276	VERNIZZI	(b) 844
Cass., sez. V	n. 34664/2019 (m)	277	Cass., sez. un.	n. 17504/2017 (m) 283
Cass., sez. V	n. 419/2020 (m)	277	Cass., sez. I	n. 11655/2020 (m) 823
Cass., sez. V	n. 597/2020 (m)	277	Cass., sez. IV	n. 13596/2019 (m) 283
Cass., sez. V	n. 598/2020 (m)	278	Cass., sez. trib.	n. 15338/2019 (m) 283
Cass., sez. V	n. 599/2020 (m)	278	Cass. pen., sez. III	n. 13659/2020 (m) 822
Cass., sez. V	n. 1280/2020 (m)	282	<i>Cass. fr.</i>	19 dicembre 2018 (m) 284
Cass., sez. V	n. 1302/2020 (m)	279	TAR Lazio, sez. III-ter	n. 3853/2020 (m) 824
Cass., sez. V	n. 2171/2020 (m)	279	reg. es. (UE) Comm.	n. 2020/1170 835
Cass., sez. V	n. 3234/2020 (m)	275	dec. (UE) Comm.	n. 2020/50 833
Cass., sez. V	n. 3577/2020 (m)	279		
Cass., sez. V	n. 6555/2020 (m)	820		
Cass., sez. V	n. 6709/2020 (m)	819		
Cass., sez. V	n. 6714/2020 (m)	819		
Cass., sez. V	n. 7771/2020 (m)	820		
Cass., sez. V	n. 8727/2020 (m)	820		
Cass., sez. V	n. 17238/2020 (m)	281		
Cass., sez. VI	n. 9043/2020 (m)	820		
Cass., sez. trib.	n. 4045/2019 (m)	280		
Cass., sez. trib.	n. 12141/2019 (m)	280		
Cass., sez. trib.	n. 15207/2019 (m)	281		
d.l.	n. 124/2019	292		





# INDICE CRONOLOGICO

## Giurisprudenza (\*)

### 2016

11 maggio	n. 798/2016	rett. dir. UE Parl. e Cons.	291
-----------	-------------	-----------------------------	-----

### 2017

19 gennaio		Trib. Genova	796
7 aprile	n. 69	C. cost.	794
18 aprile	n. 580	TAR Toscana	254
13 giugno		Trib. Genova	796
14 luglio	n. 17549	Cass., sez. un.	249, 283
31 luglio		Trib. Ancona	815
20 settembre		App. Genova	240

### 2018

23 gennaio	n. 1558	(g) Cass., sez. III	679, 779
13 febbraio	n. 3561	Cass., sez. un.	815
16 febbraio	n. 3798	Cass., sez. V	275
2 marzo	n. 47	(g) C. cost.	119, 262
8 marzo	n. 1495	Cons. St.	265
8 marzo	n. 287	TAR Piemonte	790
29 marzo	n. 392	TAR Piemonte	790
29 marzo		United States Court of Appeals for the 3 <sup>th</sup> Circuit	256
4 aprile	C-501/17	C. giust. UE, sez. III	270
17 aprile	n. 455	TAR Piemonte	789
27 aprile	n. 864	G. pace Brindisi	817
2 maggio	n. 511	TAR Piemonte	790
2 maggio	n. 513	TAR Piemonte	791

---

(\*) La lettera (g) indica le sentenze pubblicate integralmente.

2 maggio		Trib. Verona	250
8 maggio		Trib. Piacenza	249
21 maggio	n. 631	TAR Piemonte	791
22 giugno	n. 556	TAR Liguria, sez. II	254
28 giugno		Juzgado de lo Social Palma de Mallorca	249
4 luglio	C-532/17	C. giust. UE, sez. III	270
9 agosto	n. 20703	(g) Cass., sez. VI	159, 266
13 settembre	n. 17-23.163	Cass. fr. 2 <sup>eme</sup> ch. civ.	255
11-12 novembre	n. 1475	TAR Toscana	246
19 settembre	n. 17-16.679	Cass. fr., ch. comm.	282
12 ottobre	n. 25427	Cass., sez. VI	818
7 novembre	n. 7112	App. Roma	268
12 novembre		App. Genova	268
30 novembre	n. 30978	(g) Cass., sez. III	169, 252
17 dicembre		App. Genova	265
19 dicembre	n. 17-18.900	Cass. fr., ch. comm.	257
19 dicembre	n. 17-20.122	Cass. fr., ch. comm.	284

