

ISSN 1123-5802

ANNO  
XXXVII  
N. 2

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

# DIRITTO DEI TRASPORTI

2024



  
**Pacini  
Giuridica**

**DIRETTORE EMERITO:** LEOPOLDO TULLIO, prof. emerito di Diritto della navigazione nella Sapienza, Univ. di Roma.

**CONSIGLIO DI DIREZIONE:** 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; STEFANO POLLASTRELLI, prof. ordinario di Diritto della navigazione nell'Univ. di Macerata; JUAN LUIS PULIDO BEGINES, catedrático de Derecho mercantil en la Universidad de Cádiz; ELISABETTA G. 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, *direttore editoriale*; GIUSEPPE REALE, Univ. del Molise; CHIARA TINCANI, Univ. Politecnica delle Marche; SIMONE VERNIZZI, Univ. di Modena e Reggio Emilia; DONATELLA BOCCHESI, Sapienza, Univ. di Roma; VALENTINA CORONA, Univ. di Cagliari; ROCCO LOBIANCO, Univ. di Udine; DANIELE CASCIANO, Univ. di Udine; FIORENZA PRADA, Univ. di Macerata; GIOVANNI PRUNEDDU, Univ. di Sassari; ANNA M. SIA, Univ. di Catanzaro; GIOVANNI MARCHIAFAVA, Univ. di Genova; ANDREA AREDDU, Univ. di Sassari; MARIA CRISTINA CARTA, Univ. di Sassari; LAURA MASALA, Univ. di Sassari; LAURA TROVÒ, Univ. di Sassari; ALESSANDRO CARDINALI, Roma; MARTINA CARRANO, Roma; ANNALISA DE GRANDI, Sassari; CRISTINA DE MARZI, Roma; ROBERTO FUSCO, Trieste; RACHELE GENOVESE, Sassari; SARA GIACOBBE, Roma; FILOMENA GUERRIERO, Roma; FRANCESCO IBBA, Sassari; MARCELLA LAMON, Sassari; FRANCESCO MANCINI, Roma; ELENA NIGRO, Roma; CRISTINA POZZI, Parma; DANIELE RAGGIONI, Roma.

# Publicazioni e Referaggio

**Publicazioni** — La Rivista è aperta alla pubblicazione di tutti i contributi scientifici rientranti nel proprio ambito tematico di interesse, previa valutazione della sussistenza dei requisiti di adeguatezza, originalità, pertinenza.

**Limiti quantitativi** — Per esigenze editoriali, i contributi non possono eccedere i seguenti limiti, espressi in caratteri comprensivi del testo, delle note, del titolo, dell'*abstract* e degli spazi:

- 80.000 battute per i saggi e gli interventi;
- 17.000 battute per le note a sentenza;
- 10.000 battute per i contributi della rubrica «Fatti e misfatti»;
- 20.000 battute per i pareri;
- 30.000 battute per le cronache.

Il Consiglio di direzione si riserva la facoltà di consentire deroghe in relazione alla specificità, alla complessità e all'interesse del singolo contributo.

**Esame preliminare** — Lo scritto presentato alla Rivista per la pubblicazione è sottoposto all'esame preliminare di uno dei componenti del Consiglio di direzione, concernente:

- la connessione dell'argomento alla materia dei trasporti;
- la valutazione di originalità e di adeguatezza contenutistica;
- la corrispondenza del testo alle regole redazionali della Rivista.

In caso di esito positivo dell'esame preliminare, esso è ammesso al referaggio, con l'obiettivo di asseverarne la dignità scientifica.

**Referaggio** — Lo scritto che aspira ad essere pubblicato nelle rubriche «Saggi» e «Interventi» è sottoposto alla valutazione di due revisori, professori ordinari o giuristi di chiara fama esperti nella materia oggetto del medesimo, italiani o stranieri. La revisione può essere affidata anche ai componenti del Comitato scientifico. Il Consiglio di direzione può assumere la responsabilità della pubblicazione in assenza di referaggio, nel caso di scritti provenienti da autori di sicuro prestigio o di fama internazionale, dandone atto nel contesto della pubblicazione.

È adottato il sistema di referaggio cosiddetto doppio cieco (*double blind peer review*): lo scritto è inviato ai due revisori in forma anonima e all'autore non sono rivelati i nomi dei revisori, i quali sono vincolati (alla pari dei componenti del Consiglio di direzione) a tenere segreto il loro operato.

Lo scritto che aspira ad essere pubblicato nella rubrica «Giurisprudenza al vaglio» è sottoposto alla valutazione congiunta di un revisore avente la qualifica sopra indicata e di un componente del Consiglio di direzione. Al revisore di regola non è noto l'autore e questi non conosce il revisore (*double blind peer review* e, in

casi limitati, *single blind peer review*).

Gli scritti destinati ad altre rubriche non sono sottoposti a referaggio.

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

- la correttezza dell'impostazione metodologica;
- la chiarezza espositiva;
- il contributo di novità apportato allo stato di avanzamento degli studi sull'argomento; nelle note a sentenza, tale contributo è quello apportato rispetto alla motivazione della sentenza stessa, in senso critico o migliorativo.

Il referaggio risulta da apposita scheda, compilata e firmata da ciascun revisore.

**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 da un componente del Consiglio di direzione della Rivista;
- non accettazione dello scritto per la pubblicazione.

In caso di valutazione divergente dei due valutatori, la decisione circa la pubblicazione è assunta da un componente del Consiglio di direzione.



Pubblicato con il contributo della Fondazione di Sardegna

© Copyright 2024 – I.S.DI.T

Registrazione al Tribunale di Cagliari n. 2 del 8/1/1992

Iscrizione al R.O.C. n. 6269

Rivista online in open access periodicità quadrimestrale

ISSN 1123-5802

Direzione e Redazione: I.S.DI.T Istituto per lo studio del diritto dei trasporti – Via Is. Mirrionis, 8 09121 Cagliari

Produzione e distribuzione

Pacini Editore srl – Via Gherardesca 1 – 56121 Pisa Ospedaletto – tel. 050 313011

# INDICE

## Saggi

- ANNA MASUTTI, *Disservizi del trasporto: la tutela privilegiata in favore del passeggero aereo alla luce della giurisprudenza della Corte europea – Inefficiencies in air transport: the privileged protection in favour of air passengers in the light of the European Court of Justice case-law* ..... Pag. 235
- FRANCESCO STRADELLA, *La procedura di rilascio della concessione di aree e banchine a seguito della piena attuazione dell'art. 18 della l. n. 84/1994 – The procedure for the concession of port areas and docks after the complete implementation of article 18 of law n. 84* ..... » 259
- LUCA ANCIS, *Sul codice di condotta delle navi soccorritrici private – On the Code of Conduct for Private Rescue Ships* ..... » 289

## Interventi

- ALFREDO ANTONINI, *La natura delle cose marittime e aeronautiche, il diritto vivente e l'art. 1 del codice della navigazione – Maritime and aeronautical course of practice, living law and art. 1 of Italian Code of Navigation* ..... Pag. 317

## Fatti e misfatti

- ALFREDO ANTONINI, *Ritardo del volo e comportamento biasimevole del vettore*..... Pag. 329

## Giurisprudenza al vaglio

- C. giust. UE, 25 gennaio 2024, causa C-474/22 ..... Pag. 331
- C. giust. UE, 25 gennaio 2024, causa C-54/23 ..... » 337  
con nota di VALENTINA CORONA, *La compensazione pecuniaria per il rischio di ritardo – Right of compensation for the risk of a long delay* .... » 340
- Cass., sez. III, 6 marzo 2024 n. 6177 ..... Pag. 353

<p>con nota di DANIELE RAGAZZONI, <i>Il difficile adattamento della giurisprudenza di legittimità in tema di trasporto aereo ai principi di diritto uniforme ed eurounitario ed alle pronunce della Corte di giustizia UE – The difficult adaptation of the italian Supreme Court's case law on the subject of air transport to the uniform and EU law principles and to the rulings of the EU Court of Justice</i> .....</p>	» 355
<p>Trib. Venezia 12 dicembre 2022 .....</p> <p>con nota di LUCA ANCIS, <i>Sulla natura giuridica della corporazione dei piloti – The legal nature of pilot station</i> .....</p>	» 371 » 375
 <b>Cronache</b>	
<p>Laura Trovò, <i>6Th Adriatic Maritime Law Conference</i> .....</p>	Pag. 381
<b>Massimario</b> .....	Pag. 385
<b>Osservatorio legislativo</b> .....	Pag. 409
<b>Segnalazioni bibliografiche</b> .....	Pag. 411
 <b>Materiali</b>	
<p>Alfredo Antonini - Fiorenza Prada, <i>Turismi del mare e nuove utilizzazioni delle unità da diporto</i> .....</p>	Pag. 419
<p>Quotazioni DSP .....</p>	Pag. 425
<b>Collaboratori</b> .....	Pag. 427

## SAGGI

ANNA MASUTTI

### DISSERVIZI DEL TRASPORTO: LA TUTELA PRIVILEGIATA IN FAVORE DEL PASSEGGERO AEREO ALLA LUCE DELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA\*

*The essay aims at examining the status of application of regulation (EC) n. 261/2004 on compensation and assistance to air passengers in the event of denied boarding, cancellation or long delay of flights, twenty years after its adoption. The essay, after reporting the system of compensation foreseen by the Regulation in favour of passengers, evaluates the extension, as a result of the case law of the Court of Justice of the European Union, of compensations to the hypotheses of prolonged delays, the set of obligations to be borne by the air carrier for all cases provided for by regulation n. 261/2004 and the disparities in the treatment of air service operators compared to rail, maritime and bus service operators in the regulation of equivalent situations*



**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. L'estensione della portata applicativa del regolamento a seguito della giurisprudenza della Corte di giustizia. – 2.1. Il sistema di assistenza e le compensazioni previste a favore dei passeggeri per le ipotesi di negato imbarco, cancellazione del volo o ritardo prolungato. – 2.2. L'interpretazione restrittiva delle «*circostanze eccezionali*» quali cause di esonero dalla responsabilità. – 2.3. L'estensione, per effetto delle decisioni della Corte di Giustizia, della compensazione pecuniaria alle ipotesi di ritardo prolungato. – 3. Il complesso degli obblighi a carico del vettore aereo per tutti gli impedimenti previsti dal regolamento n. 261/2004. – 4. Disparità di trattamento tra gli operatori dei servizi aerei e quelli ferroviari, marittimi e con autobus nella disciplina di situazioni equivalenti. – 4.1. Impossibilità di esonero da responsabilità per negato imbarco, soppressione o ritardo nella partenza e per interruzione del viaggio. – 4.2. Sui diversi meccanismi di esonero da responsabilità previsti per gli operatori ferroviari, marittimi e con autobus. – 5. Mancata «*connessione*» della compensazione economica al prezzo del biglietto e alla durata del ritardo. – 6. Mancata possibilità di rimborsare il biglietto di trasporto tramite *voucher*. – 7. Sulla capacità dell'attuale

---

(\*) Saggio non sottoposto a referaggio, previa valutazione dello stesso ad opera di uno dei componenti del Consiglio di direzione.

quadro regolatorio di incidere sul libero gioco della concorrenza tra operatori dei servizi di trasporto. – 7.1. L'evoluzione tecnologica e il venir meno delle originarie finalità del regolamento. Ripercussioni della compensazione pecuniaria sulla sicurezza del trasporto aereo. – 7.2. Sulla rilevante riduzione dei prezzi dei biglietti e sul mancato adeguamento dell'importo della compensazione. – 7.3. La rilevante crescita del trasporto aereo e i fenomeni di congestionamento. – 8. Conclusioni.

1. *Premessa* – Il regolamento (CE) n. 261/2004 <sup>(1)</sup> (di seguito anche solo «il regolamento»), che istituisce regole comuni in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato, ha subito molteplici interpretazioni, succedutesi nell'arco di 20 anni dalla sua applicazione, della Corte di giustizia europea <sup>(2)</sup> che hanno ampliato la sua portata applicativa. Tali decisioni evidenziano una particolare severità della Corte nell'interpretare il regime di responsabilità del vettore aereo per le fattispecie in esame, suscettibile di far emergere, se paragonata al trattamento riservato agli operatori coinvolti nell'offerta dei servizi di trasporto ferroviari, marittimi e terrestri di passeggeri, una disparità capace di incidere, come si vedrà nelle pagine che seguono, sulla libertà

---

<sup>(1)</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 passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/1991. Il regolamento trova applicazione dal 17 febbraio 2005.

<sup>(2)</sup> Si richiamano di seguito le sentenze più significative della Corte di giustizia UE: i) 10 gennaio 2006, C-344/04, *International Air Transport Association and European Low Fares Airline Association (ELFAA) c. Department of Transport*; ii) 10 luglio 2008, C-173/07, *Emirates Airlines, Direktion für Deutschland c. Schenkel*; iii) 22 dicembre 2008, C-549/07, *Friederike Wallentin-Hermann c. Alitalia S.A.*; iv) 19 novembre 2009, C-402/07 e C-432/07, *Sturgeon c. Condor Flugdienst GmbH, Stefan Böck, Cornelia Lepuschitz e Air France SA*; v) 13 ottobre 2011, C-83/10, *Rodríguez et al. c. Air France SA*; vi) 31 gennaio 2013, C-12/11, *McDonagh c. Ryanair Ltd*; vii) 4 ottobre 2012, C-22/11, *Finnair Oyj c. Timy Lassooy*; viii) 4 ottobre 2012, C-321/11, *Cachafeiro v. Iberia, Líneas Aéreas de España SA*; ix) 23 ottobre 2012, C-581/10 e C-629/10, *Nelson v. Deutsche Lufthansa AG and The Queen c. Civil Aviation Authority*; x) 26 febbraio 2013, C-11/11, *Air France SA c. Folkerts*; xi) 4 settembre 2014, C-1452/13, *Germanwings GmbH c. Henning*; xii) 14 novembre 2014, C-394/14, *Siewert c. Condor Flugdienst GmbH*; xiii) 17 settembre 2015, C-257/14, *Van der Lans c. Koninklijke Article Luchva Maatschappij NV*; xiv) 4 maggio 2017, C-315/15, *Pěšková c. Travel Service AS*; xv) 31 maggio 2018, C-537/17, *Wegener c. Royal Air Maroc SA*; xvi) 4 aprile 2019, C-501/17, *Germanwings GmbH c. Pauels*; xvii) 22 settembre 2020, C-597/20, *LOT S.A. c. Budapest Főváros Kormányhivatala*; xviii) 22 aprile 2021, C-826/19, *WZ c. Austrian Airlines AG*; xix) 21 dicembre 2021, C-263/20, *Airhelp Limited c. Laudamotion GmbH*; xx) 26 ottobre 2023, C-238/22, *FW c. LATAM Airlines Group SA*.

di iniziativa economica privata, sui principi di libera concorrenza e *level playing field*.

Per cogliere appieno le conseguenze di tale orientamento giurisprudenziale, varrà la pena richiamare il complesso delle norme sugli obblighi e responsabilità dei vettori aerei per la protezione dei passeggeri adottate contestualmente al regolamento in esame. Si vedrà che il legislatore comunitario prima e, a poca distanza, quello nazionale, hanno elaborato un complesso e ampio quadro normativo sulle responsabilità per i danni in parola <sup>(3)</sup> che le successive, controverse, decisioni della Corte europea hanno progressivamente ampliato finendo, da un lato, per consentire l'adozione di molteplici misure di protezione dei passeggeri per i medesimi eventi dannosi <sup>(4)</sup> e, dall'altro, per incidere sui profili di disparità sopra richiamati.

## 2. Estensione della portata applicativa del regolamento a seguito della giurisprudenza della Corte di giustizia

2.1 *Il sistema di assistenza e le compensazioni previste a favore dei passeggeri per le ipotesi di negato imbarco, cancellazione del volo o ritardo prolungato* – Il regolamento (CE) n. 261/2004 abroga l'originario regolamento n. 295/1991 <sup>(5)</sup> con il quale, per la prima volta, veniva introdotto un quadro regolatorio armonizzato a favore dei passeggeri dei trasporti aerei. L'originaria disciplina viene sostituita al termine di un iter normativo particolarmente complesso <sup>(6)</sup> che introduce importanti novità sul negato imbarco.

---

<sup>(3)</sup> Si v. anche comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Rafforzare i diritti dei passeggeri nell'Unione europea*, COM/2005/0046 def.

<sup>(4)</sup> Si v. J. BALFOUR, *Airline Liability for Delays: The Court of Justice of the EU Rewrites EC Regulation 261/2004*, in *Air and Space Law*, Volume 35, n. 1 (2010), 71-75; K. ARNOLD - MENDES DE LEON, *Regulation (EC) 261/2004 in the Light of the Recent Decisions of the European Court of Justice: Time for a Change?!*, in *Air and Space Law*, Volume 35, n. 2 (2010), 91-112.

<sup>(5)</sup> Dopo una prima proposta di regolamento presentata dalla Commissione nel 1989, non formalizzata in un documento ufficiale, in data 4 febbraio 1991 veniva adottato il regolamento (CEE) n. 295/1991 che stabiliva norme comuni relative a un sistema di compensazione per negato imbarco limitate, tuttavia, ai soli trasporti aerei di linea. Il regolamento (CEE) n. 295/1991 è stato pubblicato sulla GUUE dell'8 febbraio 1991, serie L. 36.

<sup>(6)</sup> Come verrà meglio esposto di seguito, la complessità della procedura legislativa che ha condotto all'adozione del regolamento è dimostrata anche dalla conclusione dell'iter normativo solo in terza lettura e dopo l'intervento del Comitato di conciliazione. Solo in tale sede, infatti, Parlamento e Consiglio hanno raggiunto un pieno accordo sul testo del regolamento, successivamente approvato, in via definitiva, in sede plenaria.

Essa si estende ad altri eventi non originariamente contemplati, come la cancellazione del volo e il ritardo prolungato. Il regolamento si applica ai passeggeri in partenza da un aeroporto di uno Stato membro e a quelli in partenza da un aeroporto di un paese terzo verso un aeroporto di uno Stato membro, se il volo è operato da un vettore comunitario (7). Per poter beneficiare delle sue previsioni, i passeggeri devono disporre di una prenotazione confermata e presentarsi all'accettazione, tranne in caso di cancellazione, all'ora precedentemente indicata oppure, qualora non sia indicata l'ora, al più tardi quarantacinque minuti prima dell'ora di partenza pubblicata.

In caso di cancellazione del volo o di negato imbarco, il regolamento impone ai vettori di riconoscere ai passeggeri i) il *rimborso del biglietto* entro sette giorni o *un volo di ritorno* verso il punto di partenza iniziale o *un volo alternativo* verso la destinazione finale; ii) molteplici *forme di assistenza* (pasti e bevande, sistemazioni in albergo, trasporto tra l'aeroporto e il luogo di sistemazione, ecc.) (8). Inoltre, impone il pagamento di una compensazione pecuniaria a titolo di risarcimento crescente all'aumentare della distanza del volo (9) e, per le ipotesi di ritardo prolungato, prevede molteplici forme di assistenza ma non contempla meccanismi risarcitori pecuniari (10). Questi sono oggetto di specifica

---

(7) L'art. 2, n. 11) del regolamento (CE) n. 1008/2008 del 24 settembre 2008, recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella comunità, pubblicato in GUUE 2008, serie L. 293, stabilisce che per vettore comunitario si intende «un vettore aereo in possesso di una licenza d'esercizio valida rilasciata da un'autorità competente per il rilascio delle licenze a norma del capo II» del regolamento (CE) n. 1008/2008.

(8) Art. 4 e 5 del regolamento.

(9) Si v. art. 4, para. 3 e 7, lett. c) del regolamento dove si prevede il pagamento di una compensazione pecuniaria a titolo di risarcimento pari a i) 250 EUR per tutte le tratte aeree inferiori o pari a 1500 km; ii) 400 EUR per tutte le tratte aeree intracomunitarie di oltre 1500 km e per tutte le altre tratte aeree tra 1500 e 3500 km; iii) 600 EUR per tutte le tratte aeree che non rientrano nei due punti precedenti. La locuzione *compensazione pecuniaria* deve intendersi come un risarcimento forfettario nei modi e nei termini stabiliti dal regolamento in esame. Sul punto si veda l'interessante osservazione di A. ANTONINI, *Corso di Diritto dei Trasporti*, III ed., Milano, 2015, 257.

(10) Art. 6 del regolamento prevede tre categorie di penalizzazione: i) in caso di ritardi prolungati (due ore o più, a seconda della distanza della tratta aerea), i passeggeri ricevono gratuitamente, in tutti i casi, pasti e bevande nonché la possibilità di effettuare due chiamate telefoniche o messaggi via telex, fax o posta elettronica; ii) se l'orario di partenza è previsto per il giorno successivo, hanno diritto ad una sistemazione gratuita in albergo e al trasporto fino al luogo della sistemazione, e da quest'ultimo fino all'aeroporto; iii) in caso di ritardo di almeno cinque ore, possono scegliere il rimborso del prezzo integrale del biglietto con, se necessario, un volo di ritorno al punto di partenza iniziale.

disciplina nel quadro regolatorio comunitario e nazionale, come si vedrà a breve, al quale peraltro lo stesso regolamento, all'art. 12.1, rinvia dato che non può essere preclusa al passeggero la possibilità di chiedere il risarcimento del danno, laddove provato.

*2.2 L'interpretazione restrittiva delle «circostanze eccezionali» quali cause di esonero dalla responsabilità* – Come anticipato, la Corte di giustizia è intervenuta molte volte in chiave interpretativa del regolamento e ha esteso alcune disposizioni risarcitorie a fattispecie di danno da quest'ultimo non contemplate. Una delle più importanti decisioni riguarda l'interpretazione della nozione di «circostanze eccezionali». L'art. 5.3 del regolamento stabilisce che «*il vettore aereo operativo non è tenuto a pagare una compensazione pecuniaria a norma dell'articolo 7, se può dimostrare che la cancellazione del volo è dovuta a circostanze eccezionali che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso*».

Facendo leva su un'interpretazione di natura restrittiva <sup>(11)</sup> e rinviando ai considerando n. 1 e 2 del regolamento – che spiegano come esso miri ad un elevato livello di protezione del passeggero –, la Corte ha ritenuto di escludere dalle «circostanze eccezionali» problemi operativi legati a malfunzionamenti tecnici dell'aeromobile <sup>(12)</sup>. Analoghe interpretazioni di natura restrittiva sono state adottate in tempi successivi con riguardo ad altri eventi, quali manifestazioni sindacali, condizioni meteorologiche avverse al volo, difettosità dell'aeromobile, rendendo

---

<sup>(11)</sup> C. giust. CE 22 dicembre 2008, C-549/07, *Wallentin-Hermann*, cit., pt. 21-22. Sul punto la Corte ha osservato «*come emerge dal quattordicesimo «considerando» del regolamento n. 261/2004, che siffatte circostanze possono in particolare ricorrere in caso di instabilità politica, condizioni meteorologiche incompatibili con l'effettuazione del volo in questione, rischi per la sicurezza, improvvise carenze del volo sotto il profilo della sicurezza e scioperi che si ripercuotono sull'attività di un vettore aereo. Da tale indicazione contenuta nel preambolo del regolamento n. 261/2004 emerge che il legislatore comunitario non ha inteso che detti eventi – il cui elenco, peraltro, è meramente indicativo – costituiscono di per sé circostanze eccezionali, ma unicamente che essi sono idonei a produrre siffatte circostanze. Ne consegue che non tutte le circostanze che si accompagnano a siffatti eventi sono necessariamente cause di esonero dall'obbligo di compensazione pecuniaria previsto all'art. 5, n. 1, lett. c), di tale regolamento*».

<sup>(12)</sup> Si consideri che il regolamento è stato adottato per prevenire le pratiche commerciali della cancellazione dei voli; quindi, onde evitare l'applicazione delle misure compensative per questi casi, e non certamente per le ipotesi di difficoltà tecniche e operative, che già sono il risultato di un rilevante e costoso sforzo organizzativo delle compagnie aeree sotto molteplici profili, *in primis* quello della sicurezza.

pressoché impossibile, per il vettore, avvalersi della descritta esimente di responsabilità (13). In definitiva, la giurisprudenza della Corte ha configurato un regime di responsabilità pressoché oggettiva del vettore aereo pur in presenza di norme armonizzate a livello internazionale e comunitario di segno opposto.

All'obiezione sollevata dai vettori che il regolamento, nella sua attuale interpretazione, non consente esoneri da responsabilità, mentre l'art. 19 della Convenzione di Montreal del 1999 (14) li contempla, la Corte ha risposto che si tratta di forme di risarcimento diverse tra loro e, dunque, compatibili. Secondo la Corte, il regolamento mira ad adottare forme di «risarcimento» uniformi e immediate per tutti i passeggeri (assistenza e supporto dei passeggeri) collocandosi «*così semplicemente a monte di quello che risulta dalla Convenzione*» (15). In tal modo esso, osserva la Corte, non preclude ai medesimi passeggeri di esercitare, per il suo tramite, azioni di risarcimento dei danni «*individuali*» (ai sensi dell'art. 19 Conv. Montreal) che richiedano una valutazione «*caso per caso dell'entità del danno*» (16).

Come si vedrà, una simile interpretazione induce a considerare se il vettore aereo non si trovi assoggettato ad un duplice, oneroso regime di responsabilità, con una duplicazione degli obblighi risarcitori per la medesima fattispecie dannosa, circostanza che non è dato riscontrare nelle altre modalità dei trasporti.

### 2.3 *L'estensione, per effetto delle decisioni della Corte di giustizia, della compensazione pecuniaria alle ipotesi di ritardo prolungato* – Il regola-

---

(13) Nello stesso senso, si consideri C. giust. CE 22 dicembre 2008, C-549/07, *Wallentin-Hermann*, cit., pt. 30; C. giust. CE 10 gennaio 2006, C-344/04, *IATA e ELFAA*, cit., pt. 46.

(14) Si v. Convenzione per l'unificazione di alcune regole relative al trasporto aereo internazionale, firmata a Montreal il 28 maggio 1999.

(15) C. giust. CE 10 gennaio 2006, C-344/04, *IATA e ELFAA*, cit., pt. 46.

(16) C. giust. CE 10 gennaio 2006, C-344/04, *IATA e ELFAA*, cit., pt. 43. Più recentemente, si v. C. giust. CE 22 settembre 2020, C-597/20, *LOT S.A. c. Budapest*, cit., pt. 30, dove si è ribadito che «*Mentre gli importi forfettari fissati all'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 261/2004 costituiscono un risarcimento uniforme e immediato, idoneo a evitare gli inconvenienti inerenti all'esperimento di azioni di risarcimento dei danni dinanzi agli organi giurisdizionali competenti, il risarcimento supplementare previsto dall'articolo 12 di tale regolamento riguarda un danno subito dal passeggero aereo coinvolto e destinato a essere valutato individualmente e a posteriori (v., in tal senso, C. giust. CE 29 luglio 2019, *Rusu*, C-354/18, EU:C:2019:637, punti 28 e 36)*».

mento non ha previsto, per le ipotesi di ritardo prolungato, forme di risarcimento del danno di natura pecuniaria, sul presupposto che ciò introdurrebbe un obbligo risarcitorio per il vettore anche qualora il ritardo dipenda da un comportamento di terzi, nonché per l'ulteriore ragione che il vettore è già obbligato al risarcimento di tale fattispecie dannosa ai sensi del regolamento (CE) 889/2002 e dell'art. 19 della Convenzione di Montreal, ai quali l'art. 12 del regolamento (CE) n. 261/2004 rinvia. Quest'ultimo, come visto, lo ha invece obbligato ad assicurare l'assistenza ai passeggeri (art. 6).

È solo con decisione del 2009 che la Corte europea <sup>(17)</sup> estende – sul presupposto che i primi quattro considerando del regolamento perseguono finalità di protezione del passeggero indipendentemente dalle situazioni di disagio – la compensazione pecuniaria a favore dei passeggeri per ritardi «*pari o superiori alle tre ore, ossia quando giungano alla loro destinazione finale tre ore o più dopo l'orario di arrivo originariamente previsto dal vettore aereo*» <sup>(18)</sup>. Questo, contrariamente a quanto affermato dalla Commissione europea nei lavori preparatori al regolamento, dove ha osservato che l'introduzione di una compensazione può ritenersi giustificata per la pratica dell'*overbooking*, dato che quest'ultima dipende da una decisione commerciale del vettore, ma non altrettanto può dirsi per il ritardo. Sul punto, ha sottolineato che «*A prescindere dal caso di forza maggiore, i ritardi possono essere causati dagli aeroporti, dai soggetti che gestiscono il traffico aereo o da altri fornitori di servizi oltre che dalle compagnie aeree*» <sup>(19)</sup>.

3. *Il complesso degli obblighi a carico del vettore aereo per tutti gli impedimenti previsti dal regolamento n. 261/2004* – Alla luce del quadro normativo comunitario e nazionale e delle molteplici pronunce della Corte europea che ne hanno esteso la portata applicativa <sup>(20)</sup>, gli obbli-

---

<sup>(17)</sup> C. giust. CE 19 novembre 2009, C-402/07 e C-432/07, *Sturgeon*, cit.

<sup>(18)</sup> C. giust. CE 19 novembre 2009, C-402/07 e C-432/07, *Sturgeon*, cit., pt. 61.

<sup>(19)</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Protezione dei Passeggeri del Trasporto Aereo nell'Unione Europea*, del 21 giugno 2000, COM (2000) 365 final, para. 45.

<sup>(20)</sup> Il valore cogente delle sentenze della Corte di giustizia è stato ripetutamente stabilito dalla Corte costituzionale italiana. Si v. a riguardo C. cost., 13 luglio 2007, n. 284, che afferma che «*le statuizioni della Corte di giustizia delle Comunità europee hanno, al pari delle norme comunitarie direttamente applicabili cui ineriscono, operatività immediata*

ghi a carico dei vettori aerei che effettuano servizi nel nostro Paese si articolano come segue.

Per tutte le fattispecie di danno sopra indicate (negato imbarco, cancellazione, ritardo, mancata esecuzione del trasporto, interruzione del viaggio) il vettore è chiamato a garantire l'assistenza riconosciuta dagli art. 5 e 6 e la compensazione risarcitoria<sup>(21)</sup>, prevista dall'art. 7 del regolamento. Questo, in assenza di meccanismi di esonero da respon-

---

*negli ordinamenti interni (sentenze n. 389 del 1989 e n. 113 del 1985)» e C. cost., 28 ottobre 2010, n. 227, ove si stabilisce che «le sentenze della Corte di giustizia vincolano il giudice nazionale all'interpretazione da essa fornita, sia in sede di rinvio pregiudiziale, che in sede di procedura d'infrazione (sentenze n. 168 del 1991, n. 389 del 1989 e n. 113 del 1985)». Della stessa opinione è anche la Corte di cassazione, che ha sempre riconosciuto «valore normativo» alle sentenze della Corte di giustizia (Cass. 30 dicembre 2003 n. 19842).*

(21) Sulla natura risarcitoria della compensazione da ritardo nel trasporto aereo si v.: C. giust. CE 10 gennaio 2006, C-344/04, *IATA e ELFAA, cit.*, pt. 43-47, dove, e sul punto si tornerà anche più avanti nel testo, la Corte ha sottolineato come le misure introdotte dal regolamento n. 261/2004 «in caso di ritardo prolungato del volo costituiscono misure di risarcimento uniformi e immediate»; si v. altresì C. giust. CE 19 novembre 2009, C-402/07 e C-432/07, *Sturgeon, cit.*, pt. 49, 51, 52 e 65; C. giust. CE 22 dicembre 2008, C-549/07, *Wallentin, cit.*, pt. 32. Per una diversa interpretazione sulla natura degli obblighi di assistenza e della compensazione si v. A. LEFEBVRE D'OVIDIO - G. PESCATORE - L. TULLIO, *Manuale di Diritto della Navigazione*, XVI ed., Milano, 2019, 492 e 493. Gli Autori hanno osservato che l'obbligo di assistenza «non ha natura risarcitoria, perché prescinde dall'esistenza di un danno risarcibile, ma è un obbligo legale che integra il contratto e rientra nel più ampio contesto dell'obbligazione di protezione». Tale interpretazione muove dal presupposto che esso costituisca «un allargamento dell'obbligo di protezione» in quanto «va a coprire anche situazioni di disagio del passeggero, non sempre riconducibili a veri e propri danni risarcibili», cosicché l'obbligazione di protezione «si allarga a comprendere tutto ciò che serve per evitare che il passeggero subisca un certo disagio anche prescindendo da un infortunio». Analogo approccio viene adottato con riguardo alla natura giuridica del compenso dato che, anche relativamente a quest'ultimo, si esclude la sua natura risarcitoria «perché anch'esso, come l'assistenza, prescinde dall'esistenza di un danno risarcibile medesimo. Si può allora qualificare come pena privata». Ad analoghe conclusioni è giunta di recente la Corte di Cassazione con ordinanze 12 marzo 2024 n. 6446 e 15 marzo 2024 n. 7010. In particolare, nella prima delle due si è osservato che «invero, non occorre subire un danno per godere della compensazione de qua, essendo sufficiente l'oggettiva sussistenza del ritardo di oltre tre ore». Anche con riguardo al compenso, gli Autori, in *op. ult. cit.*, 496, ritengono che sia uno strumento deterrente per i casi in cui il vettore «non trovi nell'obbligazione risarcitoria una ragione sufficiente per astenersi dal suo comportamento, perché la misura prevedibile del risarcimento è inferiore al profitto della propria iniziativa illecita. Proprio come è nel nostro caso, dove la cancellazione è profittevole per il vettore, perché i danni risarcibili subiti dai passeggeri sono mediamente esigui». È questa una conclusione non condivisibile in quanto, da un lato, l'attuale organizzazione commerciale dei vettori ha ridotto al minimo le pratiche di cancellazione dei voli, con la conseguenza che il compenso avrebbe perso la sua originaria finalità deterrente e, dall'altro, tale finalità ricadrebbe meramente sul vettore anche nei casi in cui si trovi nell'impossibilità di evitare fenomeni di ritardo (ad esempio, per congestione aeroportuale).

sabilità a seguito dei criteri interpretativi della giurisprudenza europea che hanno introdotto un regime di responsabilità che può definirsi ormai di natura oggettiva e dell'art. 947 c. nav. che, per le fattispecie in esame, obbliga il vettore a riconoscere i diritti previsti dalla normativa comunitaria anche qualora l'evento dannoso sia dovuto a cause di forza maggiore.

Inoltre, il vettore risulta assoggettato a un regime risarcitorio che non prevede, diversamente dagli altri operatori dei trasporti, la «*connessione*» al prezzo effettivamente pagato dal passeggero per il servizio di trasporto ai fini dell'erogazione della compensazione pecuniaria. In più, è assoggettato ad un regime nel quale è irrilevante la durata del ritardo prolungato per l'erogazione delle misure di assistenza e di compensazione richiamate, stante l'assenza di meccanismi suscettibili di parametrare e incrementare correttamente tali misure, in ragione della effettiva durata e del progredire dei ritardi <sup>(22)</sup>. Va ancora detto che il vettore risulta assoggettato a un regime che non prevede, per i viaggi di andata e ritorno, meccanismi riduttivi della compensazione economica laddove il ritardo si sia verificato in una sola delle tratte <sup>(23)</sup> e risulta, altresì, chiamato a garantire la compensazione pecuniaria prevista dall'art. 7 anche qualora il volo arrivi a destino in tempi *inferiori* alle tre ore, ma sia giunto in un aeroporto di transito con un ritardo *pari o superiore alle tre ore* <sup>(24)</sup>. Questo, nonostante il Parlamento europeo nella sua relazione sulla proposta di regolamento avesse già osservato che «*I voli*

---

<sup>(22)</sup> C. giust. CE 22 settembre 2020, C-597/20, *LOT S.A. c. Budapest*, cit., pt. 32, dove si è ribadito che «*La determinazione di tali importi non necessita di valutazione individuale dell'entità dei danni causati nei limiti in cui, da un lato, l'importo della compensazione forfettaria prevista dall'articolo 7 del regolamento n. 261/2004 è calcolato in relazione alla distanza percorsa dai voli di cui trattasi, tenuto conto dell'ultima destinazione del passeggero (v. in tal senso, sentenza del 7 settembre 2017, *Bossen e a.*, C-559/16, EU:C:2017:644, punto 17) e in cui, dall'altro, la durata del ritardo effettivo, all'arrivo, superiore a tre ore non viene presa in considerazione per calcolare tale importo (v. in tal senso, sentenza del 23 ottobre 2012, *Nelson e a.*, C-581/10 e C-629/10, EU:C:2012:657, punto 54)*».

<sup>(23)</sup> Come invece previsto per il caso di ritardo nel trasporto ferroviario. Si v. *sub* nt. 19.

<sup>(24)</sup> Si v. C. giust. CE 19 novembre 2009, C-402/07 e C-432/07, *Sturgeon*, cit., confermato in C. giust. CE 23 ottobre 2012, C-581/10 e C-629/10, *Nelson v. Deutsche Lufthansa AG and The Queen c. Civil Aviation Authority*, cit. Per il concetto di orario di arrivo al fine di stabilire il termine oltre il quale è dovuta la compensazione (arrivo che coincide con l'apertura di almeno una delle due porte dell'aeromobile) si v. C. giust. CE 4 settembre 2014, C-1452/13, *Germanwings GmbH c. Henning*, cit.

*in coincidenza che possono essere effettuati senza difficoltà anche quando il negato imbarco abbia provocato un ritardo non sono presi in considerazione»* (25). Infine, il vettore aereo è impossibilitato a ricorrere, nell'erogazione della compensazione risarcitoria, a buoni o voucher o altri servizi a favore del passeggero, in alternativa a somme di denaro (26).

Gli obblighi sopra elencati non sono ravvisabili nei confronti degli operatori dei trasporti ferroviari, marittimi e fluviali e per autobus, e conseguentemente si ritiene che il regolamento introduca disparità di trattamento ai danni dei vettori aerei.

4. *Disparità di trattamento tra gli operatori dei servizi aerei e quelli ferroviari, marittimi e con autobus nella disciplina di situazioni equivalenti* – Gli art. 5, 6 e 7 del regolamento (CE) n. 261/2004 e l'art. 947 c. nav. implicano, rispetto agli operatori di servizi ferroviari, marittimi e di autobus, un più gravoso regime di responsabilità del vettore aereo che appare ingiustificato, determinando una compressione della effettività del diritto all'esercizio dell'attività economica. In altre parole, l'impianto normativo sopra descritto pare incidere sul *principio di uguaglianza* per la differente disciplina di situazioni del tutto equivalenti (responsabilità del vettore per negato imbarco, cancellazione, soppressione, ritardo, mancata esecuzione del trasporto, interruzione del viaggio), non giustificata dalla circostanza che, per il trasporto, il passeggero decida di avvalersi di un mezzo aereo, oppure di uno ferroviario, od ancora di uno marittimo o su strada (27).

---

(25) Proposta sull'emendamento dell'art. 7, para. 2, lettera (h), relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri del trasporto aereo in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato, COM (2001) 784 – C5-0700/2001 – 2001/0305 (COD).

(26) Al riguardo, si consideri che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato italiana ha erogato provvedimenti sanzionatori nei confronti dei vettori aerei che nel corso della pandemia COVID-19 avevano omesso di prospettare ai passeggeri aerei – che avevano subito la cancellazione di voli a causa dell'emergenza COVID-19 – la possibilità di rimborso prevista dal regolamento proponendo, in via esclusiva, l'emissione di un voucher sostitutivo al posto del ristoro dovuto. Si v. Autorità garante della concorrenza e del mercato, provvedimento n. 29650, PS11821 – *Volotea Cancellazione Voli Post-Covid*, 27 aprile 2021.

(27) In questo senso, si v. C. cost., 21 novembre 2006, n. 387, dove è stata rilevata la «violazione del principio di uguaglianza per la differente disciplina di situazioni identiche (responsabilità del vettore per il trasporto...), non giustificata dalla circostanza del tutto

4.1. *Impossibilità di esonero da responsabilità per negato imbarco, soppressione o ritardo nella partenza e per interruzione del viaggio* – Si è visto sopra come, per tutti gli elencati impedimenti del vettore aereo, l'attuale quadro normativo e giurisprudenziale preveda un meccanismo assai severo, che lo obbliga a corrispondere la compensazione senza possibilità di esonerarsi dalla responsabilità. Esonero che, in assenza delle interpretazioni restrittive della Corte di giustizia, il regolamento, ancorché in misura limitata, gli riconosceva.

In tal modo, l'attuale regime sul negato imbarco, cancellazione e ritardo del vettore aereo si è allontanato dal complesso delle norme armonizzate e coerenti a livello europeo per le medesime fattispecie di responsabilità e adottate pressoché contestualmente per i trasporti ferroviari, marittimi e vie navigabili interne e con autobus <sup>(28)</sup>. Sul punto si rammenta che è proprio l'Unione europea ad auspicare, attraverso l'introduzione di molteplici misure comuni ai diversi operatori dei trasporti, l'armonizzazione delle norme a tutela dei passeggeri <sup>(29)</sup>.

Venendo al merito della questione, il considerando 14 del regolamento, rinviando alla Convenzione di Montreal del 1999, consente al vettore di esonerarsi dalla responsabilità se «*un evento è dovuto a circostanze eccezionali*» che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state «*adottate tutte le misure del caso*». Il regolamento non contiene una definizione di «*circostanze eccezionali*»; tuttavia, nel considerando si sottolinea che «*Siffatte circostanze possono, in particolare, ricorrere in caso di instabilità politica, condizioni meteorologiche incompatibili con l'effettuazione del volo in questione, rischi per la sicurezza, improvvise carenze del volo sotto il profilo della sicurezza e scioperi che si ripercuotono sull'attività di un vettore aereo operativo*». Inoltre, il successivo considerando (n. 15) stabilisce che «*Dovrebbe essere considerata una circostanza eccezionale il caso in*

---

*marginale ed estemporanea che il trasporto (della stessa cosa o con la stessa destinazione) venga affidato a vettore aereo o marittimo*».

<sup>(28)</sup> Si v. regolamento (UE) n. 782/2021 del 29 aprile 2021, entrato in vigore il 7 giugno 2023 e modificativo del regolamento (CE) n. 1371/2007; regolamento (UE) n. 1177/2010 del 24 novembre 2010, entrato in vigore il 18 dicembre 2012; regolamento (UE) n. 181/2011 del 16 febbraio 2011 entrato in vigore il 1° marzo 2013.

<sup>(29)</sup> Sul punto si v. la proposta di regolamento del 29 novembre 2023, COM (2023) 753 final, 2023/0437 (COD), dove si dà atto che la Commissione ha adottato misure finalizzate ad armonizzare i diritti dei passeggeri in Europa per tutte le modalità dei trasporti (3 e 4).

*cui l'impatto di una decisione di gestione del traffico aereo in relazione ad un particolare aeromobile in un particolare giorno provochi un lungo ritardo, un ritardo che comporti un pernottamento o la cancellazione di uno o più voli per detto aeromobile, anche se tutte le ragionevoli misure sono state adottate dal vettore aereo interessato per evitare ritardi o cancellazioni».*

Le richiamate *circostanze eccezionali*, suscettibili di *esonere* il vettore da responsabilità, riconducibili ad esempio al comportamento di *soggetti terzi* che fuoriescono dalla sua sfera di controllo oppure a *improvvisi carenze di sicurezza* sempre connesse ad attività di terzi – ad esempio, disservizi del controllo del traffico aereo <sup>(30)</sup>, negligenza dell'impresa di gestione aeroportuale <sup>(31)</sup>, difetti dei componenti di bordo dovuti all'impresa di costruzione aeronautica <sup>(32)</sup>, o altre difettosità dell'aeromobile <sup>(33)</sup>, o l'impatto con volatili <sup>(34)</sup> (comprese le condizioni meteorologiche estreme) –, non sono oramai considerate tali dalla Corte di giustizia e il vettore, pur dando la prova dell'adozione di tutte le misure del caso, è sempre chiamato a garantire, oltre all'assistenza, la compensazione pecuniaria.

L'attuale regime di responsabilità del vettore aereo, che assume i connotati della responsabilità oggettiva, si differenzia – introducendo in tal modo una evidente disparità di trattamento – da quello degli operatori ferroviari, marittimi e terrestri che non sono gravati di simili obblighi, per le ragioni che seguono.

4.2. *Sui diversi meccanismi di esonero da responsabilità previsti per gli operatori ferroviari, marittimi e con autobus* – Il regime cui è ora sottoposto il vettore aereo risulta indubbiamente più gravoso rispetto a quello dell'operatore ferroviario dato che quest'ultimo può esonerarsi da responsabilità in relazione ai ritardi, alle perdite di coincidenza e

---

<sup>(30)</sup> Considerando 14 e 15 del regolamento.

<sup>(31)</sup> C. giust. CE 4 settembre 2014, C-501/17, *Germanwings GmbH v. Pauels*, *cit.*

<sup>(32)</sup> C. giust. CE 22 dicembre 2008, C-549/07, *Wallentin-Hermann*, *cit.*

<sup>(33)</sup> Sul punto si segnala la C. giust. CE 19 novembre 2009, C-402/07 e C-432/07, *Sturgeon*, *cit.*, dove la Corte ravvisa un obbligo dei vettori di pagare una compensazione pecuniaria per i casi di cancellazione dovuti a difetti tecnici improvvisi. È importante sottolineare che con questa decisione la Corte praticamente elimina l'eccezione della «*carezza imprevista di sicurezza del volo*» con la conseguenza che il vettore può dirsi gravato di una responsabilità di natura oggettiva.

<sup>(34)</sup> C. giust. CE 4 maggio 2017, C-315/15, *Pěšková v. Travel Service a.s.*, *cit.*

alle soppressioni dei treni laddove sia provato che l'evento è attribuibile a comportamenti di terzi <sup>(35)</sup> o del danneggiato stesso. L'art. 19 del regolamento (UE) n. 782/2021 <sup>(36)</sup> elenca una serie di esoneri dall'obbligo di corrispondere l'indennizzo qualora l'operatore ferroviario sia in grado di dimostrare che tali eventi dannosi siano «*dovuti*» o siano «*intrinsecamente*» legati non solo a «*circostanze straordinarie all'esercizio ferroviario*» quali «*condizioni meteorologiche estreme, gravi catastrofi naturali o gravi crisi sanitarie pubbliche che l'impresa ferroviaria, malgrado la diligenza richiesta dalle particolarità del caso di specie, non poteva evitare o alle cui conseguenze non poteva ovviare*», ma anche a comportamenti colposi del viaggiatore o di terzi, che esso non poteva evitare nonostante l'adozione della dovuta diligenza per l'attività svolta, «*quali presenza di persone sui binari, furto di cavi, emergenze a bordo, attività di contrasto, sabotaggio o terrorismo*». La norma prevede, in sintesi, che il trasportatore possa esonerarsi da responsabilità dimostrando l'esistenza di una circostanza esterna all'esercizio ferroviario tra quelle sopra elencate e dando la prova del proprio comportamento diligente (ancorché qualificato) nell'esecuzione del servizio.

Una prova analoga viene richiesta al *vettore marittimo* che si può esonerare dall'obbligo di assistenza se prova che la *cancellazione* o il *ritardo* è dovuto a «*condizioni meteorologiche che mettono a rischio il funzionamento sicuro della nave*», mentre è esonerato dall'obbligo di indennizzo se prova che «*la cancellazione o il ritardo è provocato da condizioni meteorologiche che mettono a rischio il funzionamento sicuro della nave o da circostanze straordinarie che ostacolano l'esecuzione del servizio passeggeri, le quali non potevano essere evitate anche adottando tutte le misure ragionevoli*» (art. 20.3 e 20.4 del regolamento (UE) n. 1177/2010). Anche in questo caso il vettore può esonerarsi da responsabilità dimostrando l'esistenza di circostanze esterne tra quelle sopra

---

<sup>(35)</sup> È una situazione questa che lo stesso Parlamento europeo ha voluto scongiurare laddove nell'esaminare il considerando 14 della proposta di regolamento aveva suggerito di precisare che le circostanze eccezionali avrebbero dovuto essere «*estranee al controllo del vettore*» (come ad esempio una difettosità da prodotto o anche un evento atmosferico non evitabile), impedendo in tal modo che egli si debba far carico di eventi dannosi causati da terzi come ora avviene. Si v. doc. del 13 giugno 2003, Fin. A5-0221/2003.

<sup>(36)</sup> L'art. 32 dell'allegato I disciplina la responsabilità in caso di soppressione, ritardo o mancata corrispondenza dei servizi ferroviari. Il risarcimento dei danni comprende le spese ragionevoli di alloggio nonché quelle per informare coloro che siano eventualmente in attesa del viaggiatore.

elencate e dando la prova «*che non potevano essere evitate anche adottando tutte le misure ragionevoli*».

Nel caso di trasporto di passeggeri con autobus, il regolamento (UE) n. 181/2011, all'art. 23.2 prevede che talune misure di assistenza in caso di *cancellazione* o *ritardo* alla partenza (sistemazione in albergo e trasporti intermedi) non sono dovute se il vettore prova che «*la cancellazione o il ritardo sono dovuti a condizioni meteorologiche avverse o gravi catastrofi naturali che mettono a rischio il funzionamento sicuro dei servizi a mezzo autobus*» (37). Tale esonero da responsabilità rileva per l'obbligo dell'adozione delle misure di assistenza dato che il regolamento (UE) n. 181/2011 non prevede misure compensative di natura pecuniaria.

La breve descrizione delle diverse misure di protezione dei passeggeri, assieme a quelle che si diranno a breve, evidenzia la maggior severità che viene adottata nei confronti del vettore aereo rispetto agli altri operatori dei trasporti, che pare configurare una disparità di trattamento «*non giustificata dalla circostanza del tutto marginale ed estemporanea che il trasporto [...] venga affidato a vettore aereo o marittimo*» (38).

5. *Mancata «connessione» della compensazione economica al prezzo del biglietto e alla durata del ritardo* – Il regolamento (UE) n. 782/2021 relativo al trasporto ferroviario per le fattispecie di perdite di coincidenza, soppressioni e ritardi offre al passeggero la scelta tra il rimborso del biglietto integrale o per la parte di viaggio non effettuata e il ritorno al punto di partenza, oppure la prosecuzione del viaggio non appena possibile o in una data successiva.

Diversamente da quanto previsto dal regolamento (CE) n. 261/2004, per il ritardo i passeggeri ferroviari hanno diritto al mero indennizzo (art.

---

(37) L'art. 21, lettera b) stabilisce che per un viaggio la cui durata prevista supera le tre ore, in caso di cancellazione o ritardo alla partenza superiore a novanta minuti, il vettore sia chiamato ad offrire al passeggero a titolo gratuito la «*sistemazione in albergo o in altro alloggio, nonché assistenza nell'organizzazione del trasporto tra la stazione ed il luogo di alloggio qualora si renda necessario un soggiorno di una o più notti. Per ciascun passeggero, il vettore può limitare il costo complessivo dell'alloggio, escluso il trasporto tra la stazione e il luogo di alloggio, a 80 EUR a notte e per un massimo di due notti*».

(38) C. cost., 21 novembre 2006, n. 387, *cit.* Sulla correlazione tra gli art. 3 e 41 Cost., si v. C. cost., 28 ottobre 2010, n. 270, *cit.*, ove si stabilisce che «*La necessità che dette misure [n.d.r., il decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347] siano ragionevoli e non realizzino una ingiustificata disparità di trattamento rende chiara la correlazione, ancora una volta, tra gli artt. 3 e 41 cost.*».

19 del regolamento (UE) n. 782/2021). Si tratta in questo caso non di una forma di risarcimento del danno, che andrebbe, inevitabilmente, a sovrapporsi al successivo art. 32 del suo allegato 1 <sup>(39)</sup>, ma di un indennizzo alternativo al rimborso del prezzo del biglietto, previsto dall'art. 18 (art. 19.1 del regolamento (UE) n. 782/2021). Tale indennizzo è stabilito in una percentuale del *prezzo corrisposto*, progressiva all'aumentare del ritardo. Indennizzi diversi possono essere concordati con l'impresa ferroviaria per ritardi cumulativi (art. 19.2 del regolamento (UE) n. 782/2021).

È importante rilevare che la percentuale è applicabile sul prezzo effettivamente pagato dal passeggero e, inoltre, qualora il contratto sia di andata e ritorno la percentuale viene calcolata *solamente* sul prezzo corrispondente alla sola tratta ritardata (art. 19.3 del regolamento (UE) n. 782/2021). Inoltre, l'indennizzo non è dovuto se l'utente è già stato altrimenti indennizzato <sup>(40)</sup>.

Analogo obbligo è previsto dall'art. 19 del regolamento (UE) n. 1177/2010 per i vettori marittimi e fluviali. Il vettore, oltre a garantire il trasporto, è tenuto a erogare una compensazione economica di livello minimo pari a una percentuale del prezzo del biglietto effettivamente pagato che, anche in questo caso, aumenta al progredire del ritardo. Anche per il trasporto marittimo si ha riguardo, qualora il viaggio sia di andata e di ritorno, alla sola tratta ritardata e la compensazione è pari a una percentuale del prezzo del biglietto per tale tratta.

Come è evidente dalle osservazioni che precedono nel trasporto aereo sono irrilevanti il prezzo del biglietto pagato e la durata del ritardo prolungato per l'erogazione della compensazione, come parimenti è irrilevante, per i viaggi di andata e ritorno, che il ritardo si sia verificato solo in una delle tratte <sup>(41)</sup>.

---

<sup>(39)</sup> L'art. 32 dell'all. 1 al reg. n. 782/2021 si riferisce alla responsabilità dell'operatore in caso di soppressione, ritardo o mancata corrispondenza.

<sup>(40)</sup> Sul punto si v. anche ART (Autorità italiana di Regolazione dei Trasporti), delibera n. 28/2021, allegato A – Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto ferroviario e con autobus possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle relative infrastrutture con riguardo al trattamento dei reclami. Qualora il trasporto sia effettuato con ferrovia e autobus, l'ART ha previsto all'art. 6 dell'all. A alla delibera n. 28/2021 un indennizzo automatico commisurato al prezzo del biglietto nel caso in cui l'impresa ferroviaria risponda al reclamo entro una determinata data dallo stesso, percentuale che cresce all'aumentare del ritardo.

<sup>(41)</sup> Sul punto, si v. C. giust. CE 31 maggio 2018, C-537/17, *Wegener c. Royal Air Maroc SA, cit.*, dove la Corte ha stabilito che ai fini dell'indennizzo si compensa anche la trat-

6. *Mancata possibilità di rimborsare il biglietto di trasporto tramite voucher* – Un ulteriore elemento di disparità di trattamento risiede nella impossibilità di fare ricorso alla corresponsione del rimborso integrale del biglietto sotto forma di buoni e/o mediante la fornitura di altri servizi per un importo equivalente alla tariffa di acquisto, possibilità che viene invece offerta all'operatore ferroviario (art. 18.5 del regolamento (UE) n. 782/2021), al vettore marittimo e fluviale (art. 18.3 del regolamento (UE) n. 1177/2010) e al vettore stradale con autobus (art. 19.5 del regolamento (UE) n. 181/2011).

Sul punto nel regolamento non sono rinvenibili disposizioni analoghe. Nel silenzio del regolamento i vettori operanti in Italia hanno proposto, per le eventualità di cancellazione dovute a circostanze eccezionali (ad esempio, in occasione della pandemia da Covid-19), il rimborso dei biglietti attraverso il voucher, circostanza che è stata negata dalle istituzioni comunitarie <sup>(42)</sup>.

7. *Sulla capacità dell'attuale quadro regolatorio di incidere sul libero gioco della concorrenza tra operatori dei servizi di trasporto* – Da tutto quanto precede si è visto che l'attuale disciplina della responsabilità per negato imbarco, cancellazione e ritardo prolungato dei voli sia particolarmente severa nei confronti del vettore aereo, obbligandolo all'assistenza e alla compensazione, senza poter invocare di fatto alcuna esimente di responsabilità né dedurre la responsabilità di soggetti terzi i cui comportamenti sono all'origine dell'impedimento <sup>(43)</sup>. La compen-

---

ta intermedia, ovvero il caso in cui il ritardo sia avvenuto nell'aeroporto di connessione.

<sup>(42)</sup> Si segnala la vicenda che ha interessato l'Italia a seguito dell'epidemia Covid-19. Nel comma 9 dell'art. 88-bis del decreto-legge Cura Italia (d.l. 17 marzo 2020 n. 18, poi convertito in l. 24 aprile 2020 n. 27), è stato stabilito che «*il vettore e la struttura ricettiva procedono al rimborso del corrispettivo versato in favore del soggetto dal quale hanno ricevuto il pagamento oppure all'emissione in suo favore di un voucher di pari importo da utilizzare entro un anno dall'emissione*». Il legislatore italiano ha consentito alle compagnie aeree di offrire, in alternativa al rimborso del prezzo del biglietto, un voucher del medesimo importo del biglietto da utilizzarsi nei 12 mesi successivi all'emissione. Tale ultima previsione, è stata ritenuta dalla Commissione europea in contrasto con il regolamento n. 261/2004 ed oggetto di una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia.

<sup>(43)</sup> Questo, anche per le ipotesi di fatto del terzo, sul presupposto che l'art. 13 gli consentirebbe di chiedere «*un rimborso o un risarcimento*» conformemente al diritto applicabile. Si v. C. giust. UE, ord. 14 novembre 2014, C-394/14, pt. 21, dove, a fronte del fatto che l'aeromobile era stato urtato da una scaletta mobile d'imbarco di terzi, con conseguenti danni strutturali ad un'ala e necessaria sostituzione dell'aeromobile stesso, si

sazione non pare coerente e proporzionale al prezzo dei biglietti offerti ai passeggeri, né all'entità dei ritardi.

A tali disparità di trattamento è possibile ricondurre ingiustificati effetti distorsivi della concorrenza, come ha già avuto modo di rilevare il Parlamento europeo. In sede di redazione della proposta di regolamento, il Parlamento aveva sollevato il tema della disparità di trattamento tra vettori aerei e altri operatori dei trasporti, avanzando la proposta di un nuovo considerando, il 13bis, del seguente tenore:

*«(13bis) Occorre garantire ai viaggiatori parità di trattamento indipendentemente dalla modalità di trasporto impiegata ed evitare distorsioni della concorrenza tra modalità di trasporto diverse introducendo norme analoghe per i trasporti per ferrovia, traghetto, autobus e autobus da turismo».*

Le motivazioni all'inserimento di tale considerando <sup>(44)</sup> risiedono sull'assunto che *«È importante che i passeggeri che utilizzano tutte le modalità di trasporto godano di parità di trattamento e degli stessi diritti in materia di compensazione pecuniaria. Ad esempio, sarebbe illogico, ingiusto nonché una distorsione della concorrenza prevedere una compensazione pecuniaria per mancato imbarco o un ritardo prolungato nel caso di un volo tra due città europee senza che sia offerto una compensazione pecuniaria, in circostanze analoghe, per un viaggio in treno ad alta velocità tra le stesse due città».*

«L'illogicità» e «l'ingiustizia» di prevedere una compensazione pecuniaria solamente per il trasporto aereo ravvisate dal Parlamento emergono ora, a distanza di vent'anni dalla approvazione del regolamento, con maggiore evidenza se si considera che il prezzo dei biglietti aerei, se paragonati a quelli ferroviari o marittimi, è spesso di gran lunga inferiore <sup>(45)</sup>.

---

è ritenuto di non escludere la responsabilità del vettore per tale fatto di terzi sul presupposto che *«occorre inoltre rilevare che gli obblighi assolti in forza del regolamento n. 261/2004 non compromettono il diritto dei vettori di chiedere il risarcimento a qualsiasi soggetto che abbia cagionato il ritardo, compresi i terzi, come prevede l'articolo 13 di tale regolamento (sentenza Folkerts, C-11/11, EU:C:2013:106, punto 44 e giurisprudenza ivi citata)».*

<sup>(44)</sup> Il considerando non venne accolto in sede di comitato di conciliazione.

<sup>(45)</sup> Al riguardo, basta osservare che, tramite un accesso ai siti web durante la prima metà di febbraio, acquistando un biglietto aereo per la tratta Milano – Bari andata e ritorno, con una settimana di anticipo rispetto alla data di partenza, il prezzo è in media di circa 50 euro, mentre il costo per la stessa tratta in treno è in media di circa 150 euro per la sola andata.

L'approccio comunitario nei confronti del vettore aereo per le fattispecie di responsabilità in esame non pare tener conto delle circostanze che esamineremo a breve, e che hanno mutato nel corso del tempo l'organizzazione dei servizi, ovvero dell'evoluzione tecnologica che consente ai vettori aerei di organizzare la vendita dei biglietti con sempre maggiore capillarità e capacità di previsione dei fattori di riempimento dell'aeromobile, con la conseguenza che i fenomeni di *overbooking* sono considerevolmente diminuiti rispetto a vent'anni fa <sup>(46)</sup>. Parimenti, non pare tener conto delle implicazioni di una così elevata compensazione sulla sicurezza del trasporto aereo e della rilevantissima riduzione dei prezzi dei biglietti aerei, se paragonati non solo ai prezzi applicati vent'anni fa nel settore in esame, ma anche a quelli attualmente applicati dagli operatori delle altre modalità dei trasporti <sup>(47)</sup>. Tale approccio, come si dirà a breve, non pare tener conto dell'enorme crescita del trasporto aereo in Europa che ha determinato un incremento della congestione aeroportuale <sup>(48)</sup> e reso complessa la gestione del traffico aereo, caratterizzato da un'assoluta frammentazione dei cieli.

7.1. *L'evoluzione tecnologica e il venir meno delle originarie finalità del regolamento. Ripercussioni della compensazione pecuniaria sulla sicurezza del trasporto aereo* – L'attuale organizzazione commerciale dei vettori e i sempre più dinamici metodi di vendita dei biglietti, fanno sì che si possano ridurre al minimo le pratiche di *overbooking* che avevano indotto il legislatore europeo all'adozione della disciplina in commento nel 1991. Con gli attuali sistemi risulta molto più agevole evitare i già menzionati fenomeni, con la conseguenza che la compensazione prevista dal regolamento avrebbe perso la sua originaria finalità di inibire la pratica commerciale dell'*overbooking*.

Piuttosto, è importante osservare che i nuovi canali di prenotazione,

---

<sup>(46)</sup> Nel 1990 la media di passeggeri interessati da *overbooking* negli Stati Uniti era a 16 su 10mila, mentre negli ultimi anni si è ridotta a 9 su 10mila. Si v. Il Post, *Overbooking*, consultato il 13 febbraio 2024.

<sup>(47)</sup> Si v. nota 58.

<sup>(48)</sup> Secondo le previsioni di Eurocontrol, entro il 2040 il traffico aeroportuale in Europa dovrebbe crescere di oltre 16,2 milioni di voli nello scenario di regolamentazione e crescita più probabile, con conseguente aumento dei livelli di congestionamento aeroportuale, di ritardi, deviazioni e cancellazioni dei voli. Si v. Eurocontrol, *European Aviation in 2040 Challenges of Growth*, Annex 4, Network Congestion, 6, 15, 26.

l'utilizzo da parte delle compagnie aeree di sistemi per l'ottimizzazione delle vendite, consentono di offrire ai passeggeri prezzi dei biglietti aerei a condizioni sempre più competitive e vantaggiose. Ecco, dunque, che si può ben concludere che «*i sensibili aumenti*» della compensazione introdotti nel 2004 al fine di «*ridurre le prenotazioni volutamente in eccesso*», hanno perso oramai il loro scopo, finendo, invece, con l'incidere negativamente sui bilanci delle compagnie aeree <sup>(49)</sup>.

È una circostanza, quest'ultima, che è già stata ben sottolineata dal Parlamento europeo laddove ha osservato che: «*Nel proporre sensibili aumenti dei livelli di compensazione la Commissione mira a ridurre le prenotazioni volutamente in eccesso. Ma se il negativo imbarco è dovuto ad altri motivi, quali la sostituzione del velivolo per ragioni tecniche, o restrizioni sul carico utile (vale a dire l'impossibilità di utilizzare tutti i posti del velivolo) per motivi quali condizioni atmosferiche avverse, tali aumenti non servirebbero a nulla. Si noti che la legislazione americana prevede una compensazione pecuniaria soltanto nel caso di prenotazioni volutamente in eccesso*» <sup>(50)</sup>.

