

THE AVIATION & MARITIME JOURNAL

Novità dal mondo del trasporto **aereo** e **marittimo**

Università degli Studi
di Bologna



Sede di Forlì
Sede di Ravenna

Corso di Laurea in Ingegneria
Aerospaziale
Corso di Laurea per Operatore
Giuridico d'Impresa

SOMMARIO

Sezione Aerea

**The Problem of Privatisation of the
German ATC Provider «Deutsche
Flugsicherung» (DFS)**
pagg. 1-4

**Il limite del debito del vettore
nel trasporto aereo di cose**
pagg. 4-8

**Controlli da parte degli USA
sui passeggeri e opposizione
dell'Unione Europea**
pagg. 8-11

Osservatorio Legislativo
pagg. 11-16

Rassegna Giurisprudenziale
pagg. 17-18

Sezione Marittima

**Proposte per conseguire gli obiettivi
di Kyoto nei trasporti italiani**
pagg. 18-21

Osservatorio Legislativo
pagg. 21-22

Rassegna Giurisprudenziale
pagg. 23-24

The Problem of Privatisation of the German ATC Provider "Deutsche Flugsicherung" (DFS)

by *Stephan Hobe, LL.M.* and Christian
Plingen***

On 24 October 2006 the German
Federal State President Horst
Koehler decided not to sign the law

Continua a pagina 2

* Director, Institute of Air and Space Law,
University of Cologne, Germany.

** Senior Research Associate at the Institute
of Air and Space Law, University of Cologne,
Germany.

Il limite del debito del vettore nel trasporto aereo di cose

di *Monica Brignardello**

*The article firstly compares limita-
tions of liability for cargo carriers
according to the different modes of
transport drawing out the similar-
ities and differences. Secondly the
author historically traces the deve-
lopment of provisions covering the
1929 Warsaw Convention, 1955
Hague Protocol, 1975 Montreal*

Continua a pagina 4

* Professore associato di Diritto internazio-
nale della navigazione presso la Facoltà di
Economia di Genova.

Controlli da parte degli USA sui passeggeri e opposizione dell'Unione Europea

di *Giuseppe Gliatta**

*The article highlights that, following the September 11 terrorist attacks, one
of the many security measures adopted by the US was the signing of an
agreement with the EU for the exchange of airline passenger information.
The agreement, which was signed following a resolution of the European*

Continua a pagina 8

* Cultore della materia di Diritto Privato e Diritto Civile, Università di Bologna, sede di Raven-
na. Collaboratore in Diritto Processuale Penale, Università di Teramo.

Proposte per conseguire gli obiettivi di Kyoto nei tra- sporti italiani

di *Stefano Lenzi**

Workshop "Trasporti e clima: strategie per una mobilità sosteni- bile" Ravenna 15 dicembre 2006

*On last February 2005 WWF Italy presented a Dossier about the situation and the
developments of the traffic and infrastructures in the North of Italy, both for pas-
sengers and goods. On the basis of the above mentioned work, WWF Italy has
supported a Document in which are mentioned ten steps necessary to pursue
Kyoto goals and to balance the ways of transportations. In particular the railway*

Continua a pagina 18

*Responsabile trasporti e infrastrutture WWF Italia



Continua dalla prima pagina

(The Problem of Privatisation of the German ATC ...)

permitting to privatise the capital of the German air traffic provider "Deutsche Flugsicherung" (DFS) which had passed the House of Parliament (Deutscher Bundestag) at 7 April 2006. He based his decision on the "evident" unconstitutionality of this law. That means that this law cannot come into existence in accordance with Article 82 of the German Constitution. This decision was quite unexpected and is therefore worth to be evaluated in more detail.

Two terms are crucial for the understanding of problems addressed in the decision of the Federal State President and the following remarks on his decision: "Organisationsprivatisierung" and "Kapitalprivatisierung". Therefore before evaluating the compatibility of the new law with the German Constitution a brief explanation of those two terms shall be given.

On the one hand, "Organisation-

sprivatisierung" (privatisation of the organisation) which for German ATC has taken place in the 1990s means that a public task, formerly performed by the government or an independent legal person under public law, is then delegated to a legal person under private law. This legal person is fully owned by the state. In this sense, only the organisational form is private.

On the other hand, "Kapitalprivatisierung" (privatisation of the capital) means that the legal person under private law is partially or totally owned by private investors. This second step is anticipated by the new law.

I. Functions of the Federal State President

First of all the case is worth mentioning because the decision of a Federal State President not to execute a law is highly exceptional in German state practice. Therefore some brief explanations about the role of the Federal State President in Germany are necessary.

The President has, in general, mostly representative functions. Moreover, he has a certain role in the execution of laws. Thereby, he is, after the parliament as legislator, the last institution who eventually signs a law. In general, it is undisputed that the Federal State President exercises only notary functions, but sometimes there have been cases in German state practice where federal presidents had asked for a right to review laws or to articulate opinions against the appointment of certain persons as federal ministers. In general doctrine as well as state practice one would say that the Federal State President has the right not to issue such laws only in cases of evident unconstitutionality. This may explain

why Mr. Koehler in the recent case underlined his opinion of an evident unconstitutionality of the act.

II. The Development of Air Traffic Control - A Brief Historical Overview

In order to evaluate the issue, one has to take a brief look at the legal development of air traffic control in Germany.

After the Second World War, according to Article 2 lit. a) of the Statute of Occupation the administration of air traffic in Germany was reserved to the occupying powers only.

The Federal Office for Air Traffic as well as the Federal Agency for Air Traffic Control were founded under these general conditions, on the basis of Article 87 para. 1 of the German Constitution.

When the occupation ended in 1955 and Germany regained sovereignty over its airspace, an arrangement was made between the Federal German State and the Laender concerning the administration. This was not satisfying, also because there were legal concerns regarding the mixed administration of Federal and Laender governments. Therefore and based on considerations of expediency, in 1961 a new Article 87d was included in the German Constitution against the resistance of the Federal Laender. With this rule the entire administration of air traffic was assigned to the federal level. Accordingly, air traffic control remained in the field of responsibility and competence of the Federal Agency for Air Traffic Control.

Then in 1990 there was the intent to transform the Federal Agency for Air Traffic Control into a legal entity un-

... Continua

DIRETTORE RESPONSABILE:

Anna Masutti

COMITATO DIRETTIVO:

Stephan Hobe, Pietro Manzini, Anna Masutti, Franco Persiani, Mario Sebastiani, Greta Tellarini, Stefano Zunarelli, Francesca De Crescenzo

HANNO COLLABORATO:

Stephan Hobe, Christian Plingen, Monica Brignardello, Giuseppe Gliatta, Annalisa Pracucci, Nicola Ridolfi, Stefano Lenzi

REDAZIONE:

Filippo Maria Andreani, Pietro Nisi, Alessio Quaranta, Alessio Totaro, Alessandro Tricoli

SEGRETERIA DI REDAZIONE:

Via Fontanelle, 40 - 47100 Forlì
E-mail: theaviation&maritimejournal@ingfo.unibo.it

Registrazione presso il Tribunale di Bologna n. 7221 dell'8 maggio 2002



Continua ...

der private law. This was the first step of privatisation: the privatisation of the organisation of air traffic. At that time, in 1991, Federal State President Richard v. Weizsäcker refused to support and issue the corresponding law. Thus the German Constitution had to be changed again.