### 2019

7 gennaio		Trib. Roma	263
9 gennaio	n. 1	C. cost.	780
10 gennaio		Trib. Napoli	240
16 gennaio	n. 17-24.598	Cass. fr., ch. comm.	255
16 gennaio	n. 17-17.314	Cass. fr., ch. comm.	269
28 gennaio	C-388/2017	C. giust. UE	807
30 gennaio	n. 2544	Cass., sez. III	272
6 febbraio		Court of Appeal (Civil Division)	817
12 febbraio	n. 4045	Cass., sez. trib.	280
21 febbraio		Trib. Oristano	251
26 febbraio	n. 18257	(g) Cass., sez. un.	689, 788, 814
5 marzo	n. 6316	(g) Cass., sez. III	699, 809
6 marzo	n. 17-24.851	Cass. fr., ch. comm.	269
18 marzo	n. 296	TAR Piemonte	792
18 marzo	n. 297	TAR Piemonte	792
18 marzo	n. 298	TAR Piemonte	792
18 marzo	n. 299	TAR Piemonte	793
26 marzo	C-215/2018	(g) C. giust. UE	661, 787, 813
27 marzo		Trib. Milano	242, 270
28 marzo	n. 13596	Cass., sez. IV	283
10 aprile		International Tribunal for the law at the sea	255
11 aprile	C-464/2018	C. giust. UE, sez. IV	785

17 aprile	n. 88	C. cost.	258
18 aprile	n. 94	(g) C. cost.	589, 781
18 aprile		Queen's bench division - Commercial court	269
6 maggio		TAR Liguria	782
6 maggio	n. 248	Tribunal Supremo de Espana, sala primera do civil	248
8 maggio	n. 12141	Cass., sez. trib.	241, 280
8 maggio	C-631/2017	C. giust. UE	785
22 maggio		Trib. Genova	243
28 maggio		Trib. Milano, sez. fall.	249, 256
31 maggio	n. 14886	Cass., sez. III	274
4 giugno	n. 15207	Cass., sez. trib.	281
4 giugno	n. 15207	Cass., sez. trib.	242
4 giugno	n. 108	(g) G. pace Altamura	753, 822
6 giugno	n. 15338	Cass., sez. trib.	283
7 giugno	n. 8	l. reg. Sicilia	291
20 giugno	n. 47829	Cass pen., sez. III	244
24 giugno		Supreme Court of the United States	254
27 giugno	n. 17238	Cass., sez. V.	242, 281
27 giugno		U.K. Court of Appeal	800
2 luglio		Trib. Agrigento	807
4 luglio	n. 45844	Cass. pen, sez. III	258
8 luglio	n. 14235	Cass., sez. un.	806
8 luglio	n. 18257	Cass., sez. un.	786
10 luglio	C-210	C. giust. UE	253
11 luglio	C-502/18	C. giust. UE, sez. IX	271
17 luglio		Trib. Venezia	251
24 luglio	n. 834	TAR Piemonte	793
24 luglio		Trib. Savona	251
29 luglio	n. 20413	Cass., sez. lav.	806
30 luglio		Trib. Trieste	243
31 luglio		(g) High Court of Justice Queen's Bench Division	767, 817
31 agosto		Trib. Ivrea	815
16 settembre		Trib. Siracusa	251
18 settembre		Trib. Genova	810
26 settembre	n. 23975	(g) Cass., sez. III	185, 241, 779
1° ottobre	n. 45942	Cass. pen, sez. III	259
14 ottobre		TAR Lazio	240
17 ottobre	n. 556	Tar Sicilia	257
17 ottobre	n. 380	Cass pen., sez. III	244
24 ottobre	C-756/18	(g) C. giust. UE	147, 271
24 ottobre	n. 373	(g) Juzgado de lo Mercantil I n. 13	225, 264
29 ottobre	n. 226	(g) C. cost.	133, 266
29 ottobre	n. 7411	Cons. St., sez. V	239