Il permanere di una compensazione tanto rilevante a fronte degli impedimenti del vettore, oramai dovuti non più a ragioni commerciali ma a circostanze eccezionali, solleva perplessità verso un approccio che non pare tenere adeguatamente conto dell'importanza della sicurezza del trasporto aereo. Si è dato conto in precedenza che un malfunzionamento dell'aeromobile oramai non è più considerato come *circostanza eccezionale* dalla Corte europea, dato che essa ritiene che tali inconvenienti dovrebbero essere ovviati attraverso la normale manutenzione. È evidente, tuttavia, che non c'è nulla di più che possa fare il vettore aereo della «*normale manutenzione*» <sup>(51)</sup> per prevenire malfunzionamenti e

---

<sup>(49)</sup> Si v. B. HUMPHREYS, *The regulation of air transport, From protection to liberalisation, and Back Again*, Abingdon, 2023, 184: «*only some 30 airlines in the world earned more than an economic profit [...] most of the remainder barely made an operating profit, while a significant number experienced heavy losses. It should be borne in mind that this period [note, 2017-2028] was relatively benign for aviation profitability, following the recovery from the financial crisis, and marked by heavily global GDP growth and comparatively low fuel costs*».

<sup>(50)</sup> Si v. motivazione all'emendamento n. 23 alla proposta di regolamento, in relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento, *cit.*, 16 e 17.

<sup>(51)</sup> I vettori aerei, come sappiamo, sono soggetti a un programma di *maintenance* al fine di poter conservare il Certificato di Operatore Aereo estremamente severo e che risponde a regole internazionali stabilite dall'ICAO e da EASA per i vettori europei. Sul punto si v. K. ARNOLD - MENDES DE LEON, *Regulation (EC) 261/2004 in the Light of the Recent*

cancellazioni, considerando che il vettore non può sapere quando un difetto tecnico si verificherà e la sua natura. È evidente che un simile approccio ha rilevanti implicazioni finanziarie <sup>(52)</sup> e, in definitiva, rilevanti implicazioni sulla sicurezza del trasporto aereo. Sono poche le compagnie aeree che possono tenere in flotta un aeromobile di riserva, in ragione degli altissimi costi che ciò implica, o tutte le parti di ricambio negli aeroporti in cui operano. Pertanto, può ben accadere che scelte meramente finalizzate a evitare rilevanti esborsi diventino prioritarie rispetto a quelle della salvaguardia sicurezza <sup>(53)</sup>.

7.2. *Sulla rilevante riduzione dei prezzi dei biglietti e sul mancato adeguamento dell'importo della compensazione* – Uno degli effetti più rilevanti del mancato collegamento tra prezzo del biglietto e ammontare della compensazione corrisposta è all'origine delle disparità sopra richiamate con riguardo agli altri operatori dei servizi di trasporto. È sempre il Parlamento europeo a mettere in guardia la Commissione, in sede di esame della proposta di regolamento, sul fatto che il livello di compensazione, particolarmente elevato, possa avere un'incidenza negativa sui prezzi dei biglietti. Occorre dire a questo proposito che oramai non è nemmeno più tale circostanza ad incidere sui prezzi dei biglietti ma la forte concorrenza tra le compagnie <sup>(54)</sup>. Quello che, tuttavia, resta più che mai attuale è l'osservazione del Parlamento sull'impatto della compensazione, formulata vent'anni fa, soprattutto sui vettori *newcomers*. Sul punto, il Parlamento ha osservato che «*Dato che le tariffe praticate dai vettori regionali europei, molti dei quali sono PMI, sono pari in media a 150 euro, e in molti casi a 50 euro, la soppressione del limite ha forti conseguenze economiche. La Commissione è tenuta ad*

---

*Decisions of the European Court of Justice: Time for a Change?!*, op. cit., 110.

<sup>(52)</sup> Si v. B. HUMPHREYS, op. cit., 186, dove si è ulteriormente osservato che «*any examination of the financial performance [...] quickly reveals that persistently over many years the core centre, the airlines themselves, has been significantly, often substantially, less profitable than remainder of the industry*».

<sup>(53)</sup> Sul punto si veda C. cost., 2 marzo 2018, n. 47 dove la Corte ha ribadito che il principio di libertà di iniziativa economica privata deve essere bilanciato *da contrapposti interessi di utilità sociale*, principio che rileva anche nel caso di specie.

<sup>(54)</sup> Si v. B. HUMPHREYS, op. cit., 189 dove si è ulteriormente osservato che «*[...] airlines may be subject to a form of destructive competition which inevitably lead to capital erosion*»; per le medesime conclusioni, si v. anche J. N. COOK-B. G. BILLIG, *Airline Operations and Management. A Management Textbook*, Abingdon, 2023, 207.

*effettuare una valutazione dell'impatto economico per le PMI prima di avanzare una proposta del genere»* <sup>(55)</sup>.

È un'osservazione più che mai attuale se si considera che oramai le tariffe, a seguito della diffusione dei vettori *low cost*, sono fortemente ridimensionate. Laddove un vettore *newcomers* dovesse incorrere in forti ritardi a causa, ad esempio, di un evento di *birde strike* <sup>(56)</sup>, si troverebbe ad essere estremamente penalizzato rispetto ad altri operatori dei trasporti, ferroviari o marittimi, che non corrono il rischio di essere estromessi dal mercato, come può invece ben accadere al vettore *newcomers*, costretto a dover soddisfare richieste per centinaia di migliaia di euro a fronte di un solo ritardo.

*7.3. La rilevante crescita del trasporto aereo e i fenomeni di congestionamento* – Come si è anticipato, il vettore aereo, diversamente dagli operatori dei trasporti, è sempre chiamato a compensare i passeggeri a causa degli impedimenti del trasporto, indipendentemente dalla loro origine. Tuttavia, occorre considerare che se la pratica della sovracompensoazione può essere ricondotta a un comportamento volontario del vettore, non altrettanto si può dire con riguardo ad altri impedimenti <sup>(57)</sup>. Questo, tuttavia a fronte dell'impossibilità, per il vettore, di potersi rivalere sui soggetti effettivamente responsabili. È una circostanza, questa, che la Commissione ha colto sin dai lavori preparatori del regolamento, laddove manifestò la consapevolezza che se la «*soluzione ovvia sarebbe quella che la compagnia aerea assista e compensi il passeggero*

---

<sup>(55)</sup> Si v. motivazione all'emendamento n. 23 alla proposta di regolamento, in relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento, cit., 17.

<sup>(56)</sup> Al riguardo, basta osservare che in Italia si stima un costo di oltre 2,2 milioni di euro all'anno per vettore commerciale, tra riparazioni e ritardi nei voli causati da *wildlife* e *bird strike*. Si v. ENAC/BSCI Relazione Annuale Wildlife Strike 2021, 4.

<sup>(57)</sup> Ad esempio, la congestione del traffico aereo che si ripercuote anche in ambito aeroportuale è uno dei grandi temi di difficile soluzione a livello comunitario, come testimoniano i numerosi sforzi in seno al progetto Single European Sky [https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/air/single-european-sky\\_en?prefLang=it](https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/air/single-european-sky_en?prefLang=it). Da questo punto di vista, la crescita progressiva che negli ultimi anni ha caratterizzato il fenomeno del trasporto aereo, ha indotto l'Unione ad enucleare soluzioni e strategie in grado di porre rimedio al problema. L'Unione europea sta lavorando al progetto SES con l'obiettivo di adottare misure correttive finalizzate ad un'effettiva riduzione del fenomeno dei ritardi, puntando alla creazione di un nuovo e più efficiente sistema di gestione dello spazio aereo, la cui elaborazione si sta dimostrando particolarmente complessa e si è sviluppata in un arco temporale di oltre vent'anni.

*e poi ripercuota il costo su altri fornitori di servizi qualora il ritardo non fosse dovuto a sua colpa» ha poi dovuto riconoscere che «ciò rischia di scontrarsi con due difficoltà. In primo luogo, l'identificazione della causa del ritardo può risultare ardua, in particolare quando deriva da ritardi precedenti. In secondo luogo, la serie dei contratti tra compagnie aeree, aeroporti, soggetti che gestiscono il traffico aereo ed altri fornitori di servizi non è continua, mentre se lo fosse una compagnia aerea potrebbe recuperare i costi».*

Proprio a fronte di tale considerazione, è la stessa Commissione a dover riconoscere che in queste circostanze è «tecnicamente impossibile prevedere una normativa sulla compensazione finanziaria per i casi di ritardo» (58).

8. *Conclusioni* – Da quanto precede emerge un quadro normativo e giurisprudenziale che non pare tener conto dell'evoluzione dell'offerta dei servizi aerei e degli effetti della concorrenza degli ultimi due decenni, con la conseguenza che le attuali misure a protezione del passeggero possono avere effetti determinati sulla continuità aziendale e sulla sicurezza delle compagnie aeree, contribuendo a creare una disparità di trattamento rispetto agli altri operatori dei trasporti, ferroviari, marittimi e con autobus. Tale quadro risulta ulteriormente aggravato dall'assenza di meccanismi suscettibili di garantire efficaci meccanismi esonerativi della responsabilità, o meccanismi capaci di garantire la «connessione» tra prezzo effettivamente pagato dal passeggero per il servizio di trasporto e la compensazione erogata. Tale ultima circostanza, assieme all'impossibilità di avvalersi di meccanismi più favorevoli previsti per le altre modalità dei trasporti, pare suscettibile di incidere sulla libertà di iniziativa economica privata delle imprese di trasporto aereo, sui principi di libera concorrenza e *level playing field*.

A quest'ultimo riguardo la Corte Costituzionale ha già rilevato che «per quanto concerne l'art. 41 Cost., viene sottolineato che, per costante giurisprudenza costituzionale, il principio di libertà di iniziativa economica privata deve essere bilanciato da contrapposti interessi di utilità sociale, purché l'individuazione degli stessi non appaia arbitraria e gli interventi

---

(58) COM (2000) 365 final, cit., 45.

---

*del legislatore non prevedano misure palesemente incongrue»* <sup>(59)</sup>. Dall'esame dell'evoluzione giurisprudenziale nei vent'anni di vigenza del regolamento, in particolare della Corte di giustizia, si sono evidenziate molteplici incongruità con l'originaria formulazione del regolamento e con l'intero quadro normativo a tutela dei passeggeri nelle diverse modalità, suscettibili di incidere negativamente sull'efficienza e competitività del trasporto aereo.

---

<sup>(59)</sup> C. cost., 2 marzo 2018, n. 47, *cit.*



## SAGGI

FRANCESCO STRADELLA

### LA PROCEDURA DI RILASCIO DELLA CONCESSIONE DI AREE E BANCHINE A SEGUITO DELLA PIENA ATTUAZIONE DELL'ART. 18 DELLA LEGGE N. 84/1994

*The article 18 of the port system law provides a ministerial decree for the regulation of port maritime concessions, which should have determined fundamental aspects, such as the procedure to choose the terminal operator, the amount of the fee to be paid for the concession and the controls of the Authority on the activity of the port enterprises. In 2022, with almost three decades of delay, the Ministry of transports issued the decree, introducing for the first time a complete regulation of the competitive procedure for the choice of the terminal operator, that filled the gap existing in the italian law.*



SOMMARIO: – 1. Introduzione. – 2. La concessione di aree e banchine tra codice della navigazione e l. n. 84/1994. – 3. L'operatore terminalista. – 4. Il ritardo nell'attuazione dell'art. 18. – 5. La procedura di selezione del concessionario. – 6. Considerazioni conclusive.

1 *Introduzione* – La regolazione delle concessioni di aree demaniali e di banchine per l'esercizio di operazioni portuali di cui all'art. 18 della legge n. 84/1994, apparsa per molto tempo lacunosa, nel corso del 2022 è stata oggetto di due importanti interventi normativi, che l'hanno finalmente completata ed attuata, definendone una serie di aspetti fondamentali, tra i quali il più significativo è la procedura per la scelta del concessionario.

In primo luogo, come si vedrà meglio in seguito, con la legge per la concorrenza e il mercato 2021 <sup>(1)</sup> è stato riformulato l'art. 18 della l. n. 84/1994, il cui primo comma nella versione attuale sancisce la necessità

---

<sup>(1)</sup> Art. 5 della l. 5 agosto 2022 n.118 «Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021».

che il rilascio della concessione sia preceduto da una procedura ad evidenza pubblica, descritta nei suoi passaggi essenziali. Contestualmente il legislatore è intervenuto sul contenuto del decreto ministeriale attuativo dell'art. 18, per coordinarlo al «nuovo» primo comma ed uniformare la disciplina della procedura di affidamento della concessione portuale. Sebbene previsto dalla legge di riforma dei porti sin dalla sua entrata in vigore, tale decreto fino ad allora non era stato adottato, e questa circostanza aveva creato incertezza tra le Autorità di Sistema Portuale e gli operatori circa le modalità di scelta del concessionario, anche in considerazione dei principi di concorrenza di derivazione europea.

Alla fine del 2022, anche grazie alla scelta di inserire la piena attuazione dell'art. 18 tra gli obiettivi di riforma legati al PNRR (2), si è giunti, con quasi trent'anni di ritardo, all'adozione del decreto ministeriale tanto atteso, al quale sono seguite qualche mese più tardi le Linee guida applicative (3).

Quest'importante risultato offre l'occasione per affrontare la questione della procedura di scelta del concessionario di aree e banchine per l'esercizio di operazioni portuali, tema di fondamentale rilievo tanto per il funzionamento efficiente degli scali quali snodi logistici, quanto per lo sviluppo del sistema portuale nel suo complesso, rispetto al quale fino a pochi mesi fa si registrava un'importante lacuna normativa.

2. *La concessione di aree e banchine tra codice della navigazione e l. n. 84/1994* – Il porto, quale bene del demanio marittimo (4), è assoggettato

---

(2) La componente 2 della Missione 3 prevedeva quale obiettivo di riforma 1.2. l'«Attuazione del regolamento che definisce l'aggiudicazione competitiva delle concessioni nelle aree portuali».

(3) Il decreto attuativo dell'art. 18 l. 84/1994 è stato adottato con il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 28 dicembre 2022 n. 202 «Regolamento recante disciplina per il rilascio di concessioni di aree demaniali e banchine comprese nell'ambito portuale». Con il successivo decreto del medesimo Ministero del 21 aprile 2023 n. 110 sono state approvate le «Linee guida sulle modalità di applicazione del Regolamento recante la disciplina per il rilascio di concessione di concessioni di aree e banchine approvato con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 28 dicembre 2022 n. 202».

(4) L'art. 28 c. nav. inserisce il porto tra i beni del demanio marittimo. Per una ricostruzione della figura del porto si veda G. DI GIANDOMENICO, *Porti e demanialità* in A. ANTONINI (a cura di), *Trattato breve di diritto marittimo*, I ed., Milano, 2007, 218. Un autore riconosce al porto una natura ibrida, che sintetizza con l'espressione «portualità allarga-

al corrispondente regime speciale dettato dal codice della navigazione e dal regolamento della navigazione marittima e, pertanto, l'uso e il godimento delle aree portuali in esclusiva può essere riconosciuto al privato nelle sole forme della concessione.

Alla disciplina del codice della navigazione, di carattere generale, si affiancano e sostituiscono, secondo il principio di specialità, le disposizioni dell'art. 18 della legge n. 84/1994, che regolano la fattispecie particolare della concessione di aree e banchine per l'esercizio da parte di un'impresa autorizzata delle operazioni portuali (5). La concessione dell'art. 18 presenta un vincolo di scopo, in quanto l'utilizzo in esclusiva del bene demaniale è circoscritto alla prestazione delle operazioni portuali, che il legislatore identifica con le attività concernenti «il carico, lo scarico, il trasbordo, il deposito, il movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale, svolti nell'ambito portuale» (6).

Normalmente all'interno dell'ambito portuale coesistono entrambe le tipologie di concessione, sia la fattispecie generale dell'art. 36 c. nav.,

---

ta», in quanto da considerarsi «non solo come bene demaniale, ma anche come complesso di beni pubblici e privati, funzionali al traffico marittimo ed agli usi pubblici del mare, a loro volta comprendenti interessi industriali e commerciali», sul punto cfr. G. TORELLI, *Le Autorità portuali e l'attuazione del principio di concorrenza*, in *www.federalismi.it*, 30 novembre 2016, 22.

(5) Per completezza, è opportuno precisare che l'art. 18 della l. 84/1994 contempla, oltre alla concessione di aree e banchine per l'esercizio di operazioni portuali, altre due ipotesi di concessione, su cui non ci si soffermerà in questa sede. Nello specifico, si tratta delle concessioni aventi ad oggetto la realizzazione e la gestione di opere attinenti ad attività marittime e portuali collocate a mare presso specchi d'acqua all'esterno delle dighe foranee, e le concessioni per l'impianto e l'esercizio di depositi e stabilimenti. In dottrina è stata proposta l'espressione «concessione portuale», ripresa dalle discipline economiche e dal diritto europeo, per racchiudere le diverse fattispecie dell'art. 18. cfr. P. BRAMBILLA, *La riforma delle concessioni portuali tra PNRR e DDL concorrenza 2021*, in *www.federalismi.it.*, 13 luglio 2022, 1.

(6) Di grande interesse la ricostruzione della categoria delle operazioni portuali fornita in C. INGRATOCI, *La concessione di aree e banchine in Dir. mar.* 2007, 991. Secondo l'autrice, infatti, le operazioni portuali, che definisce come «prestazioni di natura imprenditoriale rivolte alle merci o ad altri materiali ed erogate in ambito portuale», sono identificate secondo tre criteri, spaziale, economico e funzionale. Sulla base di questi parametri sono operazioni portuali quelle prestazioni di carattere commerciale, che comportano un movimento delle merci volto ad avviare o concludere un ciclo di trasporto e che presuppongono un contatto tra le merci e la banchina (o le sue attrezzature). Significativa, peraltro, la scelta del legislatore di impiegare l'espressione «carico» in luogo di «imbarco» in quanto consente di includere quelle attività funzionali al trasferimento della merce da una modalità di trasporto all'altra. cfr. S. BEVILACQUA, *Porti e automazione: spunti in materia di responsabilità delle imprese di sbarco*, in *Dir. trasp.*, *Atti dell'incontro di studi «L'automazione nei trasporti marittimi, aerei e terrestri»*, 2019, 565.

sia la concessione *ex art.* 18 l. n. 84/1994. Quanto alla scelta del regime normativo da applicare, il *discrimen* che differenzia la concessione di aree e banchine è rappresentato dalla destinazione funzionale di tali spazi alla portualità commerciale. Negli atti di pianificazione dello scalo, e in particolare nel piano regolatore portuale (PRP), affinché la concessione delle aree sia soggetta alla legge di riforma dei porti, tali spazi devono essere riservati allo svolgimento delle operazioni portuali, mentre in caso contrario, qualora nell'area sia prevista un'attività differente (industriale, turistica, diportistica *et cetera*), al relativo rapporto concessorio si applicherà il solo codice della navigazione (7).

La disciplina delle concessioni portuali dell'art. 18 si innesta nel quadro normativo disegnato dalla legge n. 84/1994, che, a seguito delle censure della Corte di giustizia CEE nella celebre sentenza sul porto di Genova del 1991 (8), ha «privatizzato» il mercato delle operazioni portuali in ossequio al principio della libera prestazione dei servizi (art. 56 TFUE). Rispetto a tali attività le attuali Autorità di Sistema sono titolari esclusivamente di funzioni di indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione e controllo (9), mentre l'effettivo svolgimento delle

---

(7) Cfr. C. INGRATOCI, *La concessione di aree e banchine*, cit., 986 che identifica l'ambito spaziale di applicazione dell'art. 18 della l. 84/1994 con l'«ambito operativo commerciale», riferendosi con tale espressione alle aree destinate da un atto generale di pianificazione ad attività rientranti nella portualità commerciale. Al di fuori di tale ambito troverà applicazione il codice della navigazione. In senso conforme M. MARESCA, *La regolazione dei porti tra diritto interno e comunitario*, I ed., Torino, 2001, 80, che considera il regime dell'art. 18 eccezionale e pertanto circoscritto alle sole concessioni di terminal. Sul punto il Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, nel parere del 27 giugno 2016, n. 1505, precisa che l'art. 18 della l. 84/1994 si applica a «una porzione chiaramente delimitata all'interno della circoscrizione cui è preposta l'Autorità portuale, ovvero l'area demaniale o la sua banchina utilizzabile, per sua natura e destinazione, ai fini commerciali propri della navigazione».

(8) C. giust. CEE 10 dicembre 1991, C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova S.p.A. c. siderurgica Gabrielli*. Per una disamina della citata sentenza si veda S. M. CARBONE - F. MUNARI, *Gli effetti del diritto comunitario sulla riforma portuale in Italia: risultati e prospettive*, in *Dir. mar.* 1994, 7.

(9) Con riferimento alle funzioni dall'Autorità di Sistema Portuale relative alle operazioni portuali, si richiamano due disposizioni della l. n. 84/1994. L'art. 6, quarto comma, lett. a) prevede che le AdSP svolgano funzioni di «indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo [...] delle operazioni e dei servizi portuali, delle attività autorizzatorie e concessorie di cui agli articoli 16, 17 e 18», mentre il successivo comma 11 del medesimo articolo vieta alle Autorità di svolgere, direttamente o attraverso società partecipate, operazioni portuali e attività ad esse strettamente connesse.

attività portuali di cui all'art. 16 è riservato alle imprese che abbiano conseguito un'apposita autorizzazione.

Pertanto, nell'esercizio di tale funzione di programmazione l'Autorità provvede annualmente a determinare il numero massimo di imprese autorizzabili per le operazioni portuali in considerazione delle caratteristiche dello scalo, assicurando in ogni caso la massima concorrenza<sup>(10)</sup>. Il successivo rilascio delle autorizzazioni agli operatori è subordinato all'accertamento dei requisiti di capacità tecnica, professionale, economica e finanziaria e, qualora vi sia un numero di imprese interessate superiore alle autorizzazioni disponibili, l'Autorità di Sistema procederà a formare una graduatoria secondo criteri indicati dalla normativa<sup>(11)</sup>.

Quanto all'impresa portuale, invece, questa è tenuta a prestare le operazioni per le quali è autorizzata nel rispetto delle previsioni del programma operativo presentato in sede di istanza, a mantenere i requisiti di capacità per l'intera durata dell'autorizzazione, e ad astenersi dall'applicare per le prestazioni rese delle tariffe superiori a quelle comunicate all'Autorità e da quest'ultima rese pubbliche<sup>(12)</sup>.

L'elemento dell'autorizzazione a svolgere le operazioni portuali costituisce il *trait de union* tra le «semplici» imprese portuali autorizzate e l'operatore terminalista: questo emerge dalla previsione che, se di regola la durata dell'autorizzazione è annuale o, al massimo, viene definita sulla base del programma operativo presentato, qualora l'impresa do-

---

<sup>(10)</sup> Nel mercato dei traffici marittimi la competizione non coincide con il singolo porto ma spesso riguarda scali distanti anche centinaia di chilometri: pertanto non sarebbe leso il principio di concorrenza ove fosse deciso il rilascio, sulla scorta delle caratteristiche dell'ambito portuale, di un'unica autorizzazione per le operazioni portuali. Sul punto cfr. S. M. CARBONE - F. MUNARI, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, I ed., Milano, 2006, 74; D. MARESCA, *Libera prestazione dei servizi resi dai concessionari delle aree portuali*, in *Dir. mar.* 2012, 289.

<sup>(11)</sup> Cfr. art. 5, secondo comma, del d.m. del Ministro dei trasporti e della navigazione del 31 marzo 1995 n. 585, che privilegia le istanze che assicurano nell'ordine una crescita o qualificazione dei traffici, delle tariffe minori per l'utenza portuale o, infine, le istanze di rinnovo.

<sup>(12)</sup> A differenza del previgente art. 112 c. nav. l'amministrazione portuale è oggi sprovvista di qualsiasi potere di determinare o di autorizzare le tariffe per la prestazione delle operazioni e dei servizi portuali, la cui definizione compete esclusivamente all'impresa portuale. Si può pertanto ritenere che, in applicazione dei principi generali di diritto amministrativo, le clausole che eventualmente dovessero essere inserite nei provvedimenti autorizzativi sarebbero nulle per difetto assoluto di attribuzione.

vesse essere anche concessionaria la scadenza dell'autorizzazione sarà allineata al termine della concessione (13).

3. *L'operatore terminalista* – La figura dell'operatore terminalista (14) è caratterizzata dalla presenza di due distinti elementi, che l'impresa portuale deve possedere cumulativamente per essere qualificata come tale.

Il primo requisito è di carattere spaziale (15) e consiste nella disponibilità in forza di un provvedimento di concessione di aree demaniali o banchine sulle quali esercitare la propria attività d'impresa. Il secondo elemento, invece, è legato all'autorizzazione all'esercizio delle operazioni portuali e consiste nella capacità dell'impresa di assicurare con le attrezzature e l'organico di cui dispone un ciclo operativo (16) e produttivo completo, continuato ed integrato per conto proprio o di terzi.

Sebbene entrambi titolari di un'autorizzazione per le operazioni portuali, tra le imprese autorizzate di cui all'art. 16 della l. n. 84/1994 e l'operatore terminalista definito dall'art. 18 sussistono notevoli differenze, tanto sul piano delle prestazioni che offrono sul mercato, quanto rispetto agli obblighi che essi assumono nei confronti dell'Autorità di Sistema portuale (17).

---

(13) Art. 4, primo comma, del d.m. 31 marzo 1995 n. 585.

(14) La convenzione ONU «*on the Liability of Operators of Transport Terminals in International Trade*», sottoscritta a Vienna il 17 gennaio 1991 e non ancora entrata in vigore, definisce all'art.1, lett. a), l'operatore terminalista come «il soggetto che professionalmente si obbliga a prendere in carico le merci in transito nell'ambito delle attività di trasporto internazionale al fine di svolgere o far svolgere rispetto a tali beni servizi collegati al trasporto nell'ambito di un'area posta sotto il suo controllo o rispetto alla quale egli gode di un diritto di accesso o utilizzo».

(15) Per una definizione di terminal portuale cfr. M. MARESCA, *La regolazione dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, cit., 72, che lo identifica con lo «spazio attrezzato, costituito da banchine, magazzini, pertinenze ecc., che consenta di svolgere un ciclo integrato di operazioni portuali ad opera di una o più imprese».

(16) Il ciclo operativo è definito all'art. 2 del d.m. 6 febbraio 2001 n. 132 come «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».

(17) Alcuni autori sostengono che le imprese terminaliste e le imprese autorizzate costituiscano due mercati distinti all'interno dello scalo portuale, si veda G. DUCA, *Impresa terminalista e affidamento a terzi dell'attività*, in *Dir. mar.* 2003, 499; S. M. CARBONE - F. MUNARI, *I porti italiani e l'Europa*, I ed., Milano, 2019, 174.

Innanzitutto, dalla lettura delle disposizioni richiamate traspare la maggior complessità dell'attività realizzata dall'impresa concessionaria delle aree portuali e delle banchine, tenuta a programmare, organizzare ed eseguire un intero ciclo di operazioni, per il quale è l'unico soggetto responsabile nei confronti dell'utenza portuale<sup>(18)</sup>. Il terminalista a fronte di un corrispettivo cura il coordinamento di tutti i mezzi e dei soggetti coinvolti nel ciclo operativo, assumendosene il relativo rischio, e offre alla clientela un servizio completo di movimentazione della merce dalla modalità di trasporto marittima al mezzo terrestre o viceversa.

Peraltro, il ruolo di coordinatore delle operazioni e dei servizi portuali è evidenziato dalla facoltà del terminalista di affidare col benestare dell'amministrazione alcuni segmenti del ciclo operativo ad altre imprese autorizzate, a condizione che questi non ne costituiscano la parte prevalente<sup>(19)</sup>. Ulteriore conferma, inoltre, è la previsione che i servizi portuali, trattandosi di attività specialistiche accessorie e complementari al ciclo operativo, debbano essere resi «su richiesta delle imprese autorizzate per le operazioni portuali»<sup>(20)</sup>. Al contrario, l'impresa por-

---

(18) In dottrina si sottolinea il ruolo chiave dell'operatore terminalista nell'efficiente funzionamento dello scalo portuale quale «anello forte di congiunzione e di integrazione tra i diversi tipi di trasporto» in porto, a cui spetterebbe organizzare un sistema di trasporto rispondente alle esigenze del trasporto intermodale (cfr. S. M. CARBONE, F. MUNARI, *Gli effetti del diritto comunitario sulla riforma portuale in Italia: risultati e prospettive*, cit., 46). Altri autori, invece, lo definiscono come un «integratore inter-impreditoriale», sottolineandone l'attività di coordinamento dei soggetti coinvolti nelle attività portuali, per le quali l'operatore è l'unico soggetto responsabile, cfr. M. MARESCA, *La regolazione dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, cit., 72; G. DUCA, *Impresa terminalista e affidamento a terzi dell'attività*, cit., 499.

(19) Qualora la parte prevalente del ciclo operativo fosse affidata dal terminalista ad altre imprese si vanificherebbe il principio di fiducia tra concessionario e concedente, giacché l'autorità nell'affidare la concessione sceglie l'operatore terminalista in relazione alla sua capacità di assicurare un ciclo operativo completo e integrato. In tal senso, l'affidamento della parte prevalente del ciclo ad altre imprese costituirebbe un'illegittima sostituzione del terminalista con un diverso operatore. In dottrina sul punto cfr. G. DUCA, *Impresa terminalista e affidamento a terzi dell'attività*, cit., 500; E. SANTORO, *I servizi e le operazioni portuali in Trattato breve di diritto marittimo*, cit., 259; M. CASANOVA - M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*, II ed., Milano, 2011, 122; G. TORELLI, *Le Autorità portuali e l'attuazione del principio di concorrenza*, cit., 19; S.M. CARBONE, F. MUNARI, *I porti italiani e l'Europa*, cit., 208.

(20) I servizi portuali sono stata introdotti con l. 30 giugno 2000 n. 186, che li definisce come 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». Per la nozione di specialità, complementarità e accessarietà si rinvia all'art. 2, comma terzo e quarto, del d.m. del Ministro dei trasporti e della navigazione del 6 febbraio 2001 n. 132.

tuale autorizzata *ex art. 16* si limita a prestare le singole operazioni indicate nell'atto autorizzatorio (ad esempio, carico o scarico delle merci), non assumendosi alcun obbligo di organizzare e coordinare gli altri segmenti di cui si compone il ciclo operativo

Questa maggior complessità dell'attività si riflette sui requisiti per l'affidamento in concessione degli spazi portuali, giacché all'aspirante terminalista è richiesto che disponga di attrezzature, di mezzi e di un organico adeguati ad assicurare la corretta esecuzione del ciclo di operazioni portuali, condizione ulteriore rispetto alla sola capacità tecnico-organizzativa prevista ai fini del rilascio dell'autorizzazione <sup>(21)</sup>.

L'impresa terminalista si distingue altresì per gli obblighi che si assume nei confronti dell'amministrazione portuale, giustificati dalla circostanza che in forza dell'atto concessorio acquista la disponibilità in esclusiva degli spazi portuali. Considerato che lo scalo si colloca all'interno di un mercato fortemente concorrenziale come quello dei trasporti marittimi, la concessione del terminal impone all'impresa portuale di non limitarsi a una semplice gestione «conservativa» del bene, dovendo piuttosto concorrere attraverso la propria attività alla crescita dei traffici e allo sviluppo del porto.

In sede di domanda, dunque, l'operatore terminalista attraverso il programma di attività presenta un progetto imprenditoriale che deve necessariamente coniugare l'interesse del privato a disporre del bene per la prestazione delle operazioni portuali con l'interesse pubblico a che la posizione dello scalo nel confronto competitivo con gli altri porti si rafforzi, migliorando sul piano quantitativo e qualitativo l'offerta all'utenza portuale, progettando lo sviluppo delle dotazioni infrastrutturali e assicurando la creazione di nuove opportunità occupazionali. In questa direzione si pone la previsione dell'art. 18, che subordina la concessione alla presentazione di un programma di attività «assistito da idonee garanzie, anche di tipo fideiussorio, volto all'incremento dei traffici e alla produttività del porto».

---

<sup>(21)</sup> Dalla lettura delle disposizioni si osserva che se per il rilascio delle autorizzazioni l'art. 16 della l. n. 84/1994 e il d.m. 585/1995 prevedono requisiti legati all'idoneità professionale dell'operatore a svolgere le attività portuali, per la concessione di cui all'art. 18 i requisiti attengono alla capacità di assicurare l'incremento e lo sviluppo dei traffici, soddisfacendo gli obiettivi posti nell'interesse pubblico dall'autorità portuale. Cfr. G. ACQUARONE, *Le attività di promozione, programmazione e regolazione delle autorità portuali*, in *Dir. mar.* 2008, 742.

In tale documento l'imprenditore portuale fissa una serie di obiettivi, necessariamente coerenti con gli indirizzi espressi dall'ente portuale in sede di pianificazione, che possono consistere nel raggiungimento di determinati volumi o tipologie di traffico, nella realizzazione di opere portuali o, ancora, nella garanzia di un livello di occupazione. Gli impegni negoziali, enunciati nel programma di attività e recepiti poi dal successivo atto concessorio, costituiscono per il terminalista una vera e propria obbligazione di risultato<sup>(22)</sup>, che lo vincola alla loro realizzazione secondo le modalità e le scadenze indicate in sede di istanza.

Quanto all'impresa portuale di cui all'art. 16, a seguito del rilascio dell'autorizzazione questa non è gravata da alcun obbligo in termini di risultato nei confronti dell'ente gestore dello scalo.

Si può, quindi, ragionevolmente considerare l'operatore terminalista come lo «strumento» attraverso il quale l'autorità pubblica dà attuazione alle scelte operate nella pianificazione ai fini della crescita dello scalo. Con il rilascio della concessione l'impresa portuale diviene un *partner* dell'Autorità di Sistema nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo indicati nei piani portuali<sup>(23)</sup>, seppur nel limite delle previsioni e

---

(22) Questo si evince dall'art. 3, comma 1, lett. f), del d.m. 1995 n. 585, che prevede che l'impresa interessata a conseguire l'autorizzazione debba presentare «un programma operativo non inferiore ad un anno con un piano di investimenti, eventualmente suddiviso per settori, di costi presumibili e di prospettive di traffici» in combinato disposto con l'art. 7, primo comma, lett. c) del medesimo decreto, in forza del quale è possibile la revoca dell'autorizzazione qualora il programma operativo «non possa essere più realizzato per carenze organizzative ed inefficienza dei servizi». Le imprese autorizzate sono pertanto tenute ad assicurare l'efficiente svolgimento delle operazioni senza dover presentare un progetto imprenditoriale che contribuisca allo sviluppo dei traffici e dello scalo.

(23) La pianificazione portuale, disciplinata dall'art. 5 della legge 84/1994 (come da ultimo modificato con l. 9 novembre 2021, n. 156), si articola in tre livelli: il documento di programmazione strategica di sistema (DPSS), i piani regolatori portuali (PRP) e i piani operativi triennali. Il DPSS, coordinandosi con gli orientamenti europei in materia di portualità e con il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica, definisce gli obiettivi di sviluppo dell'Autorità di Sistema, i collegamenti ferroviari e stradali di ultimo miglio, nonché gli ambiti portuali degli scali, suddividendoli in aree portuali, retroportuali e di interazione porto-città. L'assetto e l'ambito degli spazi portuali e retroportuali indicati dal DPSS sono precisati dal PRP, che ne specifica le caratteristiche e le funzioni, individuando per ciascun porto i relativi elementi, obiettivi, previsioni, contenuti e strategie. Infine, i piani operativi triennali (POT), soggetti a revisione annuale, illustrano le strategie di sviluppo per le attività portuali e logistiche. Sul rapporto tra i PRP e i piani operativi triennali cfr. M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*, cit., 92, secondo cui la destinazione funzionale delle aree indicata nel piano regolatore portuale dovrebbe conformarsi alle strategie di sviluppo enunciate nel POT.

degli impegni assunti con il programma di attività. Questo ruolo attivo che l'impresa terminalista assume nell'efficiente funzionamento delle attività portuali e nell'evoluzione dello scalo, dal notevole peso specifico, impone all'amministrazione di prestare particolare attenzione tanto nella fase della selezione del concessionario, quanto nella successiva conduzione del rapporto concessorio.

Nello scegliere l'operatore a cui affidare gli spazi portuali, l'autorità è chiamata ad accertarsi che l'aspirante terminalista sia effettivamente in grado con i mezzi, le attrezzature e l'organico dichiarati di assicurare un efficiente e completo ciclo di operazioni portuali, e che disponga delle risorse che gli consentano una puntuale e corretta esecuzione degli impegni previsti nel programma di attività. Inoltre, in sede di selezione dovrà verificarsi la coerenza degli obiettivi di sviluppo posti dall'imprenditore con gli indirizzi contenuti nella pianificazione locale e in quella nazionale di settore.

Nella fase successiva, in costanza del rapporto concessorio, l'autorità concedente deve vigilare costantemente sull'esercizio dell'attività dell'impresa terminalista, sincerandosi che questa conservi i requisiti, presti in modo regolare il ciclo delle operazioni portuali, e realizzi tempestivamente e correttamente gli obiettivi e gli investimenti prefissati nel programma. Un controllo effettivo assicura che la gestione della concessione delle aree e banchine sia proficua, permettendo all'autorità pubblica, qualora rilevasse degli inadempimenti o dei ritardi da parte dell'operatore, di attivare i rimedi sanzionatori di cui dispone, tra cui, quale *extrema ratio*, la decadenza dalla concessione (24).

Da queste premesse si comprende facilmente quale importanza assuma la procedura di scelta del concessionario per l'Autorità di Sistema portuale, poiché questa costituisce il mezzo attraverso il quale si pongono a confronto i diversi progetti imprenditoriali, selezionando quel-

---

(24) Nel definire il rapporto concessorio il soggetto pubblico potrebbe prevedere un sistema di sanzioni intermedie, come ad esempio la previsione di penali, che consenta così di graduare la risposta dell'amministrazione all'inadempimento degli obblighi derivanti dalla concessione. Cfr. S. M. CARBONE, F. MUNARI, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit., 218. Si veda, inoltre, il parere dell'AGCM del 22 marzo 2021, AS 1730, rispetto alle proposte di riforma da inserire nella legge annuale per il mercato e la concorrenza, dove sosteneva la necessità di rafforzare lo strumento della revoca delle concessioni ove non fossero rispettate le condizioni convenute «al fine di stimolare l'efficienza dei concessionari e incrementare la contendibilità dei beni».

lo che appare maggiormente rispondente all'interesse pubblico all'efficienza e allo sviluppo del porto.

4. *Il ritardo nell'attuazione dell'art. 18* – Rispetto alla scelta del concessionario, l'art. 18 della l. n. 84/1994 nella sua formulazione originaria statuiva che l'affidamento delle concessioni di aree e banchine portuali sarebbe seguito ad «idonee forme di pubblicità». La concreta definizione di tale pubblicità era rimessa al già citato decreto ministeriale, che avrebbe dovuto altresì conformare la disciplina delle concessioni portuali al diritto comunitario, oltre a definirne ulteriori aspetti, quali la durata e i canoni concessori minimi.

Com'è noto, per quasi trent'anni il Ministero non vi ha provveduto, creando così una lacuna normativa rispetto alle modalità del rilascio delle concessioni di aree e banchine portuali. Apparentemente, l'incompleta attuazione dell'art. 18 avrebbe comportato, ai sensi dell'art. 20, quarto comma, della l. n. 84/1994 <sup>(25)</sup> la persistente applicazione alle concessioni portuali della disciplina generale del codice della navigazione, che delinea una procedura fondata su un'istanza di parte.

Tale procedimento prevede una primordiale forma di pubblicità, costituita dall'affissione dell'istanza sull'albo pretorio del Comune, funzionale a consentire agli interessati di presentare eventuali osservazioni o domande concorrenti (cosiddetto «avviso ad *opponendum*»), riservata alle iniziative ritenute più significative. Ove pervengano più domande concorrenti, l'art. 37 c. nav. delinea un criterio di selezione del concessionario, disponendo che sia preferito l'istante che abbia proposto l'uso più proficuo del bene, ritenuto maggiormente rispondente al pubblico interesse.

Tuttavia, la procedura appena descritta deve necessariamente confrontarsi con i principi di derivazione europea di parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza, che trovano applicazione anche alle concessioni portuali. Nella giurisprudenza europea, infatti, un'interpretazione ormai consolidata ha esteso la portata di tali principi, fondati sui Trattati, riconoscendone l'applicazione al di fuori dell'ambito delle direttive comunitarie sugli appalti e sulle concessioni. Questo ha spinto la Corte di giustizia a imporre il ricorso ad una procedura competi-

---

<sup>(25)</sup> «Fino all'entrata in vigore delle norme attuative della presente legge, continuano ad applicarsi le disposizioni previgenti in materia».

va, ispirata ai principi di trasparenza e non discriminazione, anche per l'affidamento dei contratti esclusi dalla normativa europea, tra i quali rientrano le concessioni dei beni del demanio marittimo <sup>(26)</sup>.

Peraltro, la stessa Commissione europea <sup>(27)</sup> con una comunicazione dei primi anni duemila ha espressamente esteso anche alle concessioni portuali l'applicazione delle norme e dei principi dei Trattati, ponendo in capo alle amministrazioni un obbligo di trasparenza, che implica un'adeguata pubblicità dell'iniziativa, l'esperimento di una procedura equa e non discriminatoria e, infine, la possibilità per gli interessati di proporre un ricorso avverso il provvedimento finale. Si è chiarito così che anche per l'affidamento ad un privato di un'area portuale per la movimentazione delle merci è richiesta una procedura trasparente, che preveda un grado di pubblicità tale da garantire un'effettiva concorrenza e, al contempo, consenta un controllo dell'imparzialità delle procedure di aggiudicazione.

Nel 2017, inoltre, il legislatore europeo ha adottato un regolamento in materia di servizi portuali <sup>(28)</sup>, dove nelle premesse, pur lasciando

---

<sup>(26)</sup> C. giust. CE 7 dicembre 2000, causa C-324/98, *Telaustria*, che estende i principi fondamentali del Trattato anche ai contratti esclusi, con particolare riferimento al principio di non discriminazione in base alla nazionalità, a garanzia del quale grava per l'amministrazione un obbligo di trasparenza. In tema di concessioni aeroportuali si segnala la sentenza C. giust. UE 13 luglio 2017, causa C-701/15, *Malpensa logistica*, con la quale il giudice europeo ha sancito la necessità che l'affidamento degli spazi alle imprese avvenga «in base a norme e criteri pertinenti, obiettivi, trasparenti e non discriminatori, senza che, tuttavia, per l'ente in parola sussista l'obbligo di procedere all'organizzazione di una previa procedura di gara». I dettami della Corte sono stati recepiti dal Consiglio di Stato, sez. VI, con la sentenza del 26 giugno 2009 n. 5765, che in applicazione dei principi comunitari ha affermato l'obbligo di esperire una procedura ad evidenza pubblica anche per la concessione di beni demaniali marittimi. Sul punto si veda anche la circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 4 febbraio 2010, che sulla base dei principi comunitari sosteneva che rispetto alla scelta del terminalista fosse «d'uopo esperire una ampia procedura ad evidenza pubblica per giungere all'individuazione del concessionario adeguatamente pubblicizzata». In dottrina cfr. G. ACQUARONE, *Le attività di promozione, programmazione e regolazione delle autorità portuali*, cit., 749 che riconosce un'efficacia *self executing* ai principi discendenti dal Trattato europeo.

<sup>(27)</sup> Comunicazione della Commissione Europea del 18 ottobre 2007 n. 616 «Comunicazione su una politica europea dei porti».

<sup>(28)</sup> Reg. 2017/235/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 febbraio 2017 «che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti». Da notare che la definizione di servizi portuali fornita dal legislatore europeo non corrisponde alla definizione del D.M. 132/2001, in quanto comprende al suo interno il rifornimento di carburante, la movimentazione merci, l'ormeggio, i servizi passeggeri, la raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del

impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri, dispone che, qualora sia richiesta la conformità a requisiti minimi, il diritto a prestare i servizi portuali debba essere concesso all'esito di una procedura trasparente, obiettiva, proporzionata, oggetto di adeguata pubblicità e che consenta al prestatore di iniziare la fornitura di tali servizi nei tempi previsti.

Dall'applicazione dei citati principi comunitari sono emerse tre questioni con riferimento alla procedura delineata dal combinato disposto degli articoli 37 c. nav. e 18 reg. nav. mar.

Il primo elemento che si rileva, seguendo lo sviluppo cronologico della procedura, riguarda la possibilità che questa prenda avvio su istanza di parte, ossia che sia l'operatore, presentando un'istanza per il rilascio della concessione portuale, a dare l'impulso per l'apertura del confronto competitivo.

Su questo profilo si è soffermato il Consiglio di Stato nel 2016 nel parere sullo schema di regolamento ministeriale attuativo dell'art. 18, censurando la scelta del Ministero di ripercorrere la procedura dell'avviso *ad opponendum*, che consente ai terzi solamente di presentare osservazioni o domande concorrenti, in quanto ormai ritenuto uno schema superato, stante la necessità «pregnante ed ineludibile» di applicare i principi «di matrice europea di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità» (29).

Nella previsione dell'avvio della procedura su istanza del privato si ravvisava, peraltro, una sostanziale elusione del sistema di programma-

---

carico, il pilotaggio e i servizi di rimorchio. Anche la dottrina ha coniato una macro categoria di servizi portuali *lato sensu*, che racchiude le operazioni portuali, i servizi portuali in senso stretto, i servizi di interesse generale e i servizi tecnico-nautici. Cfr. A. GIARDINI, *I porti e i servizi portuali* in S. ZUNARELLI (a cura di), *Il diritto del mercato del trasporto*, I ed., Padova, 2008, 308; M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*, cit., 108.

(29) C. St., sezione consultiva per atti normativi, parere del 27 giugno 2016 n. 1505, che segue il parere interlocutorio del 7 aprile 2016, dove rispetto al regolamento ministeriale proposto si osservava «Si ripercorre, dunque, uno schema ormai obsoleto e risalente [...] ideato per altri scopi e finalità (legato com'era alla gestione del bene) e di certo non più confacente alle esigenze di mercato del settore e del mondo produttivo, quale appunto il c.d. avviso *ad opponendum*, ovvero una forma di pubblicità nata per innescare essenzialmente opposizioni, dunque per contrastare e contrapporsi ad istanze altrui e non per avanzare proposte sulla base di un programma strategico condiviso». In senso conforme il TAR del Friuli-Venezia Giulia, 5 luglio 2017 n. 235, in *Dir. mar.* 2017, 966. In dottrina M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*, cit., 121, pongono alla base dell'affidamento in concessione delle banchine un atto di programmatico di sviluppo del porto, dovendosi ritenere l'iniziativa sostanzialmente riservata all'Autorità portuale.

zione e pianificazione delineato dal d.lgs. 169/2016, in quanto in tale ipotesi la valutazione strategica della proposta imprenditoriale si sarebbe ridotta ad una verifica successiva di coerenza, per le sole concessioni di lunga durata, con il piano nazionale <sup>(30)</sup>. Pertanto, si affermava la necessità che si ponesse a monte dell'affidamento in concessione degli spazi portuali una valutazione strategica della singola realtà portuale rispetto alla pianificazione locale e nazionale di settore, che sarebbe poi dovuta sfociare nella pubblicazione di un bando, recante i criteri prefissati per individuare l'utilizzo più proficuo del bene, ed in una «seppur peculiare» procedura di gara ad evidenza pubblica, in applicazione dei principi comunitari.

L'interpretazione appena proposta è stata criticata dalla dottrina, che ha opportunamente sottolineato come anche nella procedura avviata su istanza di parte sussista una connessione tra l'interesse pubblico, individuato nella pianificazione strategica portuale, e il progetto imprenditoriale. Infatti, il piano a monte funge da guida per l'elaborazione delle iniziative dei privati, con la conseguenza che se da un lato le imprese aspiranti terminaliste potranno elaborare programmi che valorizzino gli indirizzi delle Autorità per le singole aree portuali, dall'altro sarà facoltà per queste ultime valutare la coerenza dell'istanza, potendo in caso di esito negativo dichiararla inammissibile <sup>(31)</sup>.

Significativo poi che lo stesso Consiglio di Stato con successive

---

<sup>(30)</sup> Si tratta del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica, adottato con DPCM il 26 agosto 2015 in attuazione dell'art. 29, primo comma, della l. 11 novembre 2014 n. 164, di conversione del d.l. 11 settembre 2014 n. 133, e avente la funzione «di migliorare la competitività del sistema portuale e logistico, di agevolare la crescita dei traffici delle merci e delle persone e la promozione dell'intermodalità nel traffico merci, anche in relazione alla razionalizzazione, al riassetto e all'accorpamento delle Autorità Portuali esistenti».

<sup>(31)</sup> Difendono l'avvio della procedura su istanza di parte D. MARESCA, *Libera prestazione dei servizi resi dai concessionari delle aree portuali*, cit., 305; F. MUNARI, *La scelta dei concessionari dei servizi e delle attività portuali alla luce di una sentenza «luci ed ombre» della Corte dei conti*, in *Dir. mar.* 2013, 627; M. GRIMALDI, *La adeguata pubblicizzazione della domanda di concessione di aree e banchine quale strumento funzionale alla valorizzazione dei piani regolatori di sistema portuale*, in *Dir. mar.* 2018, 967; S.M. CARBONE, F. MUNARI, *I porti italiani e l'Europa*, cit., 159; F. DE BARI, *L'istanza del privato nella concessione portuale: criticità concorrenziali e scelte di pianificazione portuale*, in <https://www.ildirittoamministrativo.it>, 23 dicembre 2020; A. BERGAMINO, *Il modello procedimentale a istanza di parte previsto ex lege per l'assentimento a privati di concessioni del demanio portuale e la sua compatibilità con i principi di trasparenza, imparzialità e non discriminazione di derivazione europea*, in *Dir. mar.* 2020, 239.

pronunce abbia rivisto la sua posizione, non riprendendo più quanto affermato nel parere del 2016. Il giudice amministrativo ha ritenuto, infatti, che fossero rispettati i principi comunitari in presenza di un efficace meccanismo pubblicitario delle concessioni in scadenza, volto stimolare un confronto concorrenziale, e della previsione in capo all'autorità concedente di un accresciuto onere istruttorio nel corso del procedimento e motivazionale nel provvedimento finale, da cui emergano le ragioni fondanti la scelta del concessionario. Si è così negato che il rispetto dei principi UE implicasse necessariamente il ricorso alle formalità proprie dell'evidenza pubblica, ossia ad una gara fondata sulla pubblicazione di un bando, allineandosi a quanto affermato dalla giurisprudenza comunitaria <sup>(32)</sup>.

La seconda questione attiene invece all'esigenza di una pubblicità effettiva dell'avvio della procedura di rilascio della concessione, che consenta ai potenziali concorrenti, italiani o esteri, di venirne a conoscenza e di valutare il proprio interesse a parteciparvi. L'art. 18 del reg. nav. mar., pur prevedendo una forma di pubblicazione per la domanda di rilascio della concessione demaniale, non soddisfa il principio di pubblicità.

Innanzitutto, la disposizione limita la pubblicazione alle sole «concessioni di particolare importanza per l'entità e lo scopo», subordinando così la pubblicità della procedura alla preventiva valutazione da parte dell'Autorità concedente, ampiamente discrezionale, circa l'importanza della concessione richiesta.

L'aspetto più critico, tuttavia, è rappresentato dalla modalità di pubblicazione, che l'articolo individua nell'affissione sull'albo pretorio del Comune dove si trova il bene demaniale e che appare inadeguata ad assicurare l'effettiva conoscenza dell'istanza da parte di quanti siano potenzialmente interessati, stante la dimensione territoriale ridotta. È incontrovertibile che la sola pubblicazione nell'albo pretorio comunale, volendo mutuare l'espressione utilizzata dal TAR Friuli-Venezia Giulia, rappresenti un mero «simulacro formale» di pubblicità, in quanto non consente l'effettiva conoscenza da parte degli operatori del settore dell'avvio della procedura di assegnazione del demanio portuale e, di conseguenza, preclude loro di prendervi parte, limitando di fatto la con-

---

<sup>(32)</sup> C. St., sez. V, 16 febbraio 2017 n. 688; C. St., sez. V, ord. 18 gennaio 2018 n. 147. In senso conforme anche TAR Toscana 12 novembre 2018, n.1475, in *Dir. mar.* 2020, 238.

correnza in sede rilascio della concessione <sup>(33)</sup>.

Ne derivava che, affinché fosse assicurata un'effettiva competizione, alla pubblicazione sull'albo pretorio avrebbero dovuto accompagnarsi quali correttivi delle ulteriori forme di pubblicità a livello nazionale e, quantomeno per le concessioni di maggior durata, a livello comunitario, che permettessero la conoscibilità dell'avvio della procedura alle imprese interessate.

Il terzo e ultimo profilo si riferisce all'attività di selezione e valutazione delle domande concorrenti di concessione. L'art. 37 c. nav., come già anticipato, fornisce un unico criterio di scelta del concessionario, in forza del quale è preferita la domanda che offre maggiori garanzie di un proficuo utilizzo della concessione e propone un uso del bene che, a giudizio dell'Amministrazione, appare più rispondente all'interesse pubblico.

Preliminarmente, ci si domanda se un simile criterio possa concretamente applicarsi alla fattispecie della concessione di aree e banchine, poiché lo stesso art. 18 della legge 84/1994 definisce l'uso di tali spazi, che sono destinati all'esercizio delle operazioni portuali dagli atti di pianificazione dello scalo: pertanto, un'eventuale domanda di concessione avente per oggetto un'attività diversa dalle operazioni portuali sarebbe pacificamente inammissibile <sup>(34)</sup>.

Quanto al contenuto della disposizione, la problematica consiste nell'estrema genericità del criterio proposto, la cui formulazione lascia un'ampissima discrezionalità <sup>(35)</sup> all'autorità concedente in sede di va-

---

<sup>(33)</sup> TAR Friuli-Venezia Giulia 2017 n. 235, *cit.* L'Autorità di Sistema Portuale di Trieste aveva pubblicato una domanda per il rilascio di una concessione della durata di sessant'anni solo sull'albo pretorio del piccolo comune di Muggia, che, trattandosi di uno spazio pubblicitario insolito per le concessioni demaniali, solo in apparenza rispettava il principio di pubblicità.

<sup>(34)</sup> Il criterio della maggior rispondenza all'interesse pubblico con riferimento allo sfruttamento del terminale si identifica nelle maggiori garanzie del proficuo utilizzo dello stesso in termini gestione efficiente e imparziale del terminal e di produzione di traffici. Si veda sul punto M. MARESCA, *La regolazione dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, *cit.*, 81; D. MARESCA, *Libera prestazione dei servizi resi dai concessionari delle aree portuali*, *cit.*, 307. Quanto al proficuo utilizzo del bene, questo è stato individuato nel valore economico della concessione, da valutarsi con riferimento al beneficio economico per il privato dallo sfruttamento del bene e all'effettiva utilità da esso prodotta. Cfr. G. BALOCCO, *La concessione demaniale marittima tra diritto interno e principi comunitari* in *Giur. It.* 2011, 2, 450.

<sup>(35)</sup> C. INGRATOCCI, *La concessione di aree e banchine*, *cit.*, 1003 critica il ricorso all'avviso *ad opponendum* in quanto tale procedura «garantisce la pubblicità e visibilità dell'a-

lutazione e comparazione delle istanze, con il rischio di esporre il mercato delle operazioni a fenomeni corruttivi <sup>(36)</sup>.

Mancano, infatti, nel codice della navigazione dei criteri puntuali, di carattere tecnico e finanziario, che consentano di guidare e vincolare l'amministrazione nell'esame e nel confronto delle domande pervenute, assicurando così la trasparenza e l'imparzialità della valutazione ed eliminando il rischio di distorsioni della concorrenza. I criteri, inoltre, se pubblicati e resi noti *ex ante* alle imprese interessate, costituirebbero anche per i privati un ulteriore supporto nella predisposizione dei programmi di attività, poiché consentirebbero loro di individuare in modo ancora più puntuale i traffici, gli investimenti e, in generale, gli obiettivi da proporre all'Autorità di Sistema portuale che maggiormente soddisfano l'interesse pubblico <sup>(37)</sup>.

---

zione amministrativa ma non si limita minimamente la discrezionalità dell'ente pubblico, stante l'assenza di un bando e la mancata predeterminazione di criteri di selezione delle domande». Critico anche M. MARESCA, *La regolazione dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, cit., 81, che riteneva inadeguata la procedura del codice della navigazione e sosteneva la necessità di una procedura pubblica, dove la valutazione delle domande concorrenti sarebbe stata fondata su criteri predeterminati per designare l'operatore più idoneo a soddisfare le esigenze pubblicistiche. In giurisprudenza la mancata limitazione della discrezionalità dell'autorità concedente venne rilevata anche dal Consiglio di Stato nel già citato parere 26 giugno 2016 n.1505. Si esprime in senso opposto, invece, G. ACQUARONE, *Le attività di promozione, programmazione e regolazione delle autorità portuali*, cit., 744, che sostiene che il confronto comparativo tra i programmi operativi dovesse essere condotto «con ampia discrezionalità, non potendosi determinare a priori criteri di dettaglio, che cristallizzerebbero valutazioni per la loro natura connesse a quei contingenti indirizzi di sviluppo riservati all'Autorità portuale».

<sup>(36)</sup> L'ANAC all'interno dell'aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione del 2017, approvato con delibera n. 1208 del 22 novembre 2017, nell'esaminare le aree di rischio corruttivo legate alle Autorità di Sistema aveva rilevato quale criticità la mancata adozione del decreto, sostenendo che questa avrebbe potuto aggravare i rischi. Pertanto, riteneva necessaria l'integrazione della disciplina vigente coi principi di derivazione comunitaria (economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica), auspicando, inoltre, che i dettami del codice dei contratti fossero assunti quali parametro dalle autorità portuali.

<sup>(37)</sup> L'AGCM in diverse occasioni aveva affermato che il criterio generale dell'art. 37 c. nav dovesse essere specificato rispetto al singolo caso concreto dall'Autorità concedente, tenuta «prima di avviare il procedimento di comparazione» a «stabilire e rendere noti i criteri tecnici ed economici (con indicazione del relativo punteggio) di aggiudicazione sulla cui base procedere alla valutazione ai sensi dell'art. 37 del Codice della Navigazione, assegnando alle parti un termine congruo per il deposito di tutta la documentazione ai sensi dell'art. 18 della legge n. 84/94» Parere S2809 del 24 novembre 2017 sul rilascio di una concessione marittima nel porto di Livorno per *Multipurpose*. In senso conforme si

Nell'attesa del decreto, per far fronte alla mancata definizione della procedura di cui all'art. 18, molte Autorità di Sistema hanno adottato dei regolamenti per le aree soggette alla loro amministrazione, mentre si sono registrati a livello nazionale alcuni interventi piuttosto infelici che, sebbene mossi dal lodevole intento di porre rimedio alla lacuna, hanno sortito l'effetto contrario, aumentando l'incertezza riguardo la disciplina da applicare <sup>(38)</sup>.

Nel 2018 è intervenuta l'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) nell'esercizio delle competenze attribuitele in materia con una delibera che definisce una serie di criteri volti ad assicurare l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali <sup>(39)</sup>.

Ai fini della scelta dell'operatore terminalista la regolazione ART descriveva una procedura di selezione a evidenza pubblica, che prendeva avvio anche su istanza di parte e prevedeva la pubblicazione di un avviso, di cui era definito il contenuto minimo, secondo modalità che garantissero un'effettiva e ampia conoscibilità dello stesso per gli operatori interessati. Quanto alla valutazione comparativa delle domande concorrenti, si sarebbero applicati appositi criteri di selezione, indicati nell'avviso, ciascuno con la relativa ponderazione, che valorizzassero il piano di investimenti, le tempistiche per la realizzazione degli investimenti, gli obiettivi da conseguire e la capacità di fornire un ciclo completo di operazioni.

Questo intervento, come osservato da parte della dottrina <sup>(40)</sup>, sem-

---

veda anche, *ex multis*, segnalazione AS1114 del 11 febbraio 2014 sul regime concessorio presente nel porto di Livorno; segnalazione AS1550 del 20 dicembre 2018 «Concessioni e criticità concorrenziali».

<sup>(38)</sup> È stato osservato, infatti, che i due provvedimenti parevano per alcuni aspetti in contraddizione: a titolo di esempio, se la circolare ministeriale si riferiva alla domanda tecnico progettuale di cui all'art. 18 e, quindi, alla procedura avviata su istanza di parte, la delibera ART ammetteva tanto l'iniziativa dell'operatore privato quando l'avvio d'ufficio del procedimento. Cfr. P. SPIRITO, *Concessioni demaniali, c'è un controllore di troppo*, *www.portnews.it*, 3 ottobre 2018.

<sup>(39)</sup> Allegato A «Metodologie e criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali. Prime misure di regolazione» della Delibera ART del 30 maggio 2018 n. 57, adottata ai sensi dell'art. l'articolo 37, comma secondo, lett. a), del d.lg. 6 dicembre 2011 n. 201. Tali criteri secondo la delibera non avrebbero trovato applicazione alle concessioni che avessero previsto la realizzazione di infrastrutture portuali in quanto, costituendo concessioni di lavori, sarebbero state regolate dal Codice dei contratti pubblici.

<sup>(40)</sup> P. BRAMBILLA, *La riforma delle concessioni portuali tra PNRR e DDL concorrenza 2021*, in *www.federalismi.it*, 10, nega che l'ART potesse sostituirsi al Ministero nell'esercizio del potere regolatorio in materia di concessioni portuali, potendosi limitare solo a

bra aver travalicato i limiti delle competenze attribuite all'ART, circoscritte dal legislatore alla sola rilevazione di situazioni di abuso, non potendosi spingere fino a sostituirsi al Ministero. Inoltre, non avendo carattere cogente per le AdSP <sup>(41)</sup>, tale provvedimento risultava inadeguato a risolvere la problematica e a colmare la lacuna normativa.

Nello stesso anno intervenne sulle concessioni portuali una circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, dove si chiariva che l'art. 37 c. nav. costituisse un «criterio guida», il quale per poter essere applicato necessitava di ulteriori specificazioni in relazione alla fattispecie concreta. Sulla base di questa premessa, il Ministero forniva un elenco di criteri «oggettivi adeguati e puntuali da portare a conoscenza degli interessati prima della presentazione della domanda tecnico progettuale» prevista dall'art. 18 e che avrebbero dovuto guidare l'istruttoria delle domande concorrenti. L'attribuzione di un punteggio a ciascun criterio sarebbe stato poi compito dell'Autorità di Sistema <sup>(42)</sup>, che avrebbe potuto individuare ulteriori criteri, trattandosi di un'elen-

---

rilevare eventuali situazioni di abuso rispetto ai profili di sua competenza. Inoltre, se per alcuni aspetti l'autore considerava la delibera ridondante, per altri riteneva che le soluzioni proposte, ad esempio in tema di requisiti morali, avessero comportato un'usurpazione delle funzioni del Parlamento e del Ministero. L'iniziativa dell'ART fu invece salutata positivamente dall'AGCM, che nelle osservazioni del 19 marzo 2018 ritenne che le disposizioni procedurali introdotte avrebbero reso «le attività di concessione di aree e banchine portuali e di autorizzazione allo svolgimento delle operazioni e dei servizi portuali il più possibile trasparenti ed esenti da profili discriminatori».

<sup>(41)</sup> Cfr. S.M. CARBONE-F. MUNARI, *I porti italiani e l'Europa*, cit., 156. I criteri della delibera ART devono essere necessariamente intesi come flessibili, in quanto «sul demanio è il concessionario che sviluppa il proprio piano di impresa e progetto, in una logica *bottom up*, laddove qualsiasi criterio regolatorio *top down* rischia di ingessare ulteriormente la necessaria flessibilità imprenditoriale che deve caratterizzare un settore esposto alla concorrenza internazionale e a evoluzioni economiche».

<sup>(42)</sup> Circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 5 febbraio 2018, n. 3087. I criteri erano i seguenti: a) il grado di coerenza con le indicazioni del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica ("PSNPL"), approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 agosto 2015, e degli altri strumenti di programmazione nazionale di settore vigenti; b) la capacità di assicurare le più ampie condizioni di accesso al terminal per gli utenti e gli operatori interessati; c.) la natura e la rilevanza degli investimenti infrastrutturali e sovrastrutturali; d.) gli obiettivi di traffico e di sviluppo; e.) il piano occupazionale; f.) la capacità di assicurare adeguata continuità operativa del porto; g.) la sostenibilità a livello ambientale del progetto proposto nonché il livello di innovazione tecnologica e partenariato industriale con università e centri di ricerca. Critico P. BRAMBILLA, *La riforma delle concessioni portuali tra PNRR e DDL concorrenza 2021*, cit., 12, che ne lamenta l'eccessiva genericità e sostiene che alcuni di essi sembrano sovrapporsi ai parametri forniti dall'art. 18 della l. n. 84/1994.

cazione esemplificativa.