Hence, the questions that have currently arisen have their equivalent in former incidents, which in the current discussion should be borne in mind.

III. Conformity of the Privatisation of the Capital of the German Air Traffic Control with the German Constitution

1. The Relationship between Art. 87d para. 1, 2nd sentence of the German Constitution and Art. 87d para. 1, 1st sentence of the German Constitution

First of all, it is important to note that two ways of privatisation are under consideration: the privatisation of the organisation of air traffic control as well as the privatisation of the capital. Whereas the first step has been taken already and – as will be shown in the following – is constitutional, the constitutionality of the latter one is disputed and has been refused by the Federal State President.

The German Constitution uses the term "bundeseigene Verwaltung" (i.e. genuinely federal administration) meaning generally that the Federal Republic of Germany may not avail itself of independent forms of organisation to fulfil its tasks. "Bundeseigene Verwaltung" in Art. 86 of the German Constitution is understood in exactly this sense by

the vast majority of legal scholars. But it is disputed among them whether the same term is used in a different way in Art. 87 para. 1, 1st sentence of the German Constitution. This discussion is, however, merely of academic nature because based on the amendment of Art. 87 para. 1 of the German Constitution it is manifest that the organisation of air traffic control can be privatised. This is now the leading opinion. The problematic point, however, is to what extent the organisation can be privatised in terms of the capital because that would then effectively mean for the state to lose control over ATC.

2. Admissibility of Privatisation of Capital of the Air Traffic Control under Consideration of Art. 87d of the German Constitution

There is one opinion holding that even the complete privatisation of the capital would be admissible because the ownership structure of a legal person will be of no importance. This opinion is especially based on the argument the function of Art. 87d of the German Constitution would be to clarify that the administration of air traffic control is exclusively a task of the Federal Republic of Germany and not one of the Laender.

Another very strict view holds that Article 87d para. 1, 1st sentence of the German Constitution only allows the privatisation of the organisation.

A third view is kind of a compromise between these more extreme opinions. It states that in order to safeguard an internal influence of government the government must hold at least the controlling right within the privatised entity, e.g. the majori-

ty of the shares. Often it is added that there also have to be ties by public law, e.g. supervision.

A distinct view is obviously held by the Federal State President Mr. Koehler. As the President pointed out this does not mean, however, that the privatisation of capital would be totally impossible. But it means that the existing constitutional framework does not allow for it and therefore, the German Constitution needs to be changed. This requires, according to Art. 79 para. 1 of the German Constitution a 2/3 majority in the two Houses of Parliament.

IV. Concluding Remarks

The decision of the Federal State President Koehler is interesting with regard to various aspects. First of all it is contrary to the general development of privatising former state owned entities, e.g. "Deutsche Bahn" (German Railways) and "Deutsche Post".

Furthermore, the question is raised whether the German Constitution is in accordance with the Single European Sky Regulations (Regulation (EC) 549/2004; 550/2004, 551/2004 and 552/2004) which foresee functional air space blocks instead of national boundaries.

For these reasons it will be interesting to see if the German Constitution will be amended. First reactions of representatives of the governing parties suggested that Art. 87d of the German Constitution would be amended. But only a few days later other members of these parties expressed their doubts regarding this issue.

For these reasons the future is quite

... Continua



Continua ...

unpredictable. It is clear, however, that the question whether the Constitution will be amended or not will have a great impact on German and European Air Traffic Management.

Continua dalla prima pagina

(Il limite del debito del vettore nel trasporto...)

Protocol, the Italian Navigation Code and subsequent reform and the current regime provided by the 1999 Montreal Convention. The article concludes with a summary of the consequences of the Italian legislator's decision not to set out a specific national regime for air cargo but rather refer to international law in force.

1. Il limite del debito nel trasporto aereo e nelle altre modalità: analogie e differenze

Nel trasporto aereo di cose, così come nelle altre modalità, è prevista, come è noto, la possibilità per il vettore di limitare il proprio debito, risarcendo solo fino ad un ammontare massimo, indicato dalla normativa, i danni alle cose trasportate.

Le motivazioni storiche, che hanno spinto il legislatore (sia italiano che uniforme) ad accordare ai vettori questo beneficio, derivano dalla necessità di rendere meno gravosa la loro responsabilità, incentivando così lo sviluppo dell'attività di trasporto considerata rischiosa, ma, nello stesso tempo, di rilevante interesse in quanto volta a favorire lo sviluppo economico. Ancora oggi il limite del debito nel trasporto di cose svol-

ge l'importante funzione di contemperare i diversi interessi dei vettori e degli utenti. Infatti, grazie alla previsione di un tetto massimo di risarcimento, e quindi alla possibilità di conoscere anticipatamente la portata del rischio a cui si espongono, i vettori riescono più agevolmente a trovare un'adeguata copertura assicurativa. Gli utenti, a loro volta, normalmente ottengono un più rapido e sicuro sistema di liquidazione dei danni.

Se dunque da un lato il limite del debito è stato introdotto con finalità analoghe in tutte le modalità di trasporto apparendo così sintomatico della tendenza verso una visione sempre più unitaria del sistema trasportistico delle merci, dall'altro esso, pur presentando fondamenti comuni, è diversamente strutturato nelle varie modalità per quanto concerne, tra l'altro: l'ammontare massimo risarcitorio; l'unità monetaria a cui tale ammontare è rapportato; la possibilità per l'avente diritto di ottenere un risarcimento superiore alla somma limite mediante una preventiva dichiarazione del valore delle merci; le cause di decadenza dal beneficio del limite con conseguente obbligo per il vettore di risarcire integralmente i danni al carico.

Tale varietà di disciplina deriva dal fatto che l'istituto del limite del debito viene diversamente regolato non solo a seconda delle modalità di trasporto, ma altresì in base alla circostanza che i trasporti nazionali e quelli internazionali sono soggetti a fonti normative diverse. Sotto quest'ultimo profilo va, peraltro, subito posto in risalto che nel trasporto aereo di cose, diversamente dalle

altre modalità, si è oggi pervenuti ad un'uniformità di disciplina ciò in quanto il nostro legislatore, con la riforma della parte aeronautica del codice della navigazione, ha recentemente esteso ai voli nazionali (ed ai voli internazionali soggetti alla legge italiana sulla base delle disposizioni di diritto internazionale privato) il regime di responsabilità del vettore – e conseguentemente anche l'istituto del limite del debito – dettato dalla Convenzione di Montreal del 1999. Questa scelta se da un lato sembra, a mio avviso, apprezzabile in quanto, come meglio si vedrà, consente di rafforzare la tutela dell'avente diritto al carico, per altro verso solleva, sotto il profilo giuridico, alcune perplessità.

Allo scopo di cogliere le principali novità della disciplina attuale e valutarne gli aspetti positivi e negativi, appare opportuno procedere ad una breve ricostruzione della previgente normativa sia internazionale che interna.