30 ottobre	n. 835	Cass pen., sez. III	245
30 ottobre	n. 2276	(g) TAR Lombardia	715, 780
5 novembre	n. 1724	Cass. pen., sez. III	259
7 novembre	C-213/2018	C. giust. UE	247, 787, 635, 811
7 novembre	C-349/2018		
	C-350/2018		
	C-351/2018	C. giust. UE	818
13 novembre		Queen's Bench Division Commercial Court	800
14 novembre	n. 49566	Cass. pen., sez. IV	260
19 novembre		Trib. Venezia, sez. lav.	799
21 novembre	n. 30476	Cass., sez. II	245
21 novembre	n. 2205	Cass. pen., sez. III	260
21 novembre		Trib. Roma, coll. Reati ministeriali	808
26 novembre	n. 3568	Trib. Firenze	273
27 novembre	n. 50597	Cass. pen., sez. IV	261
28 novembre	n. 31070	Cass., sez. III	267, 809
29 novembre	n. 12455	(g) TAR Lazio-Roma, sez. I	205, 263
29 novembre	n. 12456	(g) TAR Lazio-Roma, sez. I	215, 264
3 dicembre	n. 31447	Cass., sez. III	252
5 dicembre	n. 31770	Cass., sez. V	276
11 dicembre	n. 182200	Cass. pen., sez. II	781
11 dicembre		Queen's Bench Division Commercial Court	801
13 dicembre	n.32778	Cass., sez. III	272, 814
17 dicembre	n.33449	Cass., sez. VI	273
17 dicembre	n. 4433	Cass. pen., sez. III	262
19 dicembre	n. 34064	Cass., sez. V	274
19 dicembre	C-532/2018	(g) C. giust. UE	655, 812
19 dicembre	n. 8582	Cons. St.	789
27 dicembre	n. 34498	Cass., sez. V	276
30 dicembre	n. 34664	Cass., sez. V	277

### 2020

4 gennaio		Trib. Busto Arsizio	816
9 gennaio	n. 254	Cass., sez. lav.	253
10 gennaio	n. 302	Cass., sez. lav.	253
13 gennaio	n. 348	Cass., sez. VI	248
14 gennaio	n. 419	Cass., sez. V	277
15 gennaio	n. 597	Cass., sez. V	278
15 gennaio	n. 598	Cass., sez. V	278
15 gennaio	n. 599	Cass., sez. V	278
17 gennaio	n. 846	Cass., sez. III	243
22 gennaio	n. 1280	Cass., sez. V	282

22 gennaio	n. 322	Cass., sez. V	279
22 gennaio	n. 1326	Cass., sez. V	245
29 gennaio	n. 80	TAR Piemonte	791
30 gennaio	n. 2171	Cass., sez. V	279
10 febbraio	n. 115	TAR Piemonte	793
10 febbraio	n. 118	TAR Piemonte	794
11 febbraio	n. 3234	Cass., sez. V	275
13 febbraio	n. 3561	(g) Cass., sez. un.	709
13 febbraio	n. 3577	Cass., sez. V	279
18 febbraio	n. 14539	Cass. pen., sez. III	782
24 febbraio	n. 2363	TAR Lazio, sez. III	263
25 febbraio	n. 15950	Cass. pen., sez. III	802
27 febbraio	n. 13659	Cass. pen, sez III	822
27 febbraio	n. 15524	Cass. pen., sez. IV	803
3 marzo	n. 5739	Cass., sez. VI	788
3 marzo	n. 218	(g) TAR Veneto	727, 784, 785
5 marzo	n. 6311	Cass., sez. II	803
5 marzo		Trib. Parma	810
6 marzo	n. 3002	TAR Lazio, sez. II <i>bis</i>	247
12 marzo	C-832/2018	C. giust. UE	812
1° aprile	n. 7639	Cass., sez. un.	782
9 aprile	n. 3853	TAR Lazio – Roma, sez. III- <i>ter</i>	824
10 marzo	n. 6709	Cass., sez. V	819
10 marzo	n. 6714	Cass., sez. V	819
10 marzo	n. 6715	Cass., sez. V	246, 782
10 marzo	n. 6717	Cass., sez. V	246
13 marzo	n. 7150	Cass., sez. I	801
26 marzo	n. 56	(g) C. cost.	599, 805
26 marzo	C-215/2018	(g) C. giust. UE	661
30 marzo		Supreme Court of the United States	256
8 aprile	n. 635	(g) Trib. Venezia	735
9 aprile	n. 7771	Cass., sez. V	820
30 aprile	C-191/2019	C. giust. UE	813
30 aprile	n. 15981	Cass. pen., sez. III	803
5 maggio	n. 8473	Cass., sez. III	810
7 maggio	n. 8612	Cass., sez. lav.	797
9 maggio	n. 6555	Cass., sez. V	820
11 maggio	n. 8727	Cass., sez. V	820
12 maggio	n. 8792	Cass., sez. lav.	798
13 maggio	n. 8849	Cass., sez. un.	794
13 maggio	n. 3013	Cons. St., sez. III	802
15 maggio	n. 93	C. cost.	808
15 maggio	n. 9043	Cass., sez. V	820