Anche questo intervento, che ha il merito di aver riconosciuto l'eccessiva genericità del criterio dettato dall'art. 37 c. nav. e la conseguente necessità di una sua specificazione, si presta a delle critiche. Il Ministero, infatti, anziché procedere con l'adozione dell'atteso decreto ministeriale, scelse di tamponare la lacuna attraverso lo strumento della circolare, dalla scarsa portata cogente. Peraltro, la circolare si limitava a intervenire su un ambito circoscritto, ossia sui soli criteri da osservare in sede di comparazione delle domande concorrenti, con la conseguenza che tale intervento presentava una portata molto ridotta rispetto alla disciplina affidata al decreto ministeriale dell'art. 18.

In conclusione, prima degli interventi risolutivi del 2022 il quadro normativo relativo alla procedura di affidamento delle concessioni delle aree portuali appariva incerto a causa della perdurante mancata attuazione dell'art. 18 della l. n. 84/1994, della necessità di conformare lo schema del codice della navigazione ai principi comunitari e, da ultimo, degli infruttuosi interventi dell'ART e del Ministero.

5. *La procedura di selezione del concessionario* – Come anticipato nel primo paragrafo, nel 2022 si sono registrati due interventi a distanza di pochi mesi, grazie ai quali il vuoto normativo è stato finalmente colmato.

Procedendo secondo l'ordine, con la legge per la concorrenza e il mercato del 2021 si è mosso un passo fondamentale verso la soluzione della problematica, poiché con essa è stata delineata nei suoi tratti essenziali la procedura per il rilascio delle concessioni portuali, ridefinendo in modo coerente il contenuto del decreto ministeriale attuativo<sup>(43)</sup>. L'aspetto lessicale merita di essere sottolineato, con il passaggio dal generico riferimento ad «idonee forme di pubblicità» all'espressa previsione della necessità di individuare il concessionario attraverso «proce-

---

(43) Il nuovo art. 18 affida al decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (oggi Ministro delle infrastrutture e dei trasporti), da adottarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la definizione di criteri per «a) l'assegnazione delle concessioni; b) l'individuazione della durata delle concessioni; c) l'esercizio dei poteri di vigilanza e controllo da parte delle autorità concedenti; d) le modalità di rinnovo e le modalità di trasferimento degli impianti al nuovo concessionario al termine della concessione; e) l'individuazione dei limiti dei canoni a carico dei concessionari; f) l'individuazione delle modalità volte a garantire il rispetto del principio di concorrenza nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale, individuati ai sensi dell'articolo 4».

dure ad evidenza pubblica».

Il «nuovo» primo comma dell'art. 18 descrive sommariamente la procedura, avviata anche su istanza di parte, che vede quale passaggio obbligato, in attuazione del principio di pubblicità, la pubblicazione di un avviso recante l'indicazione dei requisiti soggettivi di partecipazione, dei criteri di selezione delle domande, della durata massima della concessione nonché delle informazioni relative al trattamento di fine concessione. Viene fissato, inoltre, per gli operatori interessati un termine non inferiore ai trenta giorni dall'avviso per la presentazione delle offerte.

Il legislatore già nel comma appena descritto ha compiuto una prima scelta significativa, riconoscendo la possibilità che la procedura prenda avvio anche su iniziativa del privato e, di conseguenza, superando così definitivamente l'infelice soluzione interpretativa che il Consiglio di Stato aveva proposto nel 2016, peraltro non più richiamata dallo stesso giudice amministrativo in sede di esame dello schema di regolamento (44).

Il tanto atteso decreto è stato infine adottato gli ultimi giorni del 2022, per essere poi precisato con le successive Linee guida. Le disposizioni che vengono in rilievo con riferimento all'oggetto della trattazione sono gli artt. 2, 3 e 4, che definiscono rispettivamente la procedura, i requisiti soggettivi e le modalità di pubblicazione dei bandi e degli avvisi.

Dalla lettura degli articoli citati emerge una serie di elementi interessanti.

Il primo aspetto che si evidenzia è la stretta connessione tra il rilascio del provvedimento concessorio e l'attività di pianificazione strategica portuale tanto locale quanto nazionale. *Condicio sine qua non* per l'avvio della procedura su istanza di parte, infatti, è la coerenza del programma di attività presentato dall'aspirante con le previsioni del piano regolatore portuale e con la pianificazione strategica nazionale del set-

---

(44) Il Consiglio di Stato nel parere della sezione consultiva per gli atti normativi del 31 ottobre 2022 n.1740 sullo schema di regolamento, infatti, non ha censurato l'iniziativa di parte, limitandosi ad invitare il Ministero delle infrastrutture a chiarire che la mancata coerenza dell'istanza con la pianificazione locale e nazionale avrebbe impedito l'avvio della procedura selettiva. Sul punto le Linee guida prescrivono all'ente gestore del porto di rendere disponibili le informazioni circa le caratteristiche delle aree e i riferimenti ai documenti di programmazione strategica dell'area portuale per consentire agli operatori la stesura di un programma di investimenti e di attività coerente con tale programmazione.

tore (45). L'eventuale esito negativo dell'accertamento, affidato all'autorità concedente e, per le concessioni di durata maggiore, al Ministero delle Infrastrutture (46), rende l'istanza presentata inammissibile e impedisce il proseguimento dell'iter.

In ogni caso, onde assicurare la continuità dell'utilizzo degli spazi portuali, le procedure dovranno avere inizio almeno 12 mesi prima della naturale scadenza del rapporto concessorio, a prescindere dalla presentazione di istanze di rinnovo da parte del concessionario uscente.

L'avvio della procedura competitiva avviene con la pubblicazione di un avviso, ove sia pervenuta un'istanza di parte, o di un bando (47), qualora invece sia la stessa Amministrazione ad iniziare d'ufficio il procedimento, pubblicati nelle forme di cui all'art. 4 «ai sensi e agli effetti di cui all'articolo 18 del regolamento della navigazione marittima». L'inciso scelto sembra qualificare questa pubblicità come un «avviso *ad opponendum*», con il risultato che, almeno in astratto, si potrebbe ammettere che nel termine concesso pervengano, oltre a domande concorrenti, anche delle osservazioni sull'istanza presentata. Peraltro, desta perplessità la scelta di rinviare all'art. 18 del regolamento, che espresamente si riferisce alla presentazione di una domanda di parte, anche per la pubblicazione del bando, essendo in tal caso la procedura avviata su impulso della stessa AdSP.

Rispetto ai limiti palesati dall'art. 18 reg. nav. mar., il decreto introduce un nuovo sistema di pubblicità (48) che, prevedendo la pubblica-

---

(45) Allo stato attuale la pianificazione strategica nazionale del settore portuale è costituita dal Piano del mare, previsto dall'art. 12, comma terzo, del d.l. 11 novembre 2022 n. 173 e approvato dal Comitato interministeriale per le politiche del mare il 31 luglio 2023, che definisce gli indirizzi strategici per la valorizzazione delle vie del mare e lo sviluppo del sistema portuale e costituisce il riferimento per gli strumenti di pianificazione di settore, e dal già citato Piano strategico nazionale della portualità e della logistica del 2015.

(46) Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti entro venti giorni dal ricevimento della richiesta rilascia un parere attestante la coerenza delle istanze per il rilascio di concessioni di durata superiore ai quarant'anni con gli strumenti di pianificazione strategica di settore.

(47) Il bando e l'avviso contengono le stesse informazioni, come individuate dall'art. 2, terzo comma, del decreto. Nell'avviso, inoltre, l'Autorità di Sistema dovrà riportare l'avvenuta presentazione dell'istanza per il rilascio della concessione.

(48) I bandi e gli avvisi sono pubblicati sui siti internet dell'autorità concedente e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nell'albo del Comune dove si trovano i beni demaniali e, qualora si tratti di concessioni ultradecennali, nella Gazzetta Ufficiale

zione anche a livello comunitario dei bandi e avvisi per l'affidamento delle concessioni di maggior durata, assicura un'effettiva conoscenza della procedura da parte delle imprese potenzialmente interessate.

La partecipazione alla procedura è consentita agli operatori che siano titolari dell'autorizzazione a prestare operazioni portuali all'interno dello scalo o, in alternativa, che abbiano contestualmente richiesto il rilascio del provvedimento autorizzativo <sup>(49)</sup>. L'impresa istante deve soddisfare i requisiti di capacità tecnica, professionale, organizzativa ed economico-finanziaria «attinenti e proporzionati all'oggetto della concessione», indicati nel bando o nell'avviso: si conferma così che per l'aspirante terminalista non è sufficiente possedere i soli requisiti per il rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 16, dovendo questi risultare adeguatamente qualificato per lo svolgimento dell'intero ciclo operativo e per la realizzazione degli impegni che s'assume col programma di attività.

Quanto alla qualificazione delle imprese concorrenti, degna di nota è la scelta del decreto ministeriale di rinviare a due disposizioni del Codice dei contratti pubblici allora vigente, che disciplinavano le cause di esclusione e i requisiti di partecipazione alle procedure di gara. Si tratta di un'impostazione che le Linee Guida, successive all'introduzione del d.lgs. 36/2023, hanno confermato, richiamando ai fini della verifica dei requisiti, per quanto compatibile, la corrispondente disciplina contenuta agli art. 94, 95 e 100 del nuovo Codice dei contratti.

Le concessioni di aree e banchine previste dall'art. 18 della l. n. 84/1994 costituiscono un'ipotesi di concessione in godimento di un bene pubblico per lo svolgimento delle attività portuali e non rientrano nella categoria delle concessioni di lavori o servizi come definita dal diritto comunitario e nazionale dei contratti pubblici <sup>(50)</sup>. Pertanto, è

---

dell'Unione europea. Le Autorità di Sistema hanno comunque facoltà, secondo il decreto, di adottare ulteriori forme di pubblicità.

<sup>(49)</sup> In dottrina si era osservato che avrebbe costituito un trattamento discriminatorio l'imposizione del preventivo conseguimento dell'autorizzazione ai fini della partecipazione alle procedure per l'affidamento in concessione degli spazi portuali. Cfr. D. MARESCA, *Libera prestazione dei servizi resi dai concessionari delle aree portuali*, cit., 308.

<sup>(50)</sup> La Commissione europea ha riconosciuto l'estraneità delle concessioni portuali alla disciplina europea degli appalti e delle concessioni (in particolare alla dir. 2014/24/UE sulle concessioni) nella procedura di precontenzioso EU Pilot 7019/2014/MARK, all'esito della quale non rilevava alcuna violazione del diritto comunitario da parte dell'Autorità portuale di Trieste di rilascio di alcune concessioni demaniali, avvenuta secondo le dispo-

interessante osservare come il decreto attuativo e le Linee guida rinviino spesso alle disposizioni del Codice dei contratti: una simile scelta, infatti, se per un verso assicura il rispetto dei principi di concorrenza di derivazione europea, per l'altro, inevitabilmente, ha l'effetto di avvicinare le discipline delle due fattispecie <sup>(51)</sup>.

In tal senso, il rinvio alle disposizioni del Codice sui requisiti di partecipazione induce ad interrogarsi se, come accade per i contratti pubblici, l'aspirante terminalista li possa soddisfare attraverso il ricorso all'istituto dell'avvalimento, beneficiando del «prestito» da parte di un diverso operatore. Si tratta di un istituto pro-concorrenziale, che consente anche ad imprese sprovviste dei requisiti di partecipazione richiesti di accedere alle procedure di evidenza pubblica e di vedersi aggiudicato il contratto.

Sul punto è certamente significativo che il Codice dei contratti riconosca anche al concessionario di lavori e servizi la possibilità di ricorrere all'avvalimento per soddisfare le condizioni di partecipazione, purché dimostri che disporrà delle risorse necessarie per l'intera durata della concessione <sup>(52)</sup>. Di contro, il mancato rinvio all'art. 104 del Codice da parte del regolamento ministeriale non è determinante per escludere l'avvalimento per le concessioni portuali. Invero, la giurisprudenza sul presupposto che tale istituto costituisse un'espressione del principio di concorrenza, ne ha riconosciuto una generale applicabilità alle procedure ad evidenza pubblica, tra cui anche ai procedimenti per il rilascio delle concessioni demaniali marittime <sup>(53)</sup>.

---

sizioni del codice della navigazione.

<sup>(51)</sup> P. BRAMBILLA, *Problemi e prospettive nella disciplina delle concessioni portuali. Riflessioni a margine della sentenza del TAR Friuli, 5 luglio 2017, n.235*, in *Dir. mar.* 2017, 240, rispetto al vuoto normativo rappresentato dall'assenza di una disciplina attuativa dell'art. 18 aveva paventato il rischio che le AdSP si rifugiassero nella normativa del Codice dei contratti, con la «cannibalizzazione» da parte del Codice della normativa delle concessioni demaniali portuali.

<sup>(52)</sup> Cfr. art. 183, comma nono, d.lgs. 31 marzo 2023 n. 36.

<sup>(53)</sup> Da ultimo si segnala TAR Campania Salerno del 7 dicembre 2023 n. 2882, che in relazione alla procedura di rilascio di una concessione demaniale marittima a finalità turistico ricreativa ha chiarito che, anche in assenza di qualsiasi rinvio della *lex specialis* al Codice dei contratti pubblici, l'impresa ricorrente avrebbe potuto impiegare l'avvalimento per qualificarsi e conseguentemente partecipare alla procedura ad evidenza pubblica. Sulla portata generale dell'istituto dell'avvalimento si veda C. giust. UE 10 ottobre 2013, causa C-94/12; C. St., sez. III, 13 ottobre 2014, n. 5057. In dottrina è stata ammessa la possibilità di ricorrere all'avvalimento per sopperire alla mancanza di esperienza pre-

Sulla scorta di queste considerazioni, dunque, sembra potersi ammettere la possibilità anche per l'aspirante operatore terminalista di soddisfare i requisiti di capacità richiesti nel bando o avviso attraverso l'avvalimento, a condizione che garantisca la disponibilità degli stessi per l'intera durata del rapporto concessorio. Spetterà poi all'Autorità concedente verificare tale circostanza attraverso un costante monitoraggio periodico.

Come rilevato anche dal Consiglio di Stato in sede consultiva, il rinvio alle disposizioni del Codice dei contratti pone inoltre la questione dell'ammissibilità della partecipazione alla procedura delle imprese in forma associata. Il regolamento richiama l'art. 83, comma ottavo<sup>(54)</sup>, del vecchio d.lgs. 50/2016, che a sua volta menzionava alcune forme di partecipazione associata tra imprese: stante l'incerta portata di tale richiamo, il Consiglio di Stato nel suo parere aveva invitato il Ministero a chiarirlo.

Il rinvio nel decreto all'art. 83, ottavo comma, è rimasto invariato, sebbene oggi si debba intendere riferito, come evidenziato anche dalle Linee guida, al corrispondente articolo del nuovo Codice dei contratti, art. 100, che non disciplina in modo diretto la qualificazione degli operatori in forma associata, rinviando a un successivo regolamento. Tuttavia, nella prospettiva della massima apertura alla concorrenza si potrebbe ammettere la partecipazione delle imprese quantomeno sotto forma di raggruppamento temporaneo, facoltà peraltro riconosciuta già dallo stesso Consiglio di Stato in un'ormai risalente pronuncia<sup>(55)</sup>.

Quanto alla documentazione richiesta, l'impresa aspirante terminalista deve trasmettere un programma di attività finalizzato all'incremento dei traffici e della produttività del porto e alla valorizzazione dell'area

---

gressa nel settore delle operazioni portuali, cfr. F. MUNARI, S.M. CARBONE, *I porti italiani e l'Europa*, cit. 170.

<sup>(54)</sup> L'art. 83, ottavo comma, del d.lgs. 2016 n.50 prevedeva «Per i soggetti di cui all'articolo 45, comma 2, lettere d), e), f) e g), nel bando sono indicate le eventuali misure in cui gli stessi requisiti devono essere posseduti dai singoli concorrenti partecipanti». Si trattava dei raggruppamenti temporanei tra imprese, dei consorzi ordinari tra imprese, delle imprese riunite nel contratto di rete e degli operatori riuniti nel contratto di gruppo di interesse economico europeo.

<sup>(55)</sup> Cfr. C. St. sez. VI, 10 gennaio 2011 n. 51, in *Dir. mar.* 2011, 915, che riconosceva la legittimità della scelta dell'autorità portuale di affidare in concessione tramite gara un compendio di grandi dimensioni stante la facoltà per gli operatori di piccole dimensioni di parteciparvi in raggruppamenti.

da affidare in concessione, un programma di investimenti, qualora li preveda, e un piano economico finanziario asseverato che attesti la capacità dell'operatore di realizzare le attività e gli investimenti descritti (56).

Nella valutazione delle domande concorrenti l'Autorità concedente limita la propria discrezionalità definendo, secondo i parametri indicati (57), i criteri da applicare per l'esame degli elementi tecnici ed economici delle offerte pervenute, con i relativi pesi e punteggi. I criteri individuati, come già previsto dalla delibera ART del 2018, devono valorizzare i piani d'investimento, i tempi di realizzazione degli interventi, gli obiettivi prefissati nel programma di attività e la capacità dell'operatore fornire un ciclo operativo completo e, nel rispetto del principio di pubblicità, saranno portati a conoscenza dei potenziali interessati contestualmente al bando e all'avviso che aprono la procedura comparativa.

All'esito della valutazione delle domande concorrenti l'Autorità concedente individua il concessionario, comunica tale risultato ai partecipanti alla procedura e ne dà pubblicità nelle stesse forme previste per i bandi e gli avvisi.

A questo punto, le Autorità di Sistema possono rilasciare il provvedimento concessorio o, in alternativa, avvalersi della facoltà di cui all'art. 18, sesto comma, della l. n. 84/1994 e stipulare con l'operatore scelto un accordo sostitutivo (58), fermo restando il rispetto dei principi

---

(56) Con riferimento alla documentazione trasmessa, ove vi fossero omissioni, irregolarità e inesattezze, stante il rinvio delle Linee guida ministeriali all'art. 101 del Codice dei contratti, l'autorità concedente è legittimata ad attivare il soccorso istruttorio, richiedendo all'operatore la correzione e l'integrazione dei documenti. Analogamente a quanto previsto per le procedure di affidamento dei contratti pubblici, deve escludersi la possibilità di modificare attraverso il soccorso il contenuto del programma di attività, del programma di investimenti e del piano economico finanziario, in quanto questi costituiscono l'oggetto della valutazione comparativa e, in caso contrario, si produrrebbe una lesione della *par condicio* tra gli aspiranti terminalisti.

(57) I criteri di riferimento sostanzialmente ripropongono i parametri di valutazione già contenuti nella circolare ministeriale del 5 febbraio 2018 n. 3087. Nelle Linee guida l'autorità concedente nella definizione dei criteri e dei punteggi è invitata a valorizzare il livello di innovazione tecnologica del progetto, il grado di sostenibilità ambientale e di efficienza energetica, il grado di partecipazione del capitale privato nella realizzazione di opere programmate e il miglioramento degli standard di salute e sicurezza previsti dalla normativa vigente.

(58) Le Linee guida ministeriali suggeriscono di ricorrere all'accordo sostitutivo qualora lo schema di concessione preveda una serie di diritti ed obblighi in capo alla parte pubblica e a quella privata, la cui disciplina può essere definita in modo più flessibile e

di trasparenza, imparzialità e non discriminazione. Per evitare che di fatto sia eluso il principio di concorrenza le Linee guida ministeriali escludono che le pattuizioni possano apportare delle modifiche sostanziali al rapporto concessorio rispetto alle informazioni contenute nei bandi e negli avvisi, portando così al rilascio di una concessione differente da quella oggetto della procedura competitiva.

Infine, il decreto ministeriale chiarisce che il rilascio della concessione portuale non pregiudica l'attività delle imprese già autorizzate a prestare operazioni portuali nello scalo, alle quali l'autorità concedente in sede di pianificazione deve riservare congrui spazi di banchina «pubblica» secondo le caratteristiche del porto. Qualora tutte le aree portuali risultassero assentite in concessione, tale riserva è comunque assicurata mediante l'inserimento di apposite clausole all'interno degli atti di concessione che impongano al nuovo terminalista di permettere, se necessario, alle imprese autorizzate di operare su adeguati spazi operativi all'interno del terminal.

Una simile previsione non può certamente giustificare l'applicazione in capo all'impresa concessionaria di limitazioni sproporzionate o che possano pregiudicare il regolare ed efficiente svolgimento del ciclo operativo <sup>(59)</sup>. Pertanto, nell'inserire le clausole nell'atto concessorio l'Autorità è chiamata ad un'attenta ponderazione tra gli interessi delle imprese autorizzate a disporre di spazi operativi per prestare le operazioni da un lato, e dall'altro la posizione del terminalista, interessato a poter disporre liberamente dell'area in concessione per organizzare la propria attività operativa prevista nell'atto di concessione, per il cui rilascio si è impegnato a sostenere importanti investimenti.

6. *Considerazioni conclusive* – Il quadro normativo delle concessioni portuali dopo quasi tre decenni d'attesa oggi è finalmente completo, con una disciplina che definisce in modo puntuale l'ammontare del canone, le modifiche ammesse alla concessione durante il rapporto concessorio, i controlli in capo all'autorità concedente e, soprattutto, la procedura selettiva per la scelta dell'operatore terminalista.

Il procedimento così delineato deve complessivamente valutarsi

---

articolato con lo strumento contrattuale.

<sup>(59)</sup> Cfr. S. M. CARBONE - F. MUNARI, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit., 244.

positivamente, giacché supera le precedenti questioni rilevate rispetto all'applicazione dei principi comunitari di pubblicità, imparzialità e non discriminazione<sup>(60)</sup>. Innanzitutto, è finalmente previsto un sistema di pubblicazioni a livello nazionale ed europeo adeguato e idoneo ad assicurare la conoscibilità dell'avvio della procedura ai potenziali interessati, sistema che peraltro gli enti portuali potranno, ove ritenuto opportuno, ulteriormente implementare.

In secondo luogo, si prescrive che l'uso più proficuo del bene maggiormente rispondente all'interesse pubblico di cui all'art. 37 c. nav. sia declinato dall'autorità concedente rispetto alla singola procedura comparativa attraverso la definizione di criteri obiettivi di valutazione delle domande concorrenti, con i relativi punteggi e ponderazioni, da pubblicarsi contestualmente all'avviso e al bando. A differenza del codice della navigazione, che con riferimento all'interesse pubblico privilegia il profilo tecnico dell'offerta, i criteri generali indicati dal regolamento valorizzano tanto l'elemento economico<sup>(61)</sup> quanto l'elemento tecnico relativi alla proposta progettuale presentata dall'operatore portuale. La disciplina ministeriale si conforma così al Codice dei contratti pubblici, ferma restando la possibilità per l'autorità concedente di ponderare i due elementi, tecnico ed economico, in sede di definizione dei pesi e dei punteggi.

Rispetto alla scelta del Ministero di allineare, in parte, la disciplina delle concessioni portuali al Codice dei contratti pubblici si può osservare che se da un lato tale soluzione è certamente garanzia di legalità, dall'altro l'eccessivo ricorso alle disposizioni codicistiche rischia di appesantire inutilmente il procedimento per il rilascio del provvedimento concessorio e non risponde alle indicazioni della giurisprudenza europea, che si limita a richiedere solamente l'osservanza dei principi di trasparenza, imparzialità e concorrenza.

Appare pertanto auspicabile che l'estensione del Codice dei contrat-

---

<sup>(60)</sup> L'importanza dell'intervento normativo in un'ottica pro-concorrenziale è stata felicemente riassunta dal Consiglio di Stato nel parere del 31 ottobre 2022, dove osserva che «la chiara individuazione delle regole che disciplinano l'iter delle procedure ad evidenza pubblica, avviate d'ufficio o su istanza di parte, per il rilascio di tale tipologia di concessioni, nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento [...] è già di per se stessa una forma di semplificazione amministrativa che può facilitare l'ingresso di nuovi operatori nel mercato, con conseguenti effetti positivi sulla concorrenza».

<sup>(61)</sup> Si pensi, per esempio, all'art. 2, comma quarto, lett. h, del decreto ministeriale, che prende in considerazione la variazione in aumento del canone offerto.

ti pubblici alle concessioni portuali sia limitata alle sole disposizioni richiamate dal decreto ministeriale, continuando ad applicare invece, per quanto non previsto dal regolamento, il codice della navigazione <sup>(62)</sup>.

L'aspetto più importante, infine, è costituito dalla disciplina che il decreto detta per l'avvio su istanza di parte della procedura di affidamento. Nel confermare il superamento del parere del 2016, il regolamento ministeriale esalta la funzione programmatica e pianificatoria delle Autorità di Sistema, le quali attraverso le proprie scelte in sede di definizione del piano regolatore portuale possono indirizzare e guidare i progetti imprenditoriali degli aspiranti terminalisti.

La rispondenza alle indicazioni dei piani dello scalo e di settore avviene, infatti, condizione essenziale affinché l'iniziativa per il rilascio della concessione possa sfociare in una procedura competitiva. Se ne deduce che l'attività di pianificazione costituisce il primo momento in cui l'ente gestore del porto può operare una selezione delle iniziative imprenditoriali più meritevoli, sulla base delle quali avvierà poi il confronto competitivo con le eventuali offerte concorrenti.

Le Autorità di Sistema portuale nell'esercizio delle loro funzioni pianificatorie saranno quindi tenute a definire rispetto ai singoli ambiti dello scalo la tipologia di operazioni e di traffici ai quali prevedono di destinare tali aree <sup>(63)</sup>, riservando ove possibile degli spazi di banchina «libera» per le imprese autorizzate. Una corretta e puntuale pianificazione creerà una sorta di cornice programmatica, nella quale poi si innesteranno i progetti imprenditoriali degli aspiranti terminalisti, che

---

<sup>(62)</sup> Lo stesso regolamento ministeriale all'art. 10, quarto comma, dispone che si applichino, per quanto non previsto dal decreto «le disposizioni di cui agli articoli da 36 a 49 e 54 del Codice della navigazione, nonché le disposizioni di cui agli articoli da 5 a 35 del regolamento della navigazione marittima».

<sup>(63)</sup> F. DE BARI, *L'istanza del privato nella concessione portuale: criticità concorrenziali e scelte di pianificazione portuale*, cit., utilizza l'espressione «zonizzazione funzionale» per indicare la definizione in sede di pianificazione delle funzioni caratterizzanti le singole aree del porto, denominate ambiti, attraverso scelte strategiche che individuano con maggior dettaglio la funzione del porto (industriale, hub, passeggeri), gli investimenti per le opere di grande infrastrutturazione e le connessioni logistiche, nonché gli spazi da lasciare pubblici per le imprese autorizzate. In senso conforme A. BERGAMINO, *Il modello procedimentale ad istanza di parte previsto ex lege per l'assentimento a privati di concessioni del demanio portuale e la sua compatibilità coi principi di trasparenza, imparzialità e non discriminazione di derivazione europea*, cit., che ritiene preferibile che, una volta compiute le scelte programmatiche, siano i privati a presentare proposte progettuali, che dovranno assicurare la proficua realizzazione degli obiettivi fissati negli atti di pianificazione per le singole aree portuali.

saranno oggetto di una valutazione obiettiva e imparziale fondata sui criteri scelti e resi pubblici.

Peraltro, come rilevato anche dal Consiglio di Stato nel proprio parere sul regolamento <sup>(64)</sup>, la pianificazione verrà necessariamente in rilievo anche nella successiva fase della valutazione comparativa delle domande, concorrendo così, sotto forma di criterio di selezione, nella scelta dell'operatore terminalista.

---

<sup>(64)</sup> Il Consiglio di Stato nel parere del 31 ottobre 2022 ha invitato il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a chiarire che, una volta avviata la procedura comparativa, la coerenza con la pianificazione nazionale e dello scalo costituisce un parametro di selezione e, pertanto, oggetto di attribuzione di un punteggio.

## SAGGI

LUCA ANCIS

### SUL CODICE DI CONDOTTA DELLE UNITÀ SOCCORRITRICI PRIVATE (\*)

*The rescue of people in distress has always been an ethical and moral imperative for seafarers, even before it became a legal obligation. Only in the past century did it become a precise legal duty under international and domestic law, provided that the rescue operation does not endanger the rescuing vessel and its occupants. Initially developed for occasional emergencies involving trained personnel, the current regulations now face unprecedented challenges. Political, economic, and climatic crises in Africa drive increasing numbers of people to the southern shores of the Mediterranean, where criminal organizations exploit their desperation by arranging dangerous sea journeys. This has transformed rescue operations into a regular service, sometimes conducted by coastal states and other times by private entities with moral or altruistic motives. The protection of human life at sea, the safeguarding of fundamental rights, the control of irregular immigration, and the defense of national borders have largely been subject to ad-hoc political measures. In this complex context, the decree-law of January 2, 2023, known as the «Code of Conduct for NGOs» has outlined the procedures foreign private rescue ship commanders must follow to avoid restrictive measures from Italian authorities.*



SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'obbligo di soccorso di persone nel diritto uniforme e interno. – 3. Il soccorso in mare nell'attuale contesto storico. – 4. La delicata posizione del comandante della nave soccorritrice privata. – 5. Il codice di condotta delle navi soccorritrici private. – 5.1. Il supposto divieto di operazioni di soccorso multiple. – 5.2. (Segue) il supposto divieto di trasbordo di naufraghi fra unità private. – 6. Considerazioni conclusive.

---

(\*) Questo studio è il risultato della ricerca condotta nell'ambito del progetto multidisciplinare *Nuovi sviluppi in tema di protezione internazionale dei migranti: il caso italiano* – BERN Project – Responsabile scientifico Prof. Luca Ancis – Progetti biennali dell'Ateneo di Cagliari finanziati dalla Fondazione di Sardegna, annualità 2020.

1. *Introduzione* – Il soccorso di persone in pericolo è sempre stato per i naviganti un imperativo etico e morale, prima ancora che giuridico, espressione del vincolo solidaristico che da sempre lega chi opera professionalmente in mare.

Soltanto a partire dal secolo scorso cominciò a formare oggetto di un preciso obbligo giuridico, imposto dal diritto internazionale uniforme e dall'ordinamento interno nei confronti di tutti coloro che fossero venuti a conoscenza del rischio di perdita di vite umane, sempre che l'intervento non esponesse ad un grave pericolo l'unità soccorritrice e i suoi occupanti (1).

Sviluppatisi con riferimento a situazioni di emergenza del tutto occasionali e generalmente coinvolgenti mezzi con a bordo personale addestrato ad affrontare ogni tipo di condizione, l'attuale disciplina da tempo ormai è costretta a confrontarsi con situazioni del tutto nuove. Le gravi tensioni politiche, economiche e climatiche del continente africano spingono infatti masse sempre crescenti di persone sulle sponde meridionali del mare Mediterraneo, dove sono attive organizzazioni criminali dedite a lucrare sulla disperazione altrui, organizzando viaggi con imbarcazioni improvvisate e malferme, spesso destinate a sicuro naufragio.

Ciò ha finito per trasformare la dinamica stessa delle operazioni di soccorso, divenute oggetto di un vero e proprio servizio stabile. Talvolta garantito dagli Stati rivieraschi, talaltra assunto da soggetti privati per finalità di carattere morale o altruistico. Il tutto è reso assai più complicato dal fatto che oramai gli interventi riguardano nella maggior parte

---

(1) Sulle origini e l'evoluzione dell'istituto v. per tutti E. VOLLI, *Assistenza e salvataggio*, Padova, 1957, 6 ss.; S. FERRARINI, *Il soccorso in mare. Assistenza, salvataggio, recupero*, Milano, 1964, 1 ss.; G. RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, III, Milano, 1994, 422 ss.; M.P. RIZZO, *La nuova disciplina internazionale del soccorso in mare e il codice della navigazione*, Napoli, 1996, 21 ss.; R. MORRAL SOLDEVILA, *El salvamento marítimo*, Barcellona, 1997, 51 ss.; F. BERINGIERI, *L'introduzione nell'ordinamento italiano della Convenzione del 1989 sul salvataggio: suoi effetti sulla normativa previgente*, in *Dir. mar.* 1998, 1369 ss. e G. CAMARDA, *Il soccorso in mare, profili contrattuali ed extracontrattuali*, Milano, 2006, 7, per il quale «Non v'è dubbio che nell'era antica e medioevale era difficile che si realizzassero fenomeni di assistenza e salvataggio come nell'era moderna ed in particolare contemporanea, specialmente dopo che le grandi navi cominciarono a costruirsi in ferro e non in legno e dopo che si diffusero le telecomunicazioni. (Non è casuale che in quest'ultimo periodo – si è già nella seconda metà del XIX secolo – la dottrina tedesca elabora la distinzione fra *Bergung*, cioè salvamento e *Hilfsleistung in Seenoth*, cioè assistenza nei pericoli di mare; mentre in Inghilterra viene emanato il *Merchant shipping act* del 1854)».

dei casi natanti inadatti alla navigazione in alto mare e con a bordo un numero eccessivo di persone, spesso privi di capacità propulsiva, se non addirittura talmente malfermi da rischiare disastrosi rovesciamenti per effetto del semplice improvviso spostamento dei loro occupanti.

Nonostante l'Italia sia sempre stata il principale luogo di approdo, le risposte offerte dal nostro ordinamento non sono sempre state adeguate, anzi la salvaguardia della vita umana in mare, la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo, il controllo dell'immigrazione irregolare e la difesa delle frontiere nazionali sono stati per lo più affidati a provvedimenti ispirati alle necessità politiche del momento e quasi sempre privi della necessaria visione di sistema <sup>(2)</sup>.

In questo già complesso quadro d'insieme è venuto ad innestarsi il d.l. 2 gennaio 2023, n. 1, prontamente denominato dalla stampa «codice di condotta delle ONG» che, intervenendo sul d.l. 21 ottobre 2020, n. 130, il cosiddetto «decreto Lamorgese», ha segnato il percorso che i comandanti delle navi soccorritrici private straniere dovranno seguire per tenersi a riparo da eventuali provvedimenti limitativi l'ingresso e la navigazione nel mare territoriale da parte delle Autorità pubbliche italiane <sup>(3)</sup>.

Ispirate alla comprensibile esigenza di alleggerire la pressione dei centri di accoglienza dislocati nelle località del meridione d'Italia, le

---

<sup>(2)</sup> In questo senso M. STARITA, *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, 6, per il quale «Le incertezze normative e le tensioni tra i governi hanno finito così per scaricarsi anche sui comandanti delle navi private, i quali si sono venuti a trovare nella difficile situazione di essere chiamati, per un verso, a rispettare il dovere di soccorso previsto dal diritto internazionale e, per altro verso, a far fronte ad ostacoli di vario tipo che ne hanno reso difficile l'adempimento». Sul punto v. anche A. ZAMPONE, *Il rapporto tra soccorso in mare e controllo dell'immigrazione: un problema irrisolvibile?*, in *Federalismi* 2023, 4 ss., secondo cui gli interventi adottati negli ultimi anni hanno prodotto «una evidente contaminazione tra piani, favorita da un vero e proprio groviglio normativo nel quale si confrontano le regole consuetudinarie e uniformi sulla salvaguardia della vita umana in mare, i principi universalmente riconosciuti sui diritti fondamentali dell'individuo, le norme sul controllo dell'immigrazione e quello degli Stati sulle proprie frontiere, le norme di diritto marittimo sui compiti, doveri, e responsabilità, anche penali, del comandante della nave». Sul tema in generale v. *Immigrazione, marginalizzazione, integrazione* (a cura di A.C. Amato Mangiameli - L. Daniele - M.R. Di Simone - E. Turco Bulgherini), Torino, 2018; *Controllo e gestione dei flussi migratori nell'Europa del Sud. Studio comparato dell'esperienza spagnola e italiana*, in *Ordine internazionale e diritti umani (Numero speciale)*, 2020 e *La Criminalizzazione del comandante di nave. Criticità e prospettive* (a cura di M. Carta), Roma, 2021.

<sup>(3)</sup> Il d.l. 2 gennaio 2023, n. 1, è stato convertito con modificazioni nella l. 24 febbraio 2023, n. 15.

nuove regole sembrerebbero aver tuttavia inciso indirettamente anche sulla disciplina del soccorso in mare di persone, in particolare sui principi che governano le prerogative e gli obblighi del comandante di unità commerciali (4).

2. *L'obbligo di soccorso di persone nel diritto uniforme e interno* – Nel diritto uniforme la prima compiuta definizione delle regole sul soccorso in mare di persone si deve a due Convenzioni internazionali, firmate entrambe a Bruxelles il 23 settembre 1910, rivolte rispettivamente all'*unification de certaines règles en matière d'assistance et de sauvetage maritime*, e all'*unification de certaines règles en matière d'abordage* (5).

Il primo strumento imponeva agli Stati contrenti di introdurre, nel proprio ordinamento interno, l'obbligo di qualsiasi comandante di nave

---

(4) Sulla particolare posizione del comandante della nave soccorritrice v. in particolare U. LA TORRE, *Comando e comandante nell'esercizio della navigazione*, Napoli, 1997, 199, secondo cui nell'assistere altre unità in difficoltà questi «impiega la nave per la tutela di interessi che sono esterni ed estranei alla sua spedizione» e A. LEFEBVRE D'OVIDIO - G. PESCATORE - L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, XVI ed., Milano, 2022, 376, per i quali l'obbligo di soccorso è da inquadrare «nella categoria degli obblighi legali nei confronti dello Stato». Diversamente R. TRANQUILLI LEALI, *La figura del comandante della nave: brevi lineamenti*, in *La Criminalizzazione del comandante di nave. Criticità e prospettive* (a cura di M. Carta), Roma, 2021, 56, secondo cui dell'obbligo di soccorso il comandante sarebbe investito in qualità di «capo della spedizione».

(5) Entrambe le Convenzioni sono state approvate e rese esecutive in Italia dalla l. 12 giugno 1913, n. 606. La prima, sostituita dalla Convenzione di Londra del 28 aprile 1989 sul soccorso in acqua, trovava applicazione «à l'égard de tous les intéressés lorsque, soit le navire assistant ou sauveteur, soit le navire assisté ou sauvé appartient à un Etat de l'une des hautes parties contractantes, ainsi que dans les autres cas prévus par les lois nationales» (art. 15, comma primo). La seconda, invece, continua ad operare «à l'égard de tous les intéressés, lorsque tous les navires en cause seront ressortissants aux Etats des hautes parties contractantes et dans les autres cas prévus par les lois nationales» (art. 12, comma primo). Sulla fattispecie del soccorso in generale v., senza pretesa di completezza, E. VOLLI, *Assistenza e salvataggio*, cit., 13 ss.; F. BERLINGIERI, *Salvataggio, assistenza, recupero e ritrovamento di relitti*, in *Noviss. dig. it.* XVI, Torino, 1957, 342 ss.; S. FERRARINI, *Il soccorso in mare*, cit., 1 ss. e G. RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, III, Milano, 440 ss. e A. ANTONINI, *Salvataggio, assistenza, ricupero e ritrovamento di relitti della navigazione*, in *Dig. priv., Sez. comm.*, XIII, Torino, 1996, 93 ss. Riguardo all'urto v., invece, G. ROMANELLI - G. SILINGARDI, *Urto di navi o aeromobili* (voce), in *Enc. dir.*, XLV, Milano, 1992, 906 ss.; E. SPASIANO, *Urto di navi e di aeromobili* (voce), in *Enc. giur.*, XXXII, Roma, 1994; G.A. RIGHETTI, *Urto di navi* (voce), in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, XVI, Torino 1999, 324 ss.; A.L.M. SIA, *L'urto di navi e di aeromobili tra disciplina speciale e diritto comune*, in *Studi in memoria di Elio Fanara*, II, Milano, 2008, 361 ss. e S. POLLASTRELLI, *La Convenzione di Bruxelles del 1910 in materia di urto di navi. Legge applicabile e competenza giurisdizionale*, in *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, Genova, 2010, 798 ss.

di prestare soccorso alle persone, ancorché nemiche, trovate in mare in pericolo di perdersi. Sempre che l'intervento fosse possibile senza esporre ad un serio pericolo la propria nave, il suo equipaggio ed eventuali passeggeri. Nessun compenso avrebbe potuto essere richiesto ai naufraghi, salva la possibilità dei *pure life salvors* di concorrere ad una parte delle somme dovute per l'assistenza prestata alla nave e al carico (art. 11 e 9) <sup>(6)</sup>.

La seconda Convenzione aggiunse l'obbligo di imporre al comandante di ciascuna unità eventualmente coinvolta in un urto di prestare soccorso all'altra, al relativo equipaggio e ai suoi passeggeri. Sempre quando l'intervento fosse possibile senza grave pericolo per la propria nave e i suoi occupanti (art. 8, comma primo).

Dopo qualche tempo, l'*International Radiotelegraph Convention*, firmata a Londra il 5 luglio 1912, dunque solo pochi mesi dopo il disastroso affondamento del Titanic, nel predisporre il primo sistema di comunicazioni fra stazioni radiotelegrafiche costiere e di bordo, impose alle prime di dar seguito, con priorità assoluta, alle richieste di assistenza provenienti da navi in pericolo. Cominciò così a delinearsi l'eventualità dell'estensione degli obblighi di soccorso anche alle ipotesi in cui non vi fosse stata percezione diretta, ovvero visiva, della situazione di rischio (art. 9) <sup>(7)</sup>.

---

<sup>(6)</sup> Riguardo alla remunerazione del soccorso di persone di cui all'art. 493 c. nav. F. NANJI, *Profili assicurativi nel compenso per salvataggio marittimo di persone*, in *Dir. mar.* 2019, 145 ss., distingue tre diverse fattispecie: quando le obbligazioni derivanti da un eventuale soccorso risultano coperte da assicurazione, il soccorritore avrà diritto a ricevere, nei limiti della copertura e in caso di risultato utile, un compenso determinato in ragione dei rischi corsi, degli sforzi compiuti, del tempo impiegato e del tipo di pericolo corso dai soggetti assistiti. In mancanza di specifica copertura potrà ottenere soltanto una parte, da determinarsi in via equitativa, delle somme dovute per le operazioni di salvataggio della nave e del carico. Diversamente non avrà alcun diritto. Negli stessi termini A. LEFEBVRE D'OVIDIO - G. PESCATORE - L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, cit., 694 s. Sul punto v. anche A. ANTONINI, *Le obbligazioni pecuniarie nascenti dal soccorso: profili soggettivi e natura giuridica*, in *Dir. trasp.* 1997, 16. Per M. STARITA, *Il dovere di soccorso in mare*, cit., 8, l'assenza di remunerazione per il soccorso di naufraghi è da mettere in rapporto col fatto che non si ritenne necessario incentivare attività da sempre svolte dai naviganti in modo del tutto spontaneo. Sull'argomento v. anche C. SEVERONI, *L'obbligazione di corrispondere il compenso di soccorso alla luce delle ultime pronunce di legittimità*, in *Dir. trasp.* 2023, 371 ss.

<sup>(7)</sup> Alla Convenzione radiotelegrafica internazionale di Londra del 5 luglio 1912, chiamata a sostituire quella firmata a Berlino il 3 novembre 1906, è stata data esecuzione in Italia con il r.d. 11 luglio 1913, n. 1006. Sul punto cfr. I.H. WILDEBOER, *The Brussels Salvage Convention. Its Unifying effect in the Netherlands, France, Belgium, Germany and*

Subito dopo, la Convenzione di Londra del 20 gennaio 1914, *International Convention for the Safety of Life at Sea* (SOLAS), ribadì il dovere di ciascuno Stato contraente di adottare un sistema interno di regole che, a fronte della notizia di un pericolo avente ad oggetto persone, obbligasse ogni comandante ad intervenire. Salva comunque la possibilità della nave bisognosa di assistenza di individuare, se possibile previa consultazione delle unità potenzialmente in grado di intervenire, quella ritenuta più idonea. Chi avesse ricevuto la chiamata di soccorso avrebbe potuto considerarsi libero solo quando informato che altra unità era stata preferita, oppure che altri erano giunti sul posto e non occorreva più alcun ausilio. Si confermava ancora una volta, infine, che, ricevuta la richiesta, il comandante avrebbe potuto evitare l'intervento solo giudicandolo non ragionevole o comunque non necessario alla luce della particolare situazione conosciuta in quel momento (art. 39) <sup>(8)</sup>.

La Convenzione SOLAS venne riformulata varie volte, in particolare nel 1929, 1948, 1960 e 1974. Quest'ultima versione, quella attualmente in vigore, cercò di rispondere alla necessità dell'aggiornamento continuo delle sue regole prevedendo una procedura semplificata di accettazione tacita, con emendamenti destinati a divenire operativi in assenza di contestazioni da parte di una determinata maggioranza di Paesi con-

---

*England, Leiden, 1965, 269 e M. STARITA, Il dovere di soccorso in mare, cit., 9.*

<sup>(8)</sup> L'art. 39 della Convenzione SOLAS disponeva testualmente «*Tout capitaine de navire qui reçoit un appel de secours lancé par un navire en détresse, est tenu de se porter au secours des sinistrés. Tout capitaine de navire en détresse a le droit de réquisitionner, parmi les bâtiments qui ont répondu à son appel, celui ou ceux qu'il juge les plus aptes à lui porter secours. Il ne doit exercer ce droit qu'après avoir, autant que possible, consulté les capitaines de ces bâtiments. Ceux-ci sont tenus d'obtempérer immédiatement à la réquisition en se rendant, à toute vitesse, au secours des sinistrés. Les capitaines des navires tenus de l'obligation de secours en sont libérés dès que le ou les capitaines réquisitionnés ont fait connaître qu'ils obtempéraient à la réquisition, ou que le capitaine de l'un des bâtiments arrivés sur le lieu du sinistre leur a fait connaître que leur secours n'est plus nécessaire. Si le capitaine d'un navire se trouve dans l'impossibilité, ou ne considère pas comme raisonnable ou nécessaire, dans les circonstances spéciales de l'événement, de se porter au secours du navire en détresse, il en informe immédiatement le capitaine de celui-ci. Il doit, en outre, inscrire à son journal de bord les raisons qui permettent d'apprécier sa conduite. Il n'est pas dérogé par les dispositions qui précèdent à la Convention internationale, signée à Bruxelles le 23 septembre 1910, pour l'unification de certaines règles en matière d'assistance et de sauvetage maritimes, ni, spécialement, à l'obligation d'assistance définie par l'art. 11 de cette Convention*».

traenti <sup>(9)</sup>.

Venne dunque sottoscritta ad Amburgo, il 27 aprile 1979, l'*International Convention on Maritime Search and Rescue* (SAR), che impegnò gli Stati contraenti ad istituire e mantenere in funzione appositi *Maritime Rescue Coordination Centres* (MRCC) chiamati, nelle zone di mare di rispettiva competenza, fra le altre cose anche a sollecitare la partecipazione alle operazioni di navi e aeromobili privati <sup>(10)</sup>.

Il contenuto delle prescrizioni in materia di soccorso venne ulteriormente precisato dalla *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS), firmata a Montego Bay il 10 dicembre 1982, che ancora una volta ribadì il dovere di ciascuno Stato contraente di esigere dai comandanti delle navi nazionali un pronto soccorso alle persone in pericolo di perdersi in mare, ogni qual volta l'assistenza potesse svolgersi senza grave rischio per la nave soccorritrice, il suo equipaggio ed eventuali passeggeri (art. 98) <sup>(11)</sup>.

Più di recente, il 28 aprile 1989, è stata sottoscritta a Londra la *International Convention on Salvage*, che ha sostituito quella di Bruxelles del 1910 <sup>(12)</sup>.

---

<sup>(9)</sup> La versione del 1974 della SOLAS è stata resa esecutiva in Italia dalla l. 23 maggio 1980, n. 313. Ai sensi dell'art. VIII (b) (iv), gli emendamenti approvati dal *Maritime Safety Committee* (MSC) dell'International Maritime Organization (IMO) entrano in vigore in caso di mancata opposizione da parte di un terzo delle Parti contraenti o di un numero di Stati complessivamente rappresentanti il 50% della flotta mercantile mondiale. Sul punto J. HARRISON, *Making the Law of the Sea. A Study in the Development of International Law*, Cambridge, 2011, 160 ss. e M. STARITA, *Il dovere di soccorso in mare*, cit., 15, nt. 25.

<sup>(10)</sup> La Convenzione di Amburgo del 27 aprile 1979 è stata ratificata dall'Italia con l. 3 aprile 1998, n. 147. Ai sensi dell'art. 5.3.3.5. del suo Allegato i suddetti MRCC devono, fra le altre cose, «*sollicite au plus tôt toute assistance pouvant être fournie par les aéronefs, navires ou autres services qui ne participent pas à proprement a l'organisation de recherche et de sauvetage, étant donné que, dans la majorité des situations de détresse dans les zones océaniques, les autres navires se trouvant dans de voisinage jouent un rôle important dans les opérations de recherche et de sauvetage*».

<sup>(11)</sup> La Convenzione di Montego Bay del 10 dicembre 1982 è stata ratificata dall'Italia con l. 2 dicembre 1994, n. 689. L'art. 98 dispone testualmente «*Every State shall require the master of a ship flying its flag, in so far as he can do so without serious danger to the ship, the crew or the passengers: a) to render assistance to any person found at sea in danger of being lost; b) to proceed with all possible speed to the rescue of persons in distress, if informed of their need of assistance, in so far as such action may reasonably be expected of him; c) after a collision, to render assistance to the other ship, its crew and its passengers and, where possible, to inform the other ship of the name of his own ship, its port of registry and the nearest port at which it will call*».

<sup>(12)</sup> La convenzione di Londra del 28 aprile 1989 è stata ratificata dall'Italia con la

Il nuovo strumento internazionale declina in modo ancor più chiaro gli obblighi di soccorso, investendone direttamente il comandante dell'unità soccorritrice e affidando agli Stati contraenti l'adozione di tutte le misure occorrenti a garantirne l'efficacia. Il proprietario della nave viene inoltre espressamente tenuto indenne dalle responsabilità scaturenti da eventuali omissioni del comando (art. 10).

La Convenzione di Londra del 1989 ha finito per incidere pesantemente sulla nostra disciplina interna. Le nuove regole uniformi, infatti, sono destinate ad operare in relazione a qualsiasi operazione di soccorso in mare, o in altre acque, che abbia condotto ad un procedimento giudiziario o arbitrale in Italia. Cosicché il codice della navigazione è rimasto operativo soltanto per gli aspetti non regolati dal sistema uniforme, oppure per i quali si sia esplicitamente fatto rinvio all'ordinamento interno dei paesi aderenti (art. 2) <sup>(13)</sup>.

Più di recente il quadro ha subito due ulteriori sviluppi.

Per effetto dell'emendamento alla Convenzione SOLAS approvato nel 2000, infatti, il diritto di scegliere l'unità ritenuta nelle migliori condizioni per prestare assistenza è stato esteso al MRCC competente <sup>(14)</sup>.

---

l. 12 aprile 1995, n. 129, ed è entrata in vigore il 14 luglio 1996. Sul tema v. fra gli altri A. ANTONINI, *Salvataggio, assistenza, ricupero e ritrovamento*, cit., 93 ss.; M.P. RIZZO, *La nuova disciplina internazionale del soccorso in acqua*, cit., 23 ss.; G. CAMARDA, *Il soccorso in mare*, cit., 47 ss. e P. CELLE, *Note sull'applicazione della Convenzione di Londra del 1989 sul soccorso in mare*, in *Studi per F. Berlingieri*, Genova, 2010, 828 ss.

<sup>(13)</sup> Così A. LEFEBVRE D'OVIDIO - G. PESCATORE - L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, cit., 681. Nello stesso senso F. BERLINGIERI, *L'introduzione nell'ordinamento italiano della Convenzione del 1989 sul salvataggio*, cit., 1369 ss. M.P. RIZZO, *La nuova disciplina internazionale del soccorso in acqua*, cit., 73 ss. e G. CAMARDA, *Il soccorso in mare*, cit., 53 ss.

<sup>(14)</sup> V. Resolution MSC.99 (73) del 5 dicembre 2000. Il nuovo testo della Regola 33 del Capitolo V, entrato in vigore due anni dopo, recita «*The master of a ship at sea which is in a position to be able to provide assistance on receiving a signal from any source that persons are in distress at sea, is bound to proceed with all speed to their assistance, if possible informing them or the search and rescue service that the ship is doing so. If the ship receiving the distress alert is unable or, in the special circumstances of the case, considers it unreasonable or unnecessary to proceed to their assistance, the master must enter in the log-book the reason for failing to proceed to the assistance of the persons in distress, taking into account the recommendation of the Organization, to inform the appropriate search and rescue service accordingly. 2 The master of a ship in distress or the search and rescue service concerned, after consultation, so far as may be possible, with the masters of ships which answer the distress alert, has the right to requisition one or more of those ships as the master of the ship in distress or the search and rescue service considers best able to render assistance, and it shall be the duty of the master or masters of the ship or ships requisitioned to comply*

Inoltre, nel 2004 il *Maritime Safety Committee* (MSC) dell'IMO ha approvato le *Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea* con le quali si è voluto rileggere, in una chiave di sempre maggiore coordinamento e cooperazione fra i vari paesi e le autorità pubbliche coinvolte, gli obblighi a carico dei comandanti, degli Stati costieri e di quelli di bandiera (reg. 5 e 6) <sup>(15)</sup>.

Precisato che il compito dei MRCC è quello di organizzare e coordinare la riconsegna dei sopravvissuti fino all'approdo nel *Place of Safety* (POS), per la prima volta è stata anche fornita una precisa definizione di quest'ultimo concetto, facendolo coincidere col luogo ove le operazioni possono considerarsi senz'altro terminate, essendo cessato ogni pericolo per le vite delle persone salvate, potendo queste ultime nuovamente soddisfare i propri bisogni primari, come quelli del vitto, di un riparo stabile e dell'assistenza medica (reg. 6.12 e 6.14) <sup>(16)</sup>.

---

*with the requisition by continuing to proceed with all speed to the assistance of persons in distress». Sul punto v. ancora M. STARITA, Il dovere di soccorso in mare, cit., 15, nt. 25.*

<sup>(15)</sup> Quanto agli obblighi del comandante della nave soccorritrice la regola 5.1. stabilisce che egli dovrà «1) *understand and heed obligations under international law to assist persons in distress at sea (such assistance should always be carried out without regard to the nationality or status of the persons in distress, or to the circumstances in which they are found); 2) do everything possible, within the capabilities and limitations of the ship, to treat the survivors humanely and to meet their immediate needs; 3) carry out SAR duties in accordance with the provisions of Volume III of the IAMSAR Manual; 4) in a case where the RCC responsible for the area where the survivors are recovered cannot be contacted, attempt to contact another RCC, or if that is impractical, any other Government authority that may be able to assist, while recognizing that responsibility still rests with the RCC of the area in which the survivors are recovered; 5) keep the RCC informed about conditions, assistance needed, and actions taken or planned for the survivors (see paragraph 6.10 regarding other information the RCC may wish to obtain); 6) seek to ensure that survivors are not disembarked to a place where their safety would be further jeopardized; 7) comply with any relevant requirements of the Government responsible for the SAR region where the survivors were recovered, or of another responding coastal State, and seek additional guidance from those authorities where difficulties arise in complying with such requirements».*

<sup>(16)</sup> Al par. 6.12. le *Guidelines* dispongono testualmente «A *place of safety* (as referred to in the Annex to the 1979 SAR Convention, paragraph 1.3.2) is a location where rescue operations are considered to terminate. It is also a place where the survivors' safety of life is no longer threatened and where their basic human needs (such as food, shelter and medical needs) can be met. Further, it is a place from which transportation arrangements can be made for the survivors' next or final destination. 6.13. An assisting ship should not be considered a place of safety based solely on the fact that the survivors are no longer in immediate danger once aboard the ship. An assisting ship may not have appropriate facilities and equipment to sustain additional persons on board without endangering its own safety or to properly care for the survivors. Even if the ship is capable of safely accommodating the survivors and may serve as a temporary place of safety, it should be relieved of this responsibility as soon

Con il reg. (UE) del 15 maggio 2014 n. 656, recante norme per la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata dalla Agenzia Frontex, l'Unione europea, alla luce anche della grave situazione in atto nel sud del Mediterraneo, ha opportunamente precisato l'ambito assolutamente generale degli obblighi di assistenza previsti dal diritto internazionale uniforme, potendo questi ultimi riguardare «qualunque natante o persona in pericolo», imponendo agli Stati membri di garantire che tutte le unità sottoposte alla propria giurisdizione si attengano scrupolosamente a tale prescrizione (art. 9, comma primo).

Quest'ultima previsione assume un valore altamente significativo, quale presa d'atto dell'evoluzione del soccorso in mare, avente ormai ad oggetto un costante flusso di unità fatiscenti del tutto in balia del mare e delle correnti (17).

Più agevole si presenta la ricostruzione del nostro sistema interno.

Il codice della navigazione cercò di modellare il proprio impianto sulla falsariga delle prescrizioni della Convenzione di Bruxelles del 1910 sull'assistenza e salvataggio marittimi, al fine di predisporre un regime sostanzialmente unitario a prescindere dalla presenza o meno di elementi di estraneità. L'ambito degli obblighi del comandante risultava tuttavia sensibilmente più ampio di quello uniforme, essendosi ritenuto opportuno estendere il dovere di soccorso anche al mezzo, ogni qual volta fossero presenti a bordo persone in pericolo di perdersi (art. 489 e 490 c. nav.) (18).

Come anticipato, tuttavia, l'ambito di operatività della disciplina domestica ha finito per essere significativamente eroso dall'entrata in

---

*as alternative arrangements can be made. 6.14. A place of safety may be on land, or it may be aboard a rescue unit or other suitable vessel or facility at sea that can serve as a place of safety until the survivors are disembarked to their next destination».*

(17) Sul punto v. in particolare M.P. RIZZO, *Soccorso in mare di persone in pericolo tra norme consolidate e problematiche ancora aperte*, in *Dir. mar.* 2020, 960 s. Successivamente l'Unione europea, col reg. (UE) 13 novembre 2019 n. 1896, ha istituito la guardia di frontiera europea. Sull'argomento D. VITIELLO - E. DE CAPITANI, *Il regolamento (UE) n. 2019/1896 relativo alla riforma di Frontex e della guardia di frontiera e costiera europea: da fire brigade ad amministrazione europea integrata?*, in *sidiblog.org*; C. INGRATOCCI, *La sorveglianza delle frontiere marittime dell'Unione: profili giuridici e problematiche applicative*, in *Ord. int. dir. umani* 2019, 886 ss. e E.G. ROSAFIO, *Osservazioni sul controllo delle frontiere esterne marittime*, in *Riv. dir. nav.*, 2020, 55 ss.

(18) Sul punto v. per tutti M.P. RIZZO, *La nuova disciplina internazionale del soccorso in acqua*, cit., 75 e 156 ss.

vigore della Convenzione di Londra del 1989, costringendola ad assumere una valenza esclusivamente residuale <sup>(19)</sup>.

In tempi molto più vicini altri provvedimenti legislativi sono venuti indirettamente ad incidere sul sistema degli obblighi di soccorso.

Dapprima il d.l. 14 giugno 2019, n. 53 (cosiddetto decreto sicurezza *bis*), convertito con modificazioni nella l. 8 agosto 2019, n. 77, integrando l'art. 11 d.lg. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) con l'introduzione del nuovo comma 1-*ter*, riconobbe al Ministro dell'interno il potere di vietare o limitare l'ingresso, il transito e la sosta nel mare territoriale italiano delle unità straniere non militari, né in servizio governativo non commerciale, in presenza di ragioni di sicurezza, ordine pubblico, e soprattutto quando il transito non avrebbe potuto considerarsi inoffensivo per violazione della disciplina interna in materia di immigrazione <sup>(20)</sup>.

Dopo qualche tempo, l'art. 1 d.l. 21 ottobre 2020, n. 130 (cosiddetto decreto Lamorgese), convertito con modificazioni nella l. 18 dicembre 2020, n. 173, pur abrogando la previsione appena menzionata, finì sostanzialmente per confermare le prerogative del Ministro dell'interno,

---

<sup>(19)</sup> Così A. LEFEBVRE D'OVIDIO - G. PESCATORE - L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, cit., 680.

<sup>(20)</sup> Il diritto di passaggio inoffensivo, da sempre ammesso dal diritto internazionale consuetudinario, è stato codificato dall'art. 19 della Convenzione UNCLOS, secondo cui «*Passage of a foreign ship shall be considered to be prejudicial to the peace, good order or security of the coastal State if in the territorial sea it engages in any of the following activities: g) the loading or unloading of any commodity, currency or person contrary to the customs, fiscal, immigration or sanitary laws and regulations of the coastal State*». L'istituto in questione finisce per limitare la sovranità dello Stato rivierasco sulle proprie acque territoriali. Il passaggio deve tuttavia essere rapido e continuo, anche se sono comunque consentite la sosta e l'ancoraggio necessitati da forza maggiore o da uno stato di pericolo. Il codice della navigazione ammette comunque limitazioni o divieti al transito e alla sosta delle navi straniere nel mare territoriale italiano per motivi di ordine pubblico, di sicurezza della navigazione e di protezione dell'ambiente (art. 83 c. nav.). Sull'argomento in generale v. G. CATALDI, *Il passaggio di navi straniere nel mare territoriale*, Milano, 1990, 83 ss. e A. LEFEBVRE D'OVIDIO - G. PESCATORE - L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, cit., 90 s. Sui provvedimenti in questione v., fra gli altri, U. NAZZARO, *I decreti «Salvini» su «immigrazione» e «sicurezza» tra profili di incostituzionalità, violazione delle norme di diritto internazionale e diritto penale massimo*, in *Riv. pen.* 2019, 995 ss. e G. AZZARITI, *I problemi di costituzionalità dei decreti sicurezza e gli interventi del Presidente della Repubblica*, in *Dir. pubbl.* 2019, 65 ss. In ordine ai loro riflessi sugli obblighi di soccorso in mare v. in particolare A. ZAMPONE, *Il cosiddetto «decreto sicurezza bis»: profili di diritto della navigazione*, in *Dir. pubbl.* 2019, 693 ss.

sebbene definendone meglio i contenuti.

Dalle misure interdittive in questione venivano tuttavia esplicitamente escluse le unità che avessero svolto operazioni «immediatamente comunicate al MRCC competente ed effettuate nel rispetto delle indicazioni della competente autorità per la ricerca e il soccorso in mare, emesse sulla base degli obblighi derivanti dalle Convenzioni internazionali» (art. 1, comma secondo).

Proprio su quest'ultimo aspetto è venuto ad incidere il d.l. 2 gennaio 2023, n. 1, convertito con modificazioni nella l. 24 febbraio 2023, n. 15, il cosiddetto «codice di condotta delle ONG» che, introducendo nell'art. 1 d.l. n. 130/2020 il comma 2 *bis*, ha inteso precisamente identificare il contegno che la nave soccorritrice privata straniera dovrà tenere per mettersi al riparo da eventuali provvedimenti interdittivi il transito e la sosta in acque italiane <sup>(21)</sup>.

Questa sorta di *vademecum tecnico-operativo* impone alle unità impegnate in attività di sistematica ricerca e soccorso in mare di operare esclusivamente in conformità a quanto previsto dalle certificazioni e dai documenti rilasciati dallo Stato di bandiera, oltre che naturalmente nel rispetto di tutte le disposizioni applicabili.

Ad ogni unità privata che abbia effettuato operazioni di soccorso si impone, inoltre, di informare tempestivamente i naufraghi della possibilità di fare domanda di protezione internazionale, trasmettendo all'autorità pubblica competente le relative generalità; di richiedere immediatamente il porto di sbarco e raggiungerlo senza ritardo, oltre che di fornire alle autorità tutte informazioni necessarie per ricostruire l'operazione di soccorso.

La nuova disciplina precisa inoltre che, al di là degli atteggiamenti tenuti nel caso concreto, provvedimenti di divieto non potranno mai essere esclusi nei confronti delle navi che abbiano operato con modalità tali da «creare situazioni di pericolo a bordo» oppure che «non abbiano raggiunto tempestivamente il porto di sbarco» (art. 1, comma 2 *bis*, d.l. n. 130/2020).