2. La previgente disciplina del limite del debito nel sistema di Varsavia

Prima dell'entrata in vigore della Convenzione di Montreal del 1999 (avvenuta in Italia il 28 giugno 2004), la responsabilità del vettore aereo nei trasporti internazionali era regolata, come è noto, dalla Convenzione di Varsavia del 1929 e dai suoi successivi Protocolli modificativi (c.d. sistema di Varsavia).

2.1. La Convenzione di Varsavia del 1929

Secondo il testo originario della Convenzione di Varsavia del 1929, il limite del debito del vettore aereo era così articolato:



... Continua



Continua ...

- a) il limite massimo di risarcimento era pari a 250 Franchi Poincaré per chilogrammo (art. 22.2);
- b) era possibile per l'avente diritto al carico ottenere un risarcimento superiore in presenza di una dichiarazione speciale di interesse alla riconsegna delle merci effettuata dal mittente al momento della consegna del carico previo pagamento di un eventuale corrispettivo supplementare (art. 22.2);
- c) erano previste ipotesi di decadenza dal beneficio del limite (con conseguente obbligo di risarcimento integrale dei danni al carico) in caso dolo del vettore o di colpa equivalente al dolo secondo la legge del tribunale adito (art. 25).

Tale sistema dava origine ad alcune problematiche e specificatamente:

- a) con il trascorrere del tempo il limite massimo di risarcimento era diventato sempre più irrisorio;
- b) nella realtà operativa assai rari erano i casi in cui veniva effettuata una dichiarazione di valore delle merci per ottenere un risarcimento più elevato rispetto alla somma limite. Ciò per diversi motivi tutt'oggi validi ossia: l'avente diritto non era a conoscenza di tale possibilità; doveva spesso confrontarsi con vettori non abituati a ricevere tali dichiarazioni; non necessariamente subiva personalmente le conseguenze di un risarcimento limitato in quanto il danno al carico era di solito sopportato dal destinatario/acquirente; preferiva ricorrere, laddove possibile e conveniente, ad una copertura assicurativa delle merci trasportate;

- c) l'espressione "*colpa equivalente al dolo*" – ancora oggi utilizzata nella Convenzione C.M.R. 1956/78 relativa al contratto di trasporto internazionale di merci per strada – dava adito a difformità interpretative in quanto la sua nozione veniva ricavata dai vari ordinamenti giuridici interni di volta in volta applicabili.

2.2. *Il Protocollo dell'Aja del 1955*
Con il Protocollo dell'Aja del 1955 erano rimasti invariati:

- a) l'ammontare massimo di risarcimento (sempre pari a 250 Franchi Poincaré per chilogrammo) e
- b) la possibilità per l'avente diritto al carico di ottenere un risarcimento superiore al limite attraverso una preventiva dichiarazione speciale di interesse alla riconsegna previo pagamento di un eventuale corrispettivo supplementare.
- c) Per converso l'espressione "*colpa equivalente al dolo*" era stata sostituita dalla diversa espressione, che si riscontra oggi in tutte le convenzioni internazionali in materia di trasporti (fatta eccezione, come si è visto, per la sola C.M.R.), di "*atto intenzionale*" e di "*atto temerario e consapevole del probabile verificarsi di un danno*". Ciò non aveva purtroppo consentito di risolvere completamente i problemi interpretativi

in quanto se nessun dubbio si poneva sull'equivalenza del concetto di atto intenzionale con quello di dolo, l'espressione "*atto temerario e consapevole del probabile verificarsi di un danno*" non trovava – e continua a non trovare – un'univoca corrispondenza nei vari ordinamenti.

2.3. *Il Protocollo di Montreal n. 4 del 1975*

Il Protocollo di Montreal n. 4 del 1975 – a cui si è ispirata, come si vedrà, la vigente disciplina della Convenzione di Montreal del 1999 – aveva successivamente apportato sostanziali modifiche al regime di responsabilità del vettore aereo con riferimento ai profili di cui alle lettere a) e c). Infatti:

- a) il limite massimo di risarcimento era stato fissato in 17 d.s.p. per chilogrammo. Il diritto speciale di prelievo, quale unità di conto determinata sulla base di un panierre di monete appartenenti al Fondo monetario internazionale, ha consentito, rispetto alla Franco Poincaré, una maggiore stabilità della somma limite;
- b) era rimasta inalterata la possibilità per l'avente diritto al carico di ottenere un risarcimento superiore al limite mediante una dichiarazione speciale di interesse alla riconsegna;
- c) non erano più previste cause di decadenza dal beneficio del limite con la conseguenza che erano sorti dubbi e perplessità circa soprattutto il mancato obbligo, in capo al vettore aereo, di risarcire integralmente il danno arrecato nel caso di sua colpa inquadabile come particolarmente grave. In questo modo il legislatore unifor-

... Continua





Continua ...

me aveva voluto probabilmente mitigare il regime di responsabilità del vettore aereo che con il Protocollo del 1975 era diventato più gravoso non potendo il vettore esonerarsi, come avveniva prima, nel caso in cui fosse riuscito a provare di aver adottato tutte le misure necessarie per evitare il danno, ma solo dimostrando che il danno era derivato da specifiche cause di esonero (natura o vizio proprio della merce; imballaggio difettoso effettuato da persona diversa dal vettore o dai suoi dipendenti; evento bellico o conflitto armato, atto dell'Autorità pubblica in relazione all'entrata, all'uscita o al transito della merce).

La mancanza di cause di decadenza dal beneficio del limite rischiava, e rischia tuttora, di precludere all'avente diritto al carico la possibilità di ottenere un risarcimento integrale dei danni nel caso di comportamento gravemente colposo del vettore. Il che appare ingiusto, a maggior ragione, nel caso di danni a beni di elevato valore per i quali il limite può risultare insoddisfacente. A tale riguardo si può ricordare come la Corte Costituzionale abbia ripetutamente dichiarato incostituzionali norme che non prevedevano la possibilità per l'avente diritto al carico di ottenere un risarcimento integrale nel caso di dolo o di colpa grave del vettore. Ciò è avvenuto relativamente all'abrogato art. 1.1 L. 450/85 che introduceva il limite del debito del vettore stradale per i trasporti di cose per conto terzi soggetti all'allora vigente regime tariffario a forcilla (sentenza 420/91) e, più di recente, relativamente all'art. 423 cod. nav. sul limite del debito del vettore marittimo (sentenza 199/2005).

3. Il limite del debito del vettore aereo nel codice della navigazione

3.1. La previgente disciplina

Prima della riforma della parte aeronautica, nel codice della navigazione era prevista una specifica disposizione sul limite del debito del vettore aereo (art. 952 cod. nav.) che trovava applicazione per i voli interni, nonché per quelli internazionali nelle limitate ipotesi in cui fosse venuta in rilievo, sulla base delle disposizioni di diritto internazionale privato, la legge italiana. L'istituto del limite del debito era così articolato:

- a) l'ammontare massimo risarcitorio era pari a 33.000 lire per chilogrammo di merce caricata, somma questa inferiore ai 17 d.s.p. previsti dalla normativa internazionalmente uniforme;
- b) era in teoria possibile per l'avente diritto ottenere un risarcimento superiore previa dichiarazione da parte del mittente, anteriormente alla caricazione, del valore delle cose trasportate;
- c) erano contemplate cause di decadenza del vettore aereo dal beneficio del debito nel caso di dolo o di sua colpa grave, espressioni queste che avevano dato adito a minori problemi interpretativi in quanto familiari ai giudici italiani tenuti ad applicarle.