28 maggio	n. 10001	Cass., sez. VI	795
29 maggio	n. 10327	Cass., sez. II	802
5 giugno	n. 10689	Cass., sez. V	795
12 giugno	n. 20088	Cass. pen.	782, 804
15 giugno	n. 11478	Cass., sez. II	804
15 giugno	n. 11588	Cass., sez. III	800
16 giugno	n. 11655	Cass., sez. I	823
16 giugno	n. 64	Trib. Novara	798
18 giugno	n. 11867	Cass., sez. un.	788
6 luglio	n. 13915	Cass., sez. lav.	798
8 luglio	n. 14257	Cass., sez. III	821
8 luglio	n. 1630	Trib. Firenze, sez. III	816
9 luglio	C-257/2020	C. giust. UE	789
13 luglio	n. 14891	Cass., sez. lav.	799
28 luglio	n. 1454	TAR Lombardia, sez. IV	795

### Legislazione (\*)

#### 2008

11 dicembre	(l)	Convenzione sui contratti per il trasporto internazionale di merci interamente o parzialmente per mare	309
-------------	-----	--	-----

#### 2013

28 agosto	n. 80	Reg. UNECE	289
-----------	-------	------------	-----

#### 2014

3 aprile	n. 45/2014	rett. dir. UE	286
3 aprile	n. 47/2014	rett. dir. UE	286

#### 2016

11 maggio	n. 798/2016	rett. dir. Ue (Parlamento europeo e Consiglio)	291
22 luglio	n. 1199	rett. UE	286
14 settembre	n. 1629	rett. UE	285

(\*) La lettera (l) indica i provvedimenti pubblicati integralmente.

**2017**

27 ottobre	n. 199	dec. SEE	286
27 ottobre	n. 200	dec. SEE	286
27 ottobre	n. 201	dec. SEE	286
27 ottobre	n. 202	dec. SEE	286
15 dicembre	n. 241/2017	dec. UE	288
15 dicembre	n. 242/2017	dec. UE	288
15 dicembre	n. 243/2017	dec. UE	288
19 dicembre	n. 1116	dec. UE	285

**2019**

26 marzo	n. 1454/2019	dec. UE	287
29 marzo	n. 41	dec. SEE	286
29 marzo	n. 42	dec. SEE	286
11 aprile	n.105	dec. SEE	286
11 aprile	n.106	dec. SEE	286
15 maggio	n. 76	d.P.reg. Friuli-Venezia Giulia	286
24 maggio	n. 947/2019	rett. reg. UE	288, 290
7 giugno	n. 1	dec. UE	285
20 giugno	n. 1239/2019	reg. UE	286
24 giugno	n. 1666/2019	reg. UE	288
26 giugno	n. 1668/2019	reg. del. UE (Comm.)	291, 292
28 giugno	n. 1119	dec. UE	285
5 luglio	n. 226	l. reg. Toscana	287
8 luglio	n. 1383/2019	reg. UE	287, 290
8 luglio	n. 1170	reg. UE	286
12 luglio	n. 1213	reg. UE	286
17 luglio	n. 1217	reg. UE	286
18 luglio	n. 1580/2019	dec. UE	287
18 luglio	n. 1603/2019	reg. UE	288, 290
18 luglio	n. 119	d.P. reg. Friuli-Venezia Giulia	289
22 luglio		d.m. (infrastrutture e trasporti)	288
24 luglio	n. 1384/2019	reg. UE	287, 290, 291
1° agosto	n. 1387/2019	reg. UE	287, 291
1° agosto	n. 61	del. CIPE	287
6 agosto	n. 1668/2019	reg. del. UE (Comm.)	291
6 agosto	n. 1397/2019	reg. es. UE (Comm.)	291, 292
7 agosto		d.m. (infrastrutture e trasporti)	286
12 agosto		d.m. (infrastrutture e trasporti)	291
12 agosto		d.m. (Infrastrutture e trasporti)	292
13 agosto	n. 1745/2019	reg. del. UE (Comm.)	293