A prescindere dalle molteplici perplessità e interrogativi sollevati dal nuovo sistema, in particolare dalla sua architettura generale, che sembrerebbe prospettare la sistematica interdizione del mare territoria-

---

<sup>(21)</sup> V. ancora A. ZAMPONE, *Il rapporto tra soccorso in mare e controllo dell'immigrazione*, cit., 8.

le italiano alle unità private straniere che non si siano scupolosamente attenute al *vademecum*, occorre domandarsi in quali termini quest'ultimo abbia finito per incidere sulle regole internazionali e interne sulle prerogative e gli obblighi del comandante di unità commerciali in presenza di situazioni di pericolo (22).

3. *Il soccorso in mare nell'attuale contesto storico* – Non sembrano sussistere particolari dubbi sul fatto che il soccorso di persone in pericolo sia imposto da una regola di diritto internazionale consuetudinario (23).

Ciononostante, la Convenzione UNCLOS impose agli Stati contraenti di inserire nella propria legislazione interna tale obbligo, ribadendo le prescrizioni della Convenzione SAR sui sistemi pubblici di ricerca e soccorso e sulla necessità di un costante coordinamento degli uffici chiamati a concorrere alla salvaguardia della vita umana in pericolo. Un importante contributo è stato fornito anche dall'IMO che, in collaborazione con l'*International Civil Aviation Organization* (ICAO), non solo ha promosso opportuni aggiornamenti del sistema vigente, ma ha anche adottato una serie di manuali pratici recanti puntuali norme di attuazione delle disposizioni uniformi.

Fra questi particolare interesse assume l'*International Aeronautical and Maritime Search and Rescue Manual* (IAMSAR), in tre volumi, il secondo dei quali dedicato proprio alle funzioni di *Mission Coordination* (24).

Nello schema ideale di ciascuna operazione ogni MRCC, ricevuta la notizia dello stato di pericolo, dovrebbe innanzi tutto approfondire la

---

(22) Sul punto v. ancora A. ZAMPONE, *Il rapporto tra soccorso in mare e controllo dell'immigrazione*, cit., 9.

(23) In questo senso Cass. pen. 20 febbraio 2020, n. 6626. Sull'argomento cfr. C. giust. UE 1° agosto 2022, C-14/21, *Sea Watch*, con nota di G. CALVELLI, *Le navi ONG destinate al soccorso privato e il potere ispettivo dello Stato di approdo*, in *Dir. trasp.* 2022, 643 ss.; Cass., sez. VI pen., 16 dicembre 2022, con nota di G. CILIBERTO, *Lo sbarco in un «luogo sicuro» tra obbligo degli Stati e diritto soggettivo: alcune considerazioni a margine della sentenza sul caso Vos Thalassa*, in *Dir. trasp.* 2022, 713 ss. Cfr. M.P. RIZZO, *Soccorso in mare di persone in pericolo*, cit., 955, nt. 15; L. MASERA, *Soccorsi in mare e diritto penale nella stagione dei porti chiusi. Alcune riflessioni a partire dal caso di Carola Rackete*, in *Leg. pen.* 2022, 54 ss. e A. MARINO, *Salvaguardia della vita umana in mare e poteri del comandante*, in *Controllo e gestione dei flussi migratori nell'Europa del Sud. Studio comparato dell'esperienza spagnola e italiana*, in *Ordine internazionale e diritti umani (Numero speciale)*, 2020, 174 ss.

(24) V. IMO-ICAO, *International Aeronautical and Maritime Search and Rescue Manual* (IAMSAR), Londra-Montreal, 2022. I, *Organization and Management*; II, *Mission Coordination* e III, *Mobile Facilities*.

situazione in atto, se possibile interloquendo con l'unità in pericolo e informando le navi eventualmente presenti nelle vicinanze.

Dopodiché si aprono due possibilità.

Se la situazione riguarda l'area SAR di propria competenza, l'MRCC dovrà senz'altro adoperarsi nel coordinamento delle operazioni di soccorso. Diversamente dovrà trasmettere tutte le informazioni al centro effettivamente competente. Se quest'ultimo sarà in grado di procedere autonomamente dovrà assumere la responsabilità del coordinamento, che altrimenti rimarrà a capo del primo MRCC (25).

Parte della dottrina ha rilevato che in un contesto ottimale, cioè dove tutti gli MRCC offrono garanzie di pronta risposta e sono effettivamente in grado di assumere la responsabilità delle operazioni di rispettiva competenza, le complesse dinamiche dell'attività di ricerca e soccorso dovrebbero assumere una connotazione organizzativa prevalentemente verticale. Un sistema SAR organizzato dallo Stato costiero in cooperazione con gli altri Stati, si è infatti affermato, è uno strumento certamente migliore e più efficace di qualsiasi ipotesi orizzontale di comunicazioni da nave a nave (26).

Come accennato, tuttavia, l'attuale sistema di regole si è sviluppato con precipuo riferimento ad operazioni del tutto occasionali, ma da tempo è costretto a fare i conti con una situazione del tutto nuova, quella delle sistematiche attività di soccorso che, unità pubbliche e private, sono costrette a svolgere nel mar Mediterraneo (27).

Inoltre, le aree SAR vengono spesso dichiarate dai singoli governi per esigenze non sempre perfettamente coincidenti con quella della mera salvaguardia della vita umana in mare.

Malta, per esempio, con soli 197 km complessivi di coste, ha un'area di 200.000 km quadrati, che non solo ha una dimensione pari alla metà di quella italiana, ma è stata anche tracciata in modo tale da sovrapporsi a questa su larghi spazi a est ed ovest dell'isola maltese. Ciò

---

(25) V. IAMSAR, II, 86, figura 3.1., *Action of the First Rescue Coordination Centre*.

(26) Così F. MUNARI, *Migrazioni, SAR, Ruolo e responsabilità delle ONG, degli Stati e dei funzionari delle competenti amministrazioni nella recente giurisprudenza italiana*, in *Dir. mar.* 2020, 335. In termini simili M. CARTA, *Tutela dei diritti umani e obblighi di soccorso in mare: qualche considerazione sul ruolo del comandante della nave*, in *Ordine internazionale e diritti umani (numero speciale)* 2021, 1191.

(27) Cfr. sul punto F. VASSALLO PALEOLOGO, *Il nuovo piano nazionale SAR 2020 e i soccorsi in alto mare, tra prassi operative e diritto internazionale*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza* 2021, 341 e F. MUNARI, *Migrazioni, SAR, Ruolo e responsabilità delle ONG*, cit., 342.

ha determinato conflitti di competenza con effetti talvolta disastrosi, riguardando determinazioni che avrebbero dovuto essere assunte nel breve volgere di qualche minuto.

Il 27 giugno 2018 il governo libico ha dichiarato un'area SAR di addirittura 300.000 km quadrati che, per varie ragioni di carattere sociopolitico, non è assolutamente in grado di governare.

Ma soprattutto sono emerse problematiche finora inedite, come quella della gestione di un consistente numero di naufraghi, a bordo di unità certamente non attrezzate per il trasporto, dopo il soccorso e durante la navigazione verso il porto di sbarco assegnato. Questione che assume particolare drammaticità ogni qual volta vi sia stata la perdita di vite umane, la divisione di nuclei familiari, o comunque se fra i sopravvissuti vi siano feriti o persone in condizioni di salute precarie.

Gli ultimi decenni hanno infine visto comparire sul campo, spesso con un ruolo da protagonista, unità armate da organizzazioni non governative unicamente per svolgere attività di soccorso in precise zone del Mediterraneo.

4. *La delicata posizione del comandante della nave soccorritrice privata* – Nell'ottica della massima salvaguardia della vita umana in mare non è affatto precluso alle unità private di intraprendere azioni di soccorso.

In via generale, tuttavia, è l'autorità marittima a dover procedere ogni qual volta abbia notizia di una nave in pericolo, di un naufragio o di un altro sinistro. Quando non disponga dei mezzi occorrenti potrà farne richiesta ad altre amministrazioni, oppure ordinare alle navi presenti in porto, o nelle vicinanze, di tenersi a disposizione con i rispettivi equipaggi. In mancanza, le misure necessarie sono adottate dal sindaco (art. 69 e 70 c. nav.).

Tali provvedimenti sono stati per lo più inquadrati come atti amministrativi d'urgenza diretti alla requisizione in uso di una o più unità. Si è aggiunto che gli stessi potrebbero anche non avere ad oggetto un semplice ordine di consegna, potendo l'autorità pretendere persino l'attività professionale dei relativi equipaggi. In quest'ultimo caso si tratterebbe di vere e proprie requisizioni di servizi (28).

---

(28) Così E. VOLLI, *Assistenza e salvataggio*, cit., 6, per il quale, infatti, «quando l'interesse dello Stato lo esiga, al privato può essere ordinato non solo di prestare una cosa, ma anche la sua attività»; R. RUSSO, *Assistenza e salvataggio*, in *Enc. dir.* III, 1958, 811 e A. LEFEBVRE D'OVIDIO - G. PESCATORE - L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, cit., 205. Diversamente R. TRANQUILLI LEALI, *Il soccorso per ordine della pubblica autorità*, in *Studi*

Assai di frequente, tuttavia, la gestione diretta delle operazioni risulta impossibile, essendosi il pericolo verificato in aree non raggiungibili in tempi utili. In questi casi l'autorità non potrà fare altro che richiedere la collaborazione dei mezzi eventualmente presenti in loco, presumibilmente unità commerciali o comunque armate per finalità diverse dalle attività di ricerca e soccorso.

Tale eventualità è esplicitamente ammessa sia dal diritto internazionale che da quello interno. Più precisamente la Convenzione SOLAS prescrive ad ogni comandante cui sia stata trasmessa la notizia dell'esistenza di persone in pericolo di procedere senza ritardo alla loro assistenza, ove possibile informando la stessa nave in pericolo e il MRCC competente. Potrà evitare di intervenire solo quando ritenga il proprio mezzo «*unable or, in the special circumstances of the case, considers it unreasonable or unnecessary to proceed to their assistance*» (Chapter V, Reg. 33, n. 1).

Si aggiunge che il comandante della stessa unità in pericolo, o il MRCC competente, ove possibile previa consultazione con la nave che abbia risposto alla chiamata, potranno invitare quest'ultima, o comunque le unità ritenute *best able to render assistance*, a procedere senza ritardo alle operazioni. A seguito dell'esercizio di tale *right of requisition* il comandante dovrà accorrere alla massima velocità. (Chapter V, Reg. 33, n. 2).

Tali prescrizioni vanno naturalmente integrate con quelle della Convenzione UNCLOS che, nel ribadire l'obbligo degli Stati contraenti di esigere dai propri comandanti il soccorso, come si è detto precisa che quest'ultimo sarà dovuto solo quando possibile senza esporre ad un serio pericolo la propria nave e le persone presenti a bordo (art. 98).

Dal canto suo l'ordinamento italiano sanziona penalmente, con la reclusione da sei mesi a otto anni, il comandante che, anche colposamente, abbia omesso di prestare assistenza ad un'unità con persone in pericolo di perdersi, sempre che l'operazione fosse possibile senza grave rischio per la sua nave e le persone a bordo, fosse prevedibile un risultato utile e lo stesso non fosse a conoscenza del fatto che altri, in

---

*in onore di A. Lefebvre d'Ovidio*, Milano, 1995, 1191 ss., per la quale, non assumendo l'autorità l'esercizio della nave, né implicando il provvedimento urgente alcun trasferimento dei diritti di godimento della stessa, le determinazioni in esame andrebbero ricondotte ai poteri di polizia marittima necessitati da una situazione di pericolo.

condizioni più idonee o quantomeno simili, avessero già provveduto (art. 1158 c. nav.).

Il manuale IAMSAR attribuisce il coordinamento delle operazioni, e il suddetto *right of requisition*, al MRCC nella cui area SAR si sia presentato il pericolo. Quando quest'ultimo non si sia attivato, o non sia in grado di procedere, le stesse competenze spetteranno al MRCC che abbia per primo ricevuto la notizia.

La pluralità delle fonti contemporaneamente applicabili, e la loro appartenenza a livelli di normazione diversi, non impedisce affatto di ricostruire con precisione compiti e obblighi reciproci degli stessi MRCC e dei comandanti delle navi private destinatari di una richiesta di intervento.

Ricevuta la notizia del pericolo, il MRCC è tenuto a svolgere una sommaria indagine sulla situazione in atto, se possibile comunicando con l'unità in pericolo. Quando l'autorità marittima non sia in grado di provvedere direttamente, lo stesso organismo dovrà richiedere l'intervento delle unità commerciali presenti in loco.

La richiesta verrà indirizzata alla nave ritenuta, all'esito di una valutazione tecnica necessariamente superficiale perché effettuata a distanza, dunque senza una percezione diretta dello stato del mare e delle condizioni complessive in cui dovrà svolgersi l'operazione, *best able to render assistance*.

Nonostante la chiara assonanza di tipo linguistico e lessicale, il suddetto *right of requisition* non ha alcun rapporto diretto con la requisizione delle navi private presenti in porto o comunque nelle vicinanze ad opera dell'autorità marittima, o in mancanza di quella comunale (art. 70 c. nav.).

Qui, infatti, il provvedimento d'urgenza è sufficiente a far sorgere un obbligo giuridico nei confronti dei destinatari, tenuti a mettere prontamente a disposizione il mezzo, eventualmente col relativo equipaggio, a favore dell'amministrazione ordinante. Diversamente se l'invito è rivolto alle unità che incrociano in acque internazionali, soprattutto quando non soggette alla giurisdizione italiana perché battenti bandiera di altro Stato.

La denominazione stessa di Centri nazionali di coordinamento delle operazioni di soccorso denuncia la mancanza di una vera e propria sovranità nel governo delle operazioni stesse, essendo gli MRCC chiamati ad una semplice, ancorché essenziale, attività di raccordo fra la nave in pericolo e tutti i mezzi che potrebbero potenzialmente prestarle aiuto.

Ma soprattutto gli stessi uffici non dispongono di alcuno strumento giuridico o operativo per costringere il destinatario dell'invito a provvedere tempestivamente, soprattutto quando di altra nazionalità.

In questi casi la repressione delle condotte contrarie al diritto internazionale o all'ordinamento interno potrà avvenire soltanto a posteriori, attraverso l'attivazione del procedimento penale per il reato di omissione di soccorso obbligatorio in mare (art. 489, 490 e 1158 c. nav.).

Ciò significa che, almeno nel nostro ordinamento, la mancata osservanza dell'invito proveniente da un MRCC assumerà rilevanza soltanto nei casi in cui la condotta del comandante dell'unità destinataria presenti gli estremi dell'omissione penalmente rilevante. Il che presuppone il concorso di due differenti elementi, uno di carattere puramente oggettivo, l'altro soggettivo.

Il primo è rappresentato dalla consapevolezza di una situazione di pericolo in mare avente ad oggetto persone. La comunicazione da parte di un MRCC è soltanto una delle possibili fonti dell'informazione, che potrà eventualmente ricavarsi anche dalla percezione diretta oppure da avvisi provenienti da terzi, eventualmente anche organismi privati operanti a terra (29).

Soddisfatto questo primo elemento, l'azione di soccorso diverrà giuridicamente esigibile dall'ordinamento, dunque obbligatoria e penalmente sanzionabile in caso di omissioni, soltanto a seguito di una delicata valutazione di carattere tecnico-discrezionale rimessa al vertice dell'organizzazione di bordo.

L'intervento assumerà, infatti, i connotati dell'obbligatorietà solo quando il comandante, sulla base della corretta e prudente valutazione delle conoscenze e delle previsioni disponibili in quel preciso momento, abbia giudicato il soccorso:

- a) *possibile*, nel senso che l'unità richiesta poteva raggiungere in tempo quella in pericolo, e soprattutto disponeva degli strumenti e delle persone necessarie per eliminare, o quantomeno attenuare, il ri-

---

(29) Altamente meritoria è per esempio l'attività svolta da anni dall'associazione senza scopo di lucro denominata *Alarm Phone*, [alarmphone.org](http://alarmphone.org), che non è direttamente attiva nelle operazioni di soccorso nel Mediterraneo, ma ha istituito un numero di emergenza per migranti in difficoltà. L'obiettivo è quello di contribuire ad una più ampia possibile informazione sulle situazioni di pericolo in atto. *Alarm Phone*, infatti, documenta la situazione, informa le guardie costiere nazionali e, quando necessario, cerca di mobilitare ulteriori risorse per il soccorso.

- schio di perdita di vite umane;
- b) *utile*, cioè del tutto giustificato alla luce del prudente bilanciamento fra l'esigenza di attenuare il rischio altrui e quella di non esporre ad un grave pericolo il proprio mezzo e le persone presenti a bordo;
  - c) *ragionevole*, ovvero anche soltanto potenzialmente fruttuoso, non avendosi notizia di altri mezzi meglio attrezzati, o nella migliore posizione, per procedere.

È evidente che, quando in perfetta efficienza, ogni MRCC si trova in condizione di suggerire quale, fra gli innumerevoli mezzi che possono trovarsi nelle vicinanze, sia in grado di procedere nel migliore modo.

Altrettanto chiaro è però che lo stesso ufficio non potrà in alcun caso sostituirsi al comandante dell'unità richiesta nell'effettuazione di tutte quelle valutazioni tecnico-discrezionali, come quelle relative alla fattibilità dell'intervento e all'accettabilità dei suoi rischi, che l'ordinamento a lui solo rimette.

Le attività di soccorso svolte dalle navi private in alto mare non potranno pertanto mai avere una gestione completamente d'autorità, cioè interamente verticale, del tutto incompatibile con la struttura dell'organizzazione di bordo, con i caratteri essenziali della funzione di comando e soprattutto con le prerogative e le valutazioni rimesse al comandante a fronte di una richiesta di intervento <sup>(30)</sup>.

5. *Il codice di condotta delle unità soccorritrici private* – La maggior parte delle operazioni di soccorso condotte nel mare Mediterraneo riguarda ormai naufraghi che non hanno soltanto interesse ad essere messi in sicurezza, ma richiedono di essere trasportati in un luogo diverso da quello da cui sono fuggiti. Ogni sbarco implica naturalmente l'ingresso, o quantomeno il transito, nelle acque territoriali dello Stato rivierasco, ma può sollevare delicate problematiche quando l'azione di soccorso sia stata condotta da una nave privata soggetta alla giurisdizione

---

<sup>(30)</sup> Per A. SCIALOJA, *Corso di diritto della navigazione*, Roma, 1943, 419, l'obbligo di prestare soccorso è un dovere «che la legge pone a carico del comandante e per assolverlo gli dà il potere di deviare la rotta e disporre della nave o dell'aeromobile e dell'equipaggio ai fini del soccorso», mentre U. LA TORRE, *Comando e comandante*, cit., 199 s., precisa che in questi frangenti questi «impiega la nave per la tutela di interessi che sono esterni ed estranei alla sua spedizione. Eppure anche questo compito rientra nella funzione di comando». Sul punto cfr. F. MUNARI, *Migrazioni, SAR, Ruolo e responsabilità delle ONG*, cit., 337 ss.

zione di un altro paese.

Come si è detto la Convenzione UNCLOS codifica l'antico principio consuetudinario del diritto di passaggio inoffensivo sul mare territoriale altrui. Il transito deve essere rapido e continuo, e non avvenire con modalità tali da turbare la pace, il buon ordine e la sicurezza di quel paese. Non può pertanto certamente riconoscersi ai mezzi intenzionati a imbarcare o sbarcare persone in violazione delle leggi nazionali in materia di immigrazione (art. 19, comma secondo, lett. g) <sup>(31)</sup>.

Il codice della navigazione attribuisce in via generale al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti il potere di vietare il transito e la sosta di navi mercantili straniere per motivi di ordine pubblico e sicurezza della navigazione, imponendo tuttavia a quest'ultimo di individuare precisamente le aree coinvolte dal provvedimento interdittivo (art. 83).

Il d.l. n. 53/2019 aveva attribuito anche al Ministro dell'interno il potere di vietare o limitare l'ingresso, il transito e la sosta in acque nazionali delle unità straniere non militari, né in servizio governativo non commerciale, ogni qual volta il passaggio non avesse potuto considerarsi inoffensivo per violazione delle nostre norme in materia di immigrazione.

Il d.l. n. 130/2020 sostanzialmente confermò tali prerogative. Escluse però dai provvedimenti in questione tutte le unità impegnate in operazioni di soccorso che fossero state immediatamente comunicate al MRCC competente ed effettuate nel rispetto delle direttive impartite dal medesimo, oltre che dallo Stato di bandiera.

Proprio su quest'ultimo aspetto è venuto ad incidere il d.l. n. 1/2023, che precisa in modo analitico il contegno richiesto alla nave soccorritrice privata.

Fra le altre cose si pretende che, nell'immediatezza dell'evento, sia stata richiesta al MRCC competente l'assegnazione del porto di sbarco; che quest'ultimo sia stato raggiunto senza ritardo per il completamento dell'operazione e soprattutto che, nel suo complesso, l'attività condotta dal mezzo in questione non abbia comunque concorso a creare situazioni di pericolo a bordo, oppure ritardato il raggiungimento del porto (art. 1, comma secondo bis, lett. c, d e f).

La stessa norma si affretta a chiarire che il transito e la sosta saranno «comunque garantiti ai soli fini di assicurare il soccorso e l'assisten-

---

<sup>(31)</sup> Sull'argomento v. ANCOFA G. CATALDI, *Il passaggio di navi straniere nel mare territoriale*, cit., 192 ss.

za a terra delle persone prese a bordo a tutela della loro incolumità», salva l'applicazione, nel caso di violazione dei provvedimenti interdittivi di cui si è detto, di una serie di sanzioni amministrative particolarmente gravi.

Quando il fatto non è previsto dalla legge anche come reato, si prevede in particolare la possibilità della condanna del comandante ad una sanzione fino ad euro 50.000, estendendone la responsabilità all'armatore e al proprietario. Alla stessa si aggiunge il fermo amministrativo dell'unità che, nei casi di reiterazione, potrà addirittura convertirsi in confisca (art. 1, commi secondo *bis*, secondo *ter* e secondo *quater*) <sup>(32)</sup>.

---

<sup>(32)</sup> Nella sua attuale formulazione, l'art. 1 d.l. n. 130/2020, convertito con modificazioni nella l. 18 dicembre 2020, n. 173, dispone «– 2. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 83 del codice della navigazione, per motivi di ordine e sicurezza pubblica, in conformità alle previsioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, resa esecutiva dalla legge 2 dicembre 1994, n. 689, il Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa informazione al Presidente del Consiglio dei ministri, può limitare o vietare il transito e la sosta di navi nel mare territoriale, salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale. – 2 *bis*. Le disposizioni del comma secondo non si applicano nelle ipotesi di operazioni di soccorso immediatamente comunicate al centro di coordinamento competente per il soccorso marittimo nella cui area di responsabilità si svolge l'evento e allo Stato di bandiera ed effettuate nel rispetto delle indicazioni delle predette autorità, emesse sulla base degli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali in materia di diritto del mare, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e delle norme nazionali, internazionali ed europee in materia di diritto di asilo, fermo restando quanto previsto dal Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata per combattere il traffico illecito di migranti via terra, via mare e via aria, reso esecutivo dalla legge 16 marzo 2006, n. 146. Ai fini del presente comma devono ricorrere congiuntamente le seguenti condizioni: *a*) la nave che effettua in via sistematica attività di ricerca e soccorso in mare opera in conformità alle certificazioni e ai documenti rilasciati dalle competenti autorità dello Stato di bandiera ed è mantenuta conforme agli stessi ai fini della sicurezza della navigazione, della prevenzione dell'inquinamento, della certificazione e dell'addestramento del personale marittimo nonché delle condizioni di vita e di lavoro a bordo; *b*) sono state avviate tempestivamente iniziative volte a informare le persone prese a bordo della possibilità di richiedere la protezione internazionale e, in caso di interesse, a raccogliere i dati rilevanti da mettere a disposizione delle autorità; *c*) è stata richiesta, nell'immediatezza dell'evento, l'assegnazione del porto di sbarco; *d*) il porto di sbarco assegnato dalle competenti autorità è raggiunto senza ritardo per il completamento dell'intervento di soccorso; *e*) sono fornite alle autorità per la ricerca e il soccorso in mare italiane, ovvero, nel caso di assegnazione del porto di sbarco, alle autorità di pubblica sicurezza, le informazioni richieste ai fini dell'acquisizione di elementi relativi alla ricostruzione dettagliata dell'operazione di soccorso posta in essere; *f*) le modalità di ricerca e soccorso in mare da parte della nave non hanno concorso a creare situazioni di pericolo a bordo né impedito di raggiungere tempestivamente il porto di sbarco. – 2 *ter*. Il transito e la sosta di navi nel mare territoriale sono comunque garantiti ai soli fini di assicurare il soccorso e l'assistenza a terra delle persone prese a bordo a tutela della loro incolumità, fatta salva, in caso

La denominazione *Codice di condotta delle ONG*, prontamente attribuita dai media al provvedimento in esame, è certamente imprecisa, riferendosi il medesimo a tutte le unità non militari o in servizio governativo non commerciale. Dunque, non solo a quelle armate da ONG per attività sistematiche di ricerca e soccorso in mare.

È evidente, però, che l'intento è stato proprio quello di elaborare un

---

di violazione del provvedimento adottato ai sensi del comma secondo, l'applicazione delle sanzioni di cui ai commi 2 *quater* e 2 *quinquies*. – 2 *quater*. Nei casi di violazione del provvedimento adottato ai sensi del comma 2, salve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato, si applica al comandante della nave la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 10.000 a euro 50.000. La responsabilità solidale di cui all'articolo 6 della legge 24 novembre 1981, n. 689, si estende all'armatore e al proprietario della nave. Alla contestazione della violazione consegue l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria del fermo amministrativo per due mesi della nave utilizzata per commettere la violazione. L'organo accertatore, che applica la sanzione del fermo amministrativo, nomina custode l'armatore o, in sua assenza, il comandante o altro soggetto obbligato in solido, che fa cessare la navigazione e provvede alla custodia della nave a proprie spese. Avverso il provvedimento di fermo amministrativo della nave, adottato dall'organo accertatore, è ammesso ricorso, entro sessanta giorni dalla notificazione del verbale di contestazione, al Prefetto che provvede nei successivi venti giorni. Al fermo amministrativo di cui al presente comma si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 214 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285. – 2 *quinquies*. In caso di reiterazione della violazione commessa con l'utilizzo della medesima nave, si applica la sanzione amministrativa accessoria della confisca della nave e l'organo accertatore procede immediatamente a sequestro cautelare. – 2 *sexies*. Fuori dei casi in cui è stato adottato il provvedimento di limitazione o divieto di cui al comma secondo, quando il comandante della nave o l'armatore non fornisce le informazioni richieste dalla competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare nonché dalla struttura nazionale preposta al coordinamento delle attività di polizia di frontiera e di contrasto dell'immigrazione clandestina o non si uniforma alle loro indicazioni, si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 2.000 a euro 10.000. Alla contestazione della violazione consegue l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria del fermo amministrativo per venti giorni della nave utilizzata per commettere la violazione. In caso di reiterazione della violazione, la sanzione amministrativa accessoria del fermo amministrativo è di due mesi e si applica il comma 2 *quater*, secondo, quarto, quinto e sesto periodo. In caso di ulteriore reiterazione della violazione, si applica quanto previsto dal comma 2 *quinquies*. Le sanzioni di cui al presente comma si applicano anche in caso di mancanza di una delle condizioni di cui al comma 2 *bis* accertata successivamente all'assegnazione del porto di sbarco. – 2 *septies*. All'irrogazione delle sanzioni di cui ai commi 2 *quater*, primo periodo, 2 *quinquies* e 2 *sexies*, primo e quinto periodo, accertate dagli organi addetti al controllo, provvede il prefetto territorialmente competente per il luogo di accertamento della violazione. Si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689. I proventi derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie sono versati ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, al fondo di cui all'articolo 1, comma 795, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, e destinati annualmente, a decorrere dall'anno 2023, all'erogazione dei contributi ivi previsti, con i criteri e le modalità stabiliti ai sensi dell'articolo 1, comma 796, della medesima legge n. 178/2020».

vero e proprio *Codice di condotta*, ovvero un sistema di regole destinate a profilare l'applicazione di misure interdittive l'accesso nel nostro mare territoriale, oltre che di altre gravi sanzioni, verso tutte le navi private straniere che se ne fossero totalmente o parzialmente discostate <sup>(33)</sup>.

A bene vedere, poi, neppure la sua rigorosa osservanza metterà al riparo da eventuali divieti, non potendo certo precludersi al Ministero dell'interno di adottare, nell'interesse pubblico, provvedimenti di questo tipo anche in casi differenti da quelli precisamente tipizzati. La mancanza di tassatività trova implicita conferma nella generica declinazione del requisito *sub* lett. *f*, che sembrerebbe surrettiziamente rendere sanzionabile in sé il fatto stesso dello svolgimento di attività sistematiche di ricerca e soccorso da parte di navi private.

Difficilmente giustificabile è anche il fatto che eventuali provvedimenti di divieto vengano messi in collegamento con la mancata comunicazione verso MRCC stranieri, per operazioni di soccorso svolte nelle aree SAR di questi ultimi e dunque del tutto fuori dalle competenze italiane.

Infine, la responsabilità solidale dell'armatore e del proprietario della nave per la sanzione amministrativa pecuniaria da irrogarsi al comandante sembrerebbe irrimediabilmente in contrasto con le prescrizioni della Convenzione di Londra del 28 aprile 1989 sul soccorso, nella parte in cui prevede che «*The owner of the vessel shall incur no liability for a breach of the duty of the master*» (art. 10, n. 3).

Ancora maggiori interrogativi sollevano, però, le prescrizioni relative alla continuità dell'intervento, che una parte della dottrina ha interpretato come espressione di un implicito divieto di operazioni di soccorso multiple nonché del trasbordo di naufraghi fra un'unità privata e l'altra ogni qual volta sia mancata una esplicita richiesta in tal senso da parte del MRCC responsabile <sup>(34)</sup>.

5.1. *Il supposto divieto di operazioni di soccorso multiple* – Uno degli obiettivi avuti di mira dal legislatore italiano è stato certamente quello di evitare che unità private continuassero a stazionare in prossimità delle rotte percorse dai migranti nella convinzione che queste ultime

---

<sup>(33)</sup> Sul punto cfr. A. ZAMPONE, *Il rapporto tra soccorso in mare e controllo dell'immigrazione*, cit., 4.

<sup>(34)</sup> Così sembrerebbe ritenere A. ZAMPONE, *Il rapporto tra soccorso in mare e controllo dell'immigrazione*, cit., 9.

rappresentassero un significativo fattore di attrazione, sostituendosi all'organizzazione pubblica del soccorso e riversando ingenti quantità di persone nei porti del sud Italia, con gravi problemi di ordine pubblico e sanità.

Per questo, fra le condizioni richieste per scongiurare eventuali provvedimenti di divieto sono state inserite quella di richiedere «nell'immediatezza dell'evento, l'assegnazione del porto di sbarco», e di raggiungere quest'ultimo «senza ritardo per il completamento dell'intervento di soccorso» (art. 1, comma secondo bis, lett. *c* e *d*, d.l. n. 130/2020).

Nella consapevolezza di non poter precludere la navigazione o lo stazionamento in acque internazionali in attesa di eventuali chiamate, il legislatore italiano ha inteso in questo modo precisamente indentificare la scansione ideale delle operazioni.

Acquisita consapevolezza della situazione di pericolo, per effetto della sua percezione visiva oppure di una richiesta di intervento da parte del MRCC competente o di un avviso proveniente da terzi, il comandante dovrà rapidamente valutare la *possibilità, utilità e ragionevolezza* e del suo intervento.

Dopodiché rientrerà nei suoi poteri esclusivi la determinazione delle modalità tecniche e degli strumenti operativi attraverso cui tentare di mettere in sicurezza i naufraghi.

Una volta realizzato l'obiettivo dovrà richiedere al MRCC l'assegnazione del POS e intraprendere il viaggio necessario per raggiungerlo.

Sul significato da attribuire alla necessità di provvedere alla richiesta *nell'immediatezza dell'evento* è tuttavia il caso di soffermarsi.

In primo luogo, non è affatto detto che il MRCC competente offra una pronta risposta, come è frequentemente accaduto per salvataggi avvenuti in acque SAR libiche o maltesi. La nuova disciplina non stabilisce affatto che in questi casi l'unità soccorritrice debba rimanere inerte in attesa delle istruzioni del caso, potendo fino al momento della ricezione delle stesse eventualmente continuare ad incrociare in zona, alla ricerca di eventuali ulteriori imbarcazioni in pericolo.

In secondo luogo, il legislatore non ha prescritto che l'evento di soccorso debba necessariamente essere unico. Come osservato in precedenza, infatti, la notizia dello stato di pericolo potrà provenire da un MRCC, ma anche essere stata percepita direttamente oppure per via di comunicazioni ad opera di terzi. Nel primo caso sarà probabilmente lo stesso ufficio ad invitare l'unità soccorritrice ad effettuare il nuovo intervento. La

condizione prescritta dalla legge dovrà tuttavia considerarsi soddisfatta anche quando, effettuata ogni altra operazione consecutiva che il comandante abbia giudicato per lui dovuta e giuridicamente obbligatoria, sia stata nuovamente richiesta al MRCC l'assegnazione di un POS.

Diversamente questi non potrebbe sfuggire dalla seguente alternativa: rischiare di essere chiamato a rispondere del reato di omissione di soccorso in mare, pur rimanendo al riparo da eventuali provvedimenti interdittivi la navigazione in acque italiane. Oppure viceversa rischiare di incorrere nel divieto pur avendo tenuto una condotta assolutamente rispettosa delle prescrizioni del diritto internazionale e interno.

Qualche riflessione merita di essere fatta anche sul significato da attribuire al raggiungimento *senza ritardo* del POS assegnato, condizione che potrebbe prestarsi ad essere interpretata come espressione di una implicita preclusione di ogni deviazione dalla rotta ideale per raggiungerlo.

Se fosse così i provvedimenti interdittivi e le gravi sanzioni amministrative di cui al d.l. n. 1/2023 riguarderebbero esclusivamente le deviazioni non autorizzate dal MRCC per il compimento di operazioni di soccorso consecutive.

Similmente a quanto si è appena detto, però, se tale prescrizione fosse interpretata in senso letterale il comandante dell'unità potenzialmente in grado di effettuare un intervento possibile, utile e ragionevole, si troverebbe a dover rispondere di omissione, quanto meno colposa, di soccorso in mare. Senza che la mancata autorizzazione del MRCC, per altro non indispensabile alla luce delle norme di diritto internazionale uniforme passate in rassegna, possa in alcun modo essere invocata come elemento scriminante.

Se ne ricava che, quando riveste i canoni dell'obbligatorietà giuridica, l'intervento di soccorso sarà sempre e comunque doveroso a prescindere, ed eventualmente anche in conflitto, con eventuali indicazioni e richieste del MRCC competente che abbiano come effetto ultimo quello di distogliere il comandante da ogni intervento possibile senza un grave rischio.

5.2. (Segue). *Il supposto divieto di trasbordo di naufraghi fra unità private* – Un discorso pressoché analogo deve essere fatto in relazione al supposto divieto di trasbordo dei naufraghi da un'unità privata all'altra.

La determinazione delle concrete modalità dell'operazione rientra

nella discrezionalità tecnica del comandante che, anche di fronte ad un esplicito invito di trasbordo da parte del MRCC competente, potrebbe considerare l'operazione rischiosa per la propria nave e i suoi occupanti, procedendo secondo altre modalità.

Allo stesso modo potrebbe accadere che un'altra unità eventualmente presente in loco non sia in grado di provvedere all'intervento, perché per esempio priva di una velocità tale da giungere nel luogo del pericolo in tempi utili. Può darsi che in questo caso il trasferimento dei naufraghi imbarcati nel corso di un precedente intervento sia giudicato dal comando l'unico strumento per provvedere.

La prescrizione secondo cui il POS assegnato deve essere raggiunto *senza ritardo* deve dunque essere interpretata nel senso che soltanto i ritardi arbitrari, o comunque del tutto ingiustificati, potranno determinare provvedimenti interdittivi o sanzioni amministrative. Potranno dunque legittimamente colpire solo quelle unità che, in assenza della consapevolezza di ulteriori situazioni di pericolo, si siano attardate in loco in attesa di eventuali ulteriori richieste.

6. *Considerazioni conclusive* – Attenta dottrina ha dimostrato che il diritto del comandante di attenersi alle prescrizioni internazionali sul soccorso di persone in mare trova simmetrica contropartita nel dovere dello Stato di astenersi dall'ostacolare o ritardare gli interventi prescritti dal diritto internazionale, oltre che nel non «fare ricadere sul comandante le conseguenze sfavorevoli delle attività medesime sul piano penale o civile» (35).

Alla stessa conclusione si perviene sulla base delle norme internazionali e interne che si occupano delle prerogative del comandante.

La gestione esclusivamente verticale del soccorso condotto da unità private è un obiettivo del tutto illusorio, non potendo l'effettuazione dell'intervento e la determinazione delle sue concrete modalità prescindere da valutazioni rimesse all'unico ed esclusivo responsabile dell'organizzazione di bordo, il comandante.

È pertanto indispensabile chiarire che le indicazioni ricevute dal MRCC responsabile, inclusa l'indicazione del POS, non potranno in alcun caso assumere valore scriminante di comportamenti omissivi illeciti-

---

(35) COSÌ M. STARITA, *Il dovere di soccorso in mare*, cit., 46.

---

ti, né tanto meno avere l'effetto di sospendere l'operatività degli obblighi di soccorso ogni qual volta si abbia la consapevolezza dell'esistenza di persone in pericolo di perdersi in mare e l'intervento sia stato giudicato possibile, utile e ragionevole.

Per evitare equivoci con conseguenze potenzialmente drammatiche occorre altresì precisare che nel nostro sistema giuridico non esiste alcun divieto di operazioni di soccorso multiple, né di trasbordo di naufraghi da un'unità privata all'altra in mancanza di precise indicazioni del MRCC competente, ferma restando la necessità di intraprendere prontamente la rotta verso il POS una volta che quest'ultimo sia stato effettivamente assegnato.



## INTERVENTI

### LA NATURA DELLE COSE MARITTIME E AERONAUTICHE, IL DIRITTO VIVENTE E L'ART. 1 DEL CODICE DELLA NAVIGAZIONE

ALFREDO ANTONINI

*The law of navigation lives in everyday experience, beyond the rules of law set by domestic, international or European sources, relying on a body of rules that arises from the practices of maritime and aviation communities, from equity, from the interpretation of the courts, as well as from the work of professional bodies, regulatory authorities, and other legal entities. These are the so called "nature of things" and "living law", which the Italian historical school of navigation law has considered fundamental in the development of this area of the legal system. The exemplification, referring to ancient and recent institutions of navigation law, is very broad; sometimes it expresses a deviation of praxis from the legal regime, other times it underlines the achievement of practical solutions later adopted up at a legislative level.*



SOMMARIO: 1. L'importanza delle prassi mercantili nella formazione del diritto autonomo. – 2. Prassi e legislazione: casistica. – 3. La natura delle cose e il diritto della navigazione.

1. *L'importanza delle prassi mercantili nella formazione del diritto autonomo* – L'art. 1 cod. nav., che fonda l'autonomia del diritto della navigazione, trova ragione d'essere – come già prima d'esso l'art. 1 cod. comm. 1882 – nella pratica operativa e nell'atteggiamento delle collettività marittime e aeronautiche operanti nel campo dei trasporti, delle infrastrutture, dei servizi, nonché nella loro organizzazione amministrativa e commerciale, anche sul piano regolatorio <sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Sull'autonomia del diritto della navigazione e sul rapporto con l'ordinamento generale, anche in relazione alla fonte e all'oggetto della materia, cfr. i contributi della dottrina cui si devono la sistemazione scientifica dello stesso e il suo successivo approfondimento tematico: A. SCIALOJA, *Sistema del diritto della navigazione. Appunti di lezioni dettate all'Istituto superiore di scienze economiche e commerciali di Napoli*, Napoli, 1922 (a questa edizione ne sono seguite due, del 1929 e del 1933); Id., *La sistemazione scientifica*

Le prassi dei protagonisti del commercio marittimo sono state, invero, quelle che hanno costruito il sistema dei rapporti inerenti alla navigazione e all'attività mercantile, di fonte sia negoziale (trasporto, spedizione, assicurazione, rimorchio, locazione, ecc.), che non negoziale (soccorso, avaria comune, urto, responsabilità verso terzi, ecc.).

È noto che gli usi in senso odierno e proprio (usi normativi) conservano, al presente, rilevanza assai limitata, non essendo fra l'altro desumibili dalle condizioni contrattuali praticate da singole classi di operatori <sup>(2)</sup>.

---

*del diritto marittimo*, in *Riv. dir. comm.*, 1928, I, 1; Id., *Corso di diritto della navigazione*, I, Roma, 1943, 34. L'impostazione teorica, poi elaborata nelle opere citate, è stata affacciata da Scialoja nella prolusione *L'unità del diritto della navigazione* tenuta il 31 gennaio 1928 all'Università di Napoli. Nel solco di Scialoja, cfr. fra gli altri: F.M. DOMINEDÒ, *Le fonti del diritto della navigazione*, in *Riv. dir. nav.*, 1950, I, 273; Id., *Principi del diritto della navigazione*, I, Padova, 1957; G. PESCATORE, *Oggetto e limiti del diritto della navigazione*, in *Scritti giuridici in onore di A. Scialoja*, Bologna, 1952, 202; A. LEFEBVRE D'OVIDIO, *Diritto della navigazione*, in *Noviss. dig. it.*, V, Torino, 1960, 959; E. SPASIANO, *Oggetto, limiti ed integrazione del diritto della navigazione*, in *Riv. dir. nav.*, 1961, I, 43; Id., *Il diritto della navigazione come sistema unitario e autonomo*, in *Riv. dir. nav.*, 1963, I, 279; D. GAETA, *Le fonti del diritto della navigazione*, Milano, 1965; Id., *Diritto della navigazione*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, 1076. Tali tematiche sono state successivamente approfondite e riprese, fra gli altri, da A. LEFEBVRE D'OVIDIO, *L'analogia prioritaria nel sistema delle fonti del diritto della navigazione*, in *Il cinquantenario del codice della navigazione* (a cura di L. Tullio e M. Deiana), Cagliari, 1993, 19; L. TULLIO, *Diritto della navigazione*, in *Diritto della navigazione* (a cura di M. Deiana), Milano, 2010, 149; Id., *Responsabilità civile e diritto della navigazione*, in *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, Genova, 2010, 1076; G. CAMARDA, *Fonti e strutture organizzative nel diritto della navigazione*, Torino, 1988; Id., *Per una collocazione sistematica del diritto dei trasporti*, in *Dir. trasp.*, 2015, 609; A. ANTONINI, *L'autonomia del diritto della navigazione, il ruolo del diritto comune e la posizione sistematica della legislazione sulla navigazione da diporto*, in *Dir. trasp.*, 2014, 453; Id., *Corso di diritto dei trasporti*, III ed., Milano, 2015, 34; M.M. COMENALE PINTO, *Il «diritto vivente» e l'autonomia del diritto della navigazione*, in *Riv. dir. nav.*, 2021, 3. In senso critico: S.M. CARBONE, *La c.d. autonomia del diritto della navigazione: risultati e prospettive*, in *Dir. mar.*, 1975, 24; da ultimo, S.M. CARBONE - P. A. CELLE - M. LOPEZ DE GONZALO, *Il diritto marittimo attraverso i casi e le clausole contrattuali*, V ed., Torino, 2015, XIII e 6. Nella manualistica, le stesse tematiche sono state tenute in buona considerazione da A. LEFEBVRE D'OVIDIO - G. PESCATORE - L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, XVI ed., Milano, 2022, 3; F.A. QUERCI - S. POLLASTRELLI, *Diritto della navigazione*, II ed., Padova, 2023, 10. Altre opere manualistiche di ampia diffusione vi dedicano rapidi cenni: S. ZUNARELLI - M.M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, V ed., Padova, 2023, 65 e M. CASANOVA - M. BRIGNARDELLO, *Corso di diritto dei trasporti*, I, *Infrastrutture e accesso al mercato*, II ed., Milano, 2011, 3.

<sup>(2)</sup> Le disposizioni contrattuali uniformi non possono dare luogo ad usi normativi, per la generale mancanza della *opinio iuris*, ritenuta non sussistente quando la regola è il frutto di predisposizione unilaterale ad opera di categorie specifiche di operatori, anziché di spontanea emersione dalla prassi della generalità di essi. Occorre al riguardo ricordare che nel settore bancario – ma il principio affermato ha valenza generale – nel corso degli anni novanta dello scorso secolo la Corte di cassazione ha smentito, in tema di tasso degli interessi e di interessi anatocistici, il corrente convincimento della sussistenza di usi

Immutata è rimasta, invece, l'importanza delle prassi operative, da chiunque determinate, cui si deve ancora oggi la creazione di regole che i diversi attori nel campo della navigazione e dei trasporti comunemente osservano, a prescindere dalla loro originaria giuridicità.

Si tratta della natura delle cose marittime e portuali che indirizza l'agire degli operatori, intesa come fatto tecnico, ossia elemento sperimentale<sup>(3)</sup>.

Si tratta pure del diritto vivente, rappresentato dal complesso delle regole come valorizzate e applicate nel concreto anziché come formulate dal legislatore, ossia l'insieme delle norme nel significato che ad esse è attribuito sia dall'interpretazione, giurisprudenziale e pratica, che dall'applicazione nel concreto: con locuzione breve, la consolidata opinione comune, maturata nella giurisprudenza, nella dottrina e nella prassi in ordine al significato da attribuire ad una norma determinata o ad un complesso di norme<sup>(4)</sup>.

Si tratta inoltre della *lex mercatoria*, basata su complessi di regole di fonte negoziale. Essa, intesa in senso storico, è quella che trae origine dall'ambito dei rapporti commerciali del basso Medioevo, fondata sulle prassi negoziali mercantili che danno regolamentazione a esigenze nuove, differenti da quelle tra-

---

tali da incidere sull'operatività delle previsioni legislative circa l'esigenza di pattuizione scritta del tasso superiore a quello legale e dell'inammissibilità di pattuizioni preventive sulla capitalizzazione degli interessi. Cfr. Cass. 6 novembre 1993, n. 11020, in *Giust. civ.*, 1994, I, 2295 e Cass. 16 marzo 1999, n. 2374, in *Giust. civ.*, 1999, I, 1301, 1585, che, rispettivamente sul primo e sul secondo degli argomenti indicati, hanno innovato rispetto all'orientamento giurisprudenziale precedente.

(3) La natura delle cose è valorizzata da A. SCIALOJA, *Sistema*, I, II ed., Roma, 1929, 11, che riprende il concetto da C. VIVANTE, *Trattato di diritto commerciale*, I, V ed., Milano, 1929, 68. Sull'argomento vedi anche i rilievi di A. ASQUINI, *La natura dei fatti come fonte del diritto*, in *Arch. giur. Serafini*, 1921, 129, che riconosce a Vivante la paternità del concetto in esame, ritenendo superabile la contrarietà della dottrina allora dominante (Bolaffio, Navarrini, Carnelutti, Ferrara), anche sulla base delle considerazioni espresse – pur in un sistema quale quello germanico caratterizzato dall'assenza nel codice civile di una disposizione del tenore dell'art. 3 disp. prel. c.c. 1865 (oggi, artt. 1 e 12, secondo comma, disp. prel. c.c.) – dalla dottrina maggioritaria tedesca, che vedeva nella natura delle cose una fonte formale del diritto. Di recente cfr., per gli aspetti afferenti al diritto commerciale, L. PELLICCIOLI, *La «natura delle cose» nel diritto commerciale*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2013, 601; M. SPERANZIN, *Un nuovo ordine delle fonti del diritto commerciale*, in *Riv. dir. civ.*, 2019, 1174. Il concetto è riproposto e ampliato da F. A. QUERCI - S. POLLASTRELLI, *Diritto della navigazione*, cit., 33.

(4) Sul rapporto fra diritto vivente e diritto della navigazione, cfr. A. SCIALOJA, *Sistema*, I, II ed., cit., 13; M.M. COMENALE PINTO, *Il «diritto vivente»*, cit., 3; L. TULLIO, *Dal diritto marittimo e aeronautico al diritto della navigazione ed al diritto dei trasporti*, in *Il diritto aeronautico a cent'anni dal primo volo* (a cura di A. Antonini e B. Franchi), Milano, 2005, 167; T. GAZZOLO, *Antonio Scialoja e il «diritto vivente»*, in *Riv. dir. nav.*, 2022, 61 e A. ZAMPONE, *Diritto della navigazione, diritto dei trasporti, diritto vivente. Attualità e progressione del pensiero di Gustavo Romanelli*, in *Riv. it. sc. giur.*, 2023, 27.

dizionali. La stessa, intesa in senso odierno, è quella che fonda sulle prassi operative delle categorie imprenditoriali e professionali interessate la regolazione spontanea di quei rapporti giuridici, che non rinvencono nella legge una disciplina sufficiente o soddisfacente. Sono clausole contrattuali o testi contrattuali standardizzati, prassi uniformi, complessi di regole predisposti da esperti del settore per l'applicazione generalizzata ai rapporti giuridici di un determinato genere: tutti finalizzati a dare sicurezza agli operatori, a prevenire controversie o a favorirne la risoluzione in modo più agile o più sicuro che tramite il ricorso alla normativa vigente (5).

Si tratta infine della *soft law*, costituita da linee guida, raccomandazioni, regolamenti interni, circolari esplicative, atti interpretativi e di indirizzo sprovvisti del connotato della giuridicità. La *soft law*, come legge «debole» oppure «dolce», si contrappone alla *hard law* o diritto positivo, non essendo caratterizzata dall'obbligatorietà, ossia dalla forza precettiva. Il riferimento è effettuato a regole che trovano il fondamento della propria esistenza nell'autorevolezza dell'organizzazione o dell'ente che le ha emanate e nella spontanea sottoposizione ad esse delle categorie interessate. Tali regole non generano diritti o situazioni giuridiche tutelate; tuttavia, per le loro caratteristiche sopra indicate, oltre a servire nell'operatività concreta, possono essere tenute in considerazione in sede giurisdizionale.

È così che il diritto della navigazione vive nella quotidianità, ben al di là del complesso delle norme di fonte «scritta» statale, internazionale uniforme, europea, a volte tardive nel regolare i fenomeni, a volte divenute inadeguate, a volte astratte dalla realtà.

I traffici e le operazioni marittime e portuali, nonché quelli corrispondenti nel settore aeronautico, sono retti da un sistema che nasce dall'agire nel concreto, dalla natura delle cose, dall'equità, dall'interpretazione della giurisprudenza, oltre che dal lavoro degli enti di categoria, delle autorità di regolazione, di altre figure soggettive ordinamentali (6).

Sicché il diritto della navigazione non si fonda soltanto sulla norma giuri-

---

(5) Sull'argomento, fra i tanti: F. GALGANO, *Lex mercatoria*, VI ed., Bologna, 2016; F. MARELLA, *Diritto del commercio internazionale*, II ed., Padova, 2023, 254; F. BORTOLOTTI, *Diritto dei contratti internazionali*, I, III ed., Padova, 2009, 38. Per alcune applicazioni al diritto della navigazione, vedi A. ANTONINI, *Corso*, cit. 30.

(6) Cfr. A. SCIALOJA, *Sistema*, I, II ed., cit., 15, il quale individua, quali fonti del diritto vivente: l'interpretazione, che trae dalla norma astratta quella concreta, e che ciò facendo può compiere opera creativa; la forza vincolante della volontà privata, che si esplica nella contrattazione, nelle formule, negli statuti, nei regolamenti obbligatori per categorie e classi; più in generale, la giurisprudenza, la natura delle cose, l'equità, l'analogia e addirittura il contratto.

dica intesa in senso proprio, ma deve molto, nel suo essere e nel suo elaborarsi, alle norme, come regole di condotta e a prescindere dalla giuridicità, che si formano e vivono nella realtà del concreto<sup>7</sup>.

2. *Prassi e legislazione: casistica* – L'esemplificazione è vastissima e in incessante fermento (8). Essa esprime a volte il disallineamento della prassi rispetto alle soluzioni legislative (9), altre volte il conseguimento da parte della stessa di soluzioni poi riprese a livello legislativo (10).

Si inizia dalla tradizionale materia dei contratti di utilizzazione della nave, cui il legislatore del 1942 ha avuto la pretesa di dare una sistemazione scientifica innovativa (11); in questa nuova prospettiva sistematica, esso ha ricondotto la figura del noleggio, assai diffusa nella pratica e costituente la caratteristica maggiore dei traffici marittimi, a un tipo contrattuale nuovo, incentrato sull'obbligazione dell'armatore di compiere viaggi; la figura così ridisegnata, tuttavia, è rimasta sconosciuta alla prassi, che ha seguito il suo corso, del tutto disinteressandosi della costruzione codicistica e continuando a distinguere il trasporto marittimo a seconda che si tratti di trasporto di linea, che avviene previa emissione della polizza di carico e che si sottopone alle regole a questa riferite, e di trasporto non di linea, retto in maniera pressoché esclusiva dagli accordi fra le parti, generalmente standardizzati in formulari precostituiti, diffusi a livello mondiale.

Nel trasporto aereo, cui il noleggio ha prontamente manifestato la propria estraneità nonostante il richiamo codicistico alla corrispondente figura della

---

(7) Cfr. F.A. QUERCI - S. POLLASTRELLI, *Diritto della navigazione*, cit., 33, che valorizzano le norme a formazione o germinazione spontanea, non prodotte da alcun ente formale o istituzionale, ma purtuttavia esistenti; talché, «la ricognizione di simili norme [...] viene ad identificarsi, senza resti, con la dimostrazione della loro esistenza» (*op. cit.*, 37). Cfr. pure A. SCIALOJA, *Sistema*, I, II ed., cit., 16, il quale evidenzia come l'obbligatorietà di una norma possa sussistere, per talune regole contrattuali, come se si trattasse di diritto oggettivo: i caricatori devono subire le polizze di carico dei vettori, così come gli armatori e i caricatori devono subire le polizze degli assicuratori; oggi il fenomeno è ampiamente temperato allorquando una delle parti ha la qualifica di consumatore.

(8) A. SCIALOJA, *Sistema*, I, II ed., cit., 15, si riferisce esemplificativamente alle Regole di York e Anversa, alle polizze tipo di assicurazioni marittime, ai contratti di noleggio e a quelli di arruolamento.

(9) M.M. COMENALE PINTO, *Il «diritto vivente»*, cit., 16, riporta come ipotesi di disallineamento il noleggio e il chirografo d'avaria.

(10) Per una importante esemplificazione, cfr. A. ANTONINI, *L'autonomia del diritto della navigazione, banco di prova e fucina dell'ordinamento giuridico*, in *Dir. traspr.*, 2007, 725; L. TULLIO, *Responsabilità civile*, cit., 1076.

(11) Tale sistemazione segue la teoria di F.M. DOMINÈDÒ, *Sistema dei contratti di utilizzazione della nave*, Milano, 1937, 31, 69.

navigazione marittima, si sono affermate tipologie contrattuali diverse e nuove, che hanno prosperato a prescindere dal sistema normativo e apparentemente al di fuori di esso; talora se ne sono distaccate anche nella denominazione e nella definizione, che, ad esempio nel *code sharing*, si sono focalizzate sul fatto giuridicamente non rilevante e puramente pragmatico della condivisione dei codici di volo, trascurando l'oggetto della prestazione principale, idoneo a ricondurre il contratto al tipo legale del trasporto <sup>(12)</sup>.

Nella prassi quotidiana della liquidazione dei danni subiti dalle merci nel trasporto via mare, soprattutto in quello di linea a mezzo *container* (costituente, o meno, una tratta di un più ampio trasporto multimodale), l'agire dei liquidatori si fonda – piuttosto che sulla normativa concernente la responsabilità, la quantificazione del danno e i relativi oneri probatori – su criteri percentuali, nei confronti del portatore della polizza di carico avente diritto al carico, o più spesso dell'assicuratore di questo, che ha indennizzato il soggetto danneggiato e si è surrogato nei relativi diritti.

Gli assicuratori del carico, a loro volta, sovente indennizzano il proprio cliente per ragioni di correttezza commerciale, senza verificarne a fondo la qualità di assicurato (ossia di soggetto che ha riportato il danno sul piano giuridico oltre che materiale), anche a rischio di pregiudicarsi la successiva azione di regresso contro il vettore, per la possibile mancanza della legittimazione attiva.

Il sistema si è plasmato così, distaccato dalle regole di diritto che si riappropriano del caso solo quando lo stesso sfocia in un (raro) contenzioso giudiziario, secondo criteri di liquidazione su base percentuale nei rapporti fra assicuratori del carico e assicuratori della responsabilità armatoriale o vettoriale.

I contratti di assicurazione marittima e aeronautica, al di là dei sottotipi regolati a livello embrionale dal codice della navigazione, ricavano la propria disciplina dal contenuto delle polizze di assicurazione, che vanno ben oltre le fattispecie codicistiche nell'individuare sia l'oggetto assicurato, che l'ampiezza della copertura e le modalità di realizzazione della stessa, assumendo fisionomie molteplici che sovente ricomprendono contemporaneamente rischi differenti, riferiti sia ai danni a cose, che al sorgere di un debito di responsabilità.

La normativa statale sulla contribuzione alle avarie comuni costituisce il residuo teorico di ordinamenti precedenti, poiché le avarie comuni, che la prassi non cessa di chiamare avarie generali nelle pochissime fattispecie ri-

---

<sup>(12)</sup> Si deve constatare, non senza una certa tristezza per il deterioramento della scienza giuridica, che in molte definizioni correnti, contenute in trattazioni non solo di tipo tecnico, il *code sharing* viene definito come contratto in cui due imprese di navigazione aerea mettono in comune i codici di volo: così valorizzandosi un fatto empirico e meramente strumentale, anziché porsi l'accento sulle prestazioni dedotte nel contratto; per la definizione che ho proposto, ritenendola corretta, rinvio al mio *Corso*, cit., 194.

scontrabili, vengono liquidate secondo le Regole di York e Anversa, ossia un complesso di regole private, elaborate dagli operatori a livello internazionale uniforme e periodicamente aggiornate, che ricevono applicazione nel concreto anche a prescindere dal richiamo nei contratti di utilizzazione della nave e nelle polizze di carico <sup>(13)</sup>.

Ancora con riferimento alle avarie comuni, il procedimento liquidativo regolato dal codice della navigazione si è da subito rivelato avulso dalla realtà; infatti nei traffici nazionali e internazionali si è da tempo assegnata alla liquidazione natura privata, sulla base di un atto, il *Lloyd's Average Bond (LAB 1977)*, che il comandante della nave sottopone ai ricevitori al termine della spedizione e che porta, a conclusione di un procedimento affidato a privati liquidatori privi di funzioni arbitrali, alla formazione di un regolamento d'avaria (*Average Adjustment*) la cui efficacia riposa sulla effettiva adesione ad esso ad opera delle parti interessate (efficacia dichiarativa, anziché costitutiva, del regolamento).

La vendita con trasporto rinviene la propria fonte regolatrice di molti dei suoi profili rilevanti non nella legislazione statale (nel nostro ordinamento, quella del codice civile, non essendo stata essa considerata come rientrante nell'oggetto del diritto della navigazione), ma nelle pratiche negoziali diffuse a livello internazionale in maniera uniforme, raccolte dalla Camera di Commercio Internazionale negli *International Commercial Terms o Incoterms*; essi disciplinano costi e rischi del venditore e del compratore a seconda delle modalità di resa, ossia di consegna della merce, a loro volta sintetizzate in espressioni (CIF; FOB; EXW; DAP; ecc.) il cui significato è universalmente riconosciuto e tende ad essere sovrapposto dagli operatori al dato normativo statale anche allorché l'ordinamento applicabile riconosce ad essi la mera natura di clausole contrattuali standard applicabili solo in forza di espresso richiamo.

Nel soccorso in mare (assistenza, salvataggio, recupero), la svolta rispetto al sistema normativo tradizionale sintetizzato nella Convenzione di Bruxelles del 23 settembre 1910, nel senso di assumere in considerazione il contributo dato dal soccorritore al fine di evitare l'inquinamento da idrocarburi, è venuta dalla pratica degli operatori, i quali, con il testo del 1980 del *Lloyd's Standard Form of Salvage Agreement (Lloyd's Open Form - LOF 1980)*, hanno aperto il compenso, sotto forma dapprima di rimborso spese e indi di incremento, a

---

<sup>(13)</sup> Il fatto che le Regole di York e Anversa possono venire applicate anche a prescindere dalla presenza della clausola di richiamo «*General average to be adjusted according to York Antwerp Rules*» si legge già in A. SCIALOJA, *Sistema*, I, II ed., cit., 15; il fondamento giuridico di ciò può essere rinvenuto attribuendosi alla clausola di richiamo la natura di clausola d'uso che penetra nel contratto, salvo che risulti che le parti non l'abbiano voluta: R. LOBIANCO, *Le regole di York e Anversa e la contribuzione alle avarie comuni*, Milano, 2009, 123.

canoni di determinazione in parte diversi e non più rigidamente vincolati alla regola tradizionale *no cure no pay*; il sistema è stato poi consacrato a livello internazionale dalla Convenzione di Londra del 28 aprile 1989, che ha sostituito quella precedente.

Nel medesimo istituto, i criteri concreti di calcolo del compenso sono quelli invalsi presso i competenti uffici delle imprese di rimorchio e salvataggio, che muovano dalle spese effettive e da quelle generali, incrementandole di un multiplo più o meno elevato a seconda della valenza concreta dei criteri legali (successo, rischio, valore dei beni salvati, ecc.), anziché considerare sul medesimo piano le spese e gli altri elementi appena indicati, al fine di una quantificazione forfettaria o analitica.

È la volontà negoziale delle parti a determinare, in taluni casi, l'applicazione della normativa internazionale uniforme anche al di là dell'ambito da essa specificatamente previsto. È il caso, fra gli altri, della clausola *paramount*, che sottopone il trasporto marittimo di cose retto da un *charterparty* (nella navigazione non di linea) alla Convenzione di Bruxelles del 25 agosto 1924 e al relativo regime di responsabilità del vettore; al di fuori dei campi marittimo e aeronautico, è il caso delle condizioni generali del trasporto ferroviario di cose del vettore Trenitalia s.p.a., che richiamano le regole CIM 1999 allegate alla Convenzione di Berna del 9 maggio 1980 come modificate dal Protocollo di Vilnius del 3 giugno 1999.

E, talora, è la volontà negoziale di una sola delle parti a introdurre modifiche rilevanti, se non epocali, alla normativa legale. È il caso del trasporto aereo di persone, in relazione al quale sono state le imprese di navigazione aerea a gradualmente superare e infine vincere il principio della limitazione del risarcimento del danno dovuto dal vettore, che ha accompagnato il nascere della navigazione aerea e della sua regolazione normativa: la Convenzione di Varsavia del 12 ottobre 1929 prevedeva un limite risarcitorio particolarmente favorevole al vettore; dopo la modifica della stessa con il Protocollo dell'Aja del 28 settembre 1955, le imprese di navigazione aerea aderenti alla IATA con l'accordo di Montreal del 4 maggio 1966 hanno innalzato volontariamente il limite risarcitorio per i danni alla persona relativamente ai voli in partenza, arrivo o transito negli Stati Uniti e rinunciato entro tale nuovo limite alla prova liberatoria; successivamente, dopo la rinuncia unilaterale delle compagnie di navigazione aerea giapponesi al beneficio del limite risarcitorio, con gli accordi IATA di metà degli anni '90 del secolo scorso tutte le imprese di navigazione aerea hanno rinunciato al limite suddetto, dischiudendo la strada alla Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999, che lo ha definitivamente abbandonato.

Le nuove esigenze riconosciute all'incremento dell'uso del mezzo aereo ai fini del trasporto soprattutto di persone, da un canto, ed alla rivoluzione nelle mo-

dalità attuative del trasporto marittimo seguita all'introduzione dei *container*, dall'altro, hanno determinato una riconsiderazione radicale delle infrastrutture, sotto i profili del funzionamento e della regolazione di porti ed aeroporti, generando dal basso assetti del tutto nuovi; si è così avuta la sostituzione alle concessioni atomistiche di utilizzazione di singole aeree ed edifici, previste dal codice della navigazione, di concessioni strutturate in forme nuove, che nel campo aereo riguardano la gestione totale dell'aeroporto, in quello marittimo la gestione di aree vaste adibite a *terminal* per lo svolgimento di attività portuale, in entrambi i campi con un rinnovato sistema regolatorio, evolutosi peraltro in maniera differente nell'uno e nell'altro.