3.2. La riforma della parte aeronautica del codice della navigazione

Con D.lgs. 96/2005 il nostro legisla-

tore, adeguandosi a quanto richiesto dal Reg. CEE 2027/97 modificato dal Reg. CE 889/2002, ha esteso ai voli regolati dal codice della navigazione il regime di responsabilità del vettore aereo dettato dalle norme comunitarie ed internazionali in vigore in Italia limitatamente però al solo trasporto aereo di persone e di bagagli (art. 941.1 cod. nav.), lasciando invece invariate le norme interne sul trasporto aereo di cose. Successivamente, con D.lgs. 151/2006 di modifica del D.lgs. 96/2005, il legislatore italiano ha "spontaneamente" deciso di estendere la disciplina internazionalmente uniforme anche ai trasporti aerei di cose (art. 951.1 cod. nav.), sicché, fatte salve alcune disposizioni specifiche (forma del contratto, responsabilità del vettore per mancata esecuzione del trasporto, riconsegna delle cose), il regime di responsabilità del vettore aereo per il trasporto di cose e conseguentemente l'istituto del limite del debito sono oggi regolati dalle norme internazionali vigenti nel nostro paese e segnatamente dalla Convenzione di Montreal del 1999.

4. L'attuale disciplina del limite del debito secondo la Convenzione di Montreal del 1999

Per quanto concerne l'istituto del limite del debito del vettore aereo nel trasporto di cose, la Convenzione di Montreal del 1999, come si è accennato, ricalca, in buona misura, quanto già previsto nel Protocollo di Montreal n. 4 del 1975, pur non mancando di introdurre alcune novità.

In particolare rimangono invariati i seguenti aspetti in relazione ai quali valgono le osservazioni già svolte:

... Continua





Continua ...

- a) l'ammontare della somma limite è sempre pari a 17 d.s.p. per chilogrammo;
- b) è nuovamente prevista la possibilità per il mittente di effettuare una speciale dichiarazione di interesse alla riconsegna delle merci per ottenere un risarcimento pari alla somma dichiarata;
- c) non sono contemplate cause di decadenza del vettore aereo dal beneficio del limite.

Rispetto alla previgente disciplina, peraltro, quella della Convenzione di Montreal del 1999, a mio parere, presenta, in ordine all'istituto del limite del debito, vari aspetti positivi in quanto rafforza la tutela dell'avente diritto al carico.

In tal senso si può considerare che:

- diversamente dal Protocollo n. 4 del 1975, che non indicava chiaramente a quali tipi di danni si riferisse il limite, la Convenzione di Montreal del 1999 menziona espressamente i danni da "*distruzione, perdita, deterioramento o ritardo*" (art. 22.3). Riguardo a questi ultimi appare interessante osservare come essi non sembrano riferirsi ai danni fisico/materiali subiti dal carico a causa del ritardo (ad esempio deterioramento di una partita di frutta fresca) in quanto tali danni, indubbiamente risarcibili, si concretizzano in perdite o in avarie contemplate dalla norma, bensì ai danni consistenti in perdite economiche conseguenti al fatto che, non essendo i beni giunti a destinazione in tempo, l'avente diritto ha subito una perdita di profitto (ad esempio per non essere stato in grado di esporre i propri quadri durante una mostra). Si risolvono così, a

mio avviso, positivamente gli eventuali dubbi circa la risarcibilità delle mere perdite di profitto a causa del ritardo nella riconsegna del carico trasportato.

- la Convenzione di Montreal del 1999 prevede un meccanismo di revisione quinquennale dei limiti (art. 24). In questo modo si intende evitare che, a seguito dell'inflazione monetaria, i limiti del debito possano perdere valore. Un tale meccanismo di revisione, di cui occorrerà sperimentare in concreto il funzionamento, almeno sulla carta appare uno strumento più agile per aggiornare i limiti di debito che, in caso contrario, potrebbero essere aumentati solo attraverso protocolli modificativi della Convenzione i quali, data la lentezza di elaborazione e di recepimento nei singoli ordinamenti interni, finirebbero probabilmente con il diventare operativi dopo molti anni e quindi potrebbero prevedere limiti già inadeguati a causa dell'intercorsa inflazione.
- la Convenzione di Montreal del 1999 stabilisce che il vettore aereo possa prevedere in contratto limiti di debito superiori a quelli contemplati dalla Convenzione stessa oppure anche nessun limite (art. 25), restando ferma la nullità, già sancita dal Protocollo n. 4 del 1975, delle clausole contrattuali che fissano limiti inferiori (art. 26). Dunque il limite è derogabile solo verso l'alto e non verso il basso il che tutela l'avente diritto al carico il quale, in caso contrario, se non fosse in una posizione di pari potere contrattuale rispetto al vettore, potrebbe venire da questi convinto ad accettare limiti di risarcimento più bassi di quelli legali.
- la Convenzione di Montreal del 1999 impone agli Stati contraenti di obbligare i propri vettori aerei a

provvedere alla stipulazione di un contratto di assicurazione ad idonea copertura della loro responsabilità (art. 50). In ottemperanza a tale obbligo, la Comunità europea, con Reg. CE 785/2004, ha imposto ai vettori aerei comunitari ed ai vettori extracomunitari che operano in ambito comunitario di provvedere ad un'assicurazione obbligatoria pari, nel trasporto aereo di cose, a 17 d.s.p. per chilogrammo, somma massima che, come si è visto, il vettore, secondo la Convenzione di Montreal del 1999, è tenuto a corrispondere nel caso di perdita totale del carico. Viene così evitato il rischio di insolvenza del vettore e rafforzata la certezza per l'avente diritto al carico di ottenere il risarcimento del danno fino a concorrenza della somma limite.

5. Considerazioni conclusive

La scelta, operata dal nostro legislatore, di non mantenere una specifica disciplina interna sul limite del debito del vettore aereo nel trasporto di cose, ma di rinviare a quanto previsto dalla normativa internazionale in vigore presenta, a mio parere, conseguenze sia positive che negative.

Apprezzabile appare innanzitutto il fatto che, grazie alla Convenzione di Montreal del 1999, l'avente diritto

... Continua



Continua ...

to al carico possa oggi godere di una disciplina che, come si è osservato, lo tutela meglio rispetto al passato.