3 settembre		d.m. (difesa)	286
16 settembre	n. 1608/2019	dec. UE	288
17 settembre	n. 1744/2019	reg. UE	289, 291
17 settembre		reg. es. UE (Comm.)	292
24 settembre	n. 1585/2019	dec. UE	288
25 settembre	n. 1583/2019	reg. UE	287, 291
1° ottobre	n. 1781/2019	reg. UE	289
2 ottobre		d.m. (infrastrutture e trasporti)	286
4 ottobre	n. 2	Comitato di associazione Ue/Repubblica di Moldova	289
16 ottobre		d.m. (infrastrutture e trasporti)	288
15 ottobre	n. 1747/2019	reg. es. UE (Comm.)	291
18 ottobre	n. 1723	reg. UNECE	288
26 ottobre	n. 124	d.l.	292
31 ottobre	n. 1892/2019	reg. UE	825
7 novembre	n. 1939/2019	reg. UE	825
7 novembre	n. 139	d.m. (interno)	288
7 novembre		d.m. (Interno)	293
15 novembre	n. 1916/2019	reg. UE	825
15 novembre	n. 2036/2019	reg. UE	825
16 novembre		d.m. (economia e finanze)	288
27 novembre	n. 2144/2019	reg. UE	826
28 novembre	n. 2107/2019	reg. UE	826
2 dicembre	n. 137	d.l.	288
5 dicembre	n. 257	ord. C. cost.	289
5 dicembre	n. 265	C. cost.	289
9 dicembre	n. 2105/2019	reg. UE	826
11 dicembre		d.m. (infrastrutture e trasporti)	832
12 dicembre	n. 32	d.P.R	828
14 dicembre	n. 24	l. reg. Sicilia	832
17 dicembre	n. 2167/2019	dec. UE	826
17 dicembre	n. 2174/2019	dec. UE	826
19 dicembre	n. 2248/2019	dec. UE	826
30 dicembre	n. 18	d.l.	832
30 dicembre	n. 83	l. reg. Toscana	829

### 2020

13 gennaio	n. 111/2020	reg. UE	826, 829
14 gennaio	n. 182/2020	reg. es. UE Comm.	833
14 gennaio	n. 188/2020	reg. UE	826
20 gennaio	n. 473/2020	reg. del. UE Comm.	833
20 gennaio	n. 474/2020	reg. del. UE Comm.	833

21 gennaio	n. 50/2020	dec. es. UE Comm.	833
22 gennaio	n. 95/2020	dec. es. UE Comm.	833
22 gennaio	n. 95/2020	reg. UE	826
28 gennaio	n. 570/2020	reg. UE	826, 829
28 gennaio	n. 24	d.m. (infrastrutture e trasporti)	836
28 gennaio		d.m. (infrastrutture e trasporti)	828
6 febbraio	n. 4	l. reg. Liguria	833
6 febbraio	n. 7	l. reg. Liguria	829
11 febbraio	n. 1	l. reg. Piemonte	833
13 febbraio	n. 25	d.m. (infrastrutture e trasporti)	833, 836, 828
14 febbraio	n. 469/2020	reg. es. UE Comm.	829
17 febbraio	n. 255/2020	dec. UE	827
25 febbraio	n. 270/2020	reg. es. UE Comm.	830
25 febbraio		Comunicato ENAC	828
27 febbraio	n. 372/2020	dec. UE	827
4 marzo	n. 358/2020	reg. es. UE Comm.	827, 830
4 marzo	n. 359/2020	reg. es. UE Comm.	827, 830
4 marzo	n. 723/2020	reg. del. UE Comm.	830
16 marzo		d.m. (infrastrutture e trasporti)	828
17 marzo	n. 18	d.l.	836
18 marzo		(l) com. UE (Comm.)	353
27 marzo	n. 453/2020	dec. UE	827
15 aprile		d.m. (infrastrutture e trasporti)	828
21 aprile	n. 321	d.m. (infrastrutture e trasporti)	828
21 aprile		d.m. (infrastrutture e trasporti)	834
21 aprile	n. 27	l. reg. Toscana	834
22 aprile	n. 37	d.lg.	834, 828
27 aprile	n. 1058/2020	reg. del. UE Comm.	830
27 aprile	n. 1118/2020	reg. del. UE Comm.	831
29 aprile	n. 587/2020	reg. es. UE Comm.	831
30 marzo	n. 459/2020	reg. UE Parl. e Cons.	827, 830
15 aprile	n. 683/2020	reg. UE	827
15 aprile		d.m. (infrastrutture e trasporti)	832
24 aprile	n. 608/2020	dec. UE	827
24 aprile	n. 572/2020	reg. es. UE Comm.	832
11 maggio	n. 38	d.lg.	828
11 maggio		d.m. (infrastrutture e trasporti)	829
11 maggio	n. 38	d.lg.	834
12 maggio	n. 43	d.lg.	834
13 maggio	n. 648/2020(l)	racc. UE Comm.	836, 879
18 maggio	n. 8	l. reg. Friuli-Venezia Giulia	834
19 maggio	n. 34	d.l.	837
19 maggio		d.m. (infrastrutture e trasporti)	829