Con riferimento al lavoro a bordo delle navi, la normativa speciale del codice della navigazione ha evidenziato i suoi limiti, poiché le esigenze della sicurezza e della disciplina a bordo, che l'avevano determinata, sono state considerate in parte superate e comunque recessive rispetto all'eguaglianza di trattamento fra il lavoratore marittimo e quello che opera nell'ambito del diritto comune <sup>(14)</sup>. Ma ciò non ha determinato il disinteresse per il lavoro nautico; ha solo spostato l'oggetto dell'attenzione in una materia molto sentita dalle imprese di navigazione per la grande valenza sul piano economico, incentrandola sulla possibilità di sottoporre gli equipaggi delle navi destinate alla navigazione internazionale a regole proprie, diverse da quelle del nostro diritto comune del lavoro, improntate a criteri di elasticità e caratterizzate dalla riduzione di oneri e di costi.

Gli usi eccezionali o particolari del demanio marittimo, assentiti mediante concessione e tradizionalmente subordinati all'uso generale indifferenziato in favore della collettività, nella prassi sono divenuti la forma privilegiata, se non ordinaria, di utilizzazione del bene demaniale per l'esercizio di servizi pubblici e di attività produttive e diportistiche <sup>(15)</sup>. Ciò è reso evidente per quei beni demaniali, che rivelano la propria attitudine a soddisfare i bisogni collettivi nella forma organizzata dell'impresa, come accade nel porto, che non può essere considerato un luogo (*locus conclusus*, nella definizione ulpiana) ad accesso libero, ma deve essere valorizzato per i servizi che può dare attraverso la con-

---

<sup>(14)</sup> La Corte costituzionale, con le sentenze 3 aprile 1987, n. 96 e 31 gennaio 1991, n. 41, ha dichiarato illegittime le disposizioni del codice della navigazione sul recesso *ad nutum*; di recente tuttavia la stessa Corte, con la sentenza 13 luglio 2023, n. 143, ha considerato infondati i dubbi di costituzionalità riferiti al decorso della prescrizione dei diritti del personale di volo dal giorno dello sbarco, anziché nel corso del rapporto come per il regime laburistico di diritto comune, sulla base della specialità del lavoro nautico.

<sup>(15)</sup> Uno spunto rilevante in tal senso si legge in F.A. QUERCI - S. POLLASTRELLI, *Diritto della navigazione*, cit., 131, per i quali le concessioni non disciplinano ipotesi eccezionali di godimento dei beni demaniali, ma consentono forme specifiche di godimento degli stessi, in conformità a puntuali finalità pubbliche.

cessione in favore di imprenditori idonei. Ciò è reso tale pure dalle concessioni turistico-ricreative, intese a garantire una fruibilità organizzata e confortevole della spiaggia, oggi considerata preferibile rispetto a quella libera.

Gli spedizionieri, quasi ignari della loro qualità codicistica di mandatari del mittente, con o senza rappresentanza (ma l'argomento pertiene al diritto dei trasporti e al codice civile, più che a quello della navigazione), si muovono ed operano come vettori, assumendo nel concreto l'obbligo di trasferire la merce a destinazione, oltre agli obblighi accessori fra cui il magazzinaggio, e provvedendo ad esso affidandosi a subvettori e solo eventualmente o parzialmente con mezzi propri.

Nel medesimo lineamento, nuovi imprenditori di trasporto focalizzano l'oggetto fondamentale della propria attività sul piano commerciale, trascurando quello operativo, per il quale si avvalgono di subvettori, grandi (imprese di navigazione marittima) o piccoli (padroncini nel trasporto stradale). È il caso, oltre che degli spedizionieri divenuti operatori di trasporto, dei *non vessel operating carrier* e dei *multimodal transport operator*, cui è affidata una parte importante del traffico mondiale di merci. In relazione ad essi, l'impresa di trasporto che offre e commercializza il servizio (*marketing carrier*) si distacca da quella che lo presta (*operating carrier*), sconvolgendo gli equilibri fondati sulla tradizione e sul codice.

Così pure, l'armatore o *owner*, figura centrale del comparto marittimo, sovente affida la nave – quanto alla gestione dell'equipaggio, a quella tecnica, a quella commerciale – a uno o più *manager*, i quali agiscono per suo conto e in suo nome; tale processo di esternalizzazione di funzioni coesenziali al ruolo dell'armatore ha contribuito alla svalutazione del ruolo dell'impresa di navigazione come concepita a livello codicistico.

Nel settore marittimo, l'esigenza dell'industria manifatturiera di fruire di servizi di trasporto regolari e dedicati, allineati all'approvvigionamento di materie prime o di semilavorati e alla distribuzione del prodotto finito e collegati al ritmo della produzione, ha condotto all'affermazione di contratti nuovi rispetto a quelli di trasporto a viaggio o a tempo propri della tradizione (*voyage charter* e *time charter*), incentrati sia sul volume delle merci da trasportare in maniera cadenzata nel tempo anziché sui singoli viaggi, che sulla messa a disposizione di capacità di stiva anziché di navi determinate; è il caso del *contract of affreightment* (o *tonnage agreement*, o *volume agreement*).

L'industria, non solo manifatturiera, ha espresso una esigenza ulteriore, in relazione alla quale l'ottica codicistica tradizionale, che guarda a singoli contratti per singole navi stipulati a viaggio o a tempo, diviene insufficiente, di fronte al prevalere dell'aspetto organizzativo.

L'interesse dell'utente ha ad oggetto, infatti, l'organizzazione di una serie

di trasporti fra loro coordinati, che utilizzino i mezzi ed i modi ritenuti più confacenti, finalizzati a far pervenire in un luogo o ad un cantiere determinati i beni necessari secondo il cronoprogramma stabilito, o a regolare in maniera generale le numerose operazioni di trasporto che un imprenditore eseguirà per un altro entro un tempo determinato; il servizio assume rilevanza nel suo complesso, piuttosto che nelle singole operazioni di trasporto che lo compongono; la disciplina dello stesso compete ad un contratto quadro, a valle del quale si innestano singoli contratti per i singoli viaggi, procurati dall'operatore di trasporto; l'aspetto organizzativo di un servizio complesso di trasporto non snatura tuttavia il contratto quadro, pur sempre riconducibile alla *species* del trasporto, ma innesta negli schemi codicistici elementi importanti di novità, mutuati dall'appalto di servizi.

Per non dire della logistica, che rinviene nel trasporto – ma non nella navigazione – l'aspetto di fondo da cui si è sviluppata, come contratto nuovo, o complesso, o misto, frutto alla pari dei precedenti della incontenibile forza propulsiva del concreto e della regolazione standardizzata che volentieri dimentica quella ristretta di diritto positivo.

3. *La natura delle cose e il diritto della navigazione* – L'esemplificazione vive e prolifica nella infinita ed inarrestabile varietà del concreto.

Se ne ricava un nuovo elemento, che caratterizza il diritto della navigazione e che può cogliersi attraverso una lettura moderna dell'art. 1 cod. nav., intesa a ricondurre la menzione legislativa dell'uso e dell'analogia al loro concetto originario, assai aperto, piuttosto che a quello giuridico attuale, particolarmente rigoroso.

La natura delle cose, il diritto vivente che nasce dalle esigenze e dalla prassi delle collettività marittime, aeronautiche e delle infrastrutture portuali e aeroportuali, la nuova *lex mercatoria* fondata su moduli contrattuali e clausolari che regolano in maniera uniforme rapporti di fonte negoziale o non negoziale, la *soft law* proveniente da atti di soggetti privati e pubblici che fondano la loro forza sull'autorevolezza di chi ne è l'autore: tutto questo è la base, antica e viva, che il diritto della navigazione non abbandona e ancora rinviene nell'art. 1 del suo codice. Talché, se non si comprendono la natura delle cose e il contributo essenziale che da essa deriva alla regolazione dei rapporti rientranti nella materia della navigazione, non si coglie quale sia la realtà giuridica del diritto che la ricomprende e la regola.



## FATTI E MISFATTI

**Ritardo del volo e comportamento biasimevole del vettore** – A chi non è capitato di incappare in un ritardo aereo?

A ben pochi, essendo noto che il sistema aeronautico produce ritardo, per l'interagire di numerosi fattori che, riferiti nella gran parte dei casi al vettore o ai suoi ausiliari fra cui l'impresa aeroportuale, ai sensi della normativa eurounitaria non possono riverberarsi sul passeggero.

Talché, quando il ritardo eccede le tre ore, al passeggero spetta la *compensation* prevista per i casi di negato imbarco e di cancellazione del volo, alle condizioni indicate dal Reg. CE 261/2024.

Caso frequente di ritardo è quello del volo con scalo intermedio, secondo il sistema *hub and spoke*: il primo volo arriva in ritardo nell'aeroporto di transito ed il passeggero non riesce a prendere il secondo volo che avrebbe dovuto portarlo a destinazione.

È quanto a me personalmente accaduto in una recente occasione: con la conseguenza che, trattandosi dell'ultimo volo utile della giornata, sono stato riprotetto su un volo del giorno successivo, maturando un ritardo di oltre dodici ore.

Mi sono attivato per chiedere la *compensation*; ho constatato che il sito del vettore rinviava ad improbabili intermediari che chiedono una provvigione per il recupero dell'importo spettante; evitata tale sorta di trappola, ho rivolto la mia richiesta all'ufficio reclami del vettore, ricevendone la risposta standardizzata di rammarico e di presa in carico della questione; poi, più nulla.

È iniziata così una serie di richieste e solleciti, i quali hanno conseguito la risposta, davvero incredibile, che il ritardo del primo volo avrebbe integrato una circostanza eccezionale rilevante ai sensi dell'art. 5.1 del Regolamento sopra citato, tale da non dare diritto alla *compensation*.

Di fronte alle argomentazioni ovvie da me spese nei confronti dell'ufficio reclami, nonché in relazione allo spirito della normativa eurounitaria appena richiamata e all'interpretazione rigorosa che la Corte di giustizia non cessa di darne, la risposta è apparsa a tal punto infondata, da ridondare a doloso rigetto di una richiesta del cui fondamento il vettore era certamente consapevole.

Non me la prendo con l'ignoranza palesata dagli addetti del medesimo, verosimilmente meri esecutori di precise indicazioni che provengono dall'alto, in senso elusivo del sistema di tutela del passeggero; contesto e stigmatizzo il contegno di chi ha impostato il servizio allo scopo di creare, nell'ignaro passeggero "comune", la (infondata) consapevolezza di avere torto e di dover abbandonare la richiesta.



È stato solo grazie alla segnalazione diretta al Presidente della suddetta compagnia di navigazione aerea che, infine, l'ufficio reclami mi ha offerto la *compensation*, alternativamente mediante accredito o mediante *voucher* (in questo secondo caso, di importo lievemente più elevato); ho poi risolto il reclamo accettando cumulativamente l'uno e l'altro, nonché riservandomi di segnalare ad ENAC e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato il carattere scorretto della pratica usata dal vettore; ho infine invitato l'ufficio ad informarsi sul piano giuridico degli obblighi di cui sono gravate le imprese di navigazione aerea ed ho così concluso: «Ho notizia di numerosissime altre vicende in cui viaggiatori "comuni" si sono visti rifiutare la *compensation* sulla base di motivazioni insostenibili, che avrebbero determinato la bocciatura di qualsiasi studente all'esame universitario di diritto aeronautico e che, invece, vengono brandite in proprio favore da una primaria compagnia di navigazione aerea».

Il Presidente non si è degnato di darmi risposta.

Sono in attesa degli esiti delle segnalazioni sopra indicate, che ho poi effettuato.

Il vettore aereo dovrebbe, nell'esecuzione del contratto di trasporto secondo buona fede, corrispondere prontamente al passeggero la *compensation*, a prescindere dalla richiesta di quest'ultimo, di propria iniziativa.

Ho esordito questo *divertissement* con una domanda e lo concludo con un'altra domanda: è mai possibile che il passeggero debba rinunciare a conseguire quanto è proprio diritto ricevere, per un atteggiamento del vettore caratterizzato dalla prepotenza di chi, ponendosi in posizione dominante, dà a giuste richieste risposte infondate a tal punto, da rasentare il livello della falsità?

ALFREDO ANTONINI

# GIURISPRUDENZA AL VAGLIO

## CORTE DI GIUSTIZIA UE 25 GENNAIO 2024 (TERZA SEZIONE)

causa C-474/22

Pres. di sez. Jürimäe – giudici Gavalec (relatore),  
PIÇARRA, LENAERTS E JÄÄSKINEN – Avv. gen. Medina  
*Laudamotion GmbH c. Flightright GmbH*

**Trasporto di persone – Trasporto aereo – Reg. (CE) n. 261/04 – Ritardo prolungato – Obbligo di presentarsi in tempo utile all'accettazione ex art. 3, paragrafo 2, lettera a) – Diritto alla compensazione ex art. 5 paragrafo 1 e art. 7 paragrafo 1.**



**RIASSUNTO DEI FATTI** – Un passeggero venne informato che il volo da Düsseldorf a Palma di Maiorca previsto per il 26 giugno 2018 sarebbe stato ritardato e, conseguentemente, decise di non imbarcarsi per evitare di perdere un appuntamento di lavoro a destinazione. Poiché il volo giunse effettivamente con 3 ore e 32 minuti di ritardo, il passeggero cedette i propri diritti alla Flightright, la quale chiese la compensazione pecuniaria per ritardo prolungato ai sensi dell'art. 7 §1 lett. a). La domanda fu rigettata dal giudice di primo grado ma accolta in appello, così che la compagnia propose ricorso dinanzi alla Corte federale di giustizia tedesca, la quale sollevò la questione interpretativa relativa all'art. 3 §2 lett. a), per chiarire se la presentazione del passeggero all'accettazione costituisca una condizione indispensabile ai fini del diritto alla compensazione pecuniaria anche nel caso in cui vi siano elementi sufficienti per ritenere che il volo arriverà con un ritardo superiore a tre ore.

*L'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), del regolamento (CE) n. 261/2004 deve essere interpretato nel senso che per beneficiare della compensazione pecuniaria di cui all'articolo 5, paragrafo 1, e all'articolo 7, paragrafo 1, di tale regolamento in caso di ritardo prolungato del volo, ossia di un ritardo di tre ore o più rispetto all'orario di arrivo originariamente previsto dal vettore aereo, un passeggero del trasporto aereo deve essersi presentato in tempo utile all'accettazione o, se si è già registrato online, deve essersi presentato in tempo utile all'aeroporto presso un rappresentante del vettore aereo operativo <sup>(1)</sup>.*

*Sulla prima questione.* 19 – In via preliminare, occorre sottolineare che la controversia principale trae origine dal ritardo di un aereo alla

---

<sup>(1)</sup> V. la nota di V. CORONA, a p. 340.

partenza. Tuttavia, il fulcro di tale controversia riguarda le conseguenze che tale ritardo ha potuto causare. Il ricorrente nel procedimento principale rivendica, infatti, la compensazione pecuniaria a causa del probabile ritardo del volo in questione all'arrivo alla destinazione finale, che gli avrebbe impedito di arrivare in tempo a un appuntamento di lavoro previsto a Palma di Maiorca. Orbene, poiché l'articolo 6 del regolamento n. 261/2004 riguarda solo il ritardo di un volo rispetto all'orario di partenza originariamente previsto e la compensazione pecuniaria forfettaria alla quale un passeggero ha diritto, ai sensi dell'articolo 7 del regolamento n. 261/2004, allorché il suo volo raggiunga la sua destinazione finale con un ritardo di durata pari o superiore a tre ore rispetto all'orario di arrivo previsto, non è quindi subordinata al rispetto dei presupposti di cui a detto articolo 6 (sentenza del 26 febbraio 2013, Folkerts, C-11/11, EU:C:2013:106, punti 36 e 37), la controversia nel procedimento principale deve essere esaminata unicamente alla luce degli articoli 3, 5 e 7 di tale regolamento.

20 – Pertanto, si deve considerare che, con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 261/2004 debba essere interpretato nel senso che, per beneficiare della compensazione pecuniaria prevista all'articolo 5, paragrafo 1, e all'articolo 7, paragrafo 1, di tale regolamento in caso di ritardo del volo di tre ore o più rispetto all'orario di arrivo originariamente previsto dal vettore aereo, un passeggero deve essersi presentato in tempo utile all'accettazione.

21 – Dall'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), e paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 261/2004 risulta che tale regolamento si applica ai passeggeri in partenza da un aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro soggetto alle disposizioni del Trattato a condizione, in primo luogo, che tali passeggeri dispongano di una prenotazione confermata sul volo in questione e, in secondo luogo, che essi si presentino in tempo utile all'accettazione, salvo in caso di cancellazione del volo ai sensi dell'articolo 5 di detto regolamento. Poiché queste due condizioni sono cumulative, la presenza di un passeggero all'accettazione non può presumersi per il fatto che tale passeggero disponga di una prenotazione confermata sul volo in questione (ordinanza del 24 ottobre 2019, easyJet Airline, C-756/18, EU:C:2019:902, punto 25). Occorre precisare che l'effetto utile di tale articolo 3, paragrafo 2, lettera a), richiede che i passeggeri si presentino in tempo utile all'aeroporto, più precisamente presso un rappresentante del vettore aereo operativo, al fine di essere trasportati verso la destinazione prevista, anche se essi si sono già regi-

strati online prima di recarsi all'aeroporto.

22 – Nel caso di specie, le questioni sollevate dal giudice del rinvio si basano sulla premessa che il passeggero interessato non si è presentato all'accettazione in tempo utile. In tali circostanze, l'applicabilità del regolamento n. 261/2004 presuppone che, nell'ambito dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), di tale regolamento, il ritardo prolungato di un volo all'arrivo alla destinazione finale, vale a dire il ritardo di una durata pari o superiore a tre ore, sia assimilato alla cancellazione del volo, ai sensi dell'articolo 5 di tale regolamento.

23 – Al riguardo occorre rilevare, in primo luogo, che la Corte ha già dichiarato che gli articoli 5 e 7 del regolamento n. 261/2004, letti alla luce del principio della parità di trattamento, dovevano essere interpretati nel senso che i passeggeri di voli ritardati possono, da un lato, essere equiparati ai passeggeri di voli cancellati ai fini dell'applicazione del diritto a compensazione pecuniaria previsto all'articolo 7, paragrafo 1, di detto regolamento e, dall'altra, invocare tale diritto a compensazione pecuniaria quando, a causa di un volo ritardato, subiscono una perdita di tempo pari o superiore a tre ore, ossia quando giungono alla loro destinazione finale tre ore o più dopo l'orario di arrivo originariamente previsto dal loro vettore aereo [v., in tal senso, sentenze del 19 novembre 2009, *Sturgeon e a.*, C-402/07 e C-432/07, EU:C:2009:716, punti 60, 61 e 69, e del 7 luglio 2022, *SATA International – Azores Airlines (Guasto nel sistema di rifornimento di carburante)*, C-308/21, EU:C:2022:533, punto 19 e giurisprudenza citata].

24 – Nella sentenza del 19 novembre 2009, *Sturgeon e a.* (C-402/07 e C-432/07, EU:C:2009:716, punti 49, 52 e 60), la Corte aveva paragonato il tipo e la gravità dei disagi e dei danni subiti da un passeggero di un volo cancellato, che aveva dovuto attendere che gli venisse offerto un volo alternativo, con quelli subiti da un passeggero il cui volo era stato ritardato. Quest'ultimo aveva quindi dovuto attendere che l'aeromobile fosse pronto per il decollo e si era necessariamente presentato all'accettazione poiché si era imbarcato. I passeggeri, in questi due tipi di situazioni, avevano quindi dovuto pazientare al fine di giungere alla loro destinazione finale, cosicché essi avevano innegabilmente subito un danno consistente in una perdita di tempo, il quale può essere riparato, tenuto conto del suo carattere irreversibile, solo mediante una compensazione pecuniaria. Tali passeggeri, che avevano subito danni analoghi, non potevano, conformemente al principio della parità di trattamento, essere trattati in modo diverso.

25 – L'elemento cruciale che ha indotto la Corte ad assimilare il ritardo prolungato di un volo all'arrivo alla cancellazione di un volo attie-

ne al fatto che i passeggeri di un volo con ritardo prolungato subiscono, al pari dei passeggeri di un volo cancellato, un danno che si concretizza in una perdita di tempo irreversibile, pari o superiore a tre ore, che può essere risarcito unicamente con una compensazione pecuniaria (v., in tal senso, sentenze del 19 novembre 2009, *Sturgeon e a.*, C-402/07 e C-432/07, EU:C:2009:716, punti 52, 53 e 61; del 23 ottobre 2012, *Nelson e a.*, C-581/10 e C-629/10, EU:C:2012:657, punto 54, e del 12 marzo 2020, *Finnair*, C-832/18, EU:C:2020:204, punto 23). Pertanto, in caso di cancellazione di un volo o di ritardo prolungato di un volo all'arrivo alla sua destinazione finale, il diritto alla compensazione pecuniaria previsto all'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 261/2004 è intrinsecamente connesso all'esistenza di tale perdita di tempo pari o superiore a tre ore.

26 – Orbene, un passeggero che non si è recato all'aeroporto, come sembra essere il caso del ricorrente nel procedimento principale, in quanto disponeva di elementi sufficienti per concludere che il volo sarebbe arrivato alla sua destinazione finale solo con un ritardo prolungato, non ha, con tutta probabilità, subito una siffatta perdita di tempo.

27 – Va infatti ricordato che la perdita di tempo non è un danno generato da un ritardo, ma costituisce un disagio, al pari di altri disagi inerenti alle situazioni di negato imbarco, di cancellazione del volo e di ritardo prolungato e che accompagnano tali situazioni, come la mancanza di comfort, la temporanea privazione di mezzi di comunicazione normalmente disponibili (sentenza del 23 ottobre 2012, *Nelson e a.*, C-581/10 e C-629/10, EU:C:2012:657, punto 51) o il fatto di non poter condurre in modo continuativo i propri affari personali, familiari, sociali o professionali (v., in tal senso, sentenza del 4 settembre 2014, *Germanwings*, C-452/13, EU:C:2014:2141, punti 20 e 21).

28 – A tal riguardo, poiché la perdita di tempo che dà luogo alla compensazione pecuniaria ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 261/2004 è subita in modo identico da tutti i passeggeri di voli ritardati, è possibile porvi rimedio mediante una misura standardizzata, senza che sia necessario procedere a una qualsivoglia valutazione della situazione individuale di ciascun passeggero coinvolto. Pertanto, siffatta misura può essere applicata immediatamente (sentenza del 23 ottobre 2012, *Nelson e a.*, C-581/10 e C-629/10, EU:C:2012:657, punto 52).

29 – In secondo luogo occorre sottolineare che ai punti da 33 a 36 e 39 della sentenza del 19 novembre 2009, *Sturgeon e a.* (C-402/07 e

C-432/07, EU:C:2009:716), confermata in particolare dalla sentenza del 21 dicembre 2021, Corendon Airlines (C-395/20, EU:C:2021:1041, punto 18), la Corte ha constatato che i voli cancellati e i voli ritardati costituiscono due categorie di voli ben distinte, poiché, ai sensi dell'articolo 2, lettera l), di tale regolamento, la cancellazione, diversamente dal ritardo del volo, è la conseguenza della mancata effettuazione di un volo originariamente previsto.

30 – Orbene, quando un volo subisce un ritardo prolungato, se ne prevede l'esecuzione, di modo che le operazioni di accettazione devono essere effettuate. Ne consegue che i passeggeri di un volo ritardato non possono essere dispensati dall'obbligo di presentarsi all'accettazione, espressamente previsto all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 261/2004.

31 – Dalle considerazioni che precedono risulta quindi che, nell'ambito dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), di tale regolamento, il ritardo prolungato di un volo all'arrivo alla sua destinazione finale non può essere assimilato alla cancellazione di un volo.

32 – Infine, va precisato che il danno causato da un mancato appuntamento di lavoro deve essere considerato come un danno individuale, attinente alla situazione propria del passeggero interessato, e non può quindi essere risarcito mediante la concessione della compensazione pecuniaria prevista all'articolo 7, paragrafo 1, di tale regolamento, che mira a risarcire, in modo uniforme e immediato, solo i danni che sono pressoché identici per tutti i passeggeri interessati (v., in tal senso, sentenza del 29 luglio 2019, Rusu, C-354/18, EU:C:2019:637, punti 28, 30, 31 e 33).

33 – Tuttavia, un tale danno individuale può essere compensato con un «risarcimento supplementare» ai sensi dell'articolo 12 del regolamento n. 261/2004, il quale presuppone che la domanda sia fondata sul diritto nazionale o sul diritto internazionale [v., in tal senso, sentenze del 29 luglio 2019, Rusu, C-354/18, EU:C:2019:637, punti 35 e 36, e dell'8 giugno 2023, Austrian Airlines (Volo di rimpatrio), C-49/22, EU:C:2023:454, punto 36].

34 – Alla luce dei motivi che precedono, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 261/2004 deve essere interpretato nel senso che, per beneficiare della compensazione pecuniaria di cui all'articolo 5, paragrafo 1, e all'articolo 7, paragrafo 1, di tale regolamento in caso di ritardo prolungato del volo, ossia di un ritardo di tre ore o più rispetto all'orario di arrivo originariamente previsto dal vettore aereo, un passeggero del

trasporto aereo deve essersi presentato in tempo utile all'accettazione o, se si è già registrato online, deve essersi presentato in tempo utile all'aeroporto presso un rappresentante del vettore aereo operativo.

## GIURISPRUDENZA AL VAGLIO

**CORTE DI GIUSTIZIA UE 25 GENNAIO 2024 (TERZA SEZIONE)**

causa C-54/23

Pres. di sez. Jürimäe – giudici Gavalec (relatore),  
Piçarra, Lenaerts e Jääskinen – Avv. gen. Medina  
*WY c. Laudamotion GmbH e Ryanair DAC*

**Trasporto di persone – Trasporto aereo – Reg. (CE) n. 261/04 – Ritardo prolungato comunicato prima della partenza – Prenotazione autonoma di un volo alternativo – Arrivo a destinazione con un ritardo inferiore a tre ore – Esonero dalla compensazione ex art. 5 paragrafo 1 e art. 7 paragrafo 1.**



RIASSUNTO DEI FATTI – Essendo stato informato dal vettore operativo che la partenza del volo a/r da Düsseldorf a Palma di Maiorca del 31 ottobre 2019 sarebbe stata ritardata di sei ore, un passeggero provvide autonomamente ad acquistare un altro volo con altra compagnia per poter onorare un appuntamento di lavoro a destinazione. Stante l'asserita presentazione tempestiva all'accettazione per il volo originario, il passeggero chiese al vettore operativo la compensazione pecuniaria ai sensi dell'art. 5 §1 lett. c) e art. 7 §1 del regolamento n. 261/2004, ma la domanda fu respinta in primo grado e in appello, così che nel corso del giudizio per cassazione dinanzi alla Corte federale di giustizia tedesca, il giudice ritenne di sollevare la questione interpretativa relativa agli artt. 3 §2, lett. a), 5 §1, lett. c), e dell'articolo 7 §1.

*L'articolo 5, paragrafo 1 e l'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 261/2004 devono essere interpretati nel senso che non può beneficiare del diritto a compensazione pecuniaria un passeggero del trasporto aereo che, a causa di un rischio di ritardo prolungato all'arrivo alla destinazione finale del volo per il quale egli dispone di una prenotazione confermata, o in presenza di indizi sufficienti di un siffatto ritardo, abbia prenotato autonomamente un volo alternativo e raggiunto la destinazione finale con meno di tre ore di ritardo rispetto all'orario di arrivo inizialmente previsto del volo originario <sup>(1)</sup>.*

---

(1) V. la nota di V. CORONA, a p. 340.

16 – In via preliminare, va rilevato che, con la sua prima questione, il giudice del rinvio si interroga sull'interpretazione degli articoli 5, 6 e 7 del regolamento n. 261/2004. A tal riguardo, se è vero che la controversia nel procedimento principale trae origine dal ritardo di un aereo alla partenza, l'oggetto di tale controversia riguarda le conseguenze che tale ritardo ha potuto causare all'arrivo. Il ricorrente nel procedimento principale rivendica infatti una compensazione pecuniaria a causa del probabile ritardo all'arrivo alla destinazione finale del volo in questione, che gli avrebbe impedito di arrivare in tempo a un appuntamento di lavoro previsto a Palma di Maiorca. Orbene, l'articolo 6 di tale regolamento riguarda unicamente il ritardo di un volo rispetto all'orario di partenza inizialmente previsto. Ne risulta che la compensazione pecuniaria forfettaria che spetta a un passeggero, ai sensi dell'articolo 7 di detto regolamento, allorché il suo volo raggiunga la sua destinazione finale con un ritardo di tre ore o più rispetto all'orario di arrivo previsto, non è subordinata al rispetto delle condizioni enunciate al suddetto articolo 6 (sentenza del 26 febbraio 2013, Folkerts, C-11/11, EU:C:2013:106, punti 36 e 37).

17 – Inoltre, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che il ricorrente nel procedimento principale può esigere, sulla base del diritto tedesco, il rimborso delle spese del trasporto alternativo da lui autonomamente prenotato, cosicché tale questione riguarda solo il diritto di tale ricorrente nel procedimento principale al riconoscimento della compensazione forfettaria ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, e dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 261/2004, per il ritardo prolungato di un volo.

18 – In tali condizioni, si deve ritenere che, con la sua prima questione, il giudice del rinvio chieda sostanzialmente se l'articolo 5, paragrafo 1, e l'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 261/2004 debbano essere interpretati nel senso che può beneficiare del diritto a compensazione pecuniaria, ai sensi di tali disposizioni, un passeggero del trasporto aereo che, a causa di un rischio di ritardo prolungato all'arrivo alla destinazione finale del volo per il quale dispone di una prenotazione confermata, o in presenza di indizi sufficienti di un siffatto ritardo, abbia prenotato autonomamente un volo alternativo e abbia raggiunto la destinazione finale con un meno di tre ore di ritardo rispetto all'orario di arrivo inizialmente previsto del volo originario.

19 – Come risulta da giurisprudenza costante, gli articoli 5 e 7 del regolamento n. 261/2004, letti alla luce del principio della parità di trattamento, devono essere interpretati nel senso che i passeggeri di voli

ritardati possono, da un lato, essere equiparati ai passeggeri di voli cancellati ai fini dell'applicazione del diritto a compensazione pecuniaria previsto all'articolo 7, paragrafo 1, di tale regolamento e, dall'altro, far valere tale diritto a compensazione pecuniaria quando a causa di un volo ritardato subiscono una perdita di tempo pari o superiore a tre ore, ossia quando giungono alla loro destinazione finale tre ore o più dopo l'orario di arrivo originariamente previsto dal vettore aereo [v., in tal senso, sentenze del 19 novembre 2009, *Sturgeon e a.*, C-402/07 e C-432/07, EU:C:2009:716, punti 60, 61 e 69, e del 7 luglio 2022, *SATA International – Azores Airlines (Guasto nel sistema di rifornimento di carburante)*, C-308/21, EU:C:2022:533, punto 19 e giurisprudenza citata].

20 – I passeggeri dei voli in tal modo ritardati patiscono infatti, analogamente ai passeggeri il cui volo originario sia stato cancellato, una perdita di tempo irreversibile e, di conseguenza, un disagio analogo. Orbene, tale disagio si concretizza, per quanto riguarda i voli ritardati, all'arrivo alla destinazione finale, cosicché la valutazione di un ritardo dev'essere effettuata, ai fini della compensazione pecuniaria prevista all'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 261/2004, rispetto all'orario di arrivo previsto a tale destinazione (sentenza del 26 febbraio 2013, *Folkerts*, C-11/11, EU:C:2013:106, punti 32 e 33).

21 – L'elemento cruciale che ha indotto la Corte ad assimilare il ritardo prolungato di un volo all'arrivo alla cancellazione di un volo attiene al fatto che i passeggeri di un volo con un ritardo prolungato subiscono, al pari dei passeggeri di un volo cancellato, un danno che si concretizza in una perdita di tempo irreversibile, pari o superiore a tre ore, che può essere risarcito unicamente con una compensazione pecuniaria (v., in tal senso, sentenze del 19 novembre 2009, *Sturgeon e a.* C-402/07 e C-432/07, EU:C:2009:716, punti 52, 53 e 61; del 23 ottobre 2012, *Nelson e a.*, C-581/10 e C-629/10, EU:C:2012:657, punto 54, e del 12 marzo 2020, *Finnair*, C-832/18, EU:C:2020:204, punto 23). Pertanto, in caso di cancellazione di un volo o di ritardo prolungato di un volo all'arrivo alla sua destinazione finale, il diritto a compensazione pecuniaria previsto all'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 261/2004 è intrinsecamente connesso all'esistenza di detta perdita di tempo pari o superiore a tre ore.

22 – Ne consegue che un passeggero del trasporto aereo che non abbia utilizzato il volo per il quale disponeva di una prenotazione confermata e, grazie a un volo alternativo da lui autonomamente prenotato, sia arrivato alla destinazione finale con meno di tre ore di ritardo rispetto all'orario di arrivo inizialmente previsto dal vettore aereo, non

ha subito una tale perdita di tempo e non può quindi beneficiare di detto diritto a compensazione pecuniaria.

23 – A questo proposito, va ricordato che, conformemente al suo considerando 2, il regolamento n. 261/2004 mira a porre rimedio alle difficoltà e ai «gravi disagi» subiti dai passeggeri durante un trasporto aereo. Orbene, sebbene il fatto di aver dovuto trovare autonomamente un volo alternativo possa rappresentare un disagio per il passeggero del trasporto aereo interessato, un siffatto disagio non può tuttavia essere considerato «grave», ai sensi di tale regolamento, qualora tale passeggero abbia raggiunto la sua destinazione finale con meno di tre ore di ritardo rispetto all'orario di arrivo originariamente previsto (v., per analogia, sentenze del 30 aprile 2020, *Air Nostrum*, C-191/19, EU:C:2020:339, punti da 30 a 33, e del 22 aprile 2021, *Austrian Airlines*, C-826/19, EU:C:2021:318, punti 42 e 43).

24 – Tenuto conto dei motivi che precedono, occorre rispondere alla prima questione che l'articolo 5, paragrafo 1, e l'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 261/2004 devono essere interpretati nel senso che non può beneficiare del diritto a compensazione pecuniaria, ai sensi di tali disposizioni, un passeggero del trasporto aereo che, a causa di un rischio di ritardo prolungato all'arrivo alla destinazione finale del volo per il quale egli dispone di una prenotazione confermata, o in presenza di indizi sufficienti di un siffatto ritardo, abbia prenotato autonomamente un volo alternativo e raggiunto la destinazione finale con meno di tre ore di ritardo rispetto all'orario di arrivo inizialmente previsto del volo originario.

\* \* \*

### **La compensazione pecuniaria per il rischio di ritardo**

SOMMARIO: 1. Premessa. La compensazione pecuniaria nel reg. n. 261/2004. – 2. L'obbligo di presentazione all'imbarco. – 3. La compensazione per il rischio di ritardo.

1. *Premessa. La compensazione pecuniaria nel reg. n. 261/04* – Con le sentenze in esame i giudici europei offrono alcuni interessanti spunti di riflessione in materia di *compensation*, prevista dal reg. n. 261/2004.

Com'è noto il principale problema che si è imposto alla dottrina italiana è costituito dalla natura di tale somma di denaro, stretta tra l'indennizzo e la

pena privata <sup>(1)</sup>.

Sintetizzando i termini del dibattito, accanto a chi – pur in modo critico – vi ravvisa i caratteri di una misura risarcitoria forfettaria <sup>(2)</sup>, vi è chi ne sottolinea la funzione deterrente, nel senso che – come emergerebbe anche dai lavori preparatori – la previsione della compensazione pecuniaria avrebbe primariamente una funzione dissuasiva <sup>(3)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> In proposito v. D. RAGAZZONI: *Il regolamento (UE) n. 1177/2020 relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne per la prima volta al vaglio della Corte di giustizia UE*, in *Dir. Trasp.* 2023, 903 ss.; A. LEFEVRE D'OVIDIO - G. PESCATORE - L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, XVI ed., Milano, 2022, 499; A. ZAMPONE, *La Convenzione di Montreal del 1999 sul trasporto aereo nell'interpretazione della Corte di giustizia europea*, in *Dir. trasp.* 2020, 1, 27 ss.; L. ANCIS, *Informazione e assistenza al passeggero nel trasporto aereo. Il mutamento dei connotati dell'obbligo di protezione*, Napoli, 2017, 317 ss. che la definisce come «lo strumento di più ardua lettura fra quelli garantiti dal diritto comunitario»; A. PEPE, *Inadempimento e compensazione pecuniaria nel trasporto aereo*, in *Riv. dir. civ.*, 2017, 1639 ss.; M. BRIGNARDELLO, *La tutela dei passeggeri in caso di negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo prolungato: normativa vigente e prospettive di riforma*, Torino, 2013, 76 ss.; V. CORONA, *La compensazione pecuniaria per il ritardo aereo tra diritto positivo e giurisprudenza interpretativa della Corte di giustizia*, in *Dir. trasp.* 2010, 123 ss.; L. TULLIO, *Interventi interpretativi della Corte di giustizia europea sul reg. (CE) n. 261/2004*, in *Dir. trasp.* 2009, 367, che condivisibilmente la riconduce all'istituto della pena privata; C. POZZI, *La nuova disciplina dell'overbooking nel regolamento n. 261/2004 e nell'interpretazione della Corte di giustizia*, in *Resp. civ.*, 2006, 1356, la quale ne esclude il profilo risarcitorio; M. PIRAS, *Il rifiuto di trasportare del vettore aereo nella nuova disciplina comunitaria*, in *Studi su: Negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo nel trasporto aereo (a cura di M. Deiana)*, Cagliari, 2005, 179 ss., che ravvisa alcuni caratteri della clausola penale sebbene con alcune importanti differenze. Per un approccio generale al tema delle pene private v. P.G. MONATERI - G.M. ARNONE - N. CALCAGNO, *Dolo, la colpa e i risarcimenti aggravati dalla condotta*, in *Trattato sulla responsabilità civile*, diretto da P.G. Monateri, Torino, 2014, 61 ss.; C. CICERO, voce *Pena privata*, in *Digesto disc. priv., Sez. civ.*, Torino 2013, 488 ss.; M.G. BARATELLA, *Le pene private*, Milano, 2006, 96 ss.; P. GALLO, *Pene private e responsabilità civile*, Milano, 1996; P. SIRENA, *Dalle pene private ai rimedi ultracompensativi*, in *Studi in onore di Cesare Massimo Bianca*, IV, Milano, 2006, 825 ss.; S. PATTI, *Pena privata*, in F.D. Busnelli – S. Patti (a cura di), *Danno e responsabilità civile*, Torino, 2003, 235; G. PONZANELLI, voce *Pena privata*, in *Enc. giur.*, XXII, Roma, 1990, 5 ss.; F. GALGANO, *Regolamenti contrattuali e pene private*, in *Contr. e imp.*, 2001, 509 e E. MOSCATI, *Pena privata e autonomia privata*, in *Le pene private* (a cura di) F.D. Busnelli e G. Scalfi, Milano, 1985, 242 ss.

<sup>(2)</sup> A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, Milano, 2015, 257, che ne esclude il carattere indennitario dal momento che si connette ad un atto illecito contrattuale e non ad un atto illecito dannoso. Nello stesso senso anche M. BRIGNARDELLO, *La tutela dei passeggeri in caso di negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo prolungato*, cit., 62 ss.; A. PEPE, *Inadempimento e compensazione pecuniaria nel trasporto aereo*, cit., 1660 ss. che, argomentando dall'art. 7, vi ravvisa una finalità riparatoria più che punitiva riconducibile alla funzione della clausola penale in una prospettiva di forfettizzazione legale dei danni derivanti dall'inadempimento.

<sup>(3)</sup> Per un approfondimento critico cfr. L. ANCIS, *Informazione e assistenza al passeggero nel trasporto aereo*, cit., 336, 339 ss. Sul punto v. anche M. PIRAS, *Il rifiuto di tra-*

Senza dubbio, l'opzione esegetica non è agevolata dal tenore testuale del regolamento e l'attività ermeneutica della Corte di giustizia europea non contribuisce a fare chiarezza perché, se da un canto la sua funzione è annoverata tra le misure poste a presidio del disagio subito indistintamente da tutti i passeggeri, dall'altro è espressamente riconosciuta la sua funzione deterrente in quanto «l'obbligo di offrire una compensazione pecuniaria ha incontestabilmente effetti incentivanti sul vettore riguardo all'attuazione concreta di tale assistenza» (4).

La qualificazione ontologica della somma di denaro oggetto dell'obbligazione gravante sul vettore aereo ai sensi dell'art. 7 del reg. n. 261/2004 sconta, senza dubbio, le difficoltà che derivano dalla sua genesi come misura dissuasiva e punitiva in caso di *overbooking* nella previgente disciplina racchiusa nell'art. 4 §2 del reg. (CEE) n. 295/91, natura che sembra trovare conferma nell'art. 4 §3 del reg. n. 261/2004 che, nello stabilirne l'obbligo di pagamento immediato ai passeggeri non consenzienti cui sia negato l'imbarco, la distingue dalle misure di assistenza (5).

In realtà la qualificazione come misura volta a garantire un ristoro immediato e forfettario per i disagi subiti dal passeggero non è coerente con l'affermazione per cui il pagamento è dovuto anche nel caso in cui il rifiuto di trasportare sia comunicato con largo anticipo (6).

Se, infatti, la compensazione pecuniaria avesse tale natura, non si comprende per quale motivo l'art. 5 §1 lett. c) i) ne escluda l'obbligo in caso di cancellazione comunicata almeno due settimane prima della partenza, in ragione del fatto che, in tal caso, non si avrebbero quei disagi che giustificano le misure

---

*sportare del vettore aereo nella nuova disciplina comunitaria*, cit., 179, 180. Dal canto suo A. ZAMPONE, *La Convenzione di Montreal del 1999 sul trasporto aereo nell'interpretazione della Corte di giustizia europea*, cit., 29, ravvisa nell'art. 12 del regolamento n. 261/04 il dato testuale che conferma la natura non risarcitoria, laddove prevede solo la possibilità e non anche l'obbligo per il giudice nazionale di detrarre l'importo della compensazione dal risarcimento «supplementare» dovuto, consentendone quindi una cumulabilità. In tal senso v. anche M. LOPEZ DE GONZALO, *I giudici comunitari confermano il nuovo «Regolamento overbooking»*, in *Dir. tur.*, 2006, 168, il quale, attribuisce alla compensazione una finalità riparatoria e compensativa, assimilabile ad un risarcimento (forfettizzato) del danno, accanto a una funzione deterrente e sanzionatoria o di coercizione indiretta.

(4) Corte di giustizia UE, Sez. VIII, 12 marzo 2020, in causa C- 832/18, *A e altri c. Finnair Oyj*, in *Riv. dir. nav.*, 2020, 465 ss., con nota redazionale di R. GENOVESE, *ivi*, 478, e commentata da F. TEODORO, *La compensazione pecuniaria multipla e i diritti all'assistenza nel trasporto aereo*, in *Giureta*, 2020, 163.

(5) Art. 4 §3 «In caso di negato imbarco a passeggeri non consenzienti, il vettore aereo operativo provvede immediatamente a versare una compensazione pecuniaria ai passeggeri interessati a norma dell'articolo 7 e presta loro assistenza a norma degli articoli 8 e 9».

(6) Corte di giustizia UE, Sez. VIII, 26 ottobre 2023, in causa C- 238/22, *FW c. Latam Airlines*.

di protezione e assistenza.

Dal punto di vista del passeggero è evidente che l'inattuazione della prestazione di trasporto è la stessa, sia nel caso in cui colpisca tutti coloro i quali sono prenotati per quel volo (cancellazione), sia nell'ipotesi in cui il diniego sia individuale (negato imbarco).

Ciononostante, secondo la Corte di giustizia, sebbene si tratti di situazioni comparabili, solo in caso di negato imbarco si conserva il diritto alla compensazione perché la norma che esclude la compensazione in caso di cancellazione sarebbe insuscettibile di applicazione estensiva in ragione del suo carattere eccezionale rispetto al principio secondo cui la compensazione è dovuta.

Se, dunque, la mancata compensazione in caso di cancellazione si giustifica per il fatto che, essendo stata comunicata due settimane prima della partenza, consente al passeggero di riorganizzarsi, evitando così i disagi e i fastidi connessi alla mancata effettuazione del volo, non si comprende per quale motivo il medesimo ragionamento non possa valere per il negato imbarco comunicato con largo anticipo: il principio dell'applicazione restrittiva delle norme eccezionali sembra doversi piegare al prevalente principio della parità di trattamento.

La ragione di tale confusione probabilmente deve essere ascritta al fatto che, come già indicato, il regolamento n. 261/04 ha esteso i rimedi previsti dal precedente reg. 295/91 a tutte le ipotesi di negato imbarco ma, mentre in caso di *overbooking* il rifiuto di trasportare non può mai, per sua natura, essere comunicato in anticipo (e quindi il passeggero subisce necessariamente i disagi che derivano dall'essersi recato in aeroporto e non poter partire), nel caso di negato imbarco è, invece, possibile per il vettore prevedere il rifiuto di trasportare, esattamente come accade in caso di cancellazione del volo.

È chiaro che, allora, per tale ipotesi la compensazione assume una efficacia dissuasiva e punitiva (7).

Cercando di sintetizzare e schematizzare, si può osservare che, in caso di negato imbarco, la compensazione pecuniaria è dovuta immediatamente, anche se il rifiuto di trasportare è comunicato preventivamente; può essere ridotta del 50% se il passeggero è riavviato e raggiunge la destinazione finale in tempi brevi (due, tre o quattro ore); non occorre che il passeggero si presenti in aeroporto per l'accettazione.

In caso di cancellazione, invece, la compensazione non deve essere pagata se è comunicata secondo i tempi previsti dal regolamento (unitamente a possibilità di trasporto alternative e aventi determinate caratteristiche) *ex art. 5*

---

(7) In tal caso, secondo la Corte, negare la compensazione significherebbe consentire al vettore di fare valutazioni di carattere commerciale privando il passeggero di ogni tutela solo se riesce a comunicare prima il negato imbarco. La funzione dissuasiva emerge anche dal considerando n. 9 laddove si fa riferimento all'obbligo per i vettori di ricorrere ai volontari cui negare l'imbarco, accordando «una piena compensazione pecuniaria al passeggero a cui viene in conclusione negato l'imbarco».

§1 lett. c), ii) e iii); non è dovuta in caso di circostanze eccezionali; può essere ridotta del 50% in caso di arrivo a destinazione in tempi brevi (art. 7 §2).

Dal confronto di queste norme emerge chiaramente, oltre che la complessità del regolamento, la sua carenza di sistematicità.

Con particolare riferimento alla cancellazione, infatti, il *quantum* di ritardo a destinazione (ossia quello con cui il passeggero potrebbe giungere a destinazione con il volo alternativo) che determina il sorgere del diritto alla compensazione è collegato all'anticipo con cui il vettore informa il passeggero della soppressione della partenza. Ai fini della riduzione della compensazione *ex art. 7 §2*, invece, il ritardo a destinazione è considerato con riferimento alla lunghezza della tratta. Tale differenza fa sì che le ore di ritardo all'arrivo abbiano un peso diverso ai fini dell'esonero da una parte, e ai fini della riduzione della compensazione dall'altra.

Le incongruenze sono ancora più evidenti se si riflette sulla rilevanza del tempo ai fini del diritto alla compensazione in caso di ritardo.

In particolare, i passeggeri cui la cancellazione sia comunicata meno di sette giorni prima della partenza matureranno il diritto alla compensazione se raggiungono la destinazione finale con «sole» due ore di ritardo *ex art. 5 §1 lett. c) iii)*, laddove i passeggeri dei voli ritardati dovranno attendere almeno tre ore, sebbene i fastidi e disagi – cui tale somma di denaro dovrebbe porre rimedio – siano del tutto identici <sup>(8)</sup>.

È legittimo, pertanto, chiedersi se tale differenza si ripercuota sulla natura della compensazione, nel presupposto fondamentale che l'obbligo di pagamento prescinde dalla prova del danno e, in definitiva, dall'esistenza stessa del pregiudizio.

Si potrebbe ammettere che in caso di cancellazione sia possibile intravedere una connotazione maggiormente punitiva nei confronti del vettore che sopprima il volo senza offrire le soluzioni di trasporto indicate dalla norma.

Nel caso del ritardo, invece, sembra potersi ravvisare una ripartizione dei rischi del trasporto, in base alla quale sul passeggero gravano le prime tre ore di ritardo (ossia un'ora più di quanto accade in caso di cancellazione), e sul vettore tutti gli altri rischi che determinano un ritardo maggiore.

Per completezza si deve, inoltre, evidenziare che, dall'analisi del regolamento, emerge un'ulteriore lacuna nella disciplina della compensazione. Mentre in caso di negato imbarco, come detto, l'art. 4 §3 dispone che il vettore provvede *immediatamente* a versare la compensazione, in caso di cancellazione (e a *fortiori* in caso di ritardo) nulla è previsto in proposito.

L'art. 7 §3, infatti, si limita a prescrivere le modalità di pagamento (in contanti, con trasferimento bancario o assegno bancario e, solo in caso di accordo

---

<sup>(8)</sup> Cfr. in proposito V. CORONA, *La compensazione pecuniaria per il ritardo aereo tra diritto positivo e giurisprudenza interpretativa della Corte di giustizia*, cit., 126 ss., anche in riferimento alla determinazione delle ore rilevanti ai fini della compensazione in caso di ritardo.

scritto, con buoni di viaggio), ma non prevede alcun termine; termine che, invece, è stabilito espressamente dall'art. 8 §1 lett. a), per il rimborso del prezzo in caso di risoluzione del contratto.

Cercando di trarre qualche considerazione di sintesi, da un punto di vista generale è molto netta la sensazione che la disciplina della compensazione sia lacunosa e, per certi versi, contraddittoria, proprio perché si tratta di un istituto che nasce e trova la sua ragion d'essere quale risposta a un comportamento particolarmente riprovevole del vettore che si sostanzia in un inadempimento, se non proprio voluto (doloso) quantomeno considerato, prefigurato e accettato (colpa cosciente o temeraria e consapevole) <sup>(9)</sup>.

Proprio da tale genesi deriva la sua natura di pena privata, che si giustifica anche in ragione della particolare difficoltà per il passeggero di assolvere all'onere della prova dei danni causati dall'inadempimento, oltre che al costo sociale che si rapporta a un contenzioso connesso a danni quasi irriversi.

Con riferimento alle altre fattispecie – ivi compreso il negato imbarco che non derivi da *overbooking* – tali esigenze sono molto sfumate, soprattutto se si considerano le reali condizioni del traffico aereo e le molteplici cause – non sempre ascrivibili alle compagnie aeree – che possono generare un *impedimento* e non un *inadempimento*.

In conclusione, è molto difficile stabilire la natura della compensazione pecuniaria anche perché la disciplina – già per sé priva di coerenza sistematica – è ulteriormente complicata dall'attività interpretativa della Corte di giustizia, e ciò è particolarmente evidente con riferimento alla disciplina del ritardo in cui si sconta il «peccato originale» di aver manipolato il dettato normativo estendendo a tale fattispecie l'obbligo di compensazione <sup>(10)</sup>.

In realtà, se si considerano le sue caratteristiche principali, è quasi immediato il parallelo con la clausola penale, la cui funzione è di ricollegare all'inadempimento del debitore il pagamento di una somma forfettaria di denaro che prescinde dalla prova del danno e indipendentemente dall'esistenza di un effettivo pregiudizio. La funzione della clausola penale, soprattutto nella sua variante «pura», è senza dubbio riparatoria e al contempo punitiva, perché de-

---

<sup>(9)</sup> Evidenzia M. DEIANA, *Riflessioni sulla sovrapprenotazione nel trasporto aereo*, in *Studi su: Negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo nel trasporto aereo* (a cura di M. Deiana), Cagliari, 2005, 33, 37 ss., che la sovrapprenotazione in sé, anche quando non sfoci in un negato imbarco, determina una lesione del contratto sotto il profilo della buona fede e correttezza nell'adempimento. Il vettore, infatti, ha accettato prenotazioni in sovrannumero e, quindi, si è prefigurato ed ha accettato il rischio di inadempimento. In particolare, il vettore indurrebbe dolosamente in errore la controparte, obbligandosi ad una eventualità di trasporto e non a una certezza di trasporto.

<sup>(10)</sup> Si esprime in tal senso A. PEPE, *Inadempimento e compensazione pecuniaria nel trasporto aereo*, cit., 1646. Il riferimento è a Corte di giustizia UE 9 novembre 2009, C-402/07 e C-432/07, con nota critica di V. CORONA, *La compensazione pecuniaria per il ritardo aereo tra diritto positivo e giurisprudenza interpretativa della Corte di giustizia*, cit.

termina una vera e propria sanzione per l'inadempimento, dal momento che impone al contraente inadempiente l'obbligo di pagamento senza che sussista la prova di un danno <sup>(11)</sup>.

Sotto tale profilo e con specifico riferimento alla compensazione pecuniaria in oggetto, può essere particolarmente interessante – in quanto offre diversi spunti di ragionamento – quella dottrina secondo cui le parti potrebbero convenire il pagamento di una somma di denaro anche in caso di inadempimento o ritardo non imputabile al debitore, ed in tal caso ci si troverebbe dinanzi ad una clausola di assunzione del rischio <sup>(12)</sup>. Nel caso di specie non si tratterebbe di una clausola pattizia ma di una distribuzione legale del rischio della sopravvenienza.

2. *L'obbligo di presentazione all'imbarco* – L'incoerenza dell'attività ermeneutica della Corte di giustizia relativamente alla compensazione pecuniaria emerge chiaramente nella prima sentenza in esame, incentrata sulla interpretazione dell'art. 3 §2 lett. a), che condiziona l'applicazione del regolamento al fatto che il passeggero si sia presentato secondo le modalità previste ed all'ora indicata dal vettore o, in mancanza, al più tardi quarantacinque minuti prima della partenza, a meno che si versi in ipotesi di cancellazione del volo.

La questione interpretativa, in particolare, concerne la necessità che tale condizione sia rispettata anche nel caso in cui il passeggero abbia elementi sufficienti per concludere che l'arrivo a destinazione avverrà con un ritardo prolungato.

Preliminarmente la Corte ricorda che l'estensione al ritardo del diritto alla compensazione deriva dall'esigenza di equiparare la tutela dei passeggeri in caso di ritardo e di cancellazione perché in entrambi i casi sussiste una perdita di tempo (ossia quella pari a tre ore).

In tale contesto, la perdita di tempo non sarebbe un danno ma solo un disa-

---

<sup>(11)</sup> Anche la natura della clausola penale è particolarmente controversa. Sul tema si veda: L. BARASSI, *La teoria generale delle obbligazioni*, III, Milano, 1948, 480; C.M. BIANCA, *Diritto civile 5, La responsabilità*, Milano, 1994, 222-226; ID., *Le autorità private*, Napoli, 1977, 4; G. DE NOVA, voce *Clausola penale*, in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, II, 4<sup>a</sup> ed., Torino, 1988, 389; G. GORLA, *Il contratto*, I, Milano, 1954, 250; A. MAGAZZÙ, *Clausola penale*, in *Enc. Dir.*, VIII, Milano, 1960, 188; G. MARIBELLI, *Dei contratti in generale*, in *Commentario del codice civile*, UTET, Torino, 1980, 332; S. MAZZARESE, *Clausola penale*, in *Comm. cod. civ.*, diretto da P. Schlesinger, Milano, 1999, 150 ss.; E. MOSCATI, voce *Pena (dir. priv.)*, in *Enc. del Dir.*, vol. XXXII, Milano, 1982, 783; A. MARINI, *La clausola penale*, Napoli, 1984, 34; C. SCUTO, *Teoria generale delle obbligazioni*, Napoli, 1959, 385; M. TALAMANCA, voce *Pena privata (dir. rom.)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXII, Milano, 1982, 730; V.M. TRIMARCHI, *La clausola penale*, Milano, 1954, 44, 59, 141. Particolarmente convincente è la teoria di G. GORLA, *Il contratto*, cit., secondo il quale la clausola può esercitare funzioni diverse e quindi sarebbe vano lo sforzo di individuarne una tipica.

<sup>(12)</sup> In tal senso G. DE NOVA, voce *Clausola penale*, cit., 389 e F. CARRESI, *Il contratto*, in *Tratt. dir. civ. e comm.* Cicu e Messineo, XXV, 2, Milano, 1987, 253.

gio che deriva dal ritardo, così come accade in tutte le ipotesi contemplate dal reg. n. 261/04, al pari della mancanza di comfort o il fatto di non poter condurre i propri affari personali, sociali o professionali (punto 27).

Sarebbe tale perdita di tempo patita da tutti i passeggeri a giustificare la compensazione standardizzata, che non considera affatto la situazione individuale e, quindi, può essere applicata immediatamente, laddove il pregiudizio che deriva dal mancato appuntamento di lavoro costituisce un danno individuale che non può essere risarcito con la compensazione pecuniaria.

Di conseguenza, poiché il passeggero non si è recato all'aeroporto non ci sarebbe stata alcuna perdita di tempo e, pertanto, la compensazione non è dovuta.

Tale affermazione, però, non convince.

In primo luogo, la differenza tra «disagio» e «danno» è realmente poco chiara e senza alcun fondamento giuridico, soprattutto se si considera che costituisce il discrimine per l'applicazione di una forma di tutela così importante qual è la compensazione. È, altresì, poco logica se nella sua essenza implica che il mero disagio trovi un immediato e agile ristoro, laddove il danno possa essere risarcito solo con l'assolvimento da parte del danneggiato dell'onere della prova e nel rispetto di tutte le regole previste dalla *lex fori*.

Ancora una volta le argomentazioni offerte dalla Corte di giustizia risentono delle sue stesse inesattezze che hanno condizionato il suo orientamento costante relativamente al delicatissimo problema di compatibilità tra il regolamento e la Convenzione di Montreal sul trasporto aereo del 1999 in caso di ritardo.

Nel suo primo intervento interpretativo del regolamento n. 261/04, infatti, si ricorderà che, per giustificare il contrasto tra le norme del regolamento – che non consentono al vettore di liberarsi dagli obblighi di assistenza – e le norme della Convenzione di Montreal – che, invece, fanno sempre salva la prova liberatoria dell'adozione delle misure ragionevoli – la Corte introdusse la distinzione tra danni individuali regolati dalla disciplina internazionale, e danni rappresentati dai disagi dovuti ai ritardi nel trasporto aereo che, non essendo considerati dalla Convenzione, ben potevano trovare una disciplina *sui generis* nel regolamento<sup>(13)</sup>.

Come si è avuto modo di sottolineare, la previsione della compensazione in caso di ritardo è sempre in contrasto con la Convenzione di Montreal, sia che la si qualifichi come misura di carattere risarcitorio/indennitario, sia che la si riconduca alla pena privata, a nulla valendo l'artificiosa enucleazione di una

---

<sup>(13)</sup> Il riferimento è a Corte di giustizia CE, Sez. VIII, 10 gennaio 2006, in causa C-344/04, in particolare punti 43-48, in *Dir. trasp.* 2006, 851, con nota critica di V. CORONA, *La natura delle prestazioni di assistenza del vettore aereo in caso di ritardo*. Il principio è stato ribadito con espresso riferimento alla compensazione pecuniaria da Corte di giustizia CE 19 novembre 2009, in causa C-402/07 e C-432/07, *Sturgeon e Böck v. Condor e Air France*, in *Dir. trasp.* 2010, 113, con nota di V. CORONA, *La compensazione pecuniaria per il ritardo aereo tra diritto positivo e giurisprudenza interpretativa della Corte di giustizia*.

categoria di danni di carattere collettivo che resterebbe fuori dall'ambito applicativo delle norme internazionali.

Pertanto, incentrare l'esistenza dell'obbligo risarcitorio esclusivamente sulla perdita di tempo conseguente alla presentazione all'accettazione, ed equiparare a tal fine la compensazione alle misure di assistenza (pasti, bevande ecc.), che in quanto espressione degli obblighi di protezione, in tanto sono dovute in quanto il passeggero si sia recato in aeroporto, sembra implicare un ulteriore errore di prospettiva, soprattutto se si considera la situazione dei passeggeri dei voli cancellati.

Da questo punto di vista, si deve ricordare che la situazione dei passeggeri dei voli cancellati e dei voli ritardati deve essere assimilata solo con riferimento all'ipotesi prevista dall'art. 5 §1 lett. c) iii), ossia quando il passeggero sia informato della cancellazione meno di sette giorni prima dell'orario di partenza previsto e il vettore non offra un volo alternativo che parta non più di un'ora prima e che raggiunga la destinazione finale meno di due ore dopo.

È chiaro, che tutte le volte che ciò non avvenga nella imminenza della partenza ma nei sette giorni che la precedono, il passeggero non si presenterà in aeroporto, ma la compensazione sarà comunque dovuta se il vettore non offre il volo alternativo con le caratteristiche predette. Rispetto a tale fattispecie, infatti, l'art. 3 rende applicabile il regolamento all'ipotesi di cancellazione senza che il passeggero si presenti all'accettazione, e conserva il diritto alla compensazione pecuniaria anche quando scelga «comodamente da casa» di non accettare il volo alternativo che giunga a destinazione due o più ore dopo l'originaria programmazione, senza che assuma alcuna rilevanza la ragione del rifiuto costituita, verosimilmente, dalla impossibilità di onorare quegli stessi impegni personali che, secondo la Corte, nel caso di ritardo costituiscono danni individuali non risarcibili dalla compensazione pecuniaria.

Ebbene, se la compensazione è dovuta come misura di assistenza standardizzata per la perdita di tempo, si dovrebbe dedurre che ogni volta che il passeggero non si reca in aeroporto la compensazione non sia dovuta.

Per la Corte, però, ciò accade solo in caso di ritardo. Per la cancellazione, infatti, vi è un'espressa previsione del regolamento che stabilisce il contrario; per il negato imbarco comunicato in anticipo, invece, pur in assenza di un'espressa norma, il diritto alla compensazione è riconosciuto a livello interpretativo dalla stessa Corte di giustizia anche nei casi in cui il passeggero non si presenti all'accettazione <sup>(14)</sup>.

---

<sup>(14)</sup> Il riferimento è a Corte di giustizia UE (VIII Sez.), 26 ottobre 2023, C-238/22, *FW c. Latam Airlines Group SA*. In tale vicenda il passeggero, avendo contattato la compagnia aerea per fare il check-in telefonico, era stato informato che il volo di andata era stato modificato unilateralmente senza darne preventiva comunicazione – ed anticipato al giorno precedente – e che la prenotazione per il volo di ritorno sarebbe stata bloccata se non avesse preso il volo di andata.

Proprio con riferimento al negato imbarco sembra utile evidenziare che la Corte ha fondato il proprio assunto nell'esigenza di proteggere il passeggero anche in ipotesi diverse da quelle che si verificano in aeroporto, benché non contemplate espressamente nel regolamento n. 261/04, evidenziandosi l'esigenza che, attraverso l'interpretazione estensiva, si raggiunga l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione ai passeggeri, esonerandoli dall'obbligo di espletare una «*formalità inutile*». Il corollario di tale ragionamento è che tutte le disposizioni del regolamento che riconoscono il diritto alla compensazione devono essere interpretate estensivamente, «a prescindere dal fatto che si trovi in una situazione di negato imbarco, cancellazione o ritardo prolungato del volo»<sup>(15)</sup>.

Rispetto a tale assunto, è palese la contraddittorietà della sentenza in esame.

Da un punto di vista logico e giuridico, infatti, non si comprende quale differenza intercorra tra queste ipotesi e quella di un passeggero che venga informato preventivamente di un ritardo rilevante (oltre le tre ore) il quale decida di risolvere il contratto senza presentarsi in aeroporto perché il trasporto diviene inutile rispetto all'originario programma di viaggio. Secondo la Corte, invece, ai fini della conservazione del diritto alla compensazione il passeggero dovrebbe presentarsi sempre all'imbarco in modo da realizzare la condizione applicativa del regolamento. Ragionando in tal modo si potrebbe arrivare all'assurdo di richiedere l'ulteriore requisito dell'effettuazione del trasporto verso la destinazione finale, anche quando lo slittamento della partenza sia talmente ampio da rendere certo che l'arrivo a destinazione sarà tale da legittimare il diritto alla compensazione.

Se si stabilisce che, nonostante l'assenza di una previsione normativa, ragioni perequative impongono che anche in caso di ritardo sia dovuta la compensazione, non si può fondare una diversità di trattamento sul tenore testuale dell'art. 3 che, diversamente dalla cancellazione, non contempla il ritardo tra le ipotesi in cui il passeggero riceve tutela anche in assenza di presentazione all'accettazione.