Più in generale sembra da condividere la scelta di assoggettare sia i voli internazionali che quelli interni ad una stessa regolamentazione in quanto ciò consente una maggiore uniformità nelle regole applicabili. Sarebbe pertanto auspicabile che tale approccio fosse seguito dal legislatore interno anche relativamente alle altre modalità di trasporto, nonché dai legislatori di altri paesi. Tuttavia, se da un lato il tentativo di pervenire ad un'effettiva uniformità del diritto deve, a mio parere, essere accolto con favore, nel caso specifico non si possono sottacere gli inconvenienti derivanti dall'estensione delle disposizioni della Convenzione di Montreal del 1999 anche ai voli ricadenti nel campo di applicazione del codice della navigazione. Tali inconvenienti appaiono particolarmente evidenti proprio con riferimento all'istituto del limite del debito. Infatti, rinviando alla Convenzione di Montreal, il nostro legislatore ha finito con l'"importare" nell'ordinamento italiano una disciplina sul limite del debito del vettore aereo nel trasporto di cose che, al pari del Protocollo di Montreal n. 4 del 1975, solleva dubbi di legittimità costituzionale per la mancata previsione di cause di de-

cadenza del vettore aereo dal beneficio del limite. In effetti, se comparata alla disciplina interna relativa alle altre modalità di trasporto, quella aeronautica appare in contrasto con il principio costituzionale di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione stante l'attuale presenza di cause di decadenza dal beneficio del limite in tutte le modalità di trasporto. È pertanto presumibile che, se ed allorquando sarà investita della questione, la Corte Costituzionale, alla luce della sua giurisprudenza (si veda, da ultimo, la sentenza del maggio 2005, n. 199, relativa al limite del debito del vettore marittimo di cose), dichiarerà incostituzionale l'attuale disciplina sulla limitazione del debito del vettore aereo nella parte in cui non riconosce un risarcimento integrale dei danni al carico per dolo o per colpa qualificata del vettore.

Continua dalla prima pagina

(Controlli da parte degli USA sui passeggeri...)

Parliament and approval by the privacy authorities, provides that all aeroplanes that arrive, depart or transit in US territory must allow customs authorities access to the automatic control system, the so-called PNR (Passenger Name Records). The article addresses the issues of treatment of the personal data in the PNR also in the light of privacy law in the EU. The controversial nature of the agreement is reflected in the jurisprudence reaction and successful overturning of the above-mentioned parliamentary resolution and privacy approval. As a result a new temporary agreement has been signed which, the author contends, is very similar to the original agree-

ment. Lastly, the article deals with the new longer term agreement to be signed in this regard by the US and EU.

In seguito agli attacchi terroristici dell'11 Settembre, fra le molte misure di sicurezza adottate dagli Stati Uniti per difendere il territorio interno dal pericolo di ulteriori attacchi, nel maggio del 2004, è stato stipulato un accordo con l'Unione europea relativo allo scambio di dati personali dei passeggeri delle compagnie aeree. Tale intesa dispone che tutti gli aerei in arrivo, in partenza, o solo di passaggio per il territorio degli Stati Uniti, debbano permettere alle autorità doganali di accedere al sistema automatico di controllo dei *passenger name records* (PNR).

La *passenger name record* (PNR) è una scheda nominativa che contiene le informazioni relative al viaggio di ciascun passeggero. Essa comprende tutte le informazioni necessarie per consentire il trattamento e il controllo delle prenotazioni da parte delle compagnie aeree presso le quali il passeggero ha fatto la sua prenotazione.

In base all'intesa l'ufficio statunitense delle dogane e della protezione delle frontiere (United States Bureau of Customs and Border Protection) del ministero della sicurezza interna (Department of Homeland Security) può richiedere a ciascuna compagnia aerea, che garantisce un servizio internazionale di trasporto di passeggeri con destinazione o in partenza dagli Stati Uniti, di fornirgli un accesso elettronico ai dati PNR.

L'accordo prevede che i dati personali dei passeggeri contenuti nei PNR debbano essere trattati per uno scopo specifico e comunicati a terzi soggetti solo al fine di prevenire e combattere il terrorismo e tutti i reati collegati al terrorismo, oltre ai rea-

... Continua





Continua ...

ti legati alla criminalità organizzata transnazionale. Le autorità doganali statunitensi si impegnano a non utilizzare i dati "sensibili" del PNR, vale a dire i dati personali che rivelano l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche e le convinzioni religiose o filosofiche, l'appartenenza a sindacati o i dati riguardanti la salute e la vita sessuale delle persone.

Il Consiglio europeo ha approvato la conclusione dell'accordo fra Unione europea e USA, poi firmato a Washington il 28 maggio 2004 ed entrato in vigore lo stesso giorno, affermando, in sostanza, che i dati personali dei viaggiatori godrebbero di una protezione adeguata in linea con la direttiva dell'Unione relativa alla protezione dei dati personali (direttiva 24 ottobre 1995 n. 95/46/Ce concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione dei dati).

Il Consiglio europeo è stato chiamato, dunque, a valutare i possibili contrasti fra gli obblighi assunti dall'Unione europea con la stipulazione dell'accordo e la normativa di settore; da questa analisi sono scaturite due decisioni. Con una prima decisione del 17 maggio 2004 (2004/496/Ce) il Consiglio ha approvato, come detto, l'accordo fra la Comunità europea e gli Stati Uniti d'America sul trattamento dei dati personali dei passeggeri dei vettori aerei, con una seconda decisione del 14 maggio 2004 (2004/535 Ce) la Commissione delle Comunità europee ha ritenuto adeguato il livello di protezione dei dati personali contenuti nelle schede nominative dei passeggeri aerei trasferiti all'Ufficio delle dogane e della protezione delle frontiere degli Stati Uniti.

Le due decisioni hanno incontrato da subito una serie di opposizioni,

soprattutto da parte dell'Europarlamento, poiché le garanzie di sicurezza dei dati fornite dagli USA sono state da più parti ritenute del tutto insufficienti rispetto agli standard previsti dalla direttiva europea sulla *privacy*.

In particolare il Parlamento europeo ha considerato non compatibile, rispetto ai principi dell'Unione europea sul trattamento dei dati personali, l'atteggiamento assunto dagli Usa nei confronti delle compagnie aeree che si rifiutino di fornire i dati richiesti. Le autorità statunitensi si sono, infatti, riservate la possibilità di negare il permesso di atterraggio ai voli delle compagnie aeree che oppongano un rifiuto alla trasmissione dei dati.

Il 9 ottobre 2004 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione in cui è stata espressa la propria opinione circa l'inadeguatezza della protezione dei dati dei passeggeri assicurata dalle autorità statunitensi.

Nella risoluzione si osserva che sussiste un concreto rischio che i dati acquisiti per la lotta contro il terrorismo possano, in realtà, essere utilizzati per altri scopi e trasferiti ad altri servizi dell'amministrazione o, addirittura, a terzi.

Viene osservato, inoltre, che il numero dei dati richiesti, cioè 39, risulta eccessivo ed è in ogni caso sproporzionato rispetto all'obiettivo perseguito, che le iniziative previste dall'amministrazione statunitense per la protezione dei dati personali appaiono insufficienti, e non rappresentano un obbligo giuridico. Ai passeggeri, inoltre, non vengono offerti strumenti efficaci di ricorso extragiudiziale presso autorità indipendenti.

Forti perplessità sono state sollevate, anche, dall'Autorità Garante europea per il trattamento dei dati personali che ha costituito un gruppo di

lavoro per studiare la questione.