25 maggio	n. 696/2020	reg. UE Parl. e Cons.	831
25 maggio	n. 696/2020	reg. UE	827
25 maggio	n. 697/2020	reg. UE Parl. e Cons.	835, 837
9 giugno	n. 47	d.lg.	831
18 giugno	n. 853/2020	dec. UE	828
18 giugno	n. 854/2020	dec. UE	828
20 giugno	n. 1161	dir. UE	285
23 giugno	n. 583	d.m. (infrastrutture e trasporti)	829
23 giugno		d.m. (infrastrutture e trasporti)	835
16 luglio	n. 1170/2020	reg. es. UE Comm.	835
30 luglio	n. 99	d.lg.	829, 835
5 agosto	n. 1159/2020	reg. es. UE Comm.	832
7 agosto		d.P.C.	835
18 agosto		d.m. (infrastrutture e trasporti)	835
19 novembre	n. 411/2020	reg. del. UE Comm.	832



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: edizioniaiv@edizioniaiv.it

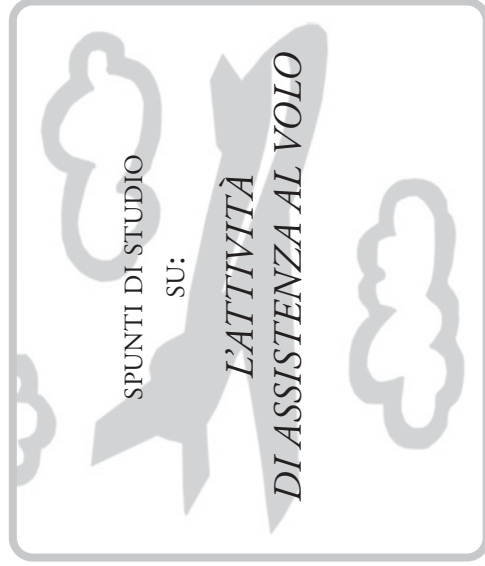
30 marzo 1942 - 30 marzo 1992. La celebrazione del cinquantimo genetliaco del codice della navigazione è avvenuta a Cagliari, con un convegno, i cui atti sono raccolti nel volume che si presenta e di cui si riporta l'indice.

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 CIRCO, *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  
BERLINGIERI, *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: [edizioniaiv@edizioniaiv.it](mailto:edizioniaiv@edizioniaiv.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 controllo 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 CAMILLETTI, *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 SMIROILDO, *L'art. VIII sul rifiuto al trasporto e l'art. 1679 c. civ.* — 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: edizionaviav@edizionaviav.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 BOCCHESI-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 giovare i 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 reali 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 RIGUZZA, *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 pubblici 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) – **Repliche 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

*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.*

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

**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](mailto: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 DELIANA, *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 del Trasporto

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: edizionavi@edizionavi.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](mailto: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 DELIANA

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](mailto: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 DELIANA  
*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

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: edizioniaiv@edizioniaiv.it

## 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*

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](mailto: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](http://www.lextrasporti.com)

ricevi la gratuitamente la nostra rivista inviandoci una email a:

[info@lextrasporti.com](mailto:info@lextrasporti.com)

mensile di diritto divulgativo indipendente a diffusione gratuita  
sito: [www.lextrasporti.com](http://www.lextrasporti.com) email: [info@lextrasporti.com](mailto: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 gennaio 2021