La ragione per cui l'art. 3 non equipara il ritardo alla cancellazione, infatti, deriva dal fatto che il regolamento non ha mai stabilito che per il primo fosse dovuta la compensazione, così che la tutela per tale fattispecie si esaurisce nell'assistenza (pasti, bevande, telefonate e pernottamento) che in tanto ha un senso in quanto il passeggero si sia recato in aeroporto e abbia subito tutti quei disagi che l'obbligazione di protezione mira ad attenuare.

3. *La compensazione per il rischio di ritardo* – Anche la seconda sentenza concerne la compensazione pecuniaria e, in particolare, l'esistenza dell'obbligo di pagamento anche nel caso in cui il vettore abbia comunicato preventivamen-

---

(15) Vedi punti 36-37 sentenza *Latam Airlines* 26 ottobre 2023.

te un ritardo prolungato alla partenza (nel caso di specie sei ore), dal quale derivi sicuramente uno scostamento talmente ampio dall'orario programmato per l'arrivo a destinazione, da indurre il passeggero a provvedere autonomamente alla prenotazione di un volo alternativo, arrivato meno di tre ore dopo l'originaria programmazione.

La questione non concerne il rimborso del volo alternativo ma, esclusivamente, il diritto alla compensazione pecuniaria forfettaria dovuta perché il volo originariamente prenotato è stato ritardato oltre le tre ore, ma il passeggero è oggettivamente riuscito a raggiungere la destinazione con un ritardo contenuto nelle tre ore grazie alla propria capacità di riorganizzarsi.

In altre parole, se il passeggero fosse partito con l'originario vettore sarebbe giunto a destinazione con oltre tre ore di ritardo e avrebbe avuto diritto alla compensazione, ciò che non è avvenuto solo perché lo stesso danneggiato ha evitato il prodursi del danno.

Il problema, chiaramente, è strettamente connesso alla qualificazione della natura della compensazione perché, nel caso di specie, il danno conseguente al ritardo non si è prodotto, ma certamente il passeggero ha subito i disagi conseguenti all'inesatto adempimento perché ha dovuto stipulare un nuovo contratto di trasporto con altro vettore.

Se si applicassero i principi fin qui espressi dalla Corte e analizzati in precedenza, si dovrebbe ritenere che il vettore sia tenuto al pagamento in quanto «la perdita di tempo non è un danno generato da un ritardo, ma costituisce un disagio, al pari di altri disagi inerenti alle situazioni di negato imbarco, di cancellazione del volo e di ritardo prolungato e che accompagnano tali situazioni, come la mancanza di comfort, la temporanea privazione di mezzi di comunicazione normalmente disponibili» ... «o il fatto di non poter condurre in modo continuativo i propri affari personali, familiari, sociali o professionali». E ancora... «poiché la perdita di tempo che dà luogo alla compensazione pecuniaria... è subita in modo identico da tutti i passeggeri di voli ritardati, è possibile porvi rimedio mediante una misura standardizzata, senza che sia necessario procedere a una qualsivoglia valutazione della situazione individuale di ciascun passeggero coinvolto. Pertanto, siffatta misura può essere applicata immediatamente» <sup>(16)</sup>.

La soluzione, invece, non è così semplice perché secondo la Corte, premessa ancora una volta l'esigenza di garantire la parità di trattamento tra i passeggeri dei voli cancellati e di quelli ritardati, il disagio da considerare è la perdita di tempo che, nel ritardo, deve essere considerata con riferimento all'arrivo alla destinazione finale. Se, dunque, il passeggero non ha utilizzato il volo ritardato ed è riuscito a raggiungere la destinazione entro le tre ore, con un volo autonomamente prenotato, non vi sarebbe quella perdita di tempo che legittima la compensazione pecuniaria.

---

<sup>(16)</sup> V. punti 27 e 28 della prima sentenza in commento.

L'affermazione ha in sé molte contraddizioni. Se nel caso precedente si affermava il non dover considerare la situazione personale di ogni passeggero, nella vicenda in esame il passeggero viene penalizzato perché – col suo comportamento attivo e conformemente a quanto previsto dall'art. 1227 c.c. – ha evitato l'aggravarsi delle conseguenze causate dall'inadempimento o il prodursi di ulteriori danni (ossia il lucro cessante causato dal ritardato arrivo) di cui il vettore risponde ai sensi dell'art. 12 del reg. n. 261/04.

In ogni caso, la soluzione al quesito sembra derivare principalmente dalla qualificazione della natura della compensazione. Se, infatti, a prescindere da quanto contraddittoriamente sostenuto dalla Corte di giustizia, si tratta di una pena privata, l'inadempimento del vettore produce *ipso iure* l'obbligo di pagamento, salva la prova che il ritardo sia stato cagionato da circostanze eccezionali che non si sarebbero potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso.

In tal caso, a nulla rileverebbe il fatto che il passeggero abbia provveduto da sé ad ottenere la prestazione alternativa, né sarebbe influente il fatto che il volo alternativo, eseguito da altra compagnia aerea, abbia condotto il passeggero a destinazione entro il termine di tre ore. Si tratta, infatti, di una prestazione del tutto estranea al vettore in questione, il quale non può avvantaggiarsi dell'attività di terzi. Per tale ragione non sembra potersi condividere quanto sostenuto dalla Corte in merito all'esistenza di un mero «rischio del ritardo», perché più propriamente si tratta di conseguenze pregiudizievoli che il passeggero (e non il vettore) ha evitato, procurandosi una prestazione alternativa.

Se, dunque, la compensazione pecuniaria prescinde dalla prova del danno, ed è rapportata al mero disagio del passeggero, sembra doversi riconoscere che la mancata effettuazione di un volo inutile o, addirittura, dannoso, non possa escludere che il vettore sia tenuto al pagamento.

In proposito non sembra irrilevante considerare che ai sensi dell'art. 6 §1 iii), quando il ritardo supera il limite delle cinque ore il vettore deve offrire al passeggero l'assistenza di cui all'art. 8 lett. a), ossia la possibilità di risolvere il contratto con il rimborso del prezzo pagato e, se del caso, un volo di ritorno al punto di partenza se necessario. Sarebbe illogico prevedere che – come stabilito dalla Corte di giustizia – un ritardo di tre ore legittimi il passeggero alla compensazione e un ritardo maggiore, che renda inutile quel volo rispetto al programma di viaggio, determini una tutela più debole, di carattere esclusivamente sinallagmatico.

Le incongruenze sono ascrivibili, come più volte evidenziato, all'estensione in via interpretativa al ritardo di un istituto che non è stato concepito per tale fattispecie.

In tal senso, la soluzione sembra trovare conferma considerando quanto accade ai passeggeri dei voli cancellati, i quali conservano il diritto alla compensazione se, informati della cancellazione meno di sette giorni prima, non sono protetti con un volo che arrivi a destinazione meno di due ore in ritardo.

In tal caso il regolamento sancisce il diritto alla compensazione per il solo

fatto che il volo sia stato cancellato e sia mancata l'offerta di un volo alternativo con determinate caratteristiche, senza considerare se e in quale modo il passeggero abbia provveduto per suo conto a trovare soluzioni che gli consentissero di giungere a destinazione in tempo per poter soddisfare i propri impegni.

Anche in questa evenienza non è detto che vi sia una «mancata perdita di tempo» esattamente come nel caso *de quo*, e ciononostante la compensazione è dovuta.

D'altra parte, ragionando *a contrariis*, è la stessa Corte di giustizia che, nel riconoscere il diritto alla compensazione multipla in caso di cancellazione del volo e di ritardo del volo alternativo, valuta esclusivamente la condotta del vettore in questione, a nulla rilevando l'attività realizzata da terzi <sup>(17)</sup>.

A ragionare diversamente, la incontestabile efficacia incentivante dell'obbligo di offrire una compensazione pecuniaria sarebbe frustrata, perché il vettore potrebbe avvantaggiarsi dell'attività posta in essere dal passeggero per suo conto, senza incorrere in alcuna conseguenza e, quindi, in contrasto con l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione <sup>(18)</sup>.

VALENTINA CORONA

---

<sup>(17)</sup> Corte di giustizia UE, Sez. VIII, 12 marzo 2020, in causa C- 832/18, cit., punti 32, 33.

<sup>(18)</sup> *Ibidem*.

# GIURISPRUDENZA AL VAGLIO

**CORTE DI CASSAZIONE, SEZ. III, 6 MARZO 2024 N. 6177**

Pres. SCARANO - Est. CRICENTI  
*Gi. Cr. e Gr. Vi. (avv. C. Cipriani) c. Ryanair Dac*

**Diritto processuale – Trasporto aereo internazionale – Reg. (CE) n. 261/2004 – Convenzione di Montreal del 1999 – Domanda di compensazione pecuniaria e di risarcimento del danno per soppressione del volo – Competenza giurisdizionale – Art. 33 Conv. Montreal.**



**RIASSUNTO DEI FATTI** – Gli attori acquistarono un volo A/R con la compagnia Ryanair da Bologna in Spagna, entrambi i quali vennero cancellati senza preavviso, costringendo così gli attori all'acquisto di altro biglietto con una diversa compagnia che, tuttavia, per il viaggio di ritorno, faceva scalo in una destinazione differente da quella originariamente prevista. A seguito della cancellazione, gli stessi persero anche il costo del noleggio dell'autovettura ed affrontarono altri costi per la variazione di programma. Essi convennero quindi dinanzi al Giudice di pace di Bologna la compagnia aerea per vederla condannare al pagamento della compensazione pecuniaria prevista dal reg. (CE) n. 261/2004. Il Giudice di pace di Bologna dichiarò il difetto di giurisdizione in favore del giudice irlandese, decisione confermata dal Tribunale di Bologna in sede di appello. Avverso tale provvedimento propose ricorso per cassazione la compagnia aerea.

*In tema di trasporto aereo internazionale di persone, la giurisdizione sulla domanda di compensazione pecuniaria e risarcimento del danno per soppressione del volo si individua, anche se il contratto contenga una clausola di proroga della giurisdizione, sulla base dei criteri di collegamento indicati nell'art. 33 della Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999 (ratificata e resa esecutiva in Italia con l. n. 12 del 2004), norma applicabile a tutte le ipotesi di ritardo nel compimento della complessiva operazione di trasporto aereo dedotta in contratto fino alla destinazione finale <sup>(1)</sup>.*

**RAGIONI DELLA DECISIONE** – 5. Il giudice dell'appello ha nell'impugnata sentenza escluso che la Convenzione di Montreal, sui trasporti in-

---

<sup>(1)</sup> V. la nota di Daniele Ragazzoni, a pag. 355

ternazionali, trovi nella specie applicazione, trattandosi non già del ritardo del volo bensì di cancellazione del medesimo, con conseguente ravvisata applicabilità del regolamento EU, e della disciplina pattizia del contratto, contenente clausola di individuazione della giurisdizione in Irlanda. Inoltre, i passeggeri hanno chiesto la compensazione pecuniaria prevista dal reg. (CE) n. 261/2004, e dunque è alle norme di tale regolamento, anche per quanto attiene alla giurisdizione, che occorre fare riferimento, e non a quelle della Convenzione.

6. Siffatta *ratio decidendi* è dall'odierna ricorrente contestata con i primi due motivi di ricorso.

Con il primo motivo denuncia la violazione dell'art. 33 della Convenzione di Montreal, asseritamente applicabile anche in caso di domanda di compensazione pecuniaria, ed anche se il danno deriva non già da ritardo bensì da cancellazione del volo.

Con il secondo motivo denuncia la violazione dell'art. 1362 c.c.

Si duole dell'erronea interpretazione della clausola sulla giurisdizione (art. 2.4 del contratto), non avendo il giudice dell'appello tenuto in alcun conto la circostanza che le stesse parti, nel fissare in Irlanda la giurisdizione, hanno fatto salve le disposizioni di segno contrario della stessa Convenzione, tra le quali vi è appunto quella che impedisce la deroga preventiva delle proprie regole di giurisdizione.

7. I motivi, che possono congiuntamente esaminarsi in quanto connessi, sono fondati e vanno accolti nei termini di seguito indicati.

Va osservato che la Convenzione di Montreal si applica anche quando è chiesta la compensazione pecuniaria, ossia il risarcimento forfettariamente determinato del danno, ed anche quando il pregiudizio sia derivato non già da ritardo bensì da cancellazione del volo.

È questa la regola stabilita dalle Sezioni Unite di questa Corte nell'affermare che «in tema di trasporto aereo internazionale di persone, la giurisdizione sulla domanda di compensazione pecuniaria e risarcimento del danno per soppressione del volo si individua, anche se il contratto contenga una clausola di proroga della giurisdizione, sulla base dei criteri di collegamento indicati nell'art. 33 della Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999 (ratificata e resa esecutiva in Italia con L. n. 12 del 2004), norma applicabile a tutte le ipotesi di ritardo nel compimento della complessiva operazione di trasporto aereo dedotta in contratto fino alla destinazione finale» (Cass., sez. un., n. 3561/2020).

Né può sostenersi la tesi secondo cui nella specie, essendo stata domandata la riparazione forfettariamente determinata del pregiudizio

subito, trovi applicazione non già la detta Convenzione ma il Regolamento UE.

Vale al riguardo ribadire quanto sottolineato dalla citata decisione delle Sezioni Unite, in ragione del considerando n. 35 della Convenzione («il presente regolamento non incid(e) sulle convenzioni alle quale gli Stati membri aderiscono e che riguardano materie specifiche») nonché del rilievo che il regolamento «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”» (Cass., sez. un., 3561/2020, p. 12).

\* \* \*

### **Il difficile adattamento della giurisprudenza di legittimità in tema di trasporto aereo ai principi di diritto uniforme ed eurounitario ed alle pronunce della Corte di giustizia UE**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Ritardo e cancellazione del volo. – 3. Le ordinanze nn. 24632/20 e 5233/22. – 4. L'ordinanza n. 6177/24. – 5. Considerazioni finali.

1. *Introduzione* – Il tema affrontato nell'ordinanza in commento consente di svolgere alcune riflessioni sui rimedi previsti in caso di cancellazione del volo e, più in generale, sul delicato rapporto tra la *compensation* richiesta in base alle norme del reg. (CE) n. 261/2004 <sup>(1)</sup> ed il risarcimento dal danno ulteriore, previsto dall'art. 12 <sup>(2)</sup> del menzionato testo normativo.

A tale proposito, nell'esame saranno prese in considerazione altre due ordinanze della Corte di cassazione – e segnatamente Cass. 5 novembre 2020 ord. n.

---

<sup>(1)</sup> La letteratura sul reg. (CE) n. 261/2004 è molto vasta. Per una prima indicazione circa i principali contributi della dottrina sul tema, si rimanda a A. LEFEBVRE D'OVIDIO - G. PESCATORE - L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, XVI ed., Milano, 2022, 493 ss., in particolare nota 124. Sul tema, tra gli altri, E.G. ROSAFIO, *Il negato imbarco, la cancellazione del volo e il ritardo nel trasporto aereo di persone: il regolamento n. 261/2004/CE*, in *Giust. civ.*, II, 2004, 469, e M. DEIANA (a cura di), *Studi su negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo nel trasporto aereo*, Cagliari, 2005.

<sup>(2)</sup> È il caso di notare che la dottrina non ha mancato di evidenziare i problemi interpretativi sollevati dall'applicazione di tale articolo: in tal senso, tra gli altri, M. BRIGNARDELLO, *La tutela dei passeggeri in caso di negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo prolungato. Normativa vigente e prospettiva di riforma*, Torino, 2013, 93 ss.

24632 e Cass. 17 febbraio 2022 ord. n. 5233 <sup>(3)</sup>, che proprio sugli aspetti sopra menzionati si sono soffermate.

Si premette innanzitutto che tutte le pronunce ora indicate sono intervenute dopo la sentenza della Corte di giustizia UE del 7 novembre 2019 nella causa C-213/18, *Guaitoli ed altri c. Easyjet Airline Co. Ltd* <sup>(4)</sup>, la quale ha risolto le problematiche relative alla competenza giurisdizionale e territoriale in maniera opposta a quanto sostenuto, con orientamento pressoché uniforme, dalla Corte di cassazione sinora <sup>(5)</sup>. In breve, le conclusioni a cui è pervenuta la corte eurounitaria possono riassumersi nei seguenti principi:

i) in caso di domanda giudiziale volta ad ottenere sia i diritti forfettari e standardizzati previsti dal reg. (CE) n. 261/2004, sia il risarcimento del danno supplementare rientrante nell'ambito di applicazione della Convenzione di Montreal del 1999, il giudice dello Stato membro dovrà valutare la propria competenza, per il primo capo della domanda, in base all'art. 7, punto 1, del reg. (UE) n. 1215/2012 e, per il secondo capo della domanda, in base all'art. 33 della Convenzione di Montreal;

ii) l'art. 33, § 1, della Convenzione di Montreal del 1999 disciplina, ai fini delle azioni di risarcimento del danno rientranti nell'ambito di applicazione del testo uniforme, non solo la ripartizione della competenza giurisdizionale fra gli Stati parti della medesima, ma anche la ripartizione della competenza territoriale fra le autorità giurisdizionali presenti in ognuno di tali Stati.

Ebbene, nonostante tale importante pronuncia, le tre ordinanze della Cassazione – quella in commento e le due precedenti sopra menzionate – evidenziano, ancora una volta, la difficoltà da parte del giudice di legittimità ad adattarsi non solo alla giurisprudenza del giudice di Lussemburgo ma anche ai principi di matrice internazionale ed eurounitaria in tema di trasporto aereo, con particolare riferimento all'individuazione del titolo sulla base del quale devono essere richiesti i danni ulteriori a seguito della cancellazione del volo.

---

<sup>(3)</sup> Le massime delle menzionate pronunce possono leggersi sul presente numero della rivista *Diritto dei trasporti*. In merito all'ordinanza n. 24632/20, si veda M. LOPEZ DE GONZALO, *La Corte di Cassazione «riscrive» le norme in tema di giurisdizione nel trasporto aereo di persone*, in *Riv. dir. tur.* 33/2021, 7, 9 ss.

<sup>(4)</sup> Per un commento su tale pronuncia, sia consentito rinviare alla nota adesiva di D. RAGAZZONI, *Competenza giurisdizionale e territoriale nel trasporto aereo internazionale: la soluzione della Corte di giustizia UE*, in *Dir. trasp.* 2020, 642. In senso critico, si veda A. ZAMPONE, *La giurisdizione nel trasporto aereo internazionale: antiche e nuove questioni*, in *Riv. dir. nav.* 2020, 1205, 1216 ss. Sul tema anche M.M. COMENALE PINTO, *Giurisdizione e competenza nella Convenzione di Montreal del 1999*, in *Rev. de derecho privado.* 8/2021, 28, in particolare 38 ss., e M. LOPEZ DE GONZALO, *Aggiornamenti in tema di giurisdizione nel trasporto aereo di persone*, in *Riv. dir. tur.* 36/2022, 33, 35 ss.

<sup>(5)</sup> Le pronunce del giudice di legittimità pubblicate prima della sentenza della Corte di giustizia *Guaitoli* sono indicate in D. RAGAZZONI, *loc. cit.*, 643, *sub* nota 4.

2. *Ritardo e cancellazione del volo* – Prima di formulare alcune brevi considerazioni in relazione alle pronunce indicate, appare opportuno soffermarsi sulla nozione di cancellazione del volo, presupposto comune di tutte le ordinanze in commento, e sulla distinzione tra la stessa ed il ritardo del volo <sup>(6)</sup>.

La Convenzione di Montreal, in relazione al trasporto aereo di persone, disciplina le fattispecie relative alla responsabilità del vettore per ritardo e per danni alla persona <sup>(7)</sup>, oltre a quelle per perdita o danno del bagaglio, mentre non disciplina la fattispecie della mancata esecuzione del trasporto <sup>(8)</sup>. Le ipotesi di mancata esecuzione del volo, in relazione ad alcuni o a tutti i passeggeri prenotati, sono invece previste e disciplinate – unitamente a quella del ritardo (prolungato) – dal legislatore comunitario, il quale nel reg. (CE) n. 261/2004 prevede rispettivamente i casi di negato imbarco e di cancellazione, stabilendo

---

<sup>(6)</sup> Sulla distinzione tra ritardo e cancellazione, si vedano C. INGRATOCI, *La responsabilità del vettore aereo per inesecuzione della prestazione*, in *Il trasporto aereo tra normativa comunitaria ed uniforme* (a cura di R. Tranquilli Leali - E.G. Rosafio), Milano, 2011, 168 ss. e M. BRIGNARDELLO, *La tutela dei passeggeri in caso di negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo prolungato*, cit., 150 ss. Per alcune considerazioni in merito alla distinzione tra negato imbarco, ritardo e cancellazione in relazione al precedente Reg. (CEE) n. 295/91, si rimanda a E. FANARA, *L'overbooking*, in *La tutela del turista* (a cura di G. Silingardi-V. Zeno-Zencovich), Napoli, 1993, 147, 151 ss., sebbene con riferimento al precedente reg. (CEE) n. 295/1991. Si veda anche il contributo di V. CORONA, *La tutela per overbooking nella Convenzione di Varsavia*, in *Dir. trasp.* 2004, 335, 347 ss., nel quale si osserva che anche la Convenzione di Varsavia, in vigore prima dell'attuale Convenzione di Montreal, non disciplinava l'ipotesi di inadempimento totale dell'obbligazione di trasferimento.

<sup>(7)</sup> È il caso, peraltro, di notare che già in sede di modifica della Convenzione di Varsavia del 1929, poi sostituita da quella di Montreal, si era esclusa la possibilità – pure avanzata – di disciplinare a livello uniforme anche l'ipotesi di mancata effettuazione del volo, in quanto già gli ordinamenti nazionali fornivano una disciplina al riguardo: sul punto si veda G. GUERRERI, *Overbooking, overselling and denial of boarding*, in *AASL* 1989, 191, 195. Sul tema si veda anche L. ANCIS, *Informazione e assistenza del passeggero nel trasporto aereo. Il mutamento dei connotati dell'obbligo di protezione*, Napoli, 2017, 62.

<sup>(8)</sup> In tal senso l'opinione prevalente in dottrina: A. LEFEBVRE D'OVIDIO - G. PESCATORE - L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, cit., 512; S. GIACOBBE, *La responsabilità del vettore aereo per ritardo*, in *Studi su negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo nel trasporto aereo* (a cura di M. Deiana), Cagliari, 2005, 87 ss.; M. PIRAS, *Il rifiuto a trasportare e il ritardo del vettore aereo nella nuova disciplina comunitaria*, ivi, 162 ss.; S. BUSTI, *La responsabilità del vettore aereo per danni da ritardo*, in *La nuova disciplina del trasporto aereo. Commento della Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999* (a cura di L. Tullio), Napoli, 2006, 127, 161 ss.; G. MASTRANDREA, *Trasporto aereo di persone (responsabilità del vettore nel)*, in *Diritto della navigazione* (a cura di M. Deiana), Milano, 2010, 478, 493; M. BRIGNARDELLO - E.G. ROSAFIO, *Il contratto di trasporto aereo di persone*, in *I contratti del trasporto* (diretto da F. Morandi), I, Bologna, 2013, 3, 39 ss.; M. BRIGNARDELLO, *La tutela dei passeggeri in caso di negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo prolungato. Normativa vigente e prospettive di riforma*, cit., 96 ss.; L. ANCIS, *Informazione e assistenza del passeggero nel trasporto aereo*, cit., 113 ss.; S. ZUNARELLI - M.M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, I, V ed., Milano, 2023, 393 ss.

per ognuno i principali diritti in capo ai passeggeri, tra cui quello alla compensazione pecuniaria, la quale costituisce una misura di carattere economico standardizzata e forfettaria che non pregiudica il diritto del passeggero alla richiesta del risarcimento dei danni ulteriori, ai sensi dell'art. 12 del medesimo regolamento.

Tra le definizioni presenti nel reg. (CE) n. 261/2004 è possibile rinvenire solo quella di «cancellazione del volo», consistente nella «mancata effettuazione di un volo originariamente previsto e sul quale sia stata prenotato almeno un posto» (art. 2, lett. *l*), mentre non è presente quella di ritardo.

La distinzione tra cancellazione e ritardo – al netto delle ulteriori osservazioni svolte *infra* – è chiarita dalla stessa Corte di giustizia nella nota sentenza *Sturgeon*, nella quale la Corte ha osservato che «un volo è “ritardato”, nell’accezione di cui all’art. 6 del regolamento n. 261/2004, se viene effettuato in conformità alla programmazione originariamente prevista e se l’orario di partenza effettivo viene ritardato rispetto all’orario di partenza previsto», mentre «a norma dell’art. 2, lett. *l*), del regolamento n. 261/2004, diversamente dal ritardo del volo, la cancellazione è la conseguenza della mancata effettuazione di un volo originariamente previsto. Se ne evince che, a tale riguardo, i voli cancellati ed i voli ritardati costituiscono due categorie di voli ben distinte»<sup>(9)</sup>.

La distinzione appare peraltro ancora più netta nell’attuale sistema del trasporto aereo di passeggeri ed in ragione delle scelte operate dai vettori, dove la prassi è l’infungibilità del singolo volo e non la «forma aperta» del biglietto, il quale generalmente viene venduto a condizioni che escludono la possibilità di partenza successiva rispetto a quella specificamente indicata nel biglietto<sup>(10)</sup>.

Del resto, sia nell’ordinanza in commento che nelle altre due sopra richiamate, secondo quanto emerge dal riassunto dei fatti che precede le singole pronunce, le richieste risarcitorie scaturiscono tutte da ipotesi di cancellazione del volo nelle quali i passeggeri non sono stati tempestivamente riprotetti dal vettore, come invece previsto dal regolamento eurounitario, e che pertanto o

---

<sup>(9)</sup> Sic C. giust. UE 19 novembre 2009, cause riunite C-402/07 e C-432/07, *Sturgeon*, punti 32 e ss., in *Dir. trasp.* 2010, 113, con nota di V. CORONA, *La compensazione pecuniaria per il ritardo aereo tra diritto positivo e giurisprudenza interpretativa della Corte di giustizia*, ivi, 123. Sul tema, tra le altre, si richiamano le osservazioni di S. MAGNOSI, *Brevi considerazioni in tema di mancata esecuzione del trasporto aereo*, in *Trasporto aereo e tutela del passeggero nella prospettiva europea* (a cura di L. Masala-E.G. Rosafio), Milano, 2006, 199, 203 ss. Infine, in argomento si vedano anche i contributi di A. PEPE, *Mancata o inesatta esecuzione del trasporto aereo e tutela dei passeggeri: attualità e prospettive tra interventi della Corte di giustizia e futura revisione del Reg. CE N. 261/2004*, in *Nuove leggi civ. comm.* 2014, 1248, nonché *Inadempimento e compensazione pecuniaria nel trasporto aereo*, in *Riv. dir. civ.* 2017, 1639.

<sup>(10)</sup> In argomento L. ANCIS, *Informazione e assistenza del passeggero nel trasporto aereo*, cit., 68 ss. In senso analogo A. ZAMPONE, *La responsabilità del vettore aereo per negato imbarco e cancellazione del volo*, in *Studi su negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo nel trasporto aereo* (a cura di M. Deiana), Cagliari, 2005, 55, 61 ss.

non hanno effettuato il viaggio – è il caso deciso dall'ordinanza n. 5233/22 – o comunque hanno provveduto autonomamente all'acquisto di biglietti per altri voli, peraltro con destinazioni e percorsi diversi da quelli originariamente acquistati e poi cancellati – come in effetti avvenuto nei casi oggetto delle ordinanze n. 24632/20 e n. 6177/24. L'assenza di riprotezione da parte della compagnia aerea esclude, ad avviso di chi scrive, in maniera pacifica la possibilità di ricondurre le fattispecie in esame ad un'ipotesi di inesatto adempimento.

3. *Le ordinanze nn. 24632/20 e 5233/22* – Sulla base delle osservazioni ora svolte circa la distinzione tra ritardo e cancellazione del volo, e prima di esaminare l'ordinanza in commento, seguono alcune osservazioni critiche in merito alle due pronunce sopra riportate, le quali presentano motivazioni analoghe.

In entrambi i casi i passeggeri coinvolti, a seguito della cancellazione dei propri voli senza riprotezione, hanno adito l'autorità giudiziaria per richiedere la condanna del vettore al pagamento sia della compensazione pecuniaria prevista dal regolamento che del risarcimento del danno ulteriore.

Ebbene, con le menzionate ordinanze il giudice di legittimità ha potuto dare concreta applicazione alla soluzione cui è pervenuta la Corte di giustizia circa l'individuazione della competenza territoriale e di quella internazionale da parte dei criteri indicati nell'art. 33, § 1, della Convenzione di Montreal nella già richiamata sentenza *Guaitoli*. In tal senso, corrette appaiono le statuizioni circa l'applicazione dei principi in essa contenuti ed il superamento del precedente orientamento della Corte di cassazione. In sostanza, anche la Corte di cassazione prende atto che a domande fondate su titoli diversi corrispondono diverse regole in tema di competenza.

Tuttavia, nell'uniformarsi alla soluzione prospettata dal giudice di Lussemburgo, la Corte di cassazione ancora una volta – come si vedrà meglio *infra* – non sembra tenere conto delle peculiarità del testo uniforme, finendo erroneamente per ritenere applicabile in entrambi i casi, consistenti nella mancata fruizione del volo in quanto cancellato<sup>(11)</sup>, con riferimento al danno ulteriore rispetto alla *compensation* di cui al reg. (CE) n. 261/2004, la disciplina contenuta nella Convenzione di Montreal.

Nelle due ordinanze, infatti, si legge che «la domanda di risarcimento del danno da inadempimento contrattuale è soggetta [...], secondo il *dictum* dei Giudici di Lussemburgo, alle regole di competenza dettate dalla Convenzione di Montreal sulla responsabilità del vettore aereo»<sup>(12)</sup>. Non è dato comprende-

---

<sup>(11)</sup> Nell'ord. n. 5233/22 è la stessa Corte, del resto, a prendere atto che nel caso in esame si è di fronte ad un inadempimento totale della prestazione di trasferimento promessa: si veda in tal senso il punto 1.3, nel quale si fa riferimento al «servizio promesso e non adempiuto».

<sup>(12)</sup> *Sic* punto 6 ord. n. 24632/20 e punto 1.4 ord. n. 5233/22. Si ricorda che, in entrambi i casi in esame, i passeggeri non poterono usufruire dei voli in quanto cancellati:

re in base a quale norma della Convenzione la Cassazione abbia operato tale statuizione. In realtà, sembra che il giudice di legittimità attribuisca al giudice eurounitario più di quanto lo stesso abbia effettivamente affermato nella richiamata pronuncia della corte di Lussemburgo.

Appare allora palese l'errore in cui è invalso il giudice di legittimità nelle menzionate decisioni. È chiaro infatti che l'ipotesi della mancata effettuazione del volo – che si traduce in un inadempimento totale della prestazione di trasferimento – non è contemplata tra quelle disciplinate dal legislatore uniforme nella Convenzione di Montreal, la quale si applica – come indicato negli artt. 17, 18 e 19 – esclusivamente ai casi di morte o lesioni del passeggero, per ritardo del trasporto e per distruzione, perdita o avaria del baglio o delle merci consegnate<sup>(13)</sup>; di conseguenza, se – come sostenuto dal giudice eurounitario – la Convenzione disciplina la ripartizione della competenza giurisdizionale e di quella territoriale in relazione alle sole azioni di risarcimento del danno rientranti nell'ambito della stessa, occorre concludere che in caso di inadempimento totale, non rientrando tale ipotesi tra quelle contemplate nella Convenzione, non può farsi applicazione delle norme relative alla competenza (giurisdizionale e territoriale) contenute nel testo uniforme.

La circostanza – sfuggita al giudice di legittimità – non è sfuggita invece al legislatore nazionale, il quale, nel richiamare, attraverso la tecnica del rinvio dinamico, anche per i casi in cui trova applicazione la normativa nazionale la disciplina internazionale e comunitaria in materia, si è espressamente preoccupato, mediante l'art. 949-*bis* c. nav., di colmare la lacuna della normativa uniforme provvedendo a fornire una specifica disciplina proprio per il caso della «responsabilità del vettore per mancata esecuzione del trasporto», applicando in sostanza il medesimo regime di responsabilità che il legislatore internazionale detta per il caso del ritardo<sup>(14)</sup>.

Pertanto, nei casi in esame la legge applicabile per il risarcimento degli eventuali danni ulteriori richiesti andrà individuata nella *lex fori* – e quindi del codice della navigazione, nel caso in cui trovi applicazione la legge italiana – e non nelle norme del testo uniforme, dal momento che la Convenzione non disciplina l'ipotesi di mancata esecuzione del volo<sup>(15)</sup>.

Le due pronunce menzionate – ferma l'inapplicabilità, secondo quanto os-

---

non si fa alcun riferimento alla riprotezione degli stessi.

<sup>(13)</sup> Sul tema A. ZAMPONE, *Le nuove norme sulla responsabilità del vettore nel trasporto aereo internazionale di passeggeri*, in *Dir. trasp.* 2000, 7.

<sup>(14)</sup> Sul punto si vedano le osservazioni di S. ZUNARELLI - M.M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, cit., 393 ss.

<sup>(15)</sup> In tal senso, con particolare riferimento all'ordinanza n. 24632/2020, non sembra corretto il richiamo all'art. 30, reg. (UE) n. 1215/2012 in tema di connessione, il cui presupposto è che le cause connesse siano pendenti dinanzi «ad autorità giurisdizionali di Stati membri differenti», circostanza nel caso di specie non presente, essendo entrambi i luoghi competenti in relazione ai due titoli azionati presenti nel territorio italiano.

servato, della disciplina uniforme ai casi in esame – consentono inoltre di formulare un'ulteriore osservazione in merito al criterio di collegamento «intermedio» relativo al luogo in cui il vettore possieda un'impresa mediante la quale il contratto sia stato stipulato, previsto nell'art. 33, § 1, lett. c) della Convenzione<sup>(16)</sup>, tenuto conto, come già rilevato, che ora tale criterio – unitamente agli altri sempre indicati al medesimo art. 33, § 1 – è idoneo ad individuare non solo la competenza giurisdizionale, ma anche la ripartizione della competenza territoriale all'interno dei singoli Stati membri.

È il caso di osservare in questa sede, lasciando da parte i problemi relativi all'acquisto *online* del titolo di viaggio<sup>(17)</sup>, che anche nell'ipotesi di acquisto fisico dello stesso, al fine dell'operatività del relativo criterio di collegamento in relazione al luogo in cui il biglietto è stato acquistato – nel caso di specie, presso un'agenzia di viaggi – è necessaria la presenza di una «un'impresa che ha provveduto a stipulare il contratto» riconducibile al vettore aereo.

La presunzione che l'agenzia possa essere considerata tale tipo di struttura costituisce – come evidenziato al punto 6.3.2 dell'ordinanza n. 24632/20, ove sono anche richiamati i precedenti della corte di legittimità sul punto<sup>(18)</sup> – una presunzione semplice, che può essere vinta dal vettore offrendo in giudizio la prova contraria. Sebbene nel caso di specie ciò non sia avvenuto, non avendo il vettore aereo contestato tale qualità, appare del tutto evidente l'incertezza e comunque la debolezza rappresentata da tale criterio di collegamento, tenuto conto che la relativa applicazione può essere esclusa mediante una semplice

---

<sup>(16)</sup> Sul tema si vedano le osservazioni di A. ZAMPONE, *La giurisdizione nel trasporto aereo internazionale: antiche e nuove questioni*, cit., 1231 ss.

<sup>(17)</sup> Si fa riferimento all'interpretazione «evolutiva» contenuta in Cass., sez. un., 8 luglio 2019 n. 18257, in cui la Corte ha ritenuto applicabile, in caso di acquisto *online* del biglietto, il foro dell'acquirente-consumatore: per un commento in merito a tale pronuncia, si rimanda a M. LOPEZ DE GONZALO, *Le Sezioni Unite ed i contratti on-line di trasporto aereo: una sentenza (forse troppo) innovativa*, in *Dir. comm. int.* 2020, 305, oltre a S. VERNIZZI, *Trasporto aereo internazionale e giurisdizione italiana secondo il nuovo orientamento del Supremo Collegio*, cit., 1218. Sul tema si vedano anche A. ZAMPONE, *La Convenzione di Montreal del 1999 sul trasporto aereo nell'interpretazione della Corte di giustizia europea*, in *Dir. trasp.* 2020, 1, 3 ss. ed I. TARDIA, *Responsabilità civile per volo internazionale «cancellato» e giurisdizione italiana*, in *Giureta* 2020, 141.

<sup>(18)</sup> Tra essi si segnala anche Cass. 13 settembre 2022 n. 26869, secondo la quale «la competenza a conoscere della domanda di risarcimento del danno da inadempimento contrattuale, proposta da un passeggero nei confronti di un vettore aereo, va individuata in base ai criteri stabiliti dall'art. 33.1 della Convenzione di Montreal che, a questo fine, detta quattro criteri alternativi, attribuendo la competenza, a scelta dell'attore, anche al giudice avente sede nel luogo dove il vettore possiede una "impresa che ha provveduto a stipulare il contratto", intendendosi per tale quello del luogo in cui il vettore possiede un'organizzazione propria o un soggetto a lui strettamente collegato contrattualmente, per il tramite dei quali distribuisca biglietti aerei, ovvero il luogo di residenza del passeggero quando il biglietto sia stato acquistato mediante la rete internet».

prova contraria fornita dal vettore in giudizio e che in ogni caso il passeggero non può essere al corrente dell'organizzazione imprenditoriale dell'impresa di navigazione, ed in particolare dei rapporti interni tra la stessa e le agenzie di viaggi (19).

4. *L'ordinanza n. 6177/24* – Ebbene, se nelle due pronunce sopra menzionate la Corte – pur con alcuni passaggi non completamente condivisibili – ha comunque mostrato di recepire quanto stabilito dalla Corte di giustizia UE, con particolare riferimento alle diverse norme in tema di giurisdizione e competenza territoriale che debbono essere osservate in base alle richieste formulate dal passeggero, con l'ultima e più recente ordinanza sembra invece allontanarsi sia dall'esatta interpretazione delle norme uniformi che dagli orientamenti interpretativi della Corte di giustizia.

In tale pronuncia infatti il giudice di legittimità ritiene applicabile al caso di specie – rappresentato, ancora una volta, dalla cancellazione di un volo non seguita da riprotezione, avendo i passeggeri provveduto autonomamente all'acquisto di altri biglietti – la sola disciplina uniforme, affermando che «la Convenzione di Montreal si applica anche quando è chiesta la compensazione pecuniaria, ossia il risarcimento forfettariamente determinato del danno, ed anche quando il pregiudizio sia derivato non già da ritardo bensì da cancellazione del volo» (20). A supporto di tale affermazione, la Corte fa espresso riferimento a Cass., sez. un., ord. 13 febbraio 2020 n. 3561, nella quale si precisa al punto 4.5 che «anche la soppressione del volo (...) 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».

Tale ultima pronuncia, la quale finisce sostanzialmente per ricondurre ad una medesima fattispecie sia il caso di ritardo che quello relativo alla cancellazione, è stata condivisibilmente criticata da una parte della dottrina (21).

---

(19) In merito alle problematiche sul tema, sia consentito rinviare alle considerazioni già svolte in D. RAGAZZONI, *Competenza giurisdizionale e territoriale nel trasporto aereo internazionale*, cit., 646 ss., ed in particolare alla dottrina ivi indicata *sub* nota 17 in relazione a Cass., sez. un., 14 giugno 2006 n. 13689, richiamata anche nella prima ordinanza in commento.

(20) Si tratta dell'espressione presente al punto 7 dell'ordinanza.

(21) Si rimanda al riguardo ai contributi di L. TULLIO, *La Cassazione a sezioni unite qualifica come ritardo la cancellazione del volo*, in *Dir. trasp.* 2020, 581; A. REINALTER - A. REINSTADLER, *Trasporto aereo e giurisdizione internazionale*, in *Giur. it.* 2020, 2150, oltre a M. CAPOZZOLO, *Volo annullato da compagnia straniera e giurisdizione del giudice italiano*, in *Giustizia insieme* (www.giustiziasieme.it) 2020; M. LOPEZ DE GONZALO, *Un'altra decisione delle Sezioni Unite in tema di giurisdizione e trasporto aereo*, in *Dir. comm. int.* 2020, 877, e, dello stesso Autore, *La Corte di Cassazione «riscrive» le norme in tema di giurisdizione nel trasporto aereo di persone*, cit., 16 ss., nonché *Aggiornamenti in tema di giurisdizione nel trasporto aereo di persone*, in *Riv. dir. tur.* 36/2022, 33. Sul tema anche S. VERNIZZI,

Si tratta infatti, ad avviso di chi scrive, di fattispecie geneticamente diverse: come già osservato, il ritardo del volo costituisce un inesatto adempimento mentre la cancellazione integra una forma di inesecuzione della prestazione pattuita.

Anzitutto, è il caso di notare che l'obbligo di riproteggere il passeggero mediante l'offerta di un volo alternativo non è previsto a livello uniforme ma dal reg. (CE) n. 261/2004, e pertanto sussiste solo nelle fattispecie a cui risulta applicabile il menzionato regolamento. Peraltro, in alcuni casi non vi è possibilità di voli alternativi, né il vettore aereo provvede sempre a riproteggere i passeggeri.

Ancora, anche nel caso in cui, a seguito della cancellazione del volo, al passeggero fosse offerto un volo alternativo, l'arrivo a destinazione in orario successivo a quello originariamente previsto potrebbe non rappresentare alcuna utilità per lo stesso, con la conseguenza che il contratto sarebbe in ogni caso risolto.

Con specifico riferimento al caso in commento, la mancata riprotezione da parte del vettore e l'acquisto in autonomia effettuato dai passeggeri di altri biglietti confermano, come già osservato, che siamo in presenza di un'ipotesi di mancata esecuzione del trasporto.

Non è peraltro mancato chi, in dottrina, ha evidenziato che anche in caso di riprotezione la prestazione originaria debba considerarsi comunque integralmente inadempita e pertanto deve escludersi l'ipotesi di tardivo (o inesatto) adempimento<sup>(22)</sup>.

A conferma della sostanziale indipendenza del volo originariamente previsto ed inadempito e di quello in riprotezione, quantomeno in relazione all'applicazione dei rimedi stabiliti dal reg. (CE) n. 261/2004, si richiama C. giust. UE

---

*Trasporto aereo internazionale e giurisdizione italiana secondo il nuovo orientamento del Supremo Collegio*, in *Resp. civ. prev.* 2020, 1218, la quale commenta la sentenza menzionata unitamente a Cass., sez. un., n. 18257/19. In argomento si richiamano altresì le considerazioni contenute in L. TULLIO, *Overbooking o ritardo?*, in *Dir. trasp.* 2001, 187 ss. In dottrina, esclude l'applicazione della Convenzione di Montreal al caso di inesecuzione del volo anche G. SERRANÒ, *Cancellazione del volo e giurisdizione in materia di trasporto aereo: il caso Air Baltic*, in *Riv. dir. int. priv. proc.* 2010, 77 ss. ed in particolare 81, ove si precisa che «la convenzione di Montreal ha solo in parte modificato la tipizzazione degli inadempimenti delle compagnie aeree già contenuta nella precedente convenzione di Varsavia, per cui le stesse sono ora responsabili nei confronti dei propri utenti in caso di morte o lesione dei passeggeri e danni ai loro bagagli (art. 17), danni alla merce trasportata (art. 18) e ritardo nell'esecuzione della prestazione (art. 19), mentre non è prevista una specifica responsabilità in caso di cancellazione del volo».

<sup>(22)</sup> Sul punto, tra gli altri, S. MAGNOSI, *Brevi considerazioni in tema di mancata esecuzione del trasporto aereo*, cit., 203 ss., oltre a L. ANCIS, *Informazione e assistenza del passeggero nel trasporto aereo*, cit., 65 ss., secondo il quale «la cancellazione rende impossibile la realizzazione del programma, e il concetto di alterità utilizzato dall'ordinamento comunitario non fa altro che confermare che l'inoltro a destinazione col volo successivo si colloca su un piano decisamente diverso da un semplice tardivo adempimento».

12 marzo 2020, causa C-832/18 <sup>(23)</sup>, con la quale è stato riconosciuto in favore dei passeggeri il diritto ad una doppia compensazione pecuniaria: una relativa al volo cancellato e l'altra conseguente al ritardo prolungato del volo alternativo con il quale il vettore aveva provveduto a riprotteggerli.

Occorre infine considerare che nella scelta e nel successivo acquisto di uno specifico volo da parte del passeggero rivestono grande importanza anche le modalità con le quali lo stesso viene eseguito, quali l'itinerario seguito <sup>(24)</sup> ed in particolare l'elemento temporale <sup>(25)</sup>: in tal senso, sulla base delle politiche tariffarie attualmente applicate ai trasporti aerei, si deduce che l'accordo raggiunto tra le parti di regola è sempre riferito ad un volo ben individuato, indicato nel biglietto di passaggio <sup>(26)</sup>; conseguentemente appare difficile considerare il volo in riprotezione una forma di esecuzione dell'originaria prestazione a suo tempo concordata.

Alla luce di quanto osservato, anche nel caso in esame – così come nei due precedenti – la disciplina uniforme non può trovare applicazione relativamente ad un'ipotesi di mancata esecuzione del trasporto. Comunque, l'eventuale applicazione (sebbene errata) della Convenzione di Montreal non potrebbe in nessun caso escludere quella del reg. (CE) n. 261/2004, come pacificamente stabilito dalla Corte di giustizia, la quale ha più volte affermato la possibilità, per il passeggero che abbia già ottenuto la compensazione prevista dall'art. 7 del reg. (CE) n. 261/2004, di agire giudizialmente per ottenere il risarcimento degli ulteriori danni, eventualmente sulla base della Convenzione di Montreal (ove applicabile), trattandosi di sistemi normativi che si muovono su piani differenti: quello euronunitario prevede rimedi uguali per tutti i passeggeri, mentre il secondo provvede a ristorare i danni individuali dagli stessi subiti <sup>(27)</sup>.

---

<sup>(23)</sup> Sulla pronuncia indicata si veda il commento di F. TEODORO, *La compensazione pecuniaria multipla e i diritti all'assistenza nel trasporto aereo*, in *Giureta* 2020, 163 ss.

<sup>(24)</sup> Sempre nella sentenza *Sturgeon* si precisa, al punto 30, richiamando sul punto C. giust. UE 10 luglio 2008, causa C-173/07, *Emirates Airlines*, che «il "volo", ai sensi del regolamento n. 261/2004, consiste in un'operazione di trasporto aereo realizzata da un vettore aereo che fissa il suo itinerario», e che dunque «l'itinerario costituisce un elemento fondamentale del volo, in quanto quest'ultimo è effettuato in conformità ad un programma previamente stabilito dal vettore». Nella nozione di itinerario rientra naturalmente anche il luogo di atterraggio, come ribadito da F. PESCE, *Recenti orientamenti giurisprudenziali in materia di diritti dei passeggeri aerei nel quadro del regolamento (CE) n. 261/2004*, in *Dir. mar.* 2022, 7, 16.

<sup>(25)</sup> Sull'importanza di tale elemento si veda L. TULLIO, *Overbooking, cancellazione e ritardi*, in *Studi su negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo nel trasporto aereo* (a cura di M. Deiana), Cagliari, 2005, 9, 16 ss.; in senso analogo anche S. GIACOBBE, *La responsabilità del vettore aereo per ritardo*, cit., 87 ss., la quale in particolare sottolinea la rilevanza essenziale, nel trasporto aereo degli obblighi di puntualità e celerità (ivi, 98 ss.).

<sup>(26)</sup> Si rimanda al riguardo alle osservazioni di L. ANCIS, *Informazione e assistenza del passeggero nel trasporto aereo*, cit., 112 ss.

<sup>(27)</sup> In tal senso, tra le altre, C. giust. UE ord. 28 maggio 2020, causa C-153/19, *FZ c. DER Touristik GmbH*, in relazione alla quale si veda la nota di G.A. DI GUARDO, *Il delicato*

In ogni caso sorprende l'assenza, nell'ordinanza in commento, del benché minimo riferimento alla giurisprudenza eurounitaria ed in particolare alla sentenza *Guaitoli*, limitandosi il giudice di legittimità a richiamare il proprio precedente a sezioni unite del 2020, il quale tuttavia – oltre che errato, ad avviso di chi scrive, in punto di diritto, per le argomentazioni sopra esposte – appare anche superato dalla sentenza della Corte di giustizia, la quale ha ulteriormente precisato che a domande basate su titoli diversi – richiesta della compensazione e del danno ulteriore – si applicano regole differenti in tema di individuazione della giurisdizione e della competenza. Nello stesso senso stupisce anche il mancato richiamo alle precedenti e più recenti pronunce della stessa Corte qui in esame, che proprio a tali principi fanno riferimento.

La questione non riguarda allora, come si legge nell'ordinanza, la generica prevalenza del diritto uniforme su quello eurounitario, ma l'ambito di applicazione delle discipline in essi contenute: in altre parole, nel caso in cui la normativa internazionale non trovi applicazione in caso di cancellazione, *nulla quaestio* sulla prevalenza.

Del resto, se lo scopo del reg. (CE) n. 261/2004 è quello di fornire un'elevata tutela ai passeggeri dell'aria, la Convenzione di Montreal rappresenta invece uno strumento destinato – come del resto precisato dalla stessa Convenzione e confermato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia – ad equilibrare gli interessi ed i rapporti tra vettori e passeggeri <sup>(28)</sup>.

In tal senso, la forzatura interpretativa del testo uniforme operata dal giudice di legittimità, probabilmente dettata dalla finalità di tutelare gli interessi dei passeggeri, escludendo l'applicazione della clausola di proroga della giurisdizione mediante il richiamo – come già fatto nella pronuncia n. 3561/20 <sup>(29)</sup> – della normativa internazionale di applicazione necessaria, appare ingiustificata, potendo gli stessi comunque ricevere adeguata tutela, sebbene sulla base

---

*rapporto tra compensazione pecuniaria e risarcimenti supplementari nel Regolamento (CE) n. 261/2004: obblighi di protezione e diritti dei passeggeri*, in *Dir. e pol. trasp.* II/2020, 155. Si precisa che la compatibilità tra i risarcimenti previsti dal reg. (CE) n. 261/2004 e le forme di tutela previste dalla Convenzione di Montreal era stata sancita sin da 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. In argomento anche M. LOPEZ DE GONZALO, *Commento alla sentenza della C. giust. CE 10 gennaio 2006*, in *Dir. tur.* 2006, 165. In generale sul tema anche A. ZAMPONE, *La Convenzione di Montreal del 1999 sul trasporto aereo nell'interpretazione della Corte di giustizia europea*, cit., 27 ss.

<sup>(28)</sup> Nel preambolo della Convenzione, a tale proposito, si manifesta la finalità di ottenere, mediante un nuovo testo uniforme, un «equitable balance of interests» delle parti in gioco. Sul tema si rimanda a M. LOPEZ DE GONZALO, *Aggiornamenti in tema di giurisdizione nel trasporto aereo di persone*, cit., 44, ed in particolare le sentenze della Corte di giustizia ivi richiamate *sub* nota 52.

<sup>(29)</sup> in tal senso M. LOPEZ DE GONZALO, *La Corte di Cassazione «riscrive» le norme in tema di giurisdizione nel trasporto aereo di persone*, cit., 23 ss.

di altre disposizioni di legge: si segnala al riguardo una certa tendenza da parte della giurisprudenza di merito a dichiarare abusive le clausole di proroga della giurisdizione in base alla dir. 93/13/CEE<sup>(30)</sup>, valorizzando la qualità del passeggero-consumatore, sulla scorta degli spunti forniti da C. giust. UE 18 novembre 2020, causa C-519/19, *Ryanair DAC c. DelayFix*<sup>(31)</sup>.

In ogni caso, dalle premesse in fatto contenute nell'ordinanza risulta che i passeggeri si fossero limitati a richiedere unicamente la corresponsione della compensazione pecuniaria di cui al Reg. (CE) n. 261/2004, e non anche risarcimenti supplementari: nessun dubbio, pertanto, che al caso di specie trovi applicazione esclusivamente il regolamento<sup>(32)</sup>. Sul punto, sarebbe stato certamente dirimente il riferimento alla pronuncia *Guaitoli*, la quale ha stabilito differenti norme in tema di giurisdizione e competenza per il caso della compensazione e per quello del danno ulteriore.

6. *Considerazioni finali* – In conclusione, il breve esame dell'ordinanza in commento nonché le considerazioni in merito alle due pronunce che l'anno precedente confermano il mancato pieno recepimento, da parte della corte di legittimità, non solo della giurisprudenza della Corte di giustizia ma anche, più in generale, della *ratio* della normativa uniforme.

Nelle ordinanze nn. 24632/20 e 5233/22 la Corte di cassazione, pur erroneamente applicando le norme di diritto uniforme ai danni da inadempimento contrattuale, quantomeno mostra di conoscere la giurisprudenza comunitaria, distinguendo tra le richieste formulate ai sensi del reg. (CE) n. 261/2004 e le ulteriori richieste risarcitorie, all'uopo richiamando i principi dettati dalla Corte di giustizia con la sentenza *Guaitoli*. Nell'ultima e più recente decisione n. 6177/24, qui in esame, invece, la Corte sembra fare un passo indietro: non solo ha ritenuto applicabile alla fattispecie, consistente in un'ipotesi di mancata esecuzione del volo da parte del vettore, la disciplina della Convenzione di Montreal, ma ha al contempo escluso l'applicazione della normativa eurounitaria, ignorando del tutto la giurisprudenza della corte di Lussemburgo e anche i due precedenti dello stesso giudice di legittimità che la richiamano.

---

<sup>(30)</sup> In tal senso, tra le altre, Trib. Ravenna 6 luglio 2021 e Trib. Cuneo 5 settembre 2022 n. 780, oltre a Trib. Pisa 23 febbraio 2023, in *Dir. mar.* 2024, 110, con nota di S. DOMINELLI, *Ancora sull'accordo di proroga della giurisdizione contenuto nel contratto di trasporto ceduto dal passeggero alla società di riscossione*, in base alla quale si dichiara la nullità della clausola derogatoria della giurisdizione per vessatorietà, trattandosi di contratti con i consumatori. Sul punto si richiamano le osservazioni di M. LOPEZ DE GONZALO, *loc. cit.*, 41 ss.

<sup>(31)</sup> Il testo della sentenza si può leggere in *Dir. mar.* 2021, 796, con nota di C.E. TUO, *Contratto di trasporto aereo e tutela del passeggero-consumatore: la validità dell'electio fori al vaglio della Corte di giustizia nel caso DelayFix*, *ivi*, 797.

<sup>(32)</sup> In senso analogo C. giust. CE 9 luglio 2009, causa C-204/08, *Peter Rehder c. Air Baltic Corporation*, in *Dir. trasp.* 2010, 101, con nota di M. MASOTTI, *Volo cancellato: si può ricorrere al giudice del luogo di partenza o di arrivo*, *ivi*, 106.

Vero è che gli istituti della cancellazione del volo, del negato imbarco e del ritardo (prolungato) – così come i rimedi ad essi associati quali l'assistenza, la riprotezione, il versamento di una compensazione pecuniaria – sono stati elaborati dal legislatore eurounitario per rafforzare nell'immediato la tutela del passeggero, e pertanto non sono direttamente sovrapponibili alle forme di inadempimento previste dal nostro ordinamento. Per tali ragioni, i confini tra le fattispecie individuate dal giudice eurounitario non risultano immediatamente e precisamente riconducibili entro le ipotesi di inadempimento totale, mancata esecuzione, o inesatto adempimento previste dal legislatore italiano, come del resto i diversi orientamenti in dottrina e giurisprudenza hanno evidenziato<sup>(33)</sup>.

Molti degli aspetti problematici, tuttavia – ivi compresi, per quanto qui interessa, quelli riguardanti la compatibilità tra le norme del reg. (CE) n. 261/2004 e quelle della Convenzione di Montreal, nonché quelli in tema di giurisdizione e competenza in relazione all'applicazione di tali discipline – sono stati risolti e superati, seppure non sempre con il favore della dottrina, proprio attraverso l'attività interpretativa della Corte di giustizia<sup>(34)</sup>.

Il mancato recepimento di tali orientamenti interpretativi da parte della giurisprudenza di legittimità, pertanto, vanifica gli sforzi del giudice di Lussemburgo, rendendo meno certa l'interpretazione uniforme non solo del diritto eurounitario, ma anche della Convenzione di Montreal, che pure la Corte di giustizia è chiamata ad interpretare<sup>(35)</sup>. La cennata circostanza, in ogni caso, è rilevante se si tiene conto che la nozione di cancellazione del volo è stata notevolmente ampliata proprio dalla giurisprudenza eurounitaria, secondo la quale si considera cancellato anche il volo interrotto<sup>(36)</sup> nonché quello anticipato di più di un'ora dal vettore operativo rispetto all'orario originariamente previsto<sup>(37)</sup>.

Decisioni come quelle in esame, oltre ad aumentare i contrasti con le altre pronunce di cassazione, a dispetto della funzione nomofilattica che compete al

---

<sup>(33)</sup> Oltre ai contributi sul tema già indicati nelle note precedenti, si richiamano sul punto in particolare le osservazioni di S. VERNIZZI, *Trasporto aereo internazionale e giurisdizione italiana secondo il nuovo orientamento del Supremo Collegio*, cit., 1223 ss., il quale rileva che «le dispute in ordine alla natura della cancellazione del volo nell'ambito della teoria dell'adempimento delle obbligazioni non sarebbero punto soppite» (ivi, 1224).

<sup>(34)</sup> Per una panoramica in merito alle sentenze sul tema, si veda A. ZAMPONE, *La Convenzione di Montreal del 1999 sul trasporto aereo nell'interpretazione della Corte di giustizia europea*, cit., 1.

<sup>(35)</sup> In tal senso M. LOPEZ DE GONZALO, *Un'altra decisione delle Sezioni Unite in tema di giurisdizione e trasporto aereo*, cit., 884, anche in relazione ai riferimenti giurisprudenziali sub nota 28.

<sup>(36)</sup> Il riferimento è a C. giust. UE 13 ottobre 2011, causa C-83/10, *Sousa Rodríguez ed altri c. Air France SA*, in *Resp. civ. prev.* 2012, 99, con nota di S. VERNIZZI, *La Corte di giustizia ed un caso di volo interrotto*, ivi, 99.

<sup>(37)</sup> Si richiama sul punto C. giust. UE 21 dicembre 2021, causa C-263/20, *Airhelp Limited c. Laudamotion GmbH*.

giudice di legittimità, influenzano negativamente anche il giudice del merito – ed il particolare quello di prossimità, che in prima battuta si occupa di tale tipologia di giudizi – privandolo dei necessari chiari e solidi riferimenti interpretativi, con evidenti ricadute in termini di certezza del diritto e, nel lungo periodo, di indebolimento delle tutele predisposte dal legislatore in favore dei passeggeri-consumatori.

La decisione in commento, così come le due precedenti, si aggiungono peraltro ad una serie di episodi nei quali la Suprema Corte ha dimostrato di non prestare particolare attenzione alle problematiche che la Convenzione cerca di risolvere, in un precario equilibrio tra tutela degli interessi dei passeggeri da un lato e delle esigenze economiche ed operative dei vettori aerei dall'altro<sup>(38)</sup>: in alcune occasioni sono state emesse pronunce ingiustificatamente contrastanti<sup>(39)</sup>, mentre in altre sono state fornite soluzioni interpretative non rispondenti al tenore letterale – ed in definitiva alle intenzioni – del testo uniforme<sup>(40)</sup>, episodi che la dottrina più attenta non ha mancato di porre in rilievo e criticare. Tali incertezze applicative appaiono ancor più gravi ove si consideri che la disciplina uniforme è espressamente richiamata dal legislatore nazionale, mediante gli artt. 941 ss. c. nav., a disciplinare le medesime fattispecie in relazione alle quali trovi applicazione la legge italiana. Del resto, le problematiche ora menzionate non riguardano solo il diritto aereo, ma in generale tutto il settore del diritto dei trasporti<sup>(41)</sup>, materia complessa ed in costante evoluzione, anche alla luce della dimensione (eurounitaria ed) internazionale del fenomeno che tende a disciplinare.

---

<sup>(38)</sup> Sul tema sia consentito rinviare alle osservazioni svolte in D. RAGAZZONI, *Competenza giurisdizionale e territoriale nel trasporto aereo internazionale*, cit., 642.

<sup>(39)</sup> Sia consentito rinviare, ancora una volta, alle decisioni indicate in D. RAGAZZONI, *loc. ult. cit.*, 646 ss.

<sup>(40)</sup> Si veda in tal senso Cass., sez. un., 20 settembre 2017 n. 21850, in *Dir. trasp.* 2018, 159, con nota di M. PIRAS, *La Cassazione pone termine (forse) alle controversie sulla responsabilità delle imprese aeroportuali di handling*, ivi, 175, in relazione alla quale si rimanda al commento di L. TULLIO, *Le sezioni unite della Corte di cassazione decidono in base alla traduzione errata della Convenzione di Montreal*, ivi, 113: nel caso di specie la Corte aveva fatto riferimento al testo in lingua italiana della Convenzione, che tuttavia non è ufficiale e che presentava una traduzione errata dell'art. 30, n. 3 del testo uniforme. Ulteriori inesattezze nella traduzione in italiano della Convenzione di Montreal sono rilevate da L. TULLIO, *Il diritto dei trasporti, questo sconosciuto*, in *Dir. trasp.* 2015, 767 ss., ove si evidenziano anche altri errori della giurisprudenza di merito e di legittimità nell'applicazione delle norme in tema di trasporto aereo (ivi, 769 ss.).

<sup>(41)</sup> La dottrina ha più volte denunciato le problematiche applicative ed interpretative relative al diritto dei trasporti: sul tema per L. TULLIO, *Il diritto dei trasporti, questo sconosciuto*, cit., 763, e, con particolare riferimento ai diritti dei passeggeri in caso di ritardo prolungato ai sensi del reg. (CE) n. 261/2004, S. REVERSO, *Vuoi conoscere i tuoi diritti in caso di ritardo prolungato del volo? Non chiedere alla Presidenza del Consiglio dei ministri*, in *Dir. trasp.* 2014, 541.

La specificità e l'alto grado di specializzazione di tale materia richiedono pertanto un'attenzione maggiore ed un maggior rigore interpretativo da parte degli operatori, dei giudici e delle istituzioni al fine di consentire la concreta applicazione delle relative norme in conformità alla *ratio* ed ai principi in base ai quali sono state effettivamente emesse. In particolare, tenuto conto della dimensione internazionale e della menzionata tendenza all'uniformità, che trascende i confini del nostro ordinamento, si ritiene opportuno demandare le principali scelte interpretative delle norme eurounitarie ed uniformi in materia alla Corte di giustizia, mediante lo strumento del rinvio pregiudiziale <sup>(42)</sup>.

Un valido esempio in tal senso è costituito proprio dalla sentenza *Guaitoli*, la quale ha ribaltato l'orientamento tendenzialmente uniforme precedentemente seguito dalla Corte di cassazione, e che trae origine da un rinvio pregiudiziale del Tribunale di Roma.

DANIELE RAGAZZONI

---

<sup>(42)</sup> Queste sono le condivisibili considerazioni di M. LOPEZ DE GONZALO, *Un'altra decisione delle Sezioni Unite in tema di giurisdizione e trasporto aereo*, cit., 884.



# GIURISPRUDENZA AL VAGLIO

TRIBUNALE DI VENEZIA 12 DICEMBRE 2022

Pres. e rel. Tosi

R.C. (avv. S. Sorrentino) c. G.G., D.A.V. e S.N. (avv. C. Golda, F. Munari e M. Barbieri),  
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Capitaneria di porto - Guardia costiera di  
Venezia (avv. dello Stato)

**Pilotaggio – Corporazione dei piloti – Natura giuridica – Persona giuridica pubblica  
– Società cooperativa regolata da norme speciali.**



RIASSUNTO DEI FATTI – Un componente della corporazione dei piloti Estuario Veneto chiamò in giudizio, innanzi al Tribunale di Venezia, l'ente di appartenenza, il capo pilota e i suoi due coadiutori, lamentando l'omesso riconoscimento di varie indennità, oltre all'incongruità di alcune spese sostenute nel 2019. L'azione venne proposta anche nei confronti della Capitaneria di Porto - Guardia costiera di Venezia, chiamata all'approvazione del rendiconto annuale della corporazione. La domanda rivolta ad ottenere il ripristino degli emolumenti non corrisposti venne dichiarata inammissibile, non essendo l'ente stato ritualmente citato in giudizio. Il Tribunale si è invece pronunciato sul merito di quella relativa all'illecito gestorio, riconducendola alla fattispecie della responsabilità extracontrattuale per danni provocati al socio dagli atti dolosi o colposi degli amministratori.