Dalle attività svolte dal gruppo di lavoro è emerso che seppur si comprende e si condivide la preoccupazione degli Usa per la possibile minaccia di nuovi attacchi terroristici, tuttavia, ciò non può comportare una violazione dei diritti fondamentali di ciascun soggetto, non può, dunque, consentirsi una violazione del diritto alla riservatezza dei dati personali. E' stato ritenuto che le procedure di acquisizione dei dati dei passeggeri previste dall'accordo non garantirebbero tali diritti.

In particolare, per quanto riguarda i dati del PNR, il gruppo di lavoro ha compiuto una distinzione fra due categorie di dati.

Un primo gruppo di dati è stato ritenuto acquisibile dalle autorità americane, fra questi vi rientrano ad esempio: il nome del passeggero, la data di prenotazione, eventuali altri nomi che compaiono nella prenotazione, le informazioni sulla creazione del biglietto, i biglietti di sola andata, il costo del biglietto, il numero di valigie.

Un secondo gruppo di dati contenuto nel PNR non potrebbe essere acquisito, a parere del gruppo di lavoro, da parte delle autorità. Fra questi dati rientrano ad esempio la richiesta di pasti speciali, da cui è possibile desumere l'appartenenza religiosa di un passeggero o la presenza di una patologia; da queste informazioni sarebbe possibile risalire a dati sensibili dei quali è vietata l'acquisizione e l'elaborazione.

Forti perplessità sono state espresse anche per quanto riguarda il periodo di mantenimento dei dati personali che è di ben tre anni mezzo per il loro utilizzo e otto anni per la loro conservazione prima che siano distrutti definitivamente.

Nonostante la risoluzione del Parlamento europeo del 31 marzo 2004

... Continua



Continua ...

e la pronuncia da parte dei garanti circa l'inadeguatezza della protezione dei dati personali acquisibili dalle autorità americane, il Consiglio e la Commissione hanno sostanzialmente ratificato l'accordo.

Per tali motivi il Parlamento europeo ha provveduto a presentare due ricorsi contro il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione delle Comunità europee per ottenere l'annullamento delle due decisioni, a sostegno delle posizioni dell'Europarlamento è intervenuto in giudizio il Garante europeo per la protezione dei dati personali.

A seguito della presentazione dei ricorsi si è instaurato un contenzioso davanti alla Corte di giustizia che ha portato all'annullamento delle due decisioni.

La decisione del Consiglio, relativa all'approvazione dell'accordo fra Unione europea e Stati Uniti sul trattamento dei dati personali dei passeggeri aerei, è stata ritenuta illegittima perché non rientrante nell'alveo di applicazione dell'art. 95 del Trattato delle Comunità europee. Proprio l'art. 95 del Trattato era stato, infatti, indicato dal Consiglio come base normativa della propria decisione.

L'articolo in questione prevede: il Consiglio "adotta le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno". La Corte di giustizia, con la decisione del 31 maggio 2006 (cause riunite C-317/04 e 318/04), ha stabilito che il citato articolo "non è idoneo a fondare la competenza della Comunità a concludere l'accordo". Dal momento che l'accordo riguarda materie come il trasferimento dei dati e l'adeguatezza delle mo-

dalità di trattamento, che sono escluse dall'ambito di applicazione della norma, la decisione del Consiglio 496/04 non è stata validamente adottata in ragione dell'art. 95.

Per quanto riguarda la decisione della Commissione relativa all'adeguatezza del livello di protezione dei dati personali, la Corte ne ha affermato l'illegittimità perché in contrasto con l'articolo 3, comma 2, della direttiva 24 ottobre 1995 n. 95/46/Ce. La norma in questione esclude dal suo ambito di applicazione "i trattamenti dei dati personali effettuati per l'esercizio di attività che non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto comunitario... e comunque i trattamenti aventi come oggetto la pubblica sicurezza, la difesa, la sicurezza dello Stato e le attività dello Stato in materia penale".

La Corte di giustizia ha compiuto una distinzione fra i dati relativi ai PNR raccolti dalle compagnie aeree, i quali rientrano nell'alveo di un'attività disciplinata dal diritto comunitario, e gli stessi dati trattati però per salvaguardare la pubblica sicurezza, cioè, in un ambito che esula dal campo di applicazione del diritto comunitario. Per tale motivo è stato ritenuto fondato il ricorso presentato dall'Europarlamento nella parte in cui lamentava una violazione dell'art. 3, n. 2, della direttiva europea sulla privacy.

In sostanza, dunque, la problematica relativa all'adeguatezza del livello di protezione non rientrerebbe nell'ambito di applicazione della direttiva e dalla normativa comunitaria non si desumerebbe una competenza dell'UE a concludere accordi di questa portata.

In realtà la decisione della Corte di giustizia ha deluso le aspettative del Parlamento europeo, in quanto si è espressa solamente sulla base giuridica delle due decisioni, non ritenendo di dover esaminare gli altri

motivi di ricorso. L'Europarlamento nei due ricorsi aveva, infatti, sollevato numerosissime altre doglianze con riferimento alla violazione dei principi della direttiva sulla protezione dei dati personali, alla violazione dei diritti fondamentali e del principio di proporzionalità.

La Corte di giustizia ha comunque tenuto in considerazione le esigenze di sicurezza giuridica degli operatori del settore per cui ha stabilito che "gli effetti della decisione sull'adeguatezza devono... essere mantenuti fino al 30 settembre 2006, senza che, tuttavia, tali effetti siano mantenuti oltre la data di estinzione dell'accordo".

In seguito alla decisione della Corte di giustizia si è resa, dunque, necessaria la stipulazione di un nuovo accordo fra l'Unione europea e gli Stati Uniti relativamente al trattamento dei dati personali dei passeggeri. Da più parti ci si è chiesto quali sarebbero state le conseguenze nel caso in cui un tale accordo non fosse stato raggiunto. Secondo alcuni operatori del settore nel caso di mancata stipulazione dell'accordo ogni linea aerea avrebbe dovuto decidere da sola come comportarsi, e, cioè, se continuare a fornire le informazioni richieste violando le norme europee, se non concederle, violando, così le norme degli Usa, o se evitare il problema, addirittura bloccando i voli verso gli Stati Uniti.

Nonostante le difficoltà incontrate un accordo è, però, stato raggiunto il 7 ottobre. Il 16 ottobre l'accordo è stato ratificato dai ministri degli esteri dei governi europei e suggellato definitivamente il 18 ottobre dalla presidenza dell'UE e dalla controparte americana.

Con tale intesa sarà più semplice per le agenzie americane ottenere delle informazioni sui dati personali dei passeggeri, senza, tuttavia, fornire

... Continua



Continua ...

loro un accesso elettronico automatico a tali dati. Gli Stati Uniti si sono, in particolare impegnati a fornire informazioni sulle modalità di utilizzazione dei dati, sui soggetti autorizzati a conservarli e sul periodo di conservazione dei dati stessi.

Secondo il vecchio protocollo le agenzie di sicurezza avevano accesso alle informazioni relative al nome, indirizzo, numero di telefono, carta di credito, mentre adesso per averle dovranno farne formale richiesta.

Dalle prime notizie relative al nuovo accordo, sembra, però, che il suo contenuto non sia di molto difforme rispetto al precedente, in quanto le norme relative alla protezione dei dati sono contenute in un testo a parte e non sembrano essere giuridicamente vincolanti per gli Usa, che si sono semplicemente impegnati a rispettarli secondo le regole della buona fede.

La nuova intesa rimarrà in vigore solo fino al luglio 2007, nel frattempo le due parti si sono impegnate a negoziare un accordo a lungo termine. L'Unione europea si impegna a trattare i dati personali così come richiesto dal DHS che accederà elettronicamente ai dati PNR provenienti dai sistemi di prenotazione dei vettori aerei sinché non sia stato attuato un sistema più efficace.

Il DHS da parte sua si impegna ad utilizzare i dati nel rispetto delle leggi Costituzionali Statunitensi senza nessuna discriminazione fondata sulla nazionalità.

L'accordo raggiunto è temporaneo e si auspica il raggiungimento di un accordo definitivo entro la data prevista (31 luglio 2007).

Durante la vigenza dell'accordo temporaneo è comunque prevista la possibilità di una sua sospensione mediante notifica per via diplomatica.

L'Unione europea ribadisce, comunque, che il DHS "assicuri un livello di protezione adeguato dei dati PNR trasferiti dall'Unione europea in relazione ai voli passeggeri nel trasporto aereo estero da o per gli Stati Uniti".

Secondo diverse fonti, dunque, l'accordo non sarebbe capace di fornire una protezione adeguata ai dati dei passeggeri pertanto prima della sua scadenza, sarebbe necessario negoziare un nuovo testo che offra maggiori garanzie, fra le quali, ad esempio, prevedere la possibilità, da parte del singolo passeggero, di ricorrere ad un giudice in caso di violazione dell'accordo. Sarebbe del resto auspicabile che il nuovo testo sia concordato con la partecipazione attiva dell'Europarlamento.

OSSERVATORIO LEGISLATIVO

a cura di Alessio Quaranta*

* Dirigente Enac - Direttore Ufficio di Presidenza.

ACCORDO TRA L'UNIONE EUROPEA E GLI STATI UNITI D'AMERICA SUL TRATTAMENTO E SUL TRASFERIMENTO DEI DATI DEL CODICE DI PRENOTAZIONE (PASSENGER NAME RECORD, PNR) DA PARTE DEI VETTORI AEREI AL DIPARTIMENTO DELLA SICUREZZA INTERNA DEGLI STATI UNITI (Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea n. 298 del 27/10/2006)

A seguito degli attacchi terroristici dell'11 settembre del 2001, nel novembre dello stesso anno gli Stati Uniti hanno adottato una normativa che obbligava i vettori aerei operanti sul territorio statunitense a fornire alla autorità doganali americane un accesso elettronico ai dati contenuti

nel loro sistema informatico di prenotazione, pena una serie di sanzioni alle compagnie aeree che non si fossero conformate alle nuove norme entro il 5 marzo 2003.

Si rammenta che le sanzioni previste andavano dalla irrogazione di ingenti multe pecuniarie fino alla sospensione delle autorizzazioni operative per i vettori ripetutamente inadempienti.

Pur riconoscendo l'importanza degli interessi da tutelare da parte americana, la Commissione europea aveva rilevato che tali disposizioni potevano contrastare con la legislazione comunitaria e con quella degli Stati membri in materia di tutela dei dati personali, avviando, pertanto, negoziati con le autorità statunitensi sfociati in un documento contenente determinati impegni assunti dal Dipartimento per la Sicurezza Interna USA (DHS), in vista dell'adozione da parte della Commissione stessa di una decisione sull'adeguatezza relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati.

Allo stesso tempo la Commissione aveva negoziato un accordo internazionale con gli Stati Uniti che doveva accompagnare la dichiarazione sull'adeguatezza e conteneva, tra l'altro, disposizioni che consentivano alle autorità americane di estrarre i dati PNR dai sistemi di prenotazione delle compagnie comunitarie, costringendole a trasmettere loro i dati PNR in un determinato formato, così assicurando un fondamento di diritto internazionale agli impegni assunti dal DHS.

Con questa premesse nel maggio del 2004 la Commissione europea, sentito il Consiglio ed il Parlamento che espresse, quest'ultimo, parere contrario all'intesa, adottò la decisione sull'adeguatezza 004/535/CE

... Continua



Continua ...

sulla base dell'art. 25, paragrafo 6) della direttiva 95/46/CE, a seguito della quale il Consiglio autorizzò la Presidenza di turno a firmare l'accordo concluso con gli Stati Uniti che, siglato il 28 maggio 2004, entrò in vigore nella medesima data. Il Parlamento europeo ha chiesto l'annullamento di entrambe le decisioni della Commissione e del Consiglio sostenendo, tra l'altro, che la scelta del fondamento giuridico era erronea.

La Corte di giustizia il 30 maggio del 2006 ha annullato la decisione sull'adeguatezza della Commissione del 14 maggio 2004, statuendo che non era di competenza della Commissione adottare tale decisione, in quanto il trasferimento di dati PNR al DHS costituisce un'operazione di trattamento di dati personali avente come oggetto la pubblica sicurezza e le attività degli Stati in materia di diritto penale, che ai sensi dell'articolo 3 della direttiva 95/46/CE (tutela dei dati personali), non rientra nel campo di applicazione della medesima e, di conseguenza, non poteva essere basata sull'articolo 95 del trattato; con le stesse motivazioni la Corte ha annullato anche la decisione del Consiglio, perché intimamente collegata con quella della Commissione.

Tutto ciò premesso, con decorrenza 30 settembre 2006 l'accordo concluso con gli Stati Uniti sul trasferimento dei dati PNR è stato denunciato.

Al fine di evitare il prodursi di un vuoto di regolamentazione potenzialmente dannoso per i vettori aerei comunitari, la Commissione europea, preso atto dell'impegno assunto dal Dipartimento della Sicurezza Interna volto a garantire un livello adeguato di protezione dei dati, ha ritenuto opportuno di conclu-

dere un nuovo accordo con gli Stati Uniti al fine di consentire al DHS di accedere elettronicamente ai dati PNR provenienti dai sistemi di prenotazione dei vettori aerei situati nel territorio degli Stati membri dell'Unione europea, finché non sia in vigore un soddisfacente sistema che consenta la trasmissione di tali dati da parte dei vettori aerei.

Il nuovo accordo concluso alla metà di ottobre 2006 scadrà il 31 luglio 2007, salvo che sia prorogato tramite consenso scritto di entrambe le parti.

DECRETO DEL MINISTERO DEI TRASPORTI DEL 6 OTTOBRE 2006 SUGLI ONERI DI SERVIZIO PUBBLICO PER LA TRATTA ALBENGA-ROMA E VICEVERSA

(Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 267 del 16 novembre 2006)

In data 25 novembre 2005 veniva pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana il decreto del Ministro dei trasporti sulla imposizione di oneri di servizio pubblico per il collegamento aereo Alberga/Roma.