*Persona giuridica riconducibile alla fenomenologia degli enti pubblici economici, la corporazione dei piloti esercita un'attività imprenditoriale con finalità marcatamente mutualistiche, per questo va inquadrata fra le società cooperative regolate da norme speciali <sup>(1)</sup>.*

MOTIVI DELLA DECISIONE – La eventuale mancata qualificazione giuridica della domanda, in generale, non ne determina la nullità ex art. 164, n. 4, c.p.c., fino a che il giudice, sulla scorta delle circostanze allegate, sia in grado di individuare la disciplina di legge applicabile. Né concreta nullità il fatto che l'attore richiami e contesti reiteratamente nella sua espositiva un rendiconto che non impugna né risulta avere contestato altrove, nel mentre propone una domanda diversa dalla impugnazione del rendiconto, al più dovendosi valutare la pertinenza dei suoi argo-

---

<sup>(1)</sup> V. la nota di L. ANCIS, a pag. 375.

menti e, ove essi siano rilevanti, la sufficiente esposizione delle circostanze sollevate a censura. La nullità della domanda potrebbe ravvisarsi infatti laddove per la inconsistenza degli elementi di fatto dedotti non sia possibile comprendere la sostanza delle censure che la parte attrice solleva. Si tratta di una questione, non raccolta dal giudice istruttore, e che tuttavia non è rilevante per la decisione, per quanto si dirà.

La parte attrice non ne ha inquadrato giuridicamente il fondamento, se non per il richiamo all'art. 114 del reg. nav. mar. L'art. 114 reg. nav. mar. stabilisce che «Unitamente a due piloti designati ogni anno dalla assemblea dei piloti il capo pilota cura l'amministrazione della corporazione. I piloti designati sono solidalmente responsabili col capo pilota».

La norma non stabilisce espressamente alla tutela quale soggetto la responsabilità ivi prevista sia rivolta. Come sia parte attrice che i convenuti ampiamente spiegano, il codice della navigazione e il suo regolamento stabiliscono che le corporazioni piloti sono istituite con decreto del Presidente della Repubblica nei porti e nei luoghi ove il servizio di pilotaggio è necessario. Esse hanno personalità giuridica e sono dirette e rappresentate dal capo pilota. Il servizio può essere anche essere reso obbligatorio sempre con decreto presidenziale, e ciò è in concreto avvenuto per il porto di Venezia ove opera la corporazione piloti dell'Estuario Veneto, cui appartengono attore e convenuti. La corporazione è sottoposta alla vigilanza dell'autorità competente secondo il regolamento: rileva fra l'altro la vigilanza disciplinare del capitano del porto, e il suo controllo del rendiconto annuale (art. 99 e 120 reg. nav. mar.). Le tariffe sono approvate dal Ministero dei trasporti e della navigazione (oggi il ministero convenuto) il quale anche fissa le norme per l'esercizio del pilotaggio.

È del tutto evidente la natura marcatamente pubblica della corporazione, come ribadita dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 3226/2015 prodotta da parte attrice.

Parte attrice però rifiuta le ricostruzioni giuridiche che poggiano sull'attività di questa come attività lato sensu imprenditoriale, o quantomeno da esercitarsi con criteri di economicità, quale invece qualificata dallo stesso Consiglio di Stato (A questo riguardo è ancora il caso di evidenziare che la struttura associativa ed il carattere obiettivamente imprenditoriale dell'attività di pilotaggio, attraverso la quale la corporazione trae i mezzi per l'esercizio della propria attività sulla base di un equilibrio tra costi e ricavi, sono pienamente compatibili con la soggettività pubblica, in particolare riproducendosi in tal modo la fenomenologia degli enti pubblici economici).

L'attore sottolinea a tale proposito come le navi e gli altri mezzi obbligatori tramite i quali si esercita l'attività sono in proprietà fra i piloti (art. 110 reg. nav. mar.), elemento questo, perverso, assai particolare e deviante rispetto a quanto la natura pubblicistica dell'ente farebbe ritenere.

Resta il fatto che il disposto dell'art. 114 reg. nav. mar. non si presta, di per sé, ad essere interpretato se non come norma applicativa del generale principio della responsabilità dell'amministratore nei confronti dell'ente da lui gestito.

La parte attrice agisce invece come associato della corporazione deducendo che gli amministratori, gravando la corporazione di spese estranee a quelle previste, abbiano a lui personalmente cagionato danno, dal momento che disponendo spese indebite e appostandole poi a rendiconto essi avrebbero determinato una decurtazione della quota disponibile per la ripartizione fra i piloti, e quindi di quella in concreto altrimenti riconoscibile per l'esercizio 2019 all'attore.

Il riferimento è alla disciplina dell'art. 120 reg. nav. mar., sulla ripartizione dei compensi: «L'ammontare complessivo dei compensi riscossi, compresi quelli di cui all'art. 133, è mensilmente ripartito tra i piloti secondo la quota di partecipazione fissata per ciascuno di essi dall'art. 121, con esclusione dei piloti assenti per cause diverse dall'infermità, dalla licenza per ferie, dallo svolgimento di incarichi presso l'associazione di categoria e dalla partecipazione ai corsi di cui all'art. 101, comma quarto.

Prima di procedere alla ripartizione, dai compensi di cui al primo comma sono detratte le spese previste dal presente capo, nonché le altre necessarie al buon funzionamento della corporazione, gli oneri sociali e gli accantonamenti, ivi inclusi quelli per il pagamento del trattamento di fine servizio di cui all'art. 121-*bis*. La ripartizione è effettuata mensilmente, in via provvisoria ed entro la fine del mese di dicembre, in via definitiva».

Un precedente di questo ufficio (27 novembre 2018 n. 2152), confermato per questo aspetto in sede di appello (App. Venezia 18 febbraio 2021 n. 353), ha qualificato la corporazione, ente marcatamente mutualistico, come cooperativa regolata da norme speciali ed *ex art.* 2520 c.c. assoggettata, alle disposizioni codicistiche, in quanto compatibili. Le due pronunce hanno pertanto ritenuto applicabile alla corporazione lo schema, riprodotto dalla causa decisa, dell'azione sociale (2393 c.c.) contro l'amministratore, dal momento che in tale causa agiva un rappresentante comune di alcuni piloti, nel contraddittorio con la corpo-

razione stessa e con l'amministratore convenuto, per ottenere il ristoro della corporazione dell'illecito gestorio del capo pilota, consistente nel porre a carico della corporazione spese esulanti dal suo scopo. Si trattava di una azione che si giovava della legittimazione straordinaria dei soci ammessa dalla disciplina delle società, ma che per il suo contenuto derivava pianamente dal mandato gestorio che corre fra ente e suo amministratore, e traeva fondamento normativo nell'art. 114 reg. nav. mar. Questo collegio non ritiene di potere assumere, sulla ricostruzione della natura della corporazione, e sulla assoggettabilità di essa alla disciplina dell'art. 2520 c.c. e dunque delle società per azioni (2519 c.c.) in quanto compatibile, una posizione diversa dal citato precedente, e ciò anche richiamandosi al passaggio sopra ripreso, della motivazione del Consiglio di Stato. La corporazione deve infatti agire secondo criteri di economicità e operando scelte che in senso lato devono dirsi imprenditoriali, anche se lo scopo di essa, verso gli associati, non è la distribuzione di utile ma la ripartizione del sopravanzo di gestione del servizio. Ove anche infatti i mezzi siano in tutto o in parte in comproprietà fra i piloti, resta il fatto che la corporazione, per operare, gestisce necessariamente un patrimonio, con criteri di economicità, come mostra lo stesso fatto che essa deve sostenere anche le spese non predeterminate ma «necessarie al buon funzionamento» il che implica scelte gestorie avvicinabili alla *business judgement rule*. Lo stesso art. 114 reg. nav. mar. che tratta della «amministrazione della corporazione», e i successivi che trattano del rendiconto, confermano che la corporazione dispone di, e gestisce, un proprio patrimonio, da utilizzare per le spese e distribuire in forma di quota ai componenti. La gestione di entrate e uscite ad un determinato scopo configura appunto la gestione di un patrimonio. Ed è della mala gestione di tale patrimonio – e non già, per esempio del danno arrecato al compendio dei beni strumentali in comproprietà fra i piloti – che l'attore si duole, per il danno che gliene deriva.

Sotto la specie della disciplina societaria, dunque, l'azione del socio che lamenta l'illecito gestorio come fonte di danno a sé medesimo, si inquadra nella fattispecie di cui all'art. 2395 c.c. Tale ipotesi, di stampo extracontrattuale, non dissimilmente dalla generale azione aquiliana ex art. 2043 c.c. – l'unica che in alternativa potrebbe qualificare la domanda attorea – richiede che dall'illecito lamentato scaturisca un danno diretto all'attore. Ciò non è nel presente caso.

Infatti, la spesa indebitamente disposta dall'amministratore non va direttamente a detrimento del patrimonio del socio, ma del patrimonio della corporazione; e solo indirettamente la spesa indebitamente posta

a carico della corporazione danneggia il socio in sede di ripartizione del risultato di esercizio.

Pertanto la domanda attorea va comunque respinta nel merito

\*\*\*

### **Sulla natura giuridica della corporazione dei piloti**

SOMMARIO: 1. Il fatto. – 2. Natura giuridica e attività della corporazione dei piloti nella decisione del Tribunale di Venezia. – 3. La necessità di superare l'impostazione classica: la corporazione come ente privato. – 4. Considerazioni finali.

1. *Il fatto* – La pronuncia in epigrafe trae origine da alcune contestazioni sollevate sulla gestione amministrativa e contabile della corporazione dei piloti Estuario Veneto. Un membro effettivo dell'ente ebbe infatti a lamentare il mancato riconoscimento di alcuni emolumenti, nonché l'incongruità di varie spese risultanti dal rendiconto. Oltre al capo pilota, vennero chiamati in giudizio anche i due piloti coadiutori, responsabili col primo dell'amministrazione dell'organizzazione, nonché la Capitaneria di porto - Guardia costiera di Venezia per insufficiente vigilanza (art. 113 e 114 reg. nav. mar.).

Dichiarata inammissibile la domanda rivolta al ripristino delle indennità non corrisposte, avendo l'attore omissso di citare in giudizio la corporazione, il Tribunale di Venezia, sezione specializzata in materia di impresa, si è pronunciato sul merito della azione promossa per il risarcimento del danno da illecito gestorio.

2. *Natura giuridica e attività della corporazione dei piloti nella decisione del Tribunale di Venezia* – Istituto fra i più antichi del diritto della navigazione, il servizio di pilotaggio consente al comandante della nave in arrivo o in partenza dal porto, oppure in transito in aree particolarmente sensibili, di avvalersi dell'assistenza di un esperto dei luoghi nella determinazione della rotta e delle manovre necessarie per seguirla <sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Sull'istituto esiste amplissima bibliografia, riguardo agli studi di tipo monografico v. in particolare G. PESCATORE, *La corporazione dei piloti*, Milano, 1942; S. CRISAFULLI BUSCEMI, *Pilota pratico, corporazione dei piloti, contratto di pilotaggio*, Pavona Albano Laziale, II ed., 1992; G. COTTIGNOLA, *Studi sul pilotaggio marittimo*, Milano, 2003 e da ultimo L. ANCIS, *Il pilotaggio, un istituto in evoluzione*, Napoli, 2022. Sulla materia è venuta ad incidere la l. 1° dicembre 2016, n. 230, in vigore dal 3 gennaio 2017. Sul contenuto del provvedimento v. L. ANCIS, *Il nuovo sistema di responsabilità civile dei piloti marittimi*, in *Dir. trasp.* 2017, 823 ss.; A. ZAMPONE, *La nuova responsabilità nel pilotaggio*, in *Il libro dell'anno del diritto 2018*, Roma, 2018; E.G. ROSAFIO, *Il quadro dei servizi tecnico nautici alla luce della l. 1° dicembre 2016, n. 230, e del reg. (UE) n. 352/2017 del Parlamento europeo e del Consiglio: prime osservazioni*, in *Dir. mar.* 2017, 996 ss.; nonché *Il contratto di pilotaggio*, in *Riv. dir. nav.*, 2018, 471 ss. Sull'i-

In qualsiasi luogo di approdo o transito può essere istituita, con decreto del Presidente della Repubblica, la corporazione dei piloti, dotata di personalità giuridica e diretta e amministrata dal capo pilota. In determinate aree il servizio può addirittura essere dichiarato obbligatorio con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (art. 86 e 87 c. nav.) (2).

Alla nomina del capo pilota provvede il capo del compartimento marittimo competente, nell'ambito di una terna designata dall'assemblea dell'ente fra i membri con particolari requisiti di anzianità (art. 113 reg. nav. mar.).

Oltre a poteri disciplinari e di coordinamento dei professionisti inquadrati, l'ordinamento gli affida anche la gestione amministrativa e contabile dell'ente. Nell'espletamento di tali mansioni è coadiuvato da due colleghi denominati coadiutori, designati anno per anno dall'assemblea. I tre costituiscono un vero e proprio comitato di gestione, tanto da essere chiamati a rispondere solidalmente di eventuali mancanze o errori (art. 114, comma quarto, reg. nav. mar.).

Avendo l'attore omissso di citare in giudizio la corporazione, cioè il soggetto nei cui confronti intendeva ottenere la pronuncia, la domanda rivolta al ripristi-

---

stituito in generale v. invece A. LEFEBVRE D'OVIDIO - G. PESCATORE - L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2022, 169; A. ANTONINI, *Pilotaggio e soccorso: differenza causale fra le due fattispecie*, in *Dir. trasp.* 2023, 176 ss.; E.G. ROSAFIO, *Brevi notazioni sulla responsabilità del pilota e sulla posizione dei terzi estranei al contratto di pilotaggio*, in *Riv. dir. tur.* 2023, 7 ss.; C. SEVERONI, *Riflessioni sull'attività di pilotaggio resa in circostanze eccezionali*, in *Dir. trasp.* 2023, 75 ss. e S. ZUNARELLI - M.M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, Milano, 2023, 463 ss. Sul servizio ha inciso anche il reg. (UE) 15 febbraio 2017, n. 352, del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti, in vigore dal 23 marzo 2017. Sul punto v. in particolare M. BRIGNARDELLO, *La disciplina delle operazioni portuali e dei «servizi portuali specialistici» nella l. n. 84/1994: le ragioni di una mancata riforma*, in *Riv. dir. nav.* 2017, 3 ss. e A. XERRI, *I servizi tecnico-nautici alla luce della riforma portuale*, in *Riv. dir. nav.* 2020, 1329 ss.

(2) Sulla corporazione v. A. SCIALOJA, *Corso di diritto della navigazione*, I, III ed., 1933, 154, secondo cui la confluenza di norme di tipo diverso ha finito per rendere l'ente in esame «una persona giuridica sui generis»; A. TESAURO, *La natura giuridica della corporazione dei piloti*, in *Riv. dir. nav.* 1939, 18, 3 ss.; T.C. GIANNINI, *Il pilota e il codice della navigazione*, in *Dir. mar.* 1942, 139 ss.; A. FIORENTINO, *Diritto della navigazione*, Napoli, 1954, 56 ss.; C.A. MILANESEN - G. RICCARDELLI, *Pilotaggio* n. *Noviss. dig. it.*, XIII, Torino, 1966, 92 ss.; L. TULLIO, *Pilotaggio*, in *Enc. dir.*, XXXIII, 1983, Milano, 862 ss.; G. RIGHETTI, *Revisione critica della dottrina in materia di pilotaggio*, *Dir. mar.* 1985, 722 ss.; S. CRISAFULLI BUSCEMI, *Pilota pratico*, II ed., cit., 439 ss.; E. FOGLIANI, *In tema di rapporti fra corporazione piloti ed utenti del servizio di pilotaggio* (nota a Cass., sez. un., 16 dicembre 1986, n. 7533), in *Dir. mar.* 1987, 906 ss., nonché *La natura della corporazione dei piloti e del rapporto fra pilota e corporazione* (nota a TAR Puglia-Lecce 11 novembre 1986, n. 354), in *Dir. trasp.* 1988, 152 ss.; G. COTTIGNOLA, *Studi sul pilotaggio marittimo*, cit., 1 ss.; S. CAMPOGRANDE, *Il rapporto fra il pilota e la corporazione di appartenenza*, in *Dir. mar.* 2015, 192 ss. e M. BADAGLIACCA, *Sulla natura associativa del rapporto fra corporazione dei piloti e pilota di appartenenza*, in *Dir. trasp.* 2017, 307 ss.

no delle indennità mancate è stata dichiarata inammissibile. Il giudice veneziano si è invece pronunciato sul merito di quella avente ad oggetto il risarcimento dei danni da *mala gestio*.

L'omessa qualificazione giuridica dell'azione ha reso necessario preliminarmente inquadrare la domanda. Muovendo dalla convinzione che la corporazione dei piloti svolga una attività economica imprenditoriale con finalità essenzialmente mutualistica, quest'ultima è stata ricondotta alle società cooperative destinatarie una disciplina speciale, in quanto tali soggette, per quanto non diversamente disposto, alle norme del codice civile (2520 c.c.).

Lo schema da impiegare per far valere l'illecito gestorio sarebbe pertanto dovuto essere quello dell'azione sociale di cui all'art. 2519 c.c., da esperire contro l'ente di appartenenza in contraddittorio con gli amministratori.

Non avendovi l'attore fatto ritualmente ricorso anzi, essendosi limitato a lamentare il danno subito per effetto della riduzione della propria quota di partecipazione ai risultati di esercizio, a seguito della decurtazione di spese incongrue, il giudice ha correttamente ritenuto di dover ricondurre l'azione alla fattispecie della responsabilità extracontrattuale per danni al socio da comportamenti colposi o dolosi degli amministratori (art. 2395 c.c.).

L'attore non ha tuttavia dimostrato alcun danno diretto. Le spese contestate sono infatti andate a detrimento del patrimonio dell'ente, e soltanto in via mediata di quello del singolo pilota. Insoddisfatto tale essenziale requisito, la domanda è stata respinta nel merito.

Al di là delle condivisibili conclusioni, e della linearità della motivazione, la sentenza del giudice veneziano denuncia comunque una certa fretteolosità nell'affrontare il tema della natura giuridica della corporazione dei piloti, inquadrata come si è detto fra le persone giuridiche pubbliche svolgenti attività imprenditoriale con finalità essenzialmente mutualistiche.

*3. La necessità di superare l'impostazione classica: la corporazione come ente privato* – Il Tribunale ha considerato pressoché scontata tale conclusione, tanto da non attardarsi in particolari argomentazioni, se non quella consistente nel richiamo di una pronuncia del Consiglio di Stato del 2015 <sup>(3)</sup>.

Sulla natura giuridica della corporazione dei piloti si sono confrontati alcuni fra i più illustri studiosi del diritto della navigazione. È tuttavia a Gabriele Pescatore che devono riconoscersi i risultati più brillanti.

Questi si dichiarava assolutamente certo della sua natura di ente pubblico, essendo rivolto alla realizzazione di finalità rientranti negli obiettivi propri dello Stato, in particolare quello di scongiurare sinistri in aree particolarmente sensibili. Con la sua istituzione, aggiungeva, non si fa altro che assegnare ad

---

<sup>(3)</sup> V. Cons. St. 21 aprile 2015, n. 3226, par. 7.

altri un compito istituzionale proprio del primo (4).

Espressione di un vincolo associativo non riconducibile ad alcuno degli schemi allora in uso, considerava infine la corporazione come esercente un'attività economica imprenditoriale senza scopo di lucro (5).

Trascorsi oltre quarant'anni, altra dottrina, muovendo dall'evoluzione dell'elaborazione scientifica in ordine agli indicatori utilizzati per determinare la pubblicità di un ente, aveva promosso la revisione della posizione classica, riconoscendo nella corporazione dei piloti un ente privato chiamato a svolgere un servizio di interesse pubblico. Si osservò che da tempo doveva considerarsi assodata la differenza fra la funzione pubblica, traducentesi in veri e propri atti amministrativi, e il mero espletamento di un servizio di interesse collettivo, categoria destinata a ricomprendere tutte le attività operate da privati nell'interesse generale, ma con atti estranei agli ordinari procedimenti amministrativi (6).

Sviluppando tali argomentazioni, altri giunsero ad attribuirvi la natura di società cooperativa di lavoro regolata da leggi speciali (2517 c.c.) (7).

Tali posizioni devono necessariamente confrontarsi con le novità introdotte dalla l. 1° dicembre 2016, n. 230 che, pur incidendo solo su tre disposizioni del codice, sembrerebbe aver pesantemente coinvolto i meccanismi nevralgici di funzionamento dell'istituto (8).

La riforma ha soppresso la cauzione, e con essa la responsabilità solidale e in garanzia dell'organizzazione per le obbligazioni sorte nell'esercizio del servizio da parte dei singoli professionisti. Sono pertanto rimasti solo questi ultimi a dover rispondere di eventuali eventi dannosi.

Si potrebbe forse ritenere che, nonostante le novità, l'ente continui ad assolvere direttamente al servizio di pilotaggio rimanendo responsabile, in virtù dei principi generali, dell'operato dei singoli aderenti. In questo caso, però, il nuovo sistema di responsabilità civile sarebbe destinato ad operare soltanto nel caso di danni a terzi (9).

Il fatto che ormai il pilota risponda in ogni caso del suo operato e sia anche tenuto a procurarsi idonea copertura assicurativa del rischio potrebbero tuttavia trovare ragionevole giustificazione anche nell'ottica di un radicale cambiamento di prospettiva sulla funzione della corporazione.

L'attività di interesse generale che l'ordinamento affida a quest'ultima non è

---

(4) In questi termini G. PESCATORE, *La corporazione dei piloti*, cit., 104 ss.

(5) G. PESCATORE, *La corporazione dei piloti*, cit., 110.

(6) In questo senso G. RIGHETTI, *Revisione critica della dottrina in materia di pilotaggio*, cit., 732.

(7) G. COTTIGNOLA, *Studi sul pilotaggio marittimo*, cit., 55 e 65.

(8) Sul contenuto del provvedimento v. L. ANCIS, *Il nuovo sistema di responsabilità civile dei piloti marittimi*, cit., 823 ss.; A. ZAMPONE, *La nuova responsabilità nel pilotaggio*, cit. e E.G. ROSAFIO, *Il contratto di pilotaggio*, cit., 471 ss.

(9) V. sul punto A. ZAMPONE, *La nuova responsabilità nel pilotaggio*, cit.

ormai più quella dell'effettuazione diretta della prestazione, quanto quella della predisposizione di tutte le condizioni necessarie affinché ogni nave in ingresso o uscita dal porto, oppure in transito, possa, al di là del carattere o meno obbligatorio del pilotaggio, contare sulla disponibilità di un operatore idoneo pronto ad assumere il servizio <sup>(10)</sup>.

Alla luce della nuova regolamentazione della responsabilità civile dei piloti, la funzione dell'ente di appartenenza deve dunque farsi coincidere con quella dell'organizzazione e mobilitazione dei professionisti aderenti. Inoltre l'attività lavorativa viene da costoro prestata direttamente a favore dell'armatore della nave richiedente, ancorché i pagamenti continuino a essere corrisposti all'ente per motivi di carattere pratico e contabile.

Nel nuovo sistema la quota di comproprietà sulle unità impiegate non rappresenta affatto il contributo individuale all'obiettivo comune, ma una sorta di residuo del sistema previgente, ormai privo di rilevanza nelle attuali dinamiche di funzionamento dell'istituto. Se non quella di rappresentare una condizione, o un ostacolo a seconda dei punti di vista, all'ingresso in pianta stabile di nuovi membri.

Il rapporto fra i singoli piloti e l'ente di appartenenza sembrerebbe pertanto assimilabile a quello fra molte categorie di lavoratori autonomi e i relativi ordini professionali <sup>(11)</sup>.

Al netto dei più intensi poteri di vigilanza e controllo da parte dello Stato, facilmente giustificabili alla luce della particolare tipologia di attività, questi ultimi organismi da sempre svolgono funzioni corrispondenti a quelle attualmente esistenti a capo della corporazione. Con la differenza che mentre gli ordini assicurano la preparazione, la diligenza e l'onorabilità degli appartenenti alla categoria, in questo caso a rispondere ad un preciso interesse collettivo è soprattutto la pronta e rapida efficienza del servizio.

Di qui alla previsione del concorso pubblico per il reclutamento degli aderenti, ma anche all'individuazione di una serie di prescrizioni inderogabili sulle concrete modalità della prestazione e sulla disponibilità, da parte dell'ente, di strutture e beni in grado di garantire un'attività da svolgersi secondo canoni di piena efficienza.

Fra la corporazione e i suoi membri non sembrerebbe dunque più potersi configurare un vero e proprio rapporto associativo, limitandosi ormai l'ordinamento a condizionare l'esercizio di una professione dagli incontestabili profili di rilevanza pubblica alla partecipazione in pianta stabile ad una organizzazione insediata nella struttura portuale, o comunque nella località ove verranno esercitate le funzioni <sup>(12)</sup>.

---

<sup>(10)</sup> L. ANCIS, *Il pilotaggio, un istituto in evoluzione*, cit., 228.

<sup>(11)</sup> Così L. ANCIS, *Il pilotaggio, un istituto in evoluzione*, cit., 246. Per una impostazione simile, seppure sulla base di argomentazioni diverse, v. T.C. GIANNINI, *Il pilota e il codice della navigazione*, cit., 143 e A. TESAURO, *La natura giuridica della corporazione dei piloti*, cit., 33.

<sup>(12)</sup> V. ancora L. ANCIS, *Il pilotaggio, un istituto in evoluzione*, cit., 246.

4. *Considerazioni finali* – La pronuncia del giudice veneziano si presta dunque ad una lettura ambivalente.

Messe in rapporto con le premesse fondamentali della personalità giuridica pubblica, dello svolgimento del servizio con modalità imprenditoriali e del perseguimento di finalità spiccatamente mutualistiche, le conclusioni del Tribunale dovrebbero considerarsi perfettamente logiche e lineari. L'azione sociale per il ripristino degli emolumenti non corrisposti sarebbe infatti del tutto inammissibile e quella per l'illecito gestorio infondata per difetto della prova del danno diretto.

Il problema è però che da qualche anno il contesto è profondamente cambiato. I giudici dovrebbero dunque evitare di riporre eccessivo affidamento sui precedenti giurisprudenziali frutto di un quadro giuridico diverso, cadendo nell'errore di considerare scontate conclusioni che non possono più considerarsi tali.

Anche se, a dire il vero, nel caso di specie ciò potrebbe non aver avuto particolari effetti sul contenuto di una pronuncia che, in virtù dei principi generali, avrebbe forse potuto essere di segno identico anche se alla corporazione non si fosse riconosciuta natura di ente pubblico cooperativo di diritto speciale.

LUCA ANCIS

## CRONACHE

### 6TH ADRIATIC MARITIME LAW CONFERENCE

(TRIESTE, 20 - 21 GIUGNO 2024)

Si è tenuta a Trieste il 20 e 21 giugno 2024, presso la Sala Maggiore della Camera di Commercio, la *6th Adriatic Maritime Law Conference*, organizzata dalla Associazione Italiana di Diritto Marittimo (AIDIM) con la partecipazione delle corrispondenti Associazioni di Stati che si affacciano sull'Adriatico, ossia la Slovenia (HDPP), la Croazia (DPPS), il Montenegro (MMLA).

Dopo il saluto delle Autorità, la Sessione introduttiva (*Keynote Speeches Session*) ha visto la partecipazione dei Presidenti delle Associazioni suddette; indi, in successive sei sessioni, sono stati trattati molti fra i problemi maggiormente rilevanti ed attuali del diritto marittimo, fra i quali urto, sicurezza, porti, congelamento di navi da diporto, ambiente marino, tecnologie digitali, transizione energetica.

Hanno presieduto le suddette Sessioni e sono stati relatori alle stesse qualificati esponenti, a livello professionale o universitario, della cultura giuridica marittima negli ordinamenti statali cui le Associazioni suddette appartengono.

Queste le tematiche delle Sessioni: I Sessione, *Revision of the 1910 Collision Convention* (presidente Zoran Tasić); II Sessione, *The Recent Developments of Maritime Law* (presidente Patrick Vlačić); III Sessione, *Adriatic Seaports and Marinas - Yachts Chartering and Sanctions Affecting the Russian Pleasure Vessels* (presidente Jelena Nikčević); IV Sessione, *Maritime Security, Safety of Navigation and Protection of Marine Environment in the Adriatic* (presidente Mitja Grbec); V Sessione, *Digital Technologies in Maritime Transport - Legal Aspects* (presidente Massimiliano Musi); VI Sessione, *Green Deal - Energy Transition and Decarbonization in Shipping Industry* (presidente Dorotea Ćorić).

Nel corso di una pausa della *Conference*, vi è stato l'incontro dei Delegati delle Associazioni, concluso con un Accordo che ha esteso l'impegno alla collaborazione nel campo del diritto marittimo – assunto

dalle Associazioni italiana, slovena e croata con il *Memorandum of Understanding* del 27 maggio 2016 – alla Associazione montenegrina, costituita nel 2023 e ammessa nel 2024 al *Comité Maritime International*.

La *Conference* è stata preceduta dall'assemblea annuale dell'Associazione Italiana di Diritto Marittimo, presieduta dall'avvocato genovese Giorgio Berlingieri.

Apprendo la Sessione introduttiva, Alfredo Antonini ha svolto un breve intervento sull'antica legislazione marittima delle città dell'Adriatico, di cui riportiamo la sintesi, per l'interesse e l'apprezzamento suscitati dall'argomento:

*The Maritime Law Associations of the States bordering the Adriatic Sea meet up today in Trieste for what has become by now a traditional biennial reunion.*

*The thought of jurists and enthusiasts of maritime law history goes back centuries, to the time when maritime law, a rib of mercantile law, was gradually formed through the customs, collections of laws and statutes of the maritime cities, breaking away from the common law (basically, from the ancient ius civile) of Roman derivation.*

*The formation of maritime law, subsequent to post-Justinian and Byzantine texts (Nómos Rhodion Nautikós, 8th cent.; Basilici, 9th-10th cent.), had a partly different development in the Adriatic Sea as compared to what happened in the Tyrrhenian: in the former, the strong influence of Venetian laws made statutory sources prevailing over collections of customs and maritime courts decisions, while in the latter the rules were largely derived from mercantile customs and jurisprudence.*

*In fact, whereas the maritime regulations of the Tyrrhenian cities were based on sea customs or consulates (Amalfi, Pisa, Cagliari, Messina, Trapani, partly Genoa), those of the Adriatic cities were contained in statutes (Ragusa, Lesina, Zadar, Split, Rimini, Ancona, as well as Venice).*

*We owe these observations to scholars who have dealt with this subject, among whom I shall mention Francesco Basilio (Origine e sviluppo del nostro diritto marittimo, Trieste, 1914), Guido Bonolis (Il diritto marittimo medievale dell'Adriatico, Pisa, 1921) and Riniero Zeno (Storia del diritto marittimo italiano nel Mediterraneo, Milan, 1946), as well as the fundamental contribution of Jean-Marie Pardessus (Collection de lois maritimes antérieures aux XVIII siècle, Paris, 1828 – 1845).*

*The oldest Venetian maritime statute is the Ordinamenta super saornatione caricatione et stivatione navium by Doge Pietro Ziani of 1227;*

*this was followed by the more extensive Statuta et ordinamenta super navibus et aliis lignis by Doge Rainero Zeno of 1255.*

*The first statute of Ragusa, dated 1272, highlights an older part inspired by Byzantine law and another more recent part influenced by the legislation of Venice; the seventh book deals with maritime matters.*

*The statute of Lesina is dated 1331. Its probably oldest book contains rules of maritime law in sixteen chapters.*

*The statutes of Zadar date from the first half of the 13th century; the fourth book contains maritime law.*

*The statute of Split, from 1312, is a remake of earlier texts; the sixth book contains maritime law.*

*Among the statutes of Ancona, the oldest compilation of which appears to date from 1397, the Statute of the Sea, the Statute of Terzenale, and the Statute of the Customs regulate maritime law and navigation.*

*The Ordinamenta maris of Trani, published as an appendix to the Statutes of Fermo in the Venetian edition of 1507, consist of thirty-two chapters, deal with maritime law and are dated 1066, although they are referred by various authors to later periods (12th-16th centuries).*

*Specific maritime laws belonging to Bari, a city also of merchants and seamen (which is witnessed by recovery of the bones of St. Nicholas in 1087 by three ships from Bari, in Mira, on the southern coast of Asia Minor), are lacking, leading to the assumption that maritime commerce was regulated by the Nómois, which inspired the drafting of Bari's customs, the oldest in the Adriatic Sea, by judges Andrea and Sparano (years 1180 and 1200).*

*Maritime law emerged and established itself in the medieval age as the law of maritime commerce in its various implications: the ship, the master of the ship, the sailors, the captain, the jettison, the associative forms (colonna, commenda), the pecunia traiecticia or maritime exchange loan.*

*The spread, on one hand, of the Consulate of the Sea, as a general customary regulation applied throughout the Mediterranean basin, and, on the other, of Venetian legislation, led to the gradual overcoming of the regulations belonging to the Adriatic maritime cities.*

*Typical Adriatic legal institutes were the *defensa* of the Ordinamenta of Trani (the sailor's right to defend himself, even to the point of killing his owner, under certain conditions) and the right of *protimesi* of Bari's customs (preemption, in relation to naval property); legal institutes similar to the *commenda* were the *entega* of the Statutes of Ragusa, the Venetian*

*collegantia and then the compagnia de nave.*

*Why this very rapid historical excursus, in presenting the introductory part of our Conference?*

*To remind and highlight the importance of the Adriatic maritime culture and tradition, in the cities that, from one and the other coast of this sea of ours, gave a strong imprint to the establishment and growth of maritime trade and its legal regulation.*

Laura Trovò

## MASSIMARIO

### ASSICURAZIONI

*L'esclusione, in una polizza di responsabilità del riparatore, dei danni derivanti da difformità o vizi dell'opera, non rende la copertura inoperante per danni causati da violazioni dell'obbligo di custodia dell'imbarcazione.*



**Trib. Roma 31 agosto 2021;** giudice Serafini; *Generali Italia s.p.a., AIG Europe – rappresentanza generale per l'Italia, Axa Corporate Solutions Assurance – rappresentanza generale per l'Italia, Groupama Assicurazioni s.p.a.* (avv. A. La Mattina) e C. D'Amico (avv. C. Bregante) c. *Cantiere Navale Rossi s.r.l.* (avv. P. Trane) e *Zurich Insurance PL, Groupama Assicurazioni s.p.a.* (avv. G. Adotti); in *Dir. mar.* 2023, 585.

\*\*\*

*Ai fini di una clausola in una polizza di assicurazione della responsabilità civile di un appaltatore, l'armatore della nave noleggiata dall'appaltatore e da questo utilizzata nell'esecuzione dell'appalto, deve essere considerato un sub-appaltatore dell'appaltatore assicurato.*



**King's Bench Division – Commercial Court 21 luglio 2023;** Mr. Justice Jacobs; *Technip Saudi Arabia Ltd.* c. *The Mediterranean and Gulf Cooperative Insurance and Reinsurance Company*; in *Dir. mar.* 2023, 863.

\*\*\*

### COSTRUZIONE DI VEICOLO

*L'obbligo di custodia dell'imbarcazione affidata al cantiere per lavori comporta la responsabilità del cantiere stesso anche per danni causati all'imbarcazione da attività svolte in altro cantiere adiacente.*



**Trib. Roma 31 agosto 2021;** giudice Serafini; *Generali Italia s.p.a., AIG Europe – rappresentanza generale per l'Italia, Axa Corporate Solutions Assurance – rappresentanza generale per l'Italia, Groupama Assicurazioni s.p.a.* (avv. A. La Mattina) e C. D'Amico (avv. C. Bregante) c. *Cantiere Navale Rossi s.r.l.* (avv. P. Trane) e *Zurich Insurance PL, Groupama Assicurazioni s.p.a.* (avv. G. Adotti); in *Dir. mar.* 2023, 585.

\*\*\*

## DEMANIO



*La concessione di un'area demaniale per attività balneari non può alterare il regime di tutela previsto per detta area in ragione del suo pregio ambientale o paesaggistico. Le strutture balneari, per essere autorizzate, devono quindi essere direttamente connesse all'uso a fini balneari dell'area in concessione e devono evitare ogni alterazione permanente dello stato dei luoghi, includendo tale preclusione tutte le opere ed i manufatti non facilmente rimovibili, ovvero sia non rimovibili senza lasciare ferite o alterazioni permanenti, comunque suscettibili di pregiudicare la conservazione di un bene ambientale.*

*L'obbligo di rimozione stagionale di manufatti temporanei e di facile amovibilità sussiste solo nei casi in cui la loro persistenza nella stagione invernale possa essere motivatamente ritenuta pregiudizievole per la conservazione e la trasmissione alle future generazioni dei valori ambientali e paesaggistici che caratterizzano l'area costiera interessata.*

**Cons. St., sez. VII, 29 dicembre 2022 n. 11699;** pres. Lipari, rel. Sestini; *Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo c. X s.r.l.* (avv. R. Raponi); in *Dir. mar.* 2023, 790, con nota di P. BRAMBILLA.

\*\*\*



*L'art. 3, comma 1, lett. c), n. 2, d.l. n. 400/1993, convertito in legge n. 494/1993, come sostituito dall'art. 1, comma 251, legge n. 296/2006, nel prevedere la riduzione del canone nella misura del cinquanta per cento «nel caso di concessioni demaniali marittime assentite alle società sportive dilettantistiche senza scopo di lucro affiliate alle Federazioni sportive nazionali con l'esclusione dei manufatti pertinenziali adibiti ad attività commerciali», determina, in primo luogo, una misura agevolativa (riduzione del canone) implicitamente (ma non per questo non chiaramente) prevista per favorire l'attività sportiva nell'area demaniale su cui insiste la concessione; pertanto, ammetterla su una superficie inidonea allo scopo e, comunque, in mancanza di prova della destinazione dell'area allo svolgimento della pratica sportiva perseguita dall'associazione, renderebbe tale previsione irragionevole e, di conseguenza, violativa del principio di uguaglianza rispetto agli altri concessionari di beni demaniali che non beneficiano di alcuna riduzione del canone. In secondo luogo, la legge, escludendo la riduzione per i «manufatti pertinenziali adibiti ad attività commerciali», rende evidente che l'affiliazione alle Federazioni sportive nazionali non fa sorgere automaticamente il diritto alla riduzione del canone, imponendo pur sempre una verifica dell'attività svolta sull'area assentita con onere di dimostrare le circostanze fattuali che legittimano la riduzione del canone nella misura prevista dalla legge a carico della parte che la invoca.*

**Cass., sez. I, 20 dicembre 2023 n. 32071;** pres. Bisogni, rel. Lamorgese; *Cantafo F.* (avv. M.C. Inzillo, O. Durante e V. Cantafo) c. *Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*.

\*\*\*

## DIRITTO PROCESSUALE

*La competenza per territorio a conoscere della domanda di risarcimento del danno da inadempimento contrattuale, proposta da un passeggero nei confronti del vettore aereo, va individuata in base ai criteri stabiliti dall'art. 33, comma 1, della Convenzione di Montreal sul trasporto aereo internazionale, atteso che, alla luce della giurisprudenza della CGUE, le relative disposizioni disciplinano non solo il riparto della giurisdizione tra giudici di Stati diversi, ma anche l'individuazione del giudice competente all'interno di ciascuno Stato aderente alla menzionata Convenzione.*



*Le domande di pagamento dell'indennizzo ai sensi del Regolamento (CE) n. 261 del 2004 e di risarcimento del danno da inadempimento contrattuale, proposte dal passeggero contro il vettore aereo, presentano profili di connessione, sia quanto ai presupposti di fatto, che sono identici per entrambe, sia per pregiudizialità, atteso che, in presenza di danni eccedenti l'indennizzo, l'importo di questo, se già percepito, va defalcato dal risarcimento, giusta la previsione di cui all'art. 12 del citato Regolamento, sicché i rapporti tra le due domande separatamente proposte devono essere coordinati secondo le previsioni dettate, in materia di connessione, dall'art. 30 del Regolamento (UE) n. 1215 del 2012.*

**Cass., sez. VI, 5 novembre 2020 n. 24632;** pres. Amendola, est., Rossetti, p.m. Cardino; *Bigi e altri* (avv. A.M. Giangiacomo) c. *EasyJet Airline Co. Ltd* (avv. G. d'Andria).

\*\*\*

*La competenza per territorio a conoscere della domanda di risarcimento del danno da inadempimento contrattuale (diverso da quello derivante da morte e lesioni personali), proposta da un passeggero nei confronti del vettore aereo, va dunque individuata in base ai criteri stabiliti dalla Convenzione di Montreal, art. 33, comma 1, anche quando non si faccia questione di giurisdizione.*



**Cass., sez. VI, 17 febbraio 2022 n. 5233;** pres. Amendola, est. Rossetti; *EasyJet Airline Co. Ltd* (avv. G. d'Andria) c. *BE* (avv. F. Collavini).

\*\*\*

*In tema di trasporto aereo internazionale di persone, la giurisdizione sulla domanda di compensazione pecuniaria e risarcimento del danno per soppressione del volo si individua,*



*anche se il contratto contenga una clausola di proroga della giurisdizione, sulla base dei criteri di collegamento indicati nell'art. 33 della Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999 (ratificata e resa esecutiva in Italia con l. n. 12 del 2004), norma applicabile a tutte le ipotesi di ritardo nel compimento della complessiva operazione di trasporto aereo dedotta in contratto fino alla destinazione finale.*

**Cass., sez. III, 6 marzo 2024 n. 6177;** pres. Scarano, est. Cricenti; *Gi. Cr. e Gr. Vi.* (avv. C. Cipriani) c. *Ryanair Dac.*; *supra*, con nota di D. RAGAZZONI.

\*\*\*



*Il contratto di trasporto, qualora il destinatario sia una persona diversa dal mittente, si configura come contratto a favore di terzo, nel quale la consegna delle cose a destinazione, o la richiesta di consegna, integra la dichiarazione di voler profittare prevista dall'art. 1411 cod. civ., con conseguente subentro del destinatario nei diritti ed obblighi del mittente. Ne discende che, qualora le parti originarie del contratto abbiano pattuito un foro convenzionale esclusivo, il destinatario, divenuto parte del contratto, ben può avvalersi della clausola derogatoria della competenza per territorio, non occorrendo alcuna ulteriore comunicazione adesiva al vettore, stante il suo subentro nel contratto già perfezionatosi.*

**App. Potenza 16 maggio 2023;** pres. Pavese, rel. Sivilla; *G.D.A. s.p.a.* (avv. M. Lopez de Gonzalo, G. Cosulich e D. Manzolillo) c. *F.P. Trans s.r.l.* (avv. M. Tortora); in *Dir. mar.* 2023, 833.

\*\*\*



*Il sequestro di una nave di proprietà di soggetto diverso da debitore richiede la prova che le due società abbiano la medesima compagine sociale e/o la medesima amministrazione e che sussista quindi una sostanziale identità dei due soggetti formalmente distinti.*

**Trib. Ravenna 24 agosto 2021;** giudice Vicini; *Wikborg Rein Llp* (avv.ti E. Vergani, M. Mastropasqua e R. Ridolfi) c. *FT Quarto Tankers Ltd.* (avv. M. Lopez de Gonzalo, P. Palandri, C. Cavanna e A. Novelli); in *Dir. mar.* 2023, 835.

\*\*\*

*Il sequestro di nave di proprietà di soggetto diverso da debitore richiede la prova che le due società abbiano la medesima compagine sociale e/o la medesima amministrazione ovvero un legame giuridico attuale ed effettivo, per cui i debiti dell'una ricadano sull'altra. Anche l'eventuale collegamento tra le società all'interno di un medesimo gruppo, facente capo ad un medesimo contesto familiare, non esclude l'esistenza di due società distinte e autonome personalità giuridiche.*



**Trib. Ravenna 20 ottobre 2021**; pres. Parisi, rel. Donofrio; *Wikborg Rein Llp* (avv. E. Vergani, M. Mastropasqua e R. Ridolfi) c. *FT Quarto Tankers Ltd.* (avv. M. Lopez de Gonzalo, P. Palandri, C. Cavanna e A. Novelli); in *Dir. mar.* 2023, 836.

\*\*\*

*L'utilizzo di single ship companies, completamente controllate dalla capo gruppo, non giustifica, in assenza di comportamenti fraudolenti, il superamento della persona giuridica per consentire il sequestro di una nave di proprietà della controllata a garanzia di un credito nei confronti della controllante.*



**High Court of Bombay 7 giugno 2023**; Judge Jamadar; *Aurobindo Pharma Ltd.* c. *Nippon Yusen Kabushiki Kaisha*; in *Dir. mar.* 2023, 869.

\*\*\*

## IMPRESE DI NAVIGAZIONE E DI TRASPORTO

*La ripartizione della responsabilità in una collisione deve essere basata su una valutazione in merito alle colpe delle due navi ed alla loro rilevanza causale. Nella valutazione delle colpe occorre tenere conto della natura e della qualità di esse e non del loro numero. In linea generale, le colpe più gravi tenderanno ad essere quelle (i) commesse dalla nave che crea una situazione di pericolo, piuttosto che da quella che non reagisce adeguatamente a tale situazione (ii) risultanti da atti deliberati piuttosto che da omissioni, (iii) commesse da chi ha avuto più tempo a disposizione per pensare. La valutazione della rilevanza causale riguarda sia la causazione della collisione, sia la causazione dei danni che ne sono derivati.*



*A seguito delle modifiche intervenute con il passaggio dalle COLREG del 1960 a quelle del 1972, la Regola in tema di «narrow channels» (Regola 25.a nelle COLREG 1960 e Regola 9.a nelle COLREG 1972) deve essere intesa nel senso che ciascuna nave ha l'obbligo di transitare il più possibile vicino al limite esterno del passaggio e non solo al di qua della mezzzeria.*

**Singapore Court of Appeal 7 luglio 2023**; *Owner of the vessel «Navigator Aries»* c. *Owner of the vessel «Leo Perdana»*; in *Dir. mar.* 2023, 870.

\*\*\*

## INFRASTRUTTURE DEI TRASPORTI

*L'intervento statale realizzato con l'art. 4 del d.l. n. 121/2021 (convertito in Legge n. 156/2021) non è lesivo delle prerogative regionali di cui all'art. 117 Cost., trovando presump-*



posto in esigenze unitarie proporzionate e ragionevoli, dal momento che la programmazione dei diversi sistemi portuali e la pianificazione dei singoli porti di rilevanza internazionale e nazionale sono atte ad accelerare i tempi di adozione dei relativi strumenti regolatori e razionalizzarne il contenuto, per consentire il potenziamento dei porti in termini di opere strutturali e di connessione con la catena logistica nazionale e internazionale.

Non esistono norme che impongano, per i Piani Regolatori Portuali (PRP), che la collaborazione tra Stato e Regioni assuma la forma dell'intesa, essendo al riguardo sufficiente la previsione di un parere obbligatorio.

Il principio di leale collaborazione impone che il Documento di Programmazione Strategica di Sistema (DPSS) venga sottoposto alla Regione accompagnato da un documento esplicativo.

Poiché il Documento di Programmazione Strategica di Sistema (DPSS) ha la funzione di individuazione e delimitazione dell'ambito portuale e delle sue sotto aree, e così stabilire ciò che è di competenza pianificatoria dell'AdSP e ciò che invece spetta alla pianificazione di Comune e Regione, è necessario che nel procedimento vi sia l'intesa tra Stato e Regione.

L'affidamento al Documento di Programmazione Strategica di Sistema (DPSS) dell'individuazione e della ripartizione degli ambiti portuali (in aree portuali, retro-portuali e di interazione porto-città) e dei loro collegamenti con l'esterno non sottrae a Regioni e Comuni competenze ad essi riservate dall'art. 118 Cost.

Si pone in contrasto con il principio di sussidiarietà la norma che assegna al Documento di Programmazione Strategica di Sistema (DPSS) la funzione di ricomprendere negli ambiti portuali le ulteriori aree pubbliche e private assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di Sistema Portuale.

Non costituisce violazione dell'art. 117 Cost. la norma che attribuisce prevalenza sugli strumenti urbanistici generali al Piano Regolatore Portuale (PRP) dei porti di rilevanza nazionale ed internazionale.

È legittima la norma che limita alla formulazione di un parere la partecipazione di Comuni e Regioni al procedimento di approvazione del Piano Regolatore Portuale (PRP), dato lo specifico interesse all'ordinato ed efficiente sviluppo della zona portuale.

La normativa in tema di Piano Regolatore Portuale (PRP) non costituisce violazione dell'art. 118 Cost., in quanto sono ammesse limitazioni della funzione urbanistica comunale per esigenze generali, purché tali limitazioni siano disposte in termini di adeguatezza e necessità, secondo un corretto bilanciamento degli interessi coinvolti.

La norma che equipara gli ambiti portuali delimitati dai Documenti di Pianificazione Strategica di Sistema alle «zone territoriali omogenee B» previste dal Decreto del Ministero dei Lavori Pubblici n. 14471968, ai fini della deroga alle norme in tema di tutela del paesaggio, è illegittima per violazione degli artt. 3 e 9 Cost.

**C. cost. 26 gennaio 2023 n. 6;** pres. Sciarra, rel. Patroni Griffi; Regione Toscana e Regione autonoma Friuli Venezia Giulia c. Presidente del Consiglio dei Ministri; in *Dir. mar.* 2023, 733, con nota di S. TRANCOSSI.

\*\*\*

*Funzione della pianificazione in ambito portuale è garantire un ordinato e spedito flusso del traffico, di merci e di persone, con lo scopo ultimo di incrementare lo sviluppo del porto. Le norme sulla pianificazione non devono essere interpretate in modo rigido e ne è consentita una limitata e parziale deroga, al fine di raggiungere detti obiettivi di interesse pubblico, laddove venga in essere una situazione temporanea che detta deroga richieda di porre in essere. Il controllo giudiziario, in tali casi, non può concentrarsi sul dato formale, ma deve estendersi ai profili sostanziali del rapporto verificando, da un lato, l'effettiva necessità di tale deroga in relazione alla situazione fattuale concreta e, dall'altro, la reale finalizzazione dell'operazione alla tutela dell'interesse pubblico.*



**TAR Toscana 13 dicembre 2022**; pres. Testori, rel. Cacciari; *LMT – Livorno Terminal Marittimo s.r.l.* (avv. F. De Meo) c. *Autorità portuale di Livorno e Scotto & C. s.r.l.* e *Austral s.r.l.* (avv. L. Canepa e R. Righi); in *Dir. mar.* 2023, 840, con nota di G. TACCOGNA.

\*\*\*

## LAVORO NELLE IMPRESE

*L'art. 5.3 del Regolamento (CE) n. 261/2004 deve essere interpretato nel senso che l'assenza inaspettata, dovuta a malattia o decesso, di un membro dell'equipaggio indispensabile per assicurare il volo, intervenuta poco prima della partenza prevista di tale volo, non rientra nella nozione di «circostanze eccezionali» ai sensi di tale disposizione.*



**C. Giust. UE 11 maggio 2023, cause riunite da C-156/22 a C-158/22**; pres. Jurimae, rel. Safjan; *TAP Portugal c. Flightright GmbH e Myflightrighty GmbH*; in *Dir. mar.* 2023, 728.

\*\*\*

*L'interpretazione data all'art. 347 cod. nav. – perfettamente sovrapponibile all'art. 917 c. nav. – evidenzia come la fattispecie del «cambiamento dell'armatore» della nave o del «cambiamento dell'esercente», regolate, rispettivamente, dagli artt. 347 e 917 cod. nav., sono diverse dalla fattispecie del «trasferimento d'azienda» regolato dall'art. 2112 cod.civ., perché concernono soltanto un elemento dell'azienda («la nave» e «l'aeromobile»), con indifferenza rispetto al presupposto della permanenza dell'azienda medesima, e riguardano, perciò, unicamente i contratti di arruolamento su navi o aeromobili determinati, non il mutamento dell'armatore o dell'esercente con riguardo ai contratti di arruolamento su navi o aeromobili non determinati, ipotesi, appunto, riconducibili al trasferimento dell'azienda.*



**Cass., sez. lav., 22 aprile 2024 n.10748;** pres. Doronzo, rel. Leone; *Donadei A.* (avv. M. Tumiotto) c. *Compagnia Aerea Italiana s.p.a.* (avv. M. Marazza e D. De Feo).

\*\*\*

*Il credito dell'equipaggio per la quota di compenso di salvataggio ad esso spettante a norma dell'art. 496 cod. nav. è soggetto al termine di prescrizione biennale di cui all'art. 373 cod. nav. Tale termine decorre dalla cessazione del rapporto di lavoro, indipendentemente dalla data in cui l'armatore datore di lavoro abbia percepito il compenso dalla nave soccorsa.*

**Trib. Palermo 12 marzo 2021;** giudice Majolino; *F.T.* (avv. D. Di Bona e F. Bonaccorso) c. *My Sea Marketing Services Advertising s.r.l.* (avv. G. Monterosso); in *Dir. mar.* 2023, 581.

\*\*\*

## LAVORO NELLE INFRASTRUTTURE

*L'attività di gestione di un terminal per navi ro/ro e ro/pax si connota in termini di specificità rispetto a quella di assistenza ai passeggeri, stante la gestione congiunta sia di mezzi che di passeggeri, tale da escluderne lo svolgimento da parte di terminalisti non autorizzati ai sensi dell'art. 16 della Legge n. 84/1994, richiedendo una particolare competenza tecnica, rappresentata dalla disponibilità di mezzi e risorse specificamente destinati a tale attività.*

*Le operazioni di imbarco e sbarco passeggeri, che non siano incluse nei servizi di interesse generale come definiti dall'Autorità di Sistema Portuale, ben possono essere svolte da un operatore concessionario di un'area demaniale e titolare di autorizzazione per lo svolgimento di operazioni portuali connesse al traffico ro/ro e ro/pax, dovendosi escludere che per lo svolgimento di dette operazioni sia necessaria l'aggiudicazione di una distinta procedura in applicazione delle regole stabilite dal codice dei contratti pubblici.*

**Cons. St., sez. VII, 13 dicembre 2022 n. 10923;** pres. Giovagnoli, rel. Bruno; *Porto di Livorno 2000* (avv. M. Pollastrini e V. Pardini) c. *Autorità di sistema portuale Mar Tirreno Settentrionale, Sintermar Darsena Toscana s.r.l.* (avv. G. Morbidelli, R. Righi, E. Stajano); in *Dir. mar.* 2023, 776, con nota di E. VERMIGLIO.

\*\*\*

*I container non integrano una categoria merceologica o funzionale, ma sono semplicemente dei contenitori multiuso, adatti per essere utilizzati nelle diverse tipologie di trasporto merci. Ai fini della destinazione delle aree nel Piano Regolatore Portuale, essi rilevano, dunque, quale mera modalità operativa per la movimentazione, ma non quale settore merceolo-*



*gico a sé stante. Non vi sono, quindi, ragioni per impedire l'occasionale imbarco/sbarco di merci containerizzate in una sottozona destinata a «movimentazione e stoccaggio di merci convenzionali», qualora resti invariata la categoria merceologica dei prodotti movimentati, quali, ad esempio, i prodotti ortofrutticoli.*

**Cons. St., sez. V, 24 marzo 2023 n. 3079;** pres. De Nictolis, rel. Perotti; *Roma terminal Container s.p.a.* (avv. G. Berruti) c. *Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno Centro-Setentrionale* (avv. F. Losco e G. Giacomantonio), e *Civitavecchia Fruit & Forest Terminal* (avv. G. Loffreda e B. Giliberti); in *Dir. mar.* 2023, 810, con nota di G. TACCOGNA.

\*\*\*

## PILOTAGGIO

*L'art. 7 del decreto della Direzione marittima di Venezia n. 65/2008, con il quale sono state approvate le tariffe per il servizio di pilotaggio nel porto di Venezia per l'anno 2009, laddove stabilisce che devono essere applicate determinate tariffe di favore «alle navi appartenenti alla, ovvero gestite dalla, medesima compagnia di navigazione marittima, che nel trimestre di calendario effettuano più approdi» suppone un concetto di «compagnia di navigazione» che, non trovando riscontro nel diritto della navigazione nazionale, deve tenere conto dell'evoluzione che ha caratterizzato negli ultimi anni i mercati ed i soggetti negli stessi operanti e non può, pertanto, essere ristretto alla tipica società di armamento prevista e disciplinata dal codice della navigazione, ma deve ricomprendere quanto meno «quelle formazioni societarie caratterizzate da unità di direzione, coordinamento e controllo».*

*Nel concetto di «stesso soggetto» che gestisce più navi deve farsi rientrare anche la «fattispecie di una società controllante altre società, in quanto tale rapporto societario è il mezzo per realizzare una gestione ed uno scopo economici unitari pur nella separazione delle varie attività svolte tramite più società». L'interpretazione della tariffa non può infatti essere orientata su canoni di individuazione di soggetti «titolari di responsabilità giuridica», ma deve piuttosto poggiare «su canoni di rilevanza commerciale dell'aggregazione»; con la conseguenza che l'applicazione del regime di sconti non deve essere limitato alle sole ipotesi di gestione della nave riconducibili al proprietario o all'armatore, ma deve essere esteso anche alle diverse ipotesi in cui, pur in assenza di prova dell'unicità della proprietà, sia stata dimostrata l'esistenza di un unico soggetto al quale fanno capo distinte società controllate, che gestisce unitariamente l'attività economica attraverso le varie articolazioni.*

**Cass., sez. III, 20 febbraio 2024 n. 4505;** pres. Scarano, rel. Condello; *Corporazione piloti estuario veneto* (avv. G. Bortolotto e G. Bazzani) c. *Medov s.r.l.* (avv. L. Cocchi, G. F. Taccogna e G. Corbyons).



\*\*\*

*Persona giuridica riconducibile alla fenomenologia degli enti pubblici economici, la corporazione dei piloti esercita un'attività imprenditoriale con finalità marcatamente mutualistiche, per questo va inquadrata fra le società cooperative regolate da norme speciali.*

**Trib. Venezia 12 dicembre 2022**; pres. e rel. Tosi; R.C. (avv. S. Sorrentino) c. G.G., D.A.V. e S.N. (avv. C. Golda, F. Munari e M. Barbieri), *Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Capitaneria di porto - Guardia costiera di Venezia; supra*, con nota di L. ANCIS.

\*\*\*

## RIMORCHIO

*Una volta accertata la negligenza dell'armatore per la mancata messa in sicurezza del cavo di rimorchio, che si era prima allentato e poi rimesso in tensione, colpendo il pilota, il nesso di causalità non viene interrotto dal posizionamento del pilota nella zona sulla poppa del rimorchiatore che gli garantisce la migliore visibilità al fine di coordinare la manovra del convoglio.*

*In relazione all'infortunio sofferto dal pilota di un rimorchiatore nel corso della manovra di un convoglio, non è imputabile al pilota stesso l'errore di manovra di un altro rimorchiatore dello stesso convoglio, in quanto le istruzioni (in ipotesi erronee) impartite a detto secondo rimorchiatore sono imputabili al comandante del primo rimorchiatore.*

*In relazione all'infortunio sofferto da un pilota non è imputabile a quest'ultimo la mancata adozione di misure di sicurezza, potendo egli fare affidamento sull'obbligo gravante sul comandante della nave ex art. 297 cod. nav.*

**App. Roma 17 maggio 2023**; pres. Conti, rel. Venarubea; C.S. (avv. C. Cigolini, M. Mereu, V. Scorsone e E. Scorsone) c. *Calabria di Navigazione s.r.l.* (avv. P. Acquarelli, F. Sofia e E. Vergani); in *Dir. mar.* 2023, 579.

\*\*\*

*Costituiscono comportamenti illegittimi, in quanto violazioni della sec. 41104(a) dello Shipping Act 1984 degli Stati Uniti, il mancato imbarco di container in base ad un service contract in essere tra le parti ed il rifiuto di negoziare un nuovo contratto, che non siano motivati da ragioni commerciali, ma siano invece la reazione alla prospettazione da parte del caricatore di un'azione legale.*

*Qualora i comportamenti vietati dalla sec. 41104(a) dello Shipping Act degli Stati Uniti siano stati posti in essere «willfully and knowingly», il vettore può essere condannato al*



risarcimento di «additional damages» di importo fino al doppio dei danni sofferti dal caricatore.

**Federal Maritime Commission 7 giugno 2023;** *Oj Commerce c. Hamburg Sudamerikanische Dampfschiffarts-Gesellschaft A/S & Co. KG e Hamburg Sud North America Inc.*; in *Dir. mar.* 2023, 864.

\*\*\*

## NOLEGGIO

*Una clausola in un time charter-party che preveda che la pulizia della chiglia sia «always at Charterers' time and expense» attribuisce all'armatore, qualora provveda egli stesso non avendovi provveduto il noleggiatore, il diritto al pagamento di un importo pari alla rata di nolo per il tempo impiegato per tale operazione, anche se essa venga effettuata dopo la riconsegna della nave.*



**King's Bench Division – Commercial Court 5 luglio 2023;** *Sir Ross Cranston; Smart Gain Shipping Co. Ltd. c. Langlois Enterprises Ltd.*; in *Dir. mar.* 2023, 862.

\*\*\*

## SERVIZI DI TRASPORTO

*La situazione di isolamento geografico del trapanese, regione periferica dell'isola siciliana e la condizione di depressione economica valgono a rendere in astratto ragionevole l'imposizione di oneri di servizio pubblico nel settore dei trasporti. Occorre però anche la verifica in concreto dei criteri di necessità e adeguatezza, come indicati nei commi 1 e 3 dell'art. 16 del Regolamento (CE) n. 1008/2008.*

**Cons. St., sez. V, 11 ottobre 2022 n. 8683;** pres. Barra Caracciolo, rel. Di Matteo; *Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile ed ENAC c. Ryanair Dac* (avv. G. Mazzei, A. Pecchia, M. Castioni e A. Di Carlo), *Alba Star s.a.* (avv. M. Giunta e L. Mazza); in *Dir. mar.* 2023, 774.

\*\*\*

*Ai fini della partecipazione ad una gara per l'aggiudicazione di un servizio di trasporto aereo, il soggetto proprietario di un aeromobile che ne abbia trasferito ad altri l'esercizio, non può essere considerato titolare della disponibilità giuridica e materiale dell'aeromobile*



stesso. Diversamente dall'avvalimento, infatti, l'esercenza, allorché sia attribuita a soggetto diverso dal proprietario, non obbliga di per sé l'esercente a mettere le proprie risorse a disposizione del concedente o di terzi, ma semplicemente lo abilita all'esercizio dell'attività nel rispetto delle formalità e delle comunicazioni obbligatorie previste dal codice della navigazione.

**TAR Lombardia, Brescia, 2 maggio 2023;** pres. Gabbrici, rel. Limongelli; *Elifly International s.r.l.* (avv. F. Iacovone e G.R. Falla) c. *Consorzio Forestale Due Parchi* (avv. D. Santoro), *Elimast s.r.l.* (avv. A. Pellegrino e A. Passaro); in *Dir. mar.* 2023, 841, con nota di G. BERLINGIERI.

\*\*\*

## TRASPORTO DI COSE



In base agli artt. 17 e 18 della Convenzione di Ginevra del 1956 (CMR), è sufficiente il dubbio sulla incidenza causale di uno dei rischi di cui all'art. 17.4 per escludere l'automatica imputazione dell'avaria al vettore, nel duplice senso che (i) il solo (fondato) dubbio libera il vettore e (ii) per rendere nuovamente operativo il criterio automatico generale di imputazione della responsabilità, l'avente diritto al carico deve dimostrare, non che il danno sia derivato da fatto del vettore, ma che non è stato causato da uno di tali rischi.

**App. Napoli 22 gennaio 2021;** pres. Fusillo, rel. D'Avino; A. c. B.; in *Dir. mar.* 2023, 573.

\*\*\*

Il contratto di trasporto, qualora il destinatario sia una persona diversa dal mittente, si configura come contratto a favore di terzo, nel quale la consegna delle cose a destinazione, o la richiesta di consegna, integra la dichiarazione di voler profittare prevista dall'art. 1411 cod. civ., con conseguente subentro del destinatario nei diritti ed obblighi del mittente. Ne discende che, qualora le parti originarie del contratto abbiano pattuito un foro convenzionale esclusivo, il destinatario, divenuto parte del contratto, ben può avvalersi della clausola derogatoria della competenza per territorio, non occorrendo alcuna ulteriore comunicazione adesiva al vettore, stante il suo subentro nel contratto già perfezionatosi.



**App. Potenza 16 maggio 2023;** pres. Pavese, rel. Sivilla; *G.D.A. s.p.a.* (avv. M. Lopez de Gonzalo, G. Cosulich e D. Manzillo) c. *F.P. Trans s.r.l.* (avv. M. Tortora); in *Dir. mar.* 2023, 833.

\*\*\*

*Il contratto di trasporto, qualora il destinatario sia una persona diversa dal mittente, si configura come contratto a favore di terzo, nel quale la consegna delle cose a destinazione, o la richiesta di consegna, integra la dichiarazione di voler profittare prevista dall'art. 1411 cod. civ., con conseguente subentro del destinatario nei diritti ed obblighi del mittente. Ne discende che, qualora le parti originarie del contratto abbiano pattuito modalità di pagamento tali da porre il corrispettivo a carico esclusivo del committente ed escludere la responsabilità del destinatario, quest'ultimo può avvalersi di tali clausole.*



*Il destinatario del trasporto non rientra tra i soggetti a carico dei quali l'art.7-ter del d.lgs. n. 286/2005 pone la responsabilità solidale per il pagamento del corrispettivo del trasporto.*

**App. Bologna 28 giugno 2023**; pres. Salvadori, rel. Vigezzi; *F.P. Trans s.r.l.* (avv. M. Tortora) c. *Ce.Di. Gros soc. consortile* (avv. G. Nava e C. Castrogiovanni), *Number 1 Logistics Group s.p.a.* (avv. M. Lopez de Gonzalo, G. Cosulich e G. Fini); in *Dir. mar.* 2023, 834.

\*\*\*

*La polizza di carico riveste anche la funzione di far circolare, oltre ai rapporti relativi al contratto di trasporto, anche quelli relativi alla locazione dei container.*

**Trib. Genova 20 gennaio 2023**; giudice Gibelli; *Agenzia Marittima Le Navi* (avv. M. Paoletti e F. Villa) c. *Rise s.r.l.*; in *Dir. mar.* 2023, 586.



\*\*\*

*La difesa di colpa nautica di cui all'art. IV.2.a) non può essere invocata in relazione a comportamenti negligenti di tipo nautico dell'equipaggio, anteriori all'inizio del viaggio, che rendano la nave innavigabile.*

*Salvo casi eccezionali, il test per determinare la navigabilità di una nave è se un armatore prudente («prudent owner»), se ne fosse stato a conoscenza, avrebbe richiesto l'eliminazione di un difetto prima di consentire alla nave di prendere il mare; tale test evolve con l'evolvere della normativa, della tecnica e delle conoscenze.*

*Per escludere che una nave sia innavigabile occorre non solo che un difetto sia rimediabile ma anche che ci si possa ragionevolmente attendere che esso sia effettivamente rimediato in tempo utile.*

*Alla luce del «prudent owner test» una nave deve considerarsi innavigabile se intraprende il viaggio senza un passage plan o con un passage plan erroneo.*

*L'obbligo dell'armatore relativo alla navigabilità della nave, di cui all'art. III.1 delle Hague-Visby Rules non è delegabile e pertanto la responsabilità del vettore sussiste anche quando venga inadeguatamente redatto il passage plan, pur trattandosi di attività di tipo nautico, di competenza propria del comandante.*



**UK Supreme Court 10 novembre 2021;** *Alize 1954* e *CMA CGM SA. c. Allianz Elementar Versicherungs as*; in *Dir. mar.* 2023, 588, con nota di A. DANI.

\*\*\*

*Il termine di decadenza annuale previsto dall'art. III.6 delle Hague-Visby Rules si applica anche ai reclami per consegna della merce a soggetto non legittimato (misdelivery) che si verificano in epoca successiva allo sbarco.*

**UK Court of Appeal 24 maggio 2023;** *Fimbank Plc. c. KCH Shipping Co. Ltd.*; in *Dir. mar.* 2023, 604.

\*\*\*

*In mancanza di una specifica clausola al riguardo, non si può desumere dal testo di una garanzia, per la corretta esecuzione di un charterparty, la rinuncia del creditore a sequestrare una nave del garante.*

**Queen's Bench Division – Commercial Court 11 marzo 2021;** Mrs Justice Cockerill; *CVLC Three Carrier Corp. (CVLC3)* e *CVLC Four Carrier Corp. (CVLC4)* c. *Arab Maritime Petroleum Transport Co.*; in *Dir. mar.* 2023, 846, con nota di M. SANTORO.

\*\*\*

*Una clausola in un voyage charter-party che pone a carico dell'armatore le conseguenze della detenzione della nave da parte di creditori di armatore / manager / disponent owner deve essere intesa nel senso che essa si applica anche quando i creditori abbiano ottenuto il sequestro del bunker, del quale la detenzione della nave costituisce la inevitabile conseguenza.*

*Per «disponent owner» deve intendersi qualsiasi soggetto, diverso dal proprietario, che rende disponibile la nave ad un altro soggetto, per un determinato periodo di tempo o per uno o più viaggi, sulla base di qualsiasi tipo di contratto; in caso di una catena di sub-noleggii può quindi esservi più di un disponent owner.*

*Una «warranty» è una promessa in merito all'esistenza di determinati fatti, con la quale il promittente si assume le responsabilità derivanti dal fatto che tale rappresentazione dei fatti risulti non essere corretta. In una warranty circa la insussistenza di contenziosi che possano influire sulla regolare esecuzione del contratto, non è quindi necessario che tale effetto negativo sia probabile o prevedibile.*

*In presenza di meccanismi di hedging puramente «interni», che comportino una mera*



riallocazione all'interno del portafoglio rischi di un charterer [trader], senza meccanismi di hedging con soggetti terzi, il beneficio ottenuto da detti meccanismi non può essere portato in detrazione dal danno causato dall'inadempimento dell'armatore.

*In un voyage charter-party avente ad oggetto il trasporto di crude oil, il danno sofferto dal charterer a causa di un ritardo al porto di caricazione, imputabile all'armatore e consistente in una variazione di prezzo della merce, deve considerarsi un danno prevedibile.*

**King's Bench Division – Commercial Court 26 maggio 2023**; Mr. Simon Birt KC; *Rhine Shipping Dmcc c. Vitol s.a.*; in *Dir. mar.* 2023, 860.

\*\*\*

## TRASPORTO DI PERSONE



*L'art. 5.1.a) e l'art. 8.1.b) del Regolamento (CE) n. 261/2004 devono essere interpretati nel senso che un volo di rimpatrio, organizzato da uno Stato membro nel contesto di una misura di assistenza consolare, a seguito della cancellazione di un volo, non costituisce un «riavviamento verso la destinazione finale, in condizioni di trasporto comparabili», ai sensi dell'art. 8.1.b) di tale Regolamento, che deve essere offerto dal vettore operativo del volo cancellato.*

*L'art. 8.1 del Regolamento (CE) n. 261/2004 deve essere interpretato nel senso che un passeggero il quale, a seguito della cancellazione del suo volo di ritorno, si registri da sé per un volo di rimpatrio organizzato da uno Stato membro nel contesto di una misura di assistenza consolare, e sia tenuto a versare a tale Stato un contributo obbligatorio alle spese, non dispone di un diritto al rimborso di tali spese a carico del vettore aereo operativo sul fondamento di detto Regolamento. Per contro, un siffatto passeggero può far valere, dinanzi a un giudice nazionale, il mancato rispetto da parte del vettore aereo operativo, da un lato, del suo obbligo di rimborsare il biglietto al prezzo al quale è stato acquistato, per la parte o le parti di viaggio non effettuate o divenute inutili rispetto al programma di viaggio iniziale, nonché, dall'altro, del suo obbligo di assistenza, ivi compreso del suo dovere di informazione ai sensi dell'art. 8.1 di detto Regolamento, e ciò al fine di ottenere un risarcimento a carico di tale vettore aereo operativo. Un siffatto risarcimento dovrà tuttavia essere limitato a quanto, alla luce delle circostanze proprie di ciascun caso di specie, risulti necessario, appropriato e ragionevole al fine di ovviare all'omissione di detto vettore aereo operativo.*

**C. Giust. UE 8 giugno 2023, C-49/22**; pres. e rel. Jürimäe; *Austrian Airlines AG c. TW*; in *Dir. mar.* 2023, 730.

\*\*\*



*L'articolo 5, paragrafo 1 e l'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 261/2004 devono essere interpretati nel senso che non può beneficiare del diritto a compensazione pecuniaria un passeggero del trasporto aereo che, a causa di un rischio di ritardo prolungato all'arrivo alla destinazione finale del volo per il quale egli dispone di una prenotazione confermata, o in presenza di indizi sufficienti di un siffatto ritardo, abbia prenotato autonomamente un volo alternativo e raggiunto la destinazione finale con meno di tre ore di ritardo rispetto all'orario di arrivo inizialmente previsto del volo originario.*

**C. Giust. UE 25 gennaio 2024, causa C-54/23;** pres. Jürimäe, avv. gen. Medina; *WY c. Laudamotion GmbH e Ryanair DAC*; *supra*, con nota di V. CORONA.

\*\*\*

*L'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), del regolamento (CE) n. 261/2004 deve essere interpretato nel senso che per beneficiare della compensazione pecuniaria di cui all'articolo 5, paragrafo 1, e all'articolo 7, paragrafo 1, di tale regolamento in caso di ritardo prolungato del volo, ossia di un ritardo di tre ore o più rispetto all'orario di arrivo originariamente previsto dal vettore aereo, un passeggero del trasporto aereo deve essersi presentato in tempo utile all'accettazione o, se si è già registrato online, deve essersi presentato in tempo utile all'aeroporto presso un rappresentante del vettore aereo operativo.*



**C. Giust. UE 25 gennaio 2024, C-474/22;** pres. Jürimäe, avv. gen. Medina; *Laudamotion GmbH c. Flightright GmbH*; *supra*, con nota di V. CORONA.

\*\*\*

*La competenza per territorio a conoscere della domanda di risarcimento del danno da inadempimento contrattuale, proposta da un passeggero nei confronti del vettore aereo, va individuata in base ai criteri stabiliti dall'art. 33, comma 1, della Convenzione di Montreal sul trasporto aereo internazionale, atteso che, alla luce della giurisprudenza della CGUE, le relative disposizioni disciplinano non solo il riparto della giurisdizione tra giudici di Stati diversi, ma anche l'individuazione del giudice competente all'interno di ciascuno Stato aderente alla menzionata Convenzione.*



*Le domande di pagamento dell'indennizzo ai sensi del Regolamento (CE) n. 261 del 2004 e di risarcimento del danno da inadempimento contrattuale, proposte dal passeggero contro il vettore aereo, presentano profili di connessione, sia quanto ai presupposti di fatto, che sono identici per entrambe, sia per pregiudizialità, atteso che, in presenza di danni eccedenti l'indennizzo, l'importo di questo, se già percepito, va defalcato dal risarcimento, giusta*

la previsione di cui all'art. 12 del citato Regolamento, sicché i rapporti tra le due domande separatamente proposte devono essere coordinati secondo le previsioni dettate, in materia di connessione, dall'art. 30 del Regolamento (UE) n. 1215 del 2012.

**Cass., sez. VI, 5 novembre 2020 n. 24632;** pres. Amendola, est., Rossetti, p.m. Cardino; Bigi e altri (avv. A.M. Giangiacomo) c. *EasyJet Airline Co. Ltd* (avv. G. d'Andria).

\*\*\*

*Gli artt. 5 e 7 del Regolamento (CE) n. 261/2004 prevedono una specifica tutela, in favore del passeggero, che si esplica nel riconoscimento del diritto ad un ristoro di tipo indennitario, erogato indipendentemente dalla prova della concreta esistenza di un danno e del relativo nesso causale tra quest'ultimo e la condotta del vettore. Tale disciplina, proprio in ragione della sua eccezionalità, può essere utilizzata solo all'interno del ristretto ambito applicativo delineato dall'art. 3 di detto Regolamento, ovvero per i voli in partenza da un aeroporto di uno Stato membro o in partenza da un aeroporto situato in un paese terzo, ma con destinazione finale l'aeroporto di uno Stato membro, se il vettore operativo appartiene ad un paese dell'Unione.*

*L'interesse contrattualmente rilevante del creditore al rispetto dell'orario programmato del volo non ha un intrinseco univoco valore suscettibile di essere posto direttamente ad oggetto dell'obbligazione risarcitoria: il tempo perduto è di per sé un bene impalpabile in assenza di alcun riferimento a ciò che in quel segmento temporale il creditore avrebbe potuto fare e non ha fatto e/o a ciò che avrebbe potuto evitare di fare e che invece è stato costretto a fare. Il danno risarcibile dunque non può, in tal caso, che identificarsi interamente con le utilità ed i vantaggi, estranei al vincolo obbligatorio, che siano andati eventualmente perduti in ragione del ritardo (lucro cessante) e/o con i maggiori esborsi eventualmente resisi necessari (danno emergente).*

**Cass., sez. III, 9 aprile 2021 n. 9474;** pres. Vivaldi, rel. De Stefano; *Aeroflot Russian Airlines* (avv. T. Della Marra) c. *L.A. e L.R.*; in *Dir. mar.* 2023, 571.

\*\*\*

*La competenza per territorio a conoscere della domanda di risarcimento del danno da inadempimento contrattuale (diverso da quello derivante da morte e lesioni personali), proposta da un passeggero nei confronti del vettore aereo, va dunque individuata in base ai criteri stabiliti dalla Convenzione di Montreal, art. 33, co. 1, anche quando non si faccia questione di giurisdizione.*

**Cass., sez. VI, 17 febbraio 2022 n. 5233;** pres. Amendola, est. Rossetti; *EasyJet Airline Co. Ltd* (avv. G. d'Andria) c. *BE* (avv. F. Collavini).



\*\*\*



*Perché operi l'esonero dal pagamento della compensazione pecuniaria prevista dal Regolamento (CE) n. 261/2004, occorre non solo che si verifichi un evento che, per la sua natura o la sua origine, non sia inerente al normale esercizio dell'attività del vettore aereo e sfugga all'effettivo controllo del vettore stesso (condizioni cumulative), ma anche che il vettore dimostri di aver adottato le misure adeguate alla situazione, avvalendosi di tutti i mezzi di cui disponeva, al fine di evitare che detta situazione comporti la cancellazione del volo. Pertanto, uno sciopero dei controllori di volo, seppure astrattamente idoneo a costituire una «circostanza eccezionale», non vale ad esonerare il vettore dall'obbligo di pagamento della compensazione pecuniaria, ove manchi la concreta dimostrazione dell'effettiva insussistenza di alcun residuo potere di intervento o di alcun margine di operatività ancora ulteriormente spendibile a fronte della situazione da fronteggiare.*

**Cass., sez. III, 10 febbraio 2023 n. 4261;** pres. De Stefano, rel. Dell'Utri; *I.M.M. e S.A.* (avv. S. Pazzaglia, S. Ferrini) c. *Ryanair Dac* (avv. G. Bisazza, M. Castioni, T. Criserà); in *Dir. mar.* 2023, 756, con nota di I. MALAGUTI.

\*\*\*

*Deve escludersi che, a seguito della riforma del 2006, che ha introdotto l'art. 949-ter cod. nav., che rimanda all'art. 941 cod. nav., il riferimento contenuto in queste disposizioni alle «norme comunitarie» e alla «normativa internazionale» possa condurre a ritenere che, in tema di decadenza, debba trovare automatica applicazione la Convenzione di Montreal, proprio perché il rinvio operato dal legislatore interno è un rinvio «mobile» e non fisso ad una determinata disciplina.*



**Cass., sez. III, 20 febbraio 2024 n. 4427;** press Scarano, rel. Condello; *Neos s.p.a.* (avv. G. Villaschi e L.C. Platania) c. *Airhelp Ltd.* (avv. D. Lombardo).

\*\*\*

*In tema di trasporto aereo internazionale di persone, la giurisdizione sulla domanda di compensazione pecuniaria e risarcimento del danno per soppressione del volo si individua, anche se il contratto contenga una clausola di proroga della giurisdizione, sulla base dei criteri di collegamento indicati nell'art. 33 della Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999 (ratificata e resa esecutiva in Italia con l. n. 12 del 2004), norma applicabile a tutte le ipotesi di ritardo nel compimento della complessiva operazione di trasporto aereo dedotta in contratto fino alla destinazione finale.*



**Cass., sez. III, 6 marzo 2024 n. 6177;** pres. Scarano, est. Cricenti; *Gi. Cr. e Gr. Vi.* (avv. C. Cipriani) c. *Ryanair Dac.*; *supra*, con nota di D. RAGAZZONI.

\*\*\*

*L'art. 3.3 del Regolamento (CE) n. 261/2004, sebbene nella prima parte escluda la sua applicazione ai viaggiatori che viaggiano gratuitamente, tuttavia si applica ai passeggeri «titolari di biglietti emessi nel quadro di un programma frequent flyer o di altri programmi commerciali di vettori aerei o degli operatori turistici». La compensazione pecuniaria per ritardo prevista dal Regolamento è quindi dovuta quando il volo faccia parte di un pacchetto turistico nell'ambito del quale sia prevista una unitaria «riduzione bambini» e sia comunque previsto il pagamento di tasse e oneri aeroportuali.*



**Trib. Busto Arsizio 9 aprile 2021**; giudice Capotorti; X. e Y. c. Neos s.p.a.; in *Dir. mar.* 2023, 582.

\*\*\*

*La malattia del pilota, che determini la cancellazione di un volo, non costituisce «circostanza eccezionale» ai sensi dell'art. 5.3 del Regolamento (CE) n. 261/2004.*

*Per effetto della Brexit, il Regolamento (CE) n. 261/2004 resta in vigore nel Regno Unito così come modificato dalle Air Passenger Regulations 2019 e nella sua interpretazione le sentenze della Corte di Giustizia europea sono vincolanti solo se precedenti la data del 31 dicembre 2020.*

**UK Court of Appeal 30 marzo 2021**; *Lipton c. BA City Flyer Ltd.*; in *Dir. mar.* 2023, 602.

\*\*\*

*Il contratto di trasporto marittimo di passeggeri non configura, ex se, un contratto tra consumatore e professionista in mancanza dell'allegazione delle rispettive qualità, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 206 del 2005.*

**Cass., sez. III, 16 febbraio 2024 n. 4271**; pres. Travaglino, rel. Spaziani; *G. Di Genio* (avv. C. Testa) c. *Smiv s.r.l.* (avv. F. Coco), *Axa Assicurazioni s.p.a.*

\*\*\*

## TRIBUTI E DOGANA

*In tema di esenzione d'accisa per l'utilizzazione di carburante per la navigazione, l'art. 2, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 171 del 2005, limitandosi a prevedere che «l'unità da diporto è utilizzata a fini commerciali: a) quando è oggetto di contratti di locazione e di noleggio», va disapplicato perché in contrasto con l'art. 14, n. 1, lett. c), della direttiva n. 2003/96/CE (di*



contenuto identico a quello delle disposizioni di cui alle direttive precedenti sopra citate, sul punto), dovendosi accertare, con onere della prova in capo al soggetto che invoca l'esenzione, che la navigazione da parte dell'utilizzatore implichi una prestazione di servizi a titolo oneroso o, comunque, l'effettivo uso per scopi commerciali dell'unità da diporto.

**Cass., sez. V, 21 febbraio 2024 n. 4704;** pres. Luciotti, rel. Succio; *Agenzia delle entrate c. Lockstone Corporation Ltd.*

**Cass., sez. V, 22 marzo 2024 n. 7847;** pres. Bruschetta, rel. Hmeljak; *Nestler Combustibili Servizi s.r.l. (avv. G. Maisto e G. Paroni Pini) c. Agenzia delle dogane e dei monopoli (avv. gen. Stato).*

\*\*\*

*L'art. 36-bis del decreto-legge n. 50 del 2022 (introdotto dalla legge di conversione n. 91 del 2022) – il quale stabilisce che le disposizioni dell'art. 10, comma 1, n. 14, d.P.R. n. 633 del 1973 «si interpretano» nel senso che il regime di favore ai fini dell'Iva (mediante esenzione ed aliquote ridotte) in tale articolo previsto si applica «anche quando le prestazioni ivi richiamate siano effettuate per finalità turistico-ricreative», «sempre che le stesse abbiano ad oggetto esclusivamente il servizio di trasporto di persone e non comprendano la fornitura di ulteriori servizi» – ha propriamente natura di norma di interpretazione autentica, in conformità alla sua rubrica ed al suo tenore letterale, in quanto esplicita, precisandolo, il significato già in origine attribuibile all'art. 10, comma 1, n. 14, DPR n. 633 del 1973 sulla base di un'esegesi letterale e sistematica condotta anche alla luce dei principi del diritto dell'Unione europea; pertanto l'art. 36-bis del decreto-legge n. 50 del 2022 dispiega naturalmente un'efficacia retroattiva, con esclusione dei rapporti esauriti, intervenendo su profili applicativi che avevano dato luogo ad incertezze, mediante l'enunciazione di una regola di giudizio destinata ad operare in termini generali sia per le controversie già avviate ed ancora pendenti come per quelle future.*



**Cass., sez. V, 14 dicembre 2023 n. 35074;** Pres. Bruschetta, rel. Salemme; *Agenzia delle entrate c. Motoscafisti di Capri soc. coop. (avv. L. Salvini e C. Todini).*

\*\*\*

*Nel regime vigente ratione temporis, l'agevolazione IRES prevista dall'art. 4, comma 2, d.l. n. 457 del 1997, conv. dalla l. n. 30 del 1998, estesa all'IRAP dall'art. 12 d.lgs. n. 446 del 1997, prevista per il reddito derivante dall'utilizzazione di navi iscritte nel Registro internazionale, non è applicabile ai redditi derivanti dall'attività di vendita dei trasporti aerei per raggiungere il luogo di imbarco della nave.*



**Cass., sez. V, 15 luglio 2024 n. 19435**; pres. Cirillo, rel. Lume; Agenzia delle entrate c. Costa crociere s.p.a. (avv. A. Manzitti).

**Cass., sez. V, 15 luglio 2024 n. 19437**; pres. Cirillo, rel. Lume; Agenzia delle entrate c. Costa crociere s.p.a. (avv. A. Manzitti).

**Cass., sez. V, 22 luglio 2024 n. 20101**; pres. Cirillo, rel. Lume; Agenzia delle entrate c. Costa crociere s.p.a. (avv. A. Manzitti).

**Cass., sez. V, 22 luglio 2024 n. 20228**; pres. Cirillo, rel. Lume; Agenzia delle entrate c. Costa crociere s.p.a. (avv. A. Manzitti).

\*\*\*



*Il regime di esenzione e di riduzione delle aliquote per il trasporto marittimo di persone, previsto dall'art. 10, primo comma, n. 14, d.P.R. n. 633/1973, trova applicazione anche ove siano effettuate esclusivamente prestazioni di trasporto con finalità turistico-ricreative; il principio opera ove manchi la fornitura di ulteriori servizi in virtù dell'applicazione della norma di cui all'art. 36-bis d.l. n. 50/2022, convertito dalla l. n. 91/2022, avente natura di norma di interpretazione autentica, ritenendosi - in conformità alla rubrica e al tenore letterale e precisandosi il significato già attribuibile alla disposizione interpretata anche alla luce dei principi del diritto dell'Unione - che tale norma spiega efficacia retroattiva; la regola di giudizio contenuta in tale disposizione enuncia una regola destinata ad operare in termini generali sia per le controversie pendenti, sia per quelle future, con esclusione dei soli rapporti esauriti.*

**Cass., sez. V, 17 luglio 2024 n. 19781**; pres. Federici, rel. D'Aquino; Agenzia delle entrate c. Motoscafisti di Capri soc. coop. (avv. L. Salvini, C. Todini).

\*\*\*

## TURISMO



*Il contratto avente ad oggetto un pacchetto turistico, di cui alla direttiva 90/314/CEE ed alla relativa normativa italiana di attuazione, si distingue dal contratto di viaggio di cui alla Convenzione di Bruxelles del 1970 (CCV), per essere caratterizzato dalla «finalità turistica» che ne connota la causa concreta. Il trasporto o il soggiorno o il servizio alberghiero assumono al riguardo rilievo non già singolarmente e separatamente considerati, bensì nella loro unitarietà funzionale, non potendo al riguardo prescindere dalla considerazione dei medesimi alla stregua della «finalità turistica» che la prestazione complessa di cui si sostanziano è funzionalmente volta a soddisfare.*

*L'organizzatore ed il venditore di un pacchetto turistico assumono, nell'ambito del rischio di impresa, un'obbligazione di risultato nei confronti dell'acquirente e pertanto la loro*

*responsabilità solidale sussiste ogniqualvolta sia ravvisabile una responsabilità contrattuale diretta del prestatore di servizi nei confronti del consumatore. Tale responsabilità solidale non è correlata ad un difetto di diligenza nella scelta del prestatore di servizi di cui si avvalga il venditore, ovvero alla possibilità di controllarne in concreto le modalità operative nell'esecuzione della prestazione.*

**Cass., sez. III, 18 gennaio 2023 n. 1417;** pres. Frasca, rel. Scarano; G.C.G. e G.R. (avv. C.F. Ferrara, G. Marletta) c. *Fall. Polycastrum Viaggi e Maregest Italia s.r.l., AWP PEC SA* (avv. S. Spagnolo) e *Gi.Ri.Do.Ro. s.a.s.* (avv. F. Carpentieri); in *Dir. mar.* 2023, 753.

\*\*\*

*Il contratto di ormeggio è un contratto atipico, a forma libera, che può perfezionarsi per effetto del solo consenso dei contraenti manifestato per «facta concludentia», anche attraverso l'accettazione da parte dell'utente dell'attività propria del titolare dell'ormeggio, la quale può estendersi alla custodia dell'imbarcazione e può accompagnarsi alla locazione del necessario spazio acqueo. In assenza di contratto scritto, ciò che rileva ai fini della qualificazione giuridica del rapporto intercorso tra le parti, è la modalità concreta con cui il servizio di ormeggio è stato espletato.*

*L'assunzione da parte del titolare dell'ormeggio dell'obbligo di custodia delle imbarcazioni può desumersi, oltre che dalla previsione nel regolamento portuale della «sorveglianza notturna e diurna dell'ormeggio», dalle circostanze che il titolare dell'ormeggio (i) detenesse le chiavi ed i documenti dell'imbarcazione, (ii) su richiesta dei proprietari, provvedesse al rifornimento di carburante, (iii) su richiesta dei proprietari, spostasse l'imbarcazione da luogo in cui essa era ormeggiata a quello in cui essi potevano salire a bordo, (iv) al termine dell'utilizzo, prendesse in consegna l'imbarcazione per riportarla al luogo di ormeggio.*

**App. Roma 27 gennaio 2021;** pres. Mannacio, rel. Sarnelli; *San Leone soc. cooperativa Gestione Servizi Mezzi da Diporto a r.l.* (avv. I. Lieto, A. Zaza D'Aulisio) c. *P.V.L.R. e L.R. Marmi s.a.s.* (avv. F. Bracciale); in *Dir. mar.* 2023, 574.

\*\*\*

*Il contratto di ormeggio è un contratto atipico, 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 di tale contratto può estendersi ad altre prestazioni, tra le quali la custodia dell'imbarcazione. Incombe a chi invochi il contratto di ormeggio quale fonte di responsabilità per danni all'imbarcazione fornire la prova che il rapporto contrattuale aveva ad oggetto anche la custodia.*

*La clausola in un contratto di ormeggio con la quale viene esclusa l'assunzione della custodia dell'imbarcazione non può ritenersi una clausola vessatoria di esclusione della responsabilità, costituendo invece una pattuizione che determina e circoscrive il contenuto del contratto.*



*L'inserzione in un contratto di ormeggio dei servizi di assistenza alle operazioni di ormeggio e disormeggio e di asportazione dei rifiuti, come pure la possibilità, contro pagamento di un corrispettivo aggiuntivo, che vengano forniti servizi di pulizia a bordo o di rifornimento di carburante, non vale a far ritenere che sia stato assunto l'obbligo di custodia dell'imbarcazione. Anche la consegna delle chiavi dell'imbarcazione non determina alcuna presunzione in tal senso, potendo essere giustificata dall'esigenza di consentire la pulizia a bordo o la visita a potenziali acquirenti o dalla facoltà attribuita al gestore della marina di spostare l'imbarcazione per motivi di sicurezza.*

**App. Genova 22 marzo 2021**; pres. Sanna, rel. Zuccolini; *Aviva Italia s.p.a.* (avv. M. Paoletti) c. *S.S.P. Società Sviluppo Porti s.r.l.* (avv. M. Turri Caccia, E. Salvatico, D. Canepa); in *Dir. mar.* 2023, 576.



# OSSERVATORIO LEGISLATIVO

## REPERTORIO SCELTO

REGOLAMENTO DI ESECUZIONE (UE) 2024/403 DELLA COMMISSIONE del 30 gennaio 2024 - **che modifica il regolamento di esecuzione (UE) 2017/373 per quanto riguarda la definizione di SIGMET nonché determinati requisiti per le regole del volo a vista speciali e le autorizzazioni del controllo del traffico aereo** (in GUUE 11 aprile 2024).



REGOLAMENTO DI ESECUZIONE (UE) 2024/404 DELLA COMMISSIONE del 30 gennaio 2024 - **che modifica il regolamento di esecuzione (UE) n. 923/2012 per quanto riguarda gli aggiornamenti delle pertinenti disposizioni dell'ICAO, il completamento delle procedure in caso di avaria delle comunicazioni radio e la soppressione del supplemento all'allegato di tale regolamento** (in GUUE 11 aprile 2024).

DECRETO (Interno) 6 febbraio 2024 n. 49 - **Regolamento recante modalità di svolgimento delle selezioni interne per l'accesso ai ruoli dei piloti di aeromobile, degli specialisti di aeromobile e degli elisoccorritori del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ai sensi degli articoli 32 e 35 del decreto legislativo 13 ottobre 2005 n. 217** (in GU 16 aprile 2024 n. 89).

REGOLAMENTO DELEGATO (UE) 2024/1127 DELLA COMMISSIONE dell'8 febbraio 2024 - **che integra il regolamento (UE) 2019/1242 del Parlamento europeo e del Consiglio stabilendo i principi guida e i criteri per definire le procedure di verifica dei valori delle emissioni di CO<sub>2</sub> e del consumo di carburante dei veicoli pesanti in servizio (verifica in servizio)** (in GUUE 16 aprile 2024).



LEGGE 8 marzo 2024 n. 37 - **Adesione della Repubblica italiana al Protocollo addizionale alla Convenzione sul contratto di trasporto internazionale di merci su strada (CMR) concernente la lettera di vettura elettronica, fatto a Ginevra il 20 febbraio 2008** (in GU 27 marzo 2024 n. 73).

REGOLAMENTO DI ESECUZIONE (UE) 2024/949 DELLA COMMISSIONE del 27 marzo 2024 - **che definisce un modulo comune per le richieste di rimborso e di indennizzo dei passeggeri nel trasporto ferroviario in caso di ritardi, perdite di coincidenza e soppressioni di servizi ferroviari conformemente al regolamento (UE) 2021/782 del Parlamento europeo e del Consiglio**(in GUUE 2 aprile 2024).





DECRETO (Infrastrutture e trasporti) 22 novembre 2023 - **Disposizioni attuative della risoluzione IMO A. 1158 (32) ai fini dell'erogazione dei servizi al traffico marittimo denominati Vessel Traffic Services (VTS)** (in GU 12 gennaio 2024 n. 9).

DECRETO (Infrastrutture e trasporti) 13 dicembre 2023 n. 227 - **Regolamento recante modifica al decreto 10 maggio 2005 n. 121, concernente l'istituzione e la disciplina dei titoli professionali del diporto** (in GU 5 febbraio 2024 n. 29).

DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 26 febbraio 2024 - **Misure di coordinamento delle politiche del mare** (in GU 16 marzo 2024 n. 64).

DECRETO LEGISLATIVO 8 marzo 2024 n. 46 - **Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 8 novembre 2021 n. 197, di recepimento della direttiva (UE) 2019/883, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativa agli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi, che modifica la direttiva 2010/65/UE e abroga la direttiva 2000/59/CE** (in GU 8 aprile 2024 n.82).

DECRETO (Infrastrutture e trasporti) 27 marzo 2024 - **Servizi di verifica e certificazione delle navi registrate in Italia per i fini di cui al capitolo XI-2 della convenzione SOLAS '74, come emendata, relativo alle «Misure particolari per migliorare la sicurezza marittima (Maritime Security)» e relativo «Codice internazionale per la sicurezza delle navi e degli impianti portuali (Codice ISPS)» e in conformità al regolamento n. 725/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004** (in GU 5 aprile 2024 n. 80).



RACCOMANDAZIONE (UE) 2024/236 DELLA COMMISSIONE del 29 novembre 2023 - **sui mezzi per affrontare l'impatto dell'automazione e della digitalizzazione sulla forza lavoro nel settore dei trasporti** (in GUUE 16 gennaio 2024)

REGOLAMENTO (UE) 2024/1230 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 24 aprile 2024 - **che modifica i regolamenti (CE) n. 80/2009, (UE) n. 996/2010 e (UE) n. 165/2014 per quanto riguarda alcuni obblighi di comunicazione nei settori del trasporto aereo e su strada** (in GUUE 29 aprile 2024).

DECISIONE (UE) 2024/1254 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 24 aprile 2024 - **che modifica le direttive 2009/12/CE, 2009/33/CE e (UE) 2022/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 96/67/CE del Consiglio per quanto riguarda alcuni obblighi di comunicazione nei settori del trasporto aereo e su strada** (in GUUE 30 aprile 2024).

## SEGNALAZIONI BIBLIOGRAFICHE

BADAGLIACCA, MARCO, *L'accident e la responsabilità del vettore aereo nel trasporto di persone*, Cacucci, Bari, 2024, ISBN 9791259653345, pagine 229, euro 25,00.



La monografia affronta il tema della nozione e della prova dell'*accident* nell'ambito della responsabilità del vettore aereo nel trasporto di persone, con particolare riguardo all'interpretazione resa in materia dalla Corte di Giustizia Europea.

L'indagine, che presenta un'approfondita ricostruzione delle fonti normative, è svolta compiendo un'analisi comparativa tra il sistema di responsabilità delineato sin dalla Convenzione di Varsavia del 1929 e quello della vigente Convenzione di Montreal 1999, evidenziando come la mutata struttura delle norme contenute nei due testi di diritto uniforme, debba incidere sulla interpretazione delle norme dedicate alla responsabilità vettoriale, con particolare riguardo alla prova dell'*accident*.

L'Autore, in particolare, nel primo capitolo – *L'accident ed il c.d. Sistema di Varsavia* – si sofferma in modo dettagliato sia sull'esame dell'articolato normativo del testo di Varsavia del 1929, sia sulle ragioni che hanno condotto alla sua redazione ed alla sua modificazione con il Protocollo dell'Aja del 1955, completando l'indagine nel secondo capitolo – *L'accident e la Corte Suprema degli Stati Uniti d'America: il caso Saks* – con l'esame della giurisprudenza creatasi in tema di *accident*, dedicando particolare attenzione alla sentenza della Corte Suprema degli Stati Uniti nel c.d. caso Saks, di cui offre alcuni commenti che presentano elementi di originalità.

Il terzo capitolo – *L'accident nel diritto vivente: l'interpretazione internazionale e nazionale in alcune sentenze* – prosegue con la disamina della giurisprudenza formatasi nel periodo successivo al caso Saks, incluse le pronunce rese durante la vigenza della Convenzione di Montreal, evidenziando il *continuum* interpretativo.

L'indagine prosegue nel quarto capitolo – *L'accident al vaglio della Corte di Giustizia Europea* – con l'esame delle ragioni che hanno condotto alla redazione del testo di Montreal 1999. Tale disamina offre la premessa necessaria per la successiva analisi critica avente ad oggetto i giudicati resi dalle Corti durante la vigenza della Convenzione di Montreal, caratterizzati dalle medesime soluzioni interpretative, in tema di *accident*, adottate dalle Corti durante il vigore della Convenzione di Varsavia, nonostante il diverso sistema di responsabilità vettoriale delineato nei due testi di diritto uniforme, che avrebbe dovuto condurre ad un diverso approccio argomentativo. L'analisi si completa con l'esame delle sentenze pronunciate in materia dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, in linea con il pensiero dell'Autore, che si pongono in contrasto con il precedente orientamento.

Il quinto capitolo – *La risarcibilità del danno psichico conseguente ad un accident* –

affronta, infine, il tema della nozione di *bodily injury* e della risarcibilità del *pure mental injury* conseguente ad un *accident*, a seguito della nuova interpretazione elaborata dalla Corte di Giustizia Europea, di cui l'Autore critica le conclusioni con argomentazioni dettagliate e convincenti.

Nel complesso lo studio appare metodologicamente ben condotto, con un approccio logicamente accurato, accompagnato da convincenti argomentazioni e un apparato bibliografico completo. L'analisi è caratterizzata da interessanti riflessioni personali che forniscono un contributo originale ad un tema che impegna da ormai diversi decenni la migliore dottrina aeronautica nazionale internazionale.

MASSIMO DEIANA

LAMON, MARCELLA, *L'impiego dei droni militari*, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, 2024, 53 ss.

L'articolo muove da una ricostruzione storica delle origini e dello sviluppo dei sistemi aerei senza equipaggio (UAS, *Unmanned Aerial Systems*), evidenziando come essi affondino le proprie radici nell'aviazione militare. L'Autrice pone, quindi, in luce gli elementi che, sul piano giuridico, differenziano gli UAS destinati all'uso in ambito militare, rispetto a quelli civili: l'esclusione dall'ambito di applicazione della convenzione di Chicago del 1944 sull'aviazione civile internazionale e da quello del codice della navigazione (art. 748 c. nav.); la sottoposizione a requisiti procedurali differenti per quanto attiene agli *iter* di certificazione, immatricolazione e ammissione alla navigazione; la loro classificazione e suddivisione in specialità; la diversa portata del criterio del rischio, che non incide sui processi certificativi, ma viene in rilievo soltanto sotto il profilo dei requisiti e delle limitazioni operative; il profilo della responsabilità penale, essendo i piloti e i componenti dell'equipaggio soggetti attivi dei reati contemplati dal codice penale comune o dai codici penali militari di pace e di guerra. Nella parte conclusiva, il contributo prende in esame il quadro normativo e le iniziative di matrice eurounitaria afferenti all'aeronavigabilità degli UAS dotati di caratteristiche costruttive di tipo militare.

GENNAI, GIANLUCA, *Le concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative: recenti approdi legislativi e giurisprudenziali*, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, 2023, 95 ss.

Il contributo analizza, anche alla luce dei più recenti interventi legislativi e degli arresti giurisprudenziali succedutisi sia a livello europeo che nazionale, l'annosa questione relativa alle proroghe *ex lege* delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, che, nel corso degli anni, sono state accordate dal legislatore italiano, contrariamente alle indicazioni provenienti dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) e



dalla Commissione europea. Con riguardo a tale tema, viene segnatamente sindacata la compatibilità tra l'indirizzo giurisprudenziale accolto dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato – la quale, con le sentenze gemelle n. 17 e 18 del 2021, ha disposto la proroga delle concessioni demaniali fino al 31 dicembre 2023 (con successivo affidamento delle stesse mediante procedura ad evidenza pubblica) – e il dato legislativo di cui all'art. 4, comma 4-bis l. 118/2022, che prevede il divieto di procedere all'emanazione dei bandi di assegnazione delle concessioni demaniali marittime fino all'adozione dei decreti attuativi previsti dalla stessa l. 118/2022. L'Autore si sofferma, quindi, sul parere motivato ai sensi dell'art. 258 TFUE espresso dalla Commissione europea nell'ambito della procedura di infrazione aperta nel dicembre 2020, con cui è stato rilevato come il rinvio di un anno delle gare per l'affidamento delle concessioni demaniali marittime disposto dalla legge 14/2023 rappresenti un rinnovo automatico delle concessioni esistenti ai medesimi titolari, e pertanto, si ponga in contrasto con il diritto europeo. A fronte della ricostruzione effettuata, l'Autore rimarca, in conclusione, la necessità di un urgente intervento del legislatore nazionale finalizzato a riordinare e chiarire il quadro normativo in tema di concessioni demaniali marittime, anche alla luce delle indicazioni fornite dalla Commissione europea.

MALAGUTI, ILARIA, *La risoluzione alternativa delle controversie nel settore dei trasporti: le competenze dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti*, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, 2024, 27 ss.

L'articolo esamina la disciplina introdotta con l'art. 10 della l. 118/2022, la quale ha attribuito all'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) il potere di risolvere in via stragiudiziale le controversie tra utenti e gestori delle infrastrutture e dei servizi di trasporto. Tale disamina tiene altresì conto dell'ulteriore disciplina che l'ART ha dettato in via regolamentare, tramite l'adozione della propria delibera n. 21/2023, avente ad oggetto la «Disciplina, in prima attuazione, delle modalità per soluzione non giurisdizionale delle controversie tra gli operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e gli utenti o i consumatori, ai sensi dell'art. 10 della legge 5 agosto 2022, n. 118», e della delibera n. 60/2023, concernente l'elenco degli organismi ADR che operano nei settori di competenza dell'Autorità stessa, la procedura di iscrizione, nonché le attività di vigilanza. A fronte del suddetto quadro normativo, lo scritto analizza l'istituto del tentativo di conciliazione avanti all'ART e le sue implicazioni quale condizione di procedibilità dell'azione giurisdizionale, soffermandosi sulla struttura bifasica del procedimento, caratterizzata dalla presenza di una fase conciliativa (obbligatoria) cui può seguire una fase decisoria (eventuale). L'Autrice si sofferma, infine, sulle osservazioni svolte dalla dottrina e dalla giurisprudenza in ordine alle necessarie tutele che i meccanismi di ADR come quello in discussione devono osservare per risultare conformi ai dettami costituzionali e ai principi processualciviltistici, evidenziando taluni profili di criticità dell'istituto che potrebbero compromettere la tutela effettiva dei diritti dei passeggeri.

PREVITI, MARIAGIULIA, *Sull'omicidio nautico. Sintetica analisi del riformato art. 589-bis c.p. alla luce dei principi del diritto della navigazione*, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, 2024, 1 ss.

Il contributo prende le mosse dall'introduzione nell'ordinamento italiano dei reati di «omicidio nautico» e di «lesioni personali nautiche» in virtù della legge 26 settembre 2023, n. 138, che ha modificato gli art. 589-bis c.p. e 590-bis c.p., parificando tali fattispecie all'«omicidio stradale» e alle «lesioni personali stradali», con l'obiettivo di porre freno ai numerosi incidenti in mare causati dai conducenti di unità da diporto a danno di subacquei, nuotatori in acque libere e sportivi in genere. L'Autrice illustra la portata delle due fattispecie criminose, con particolare riguardo all'omicidio nautico, soffermandosi sulla scelta del legislatore nazionale di far riferimento, nella formulazione delle stesse, alla «violazione delle norme sulla disciplina della navigazione marittima o interna» e alle «unità da diporto di cui all'art. 3 del codice della nautica da diporto». In tale quadro, vengono evidenziate le aporie di sistema e le conseguenti possibili criticità in sede applicativa della nuova normativa.

TELLARINI, GRETA, *La strategia nazionale per il mare*, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, 2023, 123 ss.

Il «Piano del mare», approvato con il d.lg. n. 173/2022, delinea gli indirizzi strategici della politica marittima nazionale, adottando un approccio onnicomprensivo e trasversale rispetto ai diversi interessi sottesi alla risorsa mare, con l'obiettivo di sostenere e promuovere lo sviluppo dell'industria marittima e la crescita economica del Paese in piena armonia con un uso sostenibile e sicuro delle sue risorse marine. Il suo impianto fondamentale consiste in una serie di indirizzi strategici, costituenti i macro-obiettivi politici in materia di sviluppo della risorsa mare, individuati dal legislatore e formalizzati nel d.l. 11 novembre 2022 n. 173. I suddetti indirizzi strategici sono stati declinati in sedici direttrici fondamentali. Alla luce di tali premesse, l'Autrice analizza le linee tematiche attorno alle quali si informa la nuova strategia nazionale per il mare, che potrà essere aggiornata annualmente, in funzione degli obiettivi conseguiti e delle ulteriori priorità eventualmente individuate dal decisore politico.

AA. VV., *Dalla responsabilità illimitata del debitore alle limitazioni della responsabilità e del debito - Il ruolo trainante del diritto commerciale e del diritto della navigazione*, a cura di Alfredo Antonini e Marco Speranzin, in *L'Osservatorio di Diritto dei Trasporti*, Pacini Giuridica, Pisa, 2024, ISBN 978-88-3379-731-1, pagine 496, euro 47,50.

Il principio della responsabilità illimitata del debitore subisce eccezioni incisive e



crescenti sul piano della limitazione sia della responsabilità, che del debito, che del rischio. L'evoluzione è in larga parte dovuta alla prassi mercantile e agli sviluppi sul piano normativo, che trovano la propria sede elettiva nel diritto della navigazione e nel diritto commerciale. Se, quanto alla limitazione della responsabilità in senso proprio, non si riscontrano deviazioni significative dalla regola generale suindicata, la limitazione del debito apre l'orizzonte a fecondi scenari, sia per la protezione offerta al debitore, che per gli strumenti di complemento atti a garantire al creditore il conseguimento dell'importo risultante dalla limitazione. Di rilevanza centrale, poi, è la limitazione del rischio, legata al favore per l'iniziativa imprenditoriale di cui è strumento significativo la società di capitali unipersonale o a capitale irrisorio. Un vivace gruppo di studiosi del diritto della navigazione e del diritto commerciale ha ripercorso tali temi, evidenziando come, allo stato attuale e più ancora nella prospettiva futura, le eccezioni alla responsabilità illimitata si avviano a sovvertire un principio prima d'ora ritenuto granitico [abstract tratto dal sito dell'editore].



ORRÙ, ELENA, *La spedizione*, in *Trattato di Diritto Commerciale*, fondato da Vincenzo Buonocore, diretto da Renzo Costi, Giappichelli, Torino, 2024, ISBN: 9791221108064, pagine 246, euro 32.

La monografia è dedicata ad un contratto di attuale interesse per la ricerca e la pratica di diritto della navigazione e dei trasporti, in quanto riveste, insieme al contratto di trasporto, primaria rilevanza nel consentire o, quanto meno, facilitare il commercio, specie internazionale. Secondo l'Autrice l'attività dello spedizioniere ha, di fatto, conosciuto, nel tempo, una notevole evoluzione, che ha contribuito ad acuire il carattere elastico del contenuto del contratto, in particolare quanto alle prestazioni accessorie, ma la relativa disciplina, tipizzata dal codice civile, è stata oggetto di una significativa riforma mediante il d.l. 6 novembre 2021, n. 152 1, convertito, con modificazioni, in legge 29 dicembre 2021, n. 233.

L'opera è strutturata in quattro capitoli ed è caratterizzata da un ampio approfondimento sistematico dello stato dell'arte in ambito giurisprudenziale e dottrinale.

Il primo capitolo verte sui prodromi della figura dello spedizioniere e la sua evoluzione storica, mediante un esame della principale dottrina di epoca romana, italiana e francese, sia più risalente sia contemporanea, con particolare riguardo, al contesto mercantile e giuridico italiano e francese, fino all'epoca delle codificazioni ed ai disegni dei codici che si sono succeduti fino al codice civile del 1942, considerando gli influssi provenienti dai regimi sviluppatasi negli ordinamenti francese e tedesco. Il capitolo chiude con alcune brevi considerazioni comparative, volte ad evidenziare le principali differenze nell'inquadramento e nella disciplina della figura fra i sistemi di *Common Law* e di *Civil Law* ed all'interno di questi ultimi.

La disamina sviluppata nel primo capitolo risulta opportuna e funzionale all'ap-

profondimento che il secondo capitolo dedica alla nozione di contratto di spedizione ed alla sua disciplina. Essa viene descritta come risultante della stratificazione delle elaborazioni giurisprudenziali e dottrinali, valutate alla luce delle pregnanti modifiche introdotte dalla recente novella, fra le quali la possibilità per lo spedizioniere di spendere il nome del mandante. L'analisi tiene conto altresì degli usi sviluppatisi in particolare a livello nazionale.

L'approfondimento è orientato ad individuare, coerentemente, del resto, con lo spirito della prestigiosa collana in cui si inserisce, l'esatta nozione di contratto di spedizione e delle prestazioni che ne costituiscono l'oggetto tipico, alla luce sia degli istituti civilistici sia di quelli propri del diritto della navigazione e dei trasporti e delle pratiche ed usi sviluppatisi in quest'ultimo settore.

L'Autrice dedica attenzione all'inquadramento del contratto di spedizione nella più generale disciplina del contratto di mandato e del contratto di commissione, questione non priva di rilevanza relativamente all'identificazione della disciplina applicabile al contratto *de quo* in caso di lacune nel regime specifico.

Specifica attenzione è inoltre dedicata all'identificazione dell'oggetto dell'obbligazione principale dello spedizioniere, ovvero sia la conclusione di un contratto di trasporto. È, poi, affrontata in chiave critica rispetto alle prevalenti giurisprudenza e dottrina, la problematica delle c.d. operazioni accessorie, mediante l'analisi dello stato dell'arte e della prassi.

Sono approfondite le questioni giuridiche che tuttora pongono le figure dello spedizioniere "puro" e dello spedizioniere-vettore ed il loro inquadramento nell'ordinamento giuridico italiano; fra esse emergono le pregnanti problematiche derivanti dalla recente e citata novella legislativa, ancora scarsamente trattate in dottrina ed in giurisprudenza, nonché la recente questione relativa all'assoggettamento degli spedizionieri all'attività di controllo dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti e l'obbligo di concorrere al suo funzionamento.

Funzionale all'approccio complessivo scelto ed alle finalità perseguite dallo studio è la disamina sviluppata nel terzo capitolo nel quale particolare attenzione viene dedicata a identificare e delineare in maniera chiara gli elementi di discriminazione dello spedizioniere rispetto a figure contermini quali l'operatore di servizi logistici, il recapitista, il consolidatore, il corriere, il *transitaire*. Apprezzabile appare lo sforzo di comparazione con altre figure professionali del comparto come l'operatore di trasporto multimodale, il *Non Vessel Operating Common Carrier* (NVOCC), ovvero di professionisti consimili operanti nel settore aeronautico, nonché di operatori nel settore della mediazione e del brokeraggio.

Il quarto capitolo è, infine, dedicato alla tutela dei diritti delle parti del contratto di spedizione, indagata, con un apprezzabile approccio critico. In particolare, sono approfonditi i diritti del mandante nei confronti del vettore di cose e dei terzi che abbiano concluso contratti con lo spedizioniere nell'ambito dell'esecuzione del suo mandato e viceversa, il termine di prescrizione ed il privilegio speciale con diritto di ritenzione rico-

nosciuto allo spedizioniere.

In conclusione si tratta di una riflessione ricostruttiva condotta con serietà e rigore, corredata da un apparato critico robusto, convincente nel metodo e nella completezza dei risultati cui perviene.

MASSIMO DEIANA



# MATERIALI

## TURISMI DEL MARE E NUOVE UTILIZZAZIONI DELLE UNITÀ DA DIPORTO (\*)

ALFREDO ANTONINI - FIORENZA PRADA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La progressiva estensione dell'utilizzazione commerciale delle unità da diporto. – 3. La problematica qualificazione giuridica delle nuove fattispecie. – 4. La possibile apertura normativa alle utilizzazioni commerciali delle unità da diporto. – 5. L'occasionalità dell'utilizzazione. – 6. Conclusioni.

1. *Premessa* – Le brevi osservazioni che seguono si riferiscono alla tematica dei «Turismi del Mare» e, in particolare, agli argomenti che il «Piano del Mare» <sup>(1)</sup> tratta ai punti 2.13.4 (nautica da diporto), 2.13.7 (turismo nautico) e 2.13.8 (turismo sportivo). Agli argomenti suddetti viene dedicato un approfondimento per l'aspetto della contrattualistica nella nautica da diporto riferita all'utilizzazione delle unità da diporto con finalità turistiche, che non è stato sottoposto a trattazione specifica nei punti indicati.

2. *La progressiva estensione dell'utilizzazione commerciale delle unità da diporto* – Il Turismo del mare rivolge oggi giorno la propria attenzione soprattutto alla nautica da diporto.

Nell'impostazione originaria, la navigazione da diporto prevedeva l'utilizzazione delle unità ad essa destinate esclusivamente per fini lusinghieri (art. 1, comma 2, l. 50/1971: dall'utilizzazione per finalità ricreative o sportive doveva esulare il fine di lucro); in considerazione delle esigenze emerse nella prassi, è stata gradualmente ammessa l'utilizzazione commerciale delle unità stesse, dapprima mediante contratti di locazione e di noleggio (con esclusione, dunque, del trasporto), successivamente

---

(\*) Osservazioni presentate, in qualità di soci della Associazione Italiana di Diritto Marittimo - AIDIM, da Alfredo Antonini e da Fiorenza Prada, su incarico del Presidente di AIDIM Giorgio Berlingieri, alla Struttura di Missione per le Politiche del Mare nel corso dell'audizione del 23 aprile 2024.

<sup>(1)</sup> Pubblicato nel Suppl. ord. della Gazzetta Ufficiale del 23 ottobre 2023 n. 248.

per tutte le attività sempre più ampie gradualmente introdotte nell'art. 2 del codice della nautica da diporto.

La recente riforma operata dal d.lg. n. 160/2020 ha esteso l'ambito delle utilizzazioni commerciali delle unità da diporto, codificando il noleggio a cabina (*cabin charter*) e l'esercizio di attività in forma itinerante di somministrazione di cibo e bevande e di commercio al dettaglio: fattispecie che di fatto già si riscontravano nella prassi.

Tale riforma deve essere valorizzata come apripista nell'ottica di una graduale estensione dell'utilizzazione commerciale delle unità da diporto, disancorata dai rigidi schemi posti dal vigente art. 2 cod. naut. dip. e protesa a ricomprendere ogni attività esercitabile con le stesse, con finalità turistiche oltre che ricreative.

Ed invero, il settore della nautica da diporto vede progressivamente affermarsi nuove forme di utilizzazione delle unità da diporto diverse da quelle codificate, in cui l'attività di navigazione in senso stretto è divenuta via via meno pregnante.

3. *La problematica qualificazione giuridica delle nuove fattispecie* – Il problema che consegue concerne la qualificazione giuridica delle nuove fattispecie, atteso che le tipologie contrattuali codificate dal d.lg. 171/2005 e successive modificazioni sono solo parzialmente coerenti con le caratteristiche che le nuove utilizzazioni importano.

Le utilizzazioni tradizionali sono: la locazione (art. 42 cod. naut. dip.) o *charter* «senza skipper», in cui la gestione dell'unità da diporto è affidata all'utilizzatore-conduttore; il noleggio (art. 47 cod. naut. dip.), o *charter* «con skipper», in cui la gestione resta in capo alla società noleggiante (armatrice), dalla quale dipende lo skipper. È escluso il trasporto, come mero trasferimento di persone o di cose, senza godimento dell'imbarcazione con finalità ricreative.

La prassi più recente consente di individuare, allo stato, quali nuove forme di utilizzazione, il *boat&breakfast*, l'albergo nautico diffuso, la ristorazione a bordo (*floating restaurant*).

La ristorazione a bordo è entrata nel novero delle utilizzazioni commerciali a seguito della riforma del 2020, seppur in via parziale: è consentito l'esercizio di attività di somministrazione di cibo e bevande e di commercio al dettaglio, ma solo in forma itinerante (art. 2, comma 1, lett. c-*quater*, cod. naut. dip.), ossia tramite una unità da diporto che naviga e non resta ormeggiata in porto.

Il *boat&breakfast* (anche noto nella prassi come *bed&boat*) richiama la ricettività svolta nei *bed&breakfast*, ferma la peculiarità del luogo ove la ricettività stessa si svolge, ossia l'unità da diporto ormeggiata in porto; esso è attualmente regolato dalla legge Regione Sardegna 16/2017, dalla legge Regione Sicilia n. 388/2023 e dalla legge Regione Friuli Venezia Giulia n. 10/2023. Poiché il Codice della nautica da diporto non consente l'utilizzazione commerciale dell'unità per fini alberghieri, è necessario valutare se il *boat&breakfast* possa ricadere negli schemi contrattuali tipici (locazione o noleggio) ed essere, dunque, attività esercitabile a bordo. Una possibile ricostruzione valorizza il bene ove la ricettività si esplica, dunque l'unità da diporto, e l'attività che essa pone in essere, ossia se si trova sempre all'ormeggio o se alterna momenti all'ormeggio e momenti in navigazione: così, se l'unità talora naviga e talora è ormeggiata per l'esercizio della ricettività mediante *boat&breakfast*, per la fase in navigazione lo schema contrattuale di riferimento è il noleggio, e per la fase statica il noleggio da fermo; se l'unità è sempre ormeggiata ed idonea alla navigazione, essa potrebbe essere immatricolata come nave, anziché come unità da diporto, con conseguente applicazione della normativa del codice della navigazione, che non prevede preclusioni all'attività esercitabile a bordo; se l'unità non è idonea alla navigazione, si esula dal campo della navigazione ed essa non è diversa da un bene immobile, ove incorporata al suolo, oppure da un bene mobile, ancorché galleggiante.

Analoghe riflessioni pone l'albergo nautico diffuso (riconosciuto dalla legge Regione Sardegna n. 13/2021, dalla legge Regione Sicilia n. 388/2023, dalla legge Regione Friuli Venezia-Giulia n. 10/2023): si tratta di una struttura ricettiva composta da un'unità produttiva, ubicata nel territorio regionale, che offre servizi comuni, oltre ad un complesso di unità da diporto attrezzate per la sistemazione ed il pernottamento a bordo, al servizio dell'unità produttiva. Trattandosi di una struttura alberghiera in senso stretto con carattere imprenditoriale, il gestore deve avere sul piano giuridico, a qualsiasi titolo, la disponibilità organizzata e non occasionale delle unità da diporto complete dei mezzi di salvataggio, delle dotazioni di sicurezza a norma di legge e di quelle tecniche; le unità da diporto possono essere concesse in uso ai clienti mediante contratti di locazione. Trattasi, in particolare, di contratti di locazione di unità da diporto *ex art. 2 cod. naut. dip.*: ciò determina che il contratto deve rivestire la forma scritta a pena di nullità e che il comandante

dell'unità da diporto è il cliente che, conseguentemente, dovrebbe essere in possesso dei necessari titoli abilitativi, oltre a rispondere civilmente (e penalmente) dell'unità oggetto del contratto, sovrintendendo a tutte le operazioni relative alla navigazione, peraltro (e contraddittoriamente) non esercitata.

4. *La possibile apertura normativa alle utilizzazioni commerciali delle unità da diporto* – All'esito di tale panoramica, ciò che emerge è, come anticipato, il progressivo ed inarrestabile allargamento sul piano della realtà operativa dell'area dell'utilizzazione commerciale delle unità da diporto, per finalità diverse da quelle codificate dall'art. 2 cod. naut. dip.; queste, dapprima escluse e indi ammesse limitatamente alla locazione e al noleggio, sono state infine gradualmente estese. Ciò induce a profilare un'apertura normativa tale da consentire qualsivoglia utilizzazione commerciale delle unità.

In questa prospettiva, l'aver ammesso la possibilità di stipulare contratti di noleggio a cabina è, già di per sé, confermativa del fatto che il legislatore ha consentito di utilizzare commercialmente l'unità in forza di un contratto non già di noleggio in senso proprio, bensì di trasporto, e dunque di una fattispecie tradizionalmente esclusa dal novero delle utilizzazioni commerciali delle unità da diporto: nel *cabin charter*, l'oggetto della prestazione è il trasferimento di una persona unito alla messa a disposizione di una cabina ove pernottare, oltre ad eventuali prestazioni turistiche (crociera turistica).

Ovviamente tale estensione non deve far venir meno le prescrizioni poste a carico dell'unità utilizzata commercialmente (annotazione nell'archivio telematico centrale delle unità da diporto, con indicazione delle attività svolte e dei proprietari o armatori delle unità esercenti le suddette attività commerciali e degli estremi della loro iscrizione nel registro delle imprese della competente camera di commercio, industria, artigianato ed agricoltura).

5. *L'occasionalità dell'utilizzazione* – Si pone, poi, il problema dell'occasionalità dell'utilizzazione commerciale dell'unità da diporto, e dunque se con la stessa l'armatore possa esercitare sia attività lusoria, che attività commerciale. Ciò è di grande rilevanza concreta, accadendo assai di frequente che un appassionato diportista acquisti un'unità da diporto per la soddisfazione del proprio diletto, facendo

fronte ai costi di acquisto e mantenimento mediante saltuario impiego lucrativo.

Il codice della nautica da diporto stabilisce che il solo noleggio può essere occasionale; tuttavia, nella medesima ottica di estensione delle utilizzazioni commerciali dell'unità da diporto, il carattere di occasionalità potrebbe essere contemplato per qualsivoglia utilizzazione commerciale dell'unità, nel rispetto dei limiti e dei requisiti (esercizio per un periodo non superiore nel corso dell'annualità a quarantadue giorni, ancorché non consecutivi), fermi gli obblighi di sicurezza e quelli tributari.

6. *Conclusioni* – Si può concludere nei termini che seguono.

Nel vigore delle norme attuali del codice della nautica da diporto, la via per assegnare liceità a livello amministrativo alle nuove utilizzazioni delle unità da diporto che la pratica incessantemente propone è quella della valorizzazione sul piano giuridico del contratto di noleggio, come modello, diverso dal noleggio disciplinato dal codice della navigazione, dal contenuto assai ampio, nel cui ambito possono rientrare tutte le utilizzazioni delle unità da diporto che ne implicano l'impiego in navigazione o da fermo, anche a scopo ricreativo, di ristorazione, di intrattenimento e quindi turistico.

Trattasi di una via di non agevole percorribilità, verso un risultato da conseguire in forza di un'opera interpretativa di carattere sistematico, che potrebbe scontrarsi con l'applicazione in senso restrittivo delle norme vigenti ad opera dell'autorità marittima preposta all'attività di controllo.

La via «maestra» per risolvere in radice ogni problema è di intervenire legislativamente sul codice della nautica da diporto, per un verso, estendendo l'utilizzazione non strettamente ricreativa o sportiva delle unità da diporto a tutte le attività commerciali, nonché, per altro verso, consentendone l'utilizzazione occasionale per tutte le predette attività e non per il solo noleggio.

Il comparto del turismo legato al mare, fondamentale nell'economia del nostro Paese, ne troverebbe sicuro e notevole giovamento, nel rispetto della regolazione normativa della materia.



## MATERIALI

### 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	3 gennaio 2024	1 febbraio	1 marzo	2 aprile
DSP	1,22	1,23	1,23	1,23
Franco Poincaré	3,55	3,58	3,59	3,99
Franco Germinal	17,51	17,62	17,70	19,66

Nota esplicitativa per il calcolo del valore in euro del franco Poincaré e del franco Germinal.

Parametri di riferimento:

$$A = 1 \text{ oncia troy} = 31,1035 \text{ grammi}$$

$$B = \frac{\text{US \$}}{\text{oncia troy domanda a Londra}}$$

$$C = \frac{\text{US \$}}{\text{oncia troy offerta a Londra}}$$

$$F = \text{prezzo dell'oro in } \frac{\text{US \$}}{\text{oncia troy}} = \frac{B+C}{2}$$

$$G = \text{contenuto in oro di 1 franco Poincaré} = 0,05895 \text{ grammi}$$

$$H = \text{contenuto in oro di 1 franco Germinal} = 0,2903226 \text{ grammi}$$

$$M = \frac{\text{euro}}{\text{US \$}} \text{ (rilevazione Banca centrale europea)}$$

In base ai quali:

$$\text{valore in euro di 1 franco Poincaré} = \frac{FGM}{A}$$

$$\text{valore in euro di 1 franco Germinal} = \frac{FHM}{A}$$



## COLLABORATORI

LUCA ANCIS, prof. associato di Diritto della navigazione, Univ. di Cagliari.

VALENTINA CORONA, prof.ssa associata di Diritto della navigazione, Univ. di Cagliari.

FIORENZA PRADA, prof.ssa associata di Diritto della navigazione, Univ. di Macerata.

DANIELE RAGAZZONI, prof. a contratto di Transportation law, Univ. di Roma La Sapienza.

FRANCESCO STRADELLA, dott. in giurisprudenza, Trieste.

LAURA TROVÒ, ric.ce di Diritto della navigazione, Univ. di Sassari.