Il decreto prevedeva una articolazione dei servizi in un minimo di due collegamenti giornalieri tra Alberga e Roma in andata e due in ritorno dal lunedì al venerdì per tutto l'anno, ridotti ad uno nel fine settimana, da effettuarsi con aeromobili a doppio motore turboelica o bireattore con capacità giornaliera minima da offrire non inferiore a 40 posti, sia in andata che in ritorno.

In considerazione del fatto che nessun vettore ha manifestato la propria disponibilità ad operare la tratta indicata senza compensazione, l'Enac ha provveduto a bandire un gara europea per l'affidamento in concessione del servizio onerato sulla base di un importo massimo di compensazione

pari ad 1.000.000,00 di euro, impegno finanziario deliberato nel corso della conferenza dei servizi svoltasi il 25 agosto 2005.

All'esito della gara è risultata aggiudicataria la compagnia Air One, che, per l'esercizio dei collegamenti aerei di cui sopra, aveva presentato una offerta economica pari a 946.000,00 euro annui comprensivi di IVA, con una riduzione del 5,4% sull'importo massimo di compensazione previsto, pari ad 1.000.000,00.

Tutto ciò premesso, a seguito della sottoscrizione della convenzione per l'esercizio dei servizi tra Enac ed Air One, gli oneri di servizio pubblico sulla rotta Alberga/Roma sono divenuti obbligatori con decorrenza 1° novembre 2006.

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RECANTE MODIFICA DEL REGOLAMENTO (CEE) N. 3922/91 DEL CONSIGLIO CONCERNENTE L'ARMONIZZAZIONE DI REGOLE TECNICHE E DI PROCEDURE AMMINISTRATIVE NEL SETTORE DELL'AVIAZIONE CIVILE

(COM(2006) 645 def. del 24 ottobre 2006)

La presente proposta della Commissione europea è volta a modificare il regolamento 3922/91 sulla armonizzazione di regole tecniche e procedure amministrative nel settore dell'aviazione civile, per renderlo conforme alla decisione del Consiglio 1999/468/CE del 28 giugno 1999, relativa alla modalità di esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione, così come modificata il 17 luglio scorso con decisione sempre del Consiglio 2006/512/CE.

... Continua



Continua ...

Infatti, la ultima decisione citata, la 2006/542/CE, ha introdotto una nuova modalità di esercizio delle competenze di esecuzione della Commissione, denominata procedura di regolamentazione con controllo, da adottarsi per le misure di portata generale destinate a modificare elementi non essenziali di un atto di base adottato secondo le modalità previste dall'articolo 251 del Trattato. Ciò anche sopprimendo alcuni di questi elementi ovvero completando l'atto con l'aggiunta di nuovi elementi, anch'essi non essenziali.

In particolare, la nuova procedura di regolamentazione va applicata quando occorre modificare, sopprimere o sostituire allegati dell'atto di base ovvero procedere al loro adattamento al progresso tecnico e scientifico; al contrario, continuerà ad essere utilizzata la procedura di regolamentazione normale nel caso in cui la Commissione provveda alla concessione ad un Stato membro di una deroga concernente l'applicazione delle disposizioni di un determinato atto di base o dei relativi allegati.

Inoltre, la proposta di regolamento in esame, in ottemperanza alla decisione 2006/512/CE sopra citata, prevede che nel caso in cui, per motivi di assoluta urgenza, non possano essere rispettati i termini normalmente previsti nell'ambito della nuova procedura di regolamentazione con controllo, la Commissione può applicare una procedura abbreviata che consente l'immediata applicazione delle misure conformi al parere del comitato competente, quando ciò sia necessario per mantenere un adeguato livello di sicurezza aerea.

Il regolamento dovrebbe essere approvato entro la fine del 2006.

DECISIONE DEL CONSIGLIO DEL 27 GIUGNO 2005 CONCERNENTE LA CONCLUSIONE DELL'ACCORDO TRA LA COMUNITÀ EUROPEA E LA REPUBBLICA DEL CILE SU ALCUNI ASPETTI RELATIVI AI SERVIZI AEREI
(Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea n. 300 del 31/10/2006)

DECISIONE DEL CONSIGLIO DEL 27 MARZO 2006 RELATIVA ALLA FIRMA E ALL'APPLICAZIONE PROVVISORIA DELL'ACCORDO TRA LA COMUNITÀ EUROPEA E IL CONSIGLIO DEI MINISTRI DELLA REPUBBLICA D'ALBANIA SU ALCUNI ASPETTI RELATIVI AI SERVIZI AEREI
(Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea n. 294 del 25/10/2006)

DECISIONE DEL CONSIGLIO DEL 17 LUGLIO 2006 RELATIVA ALLA FIRMA E ALL'APPLICAZIONE PROVVISORIA DELL'ACCORDO TRA LA COMUNITÀ EUROPEA E LA REPUBBLICA DELLE MALDIVE SU ALCUNI ASPETTI RELATIVI AI SERVIZI AEREI
(Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea n. 286 del 17/10/2006)

Continua l'intervento della Commissione europea volto ad avviare negoziati con i Paesi terzi diretti a sostituire alcune disposizioni degli accordi aerei bilaterali con un accordo comunitario. Tralasciando un puntuale approfondimento del contenuto di detti accordi, tutti di carattere analogo e già commentati nel corso del tempo in diverse occasioni su questa stessa rivista, ci si limita in questa sede a rammentare brevemente le disposizioni degli accordi bilaterali conclusi dagli Stati membri ed i Paesi terzi ritenute dalla Corte di giustizia in contrasto con la legislazione comunitaria, per le quali si è reso necessario un intervento correttivo della Commissione.

Si tratta, in particolare, delle norme relative alla designazione dei vettori, ai diritti relativi ai controlli regolamentari (sicurezza), alla tassazione del carburante per la navigazione aerea, alle tariffe di trasporto all'interno della Comunità europea.

Come nei casi precedenti, nell'ambito di questi negoziati non sono state affrontate le questioni relative ai diritti di traffico, non essendo intenzione della Commissione, almeno nella fase attuale, di accrescere il volume totale del traffico tra la Comunità ed il Paese terzo interessato né di compromettere l'equilibrio tra i vettori comunitari e quelli dei Paesi terzi.

DECISIONE DEL CONSIGLIO DEL 1° SETTEMBRE 2006 CONCERNENTE LA FIRMA, A NOME DELLA COMUNITÀ, DELL'ACCORDO DI COOPERAZIONE RELATIVO A UN SISTEMA GLOBALE DI NAVIGAZIONE SATELLITARE CIVILE (GNSS) TRA LA COMUNITÀ EUROPEA E I SUOI STATI MEMBRI, DA UNA PARTE, E LA REPUBBLICA DI COREA, DALL'ALTRA
(Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea n. 288 del 19/10/06)

In data 12 gennaio 2006, con riserva di successiva conclusione, la Commissione europea ha siglato un accordo con la Corea al fine di avviare un rapporto di cooperazione con questo Paese nell'ambito dello sviluppo del progetto comunitario di istituire un sistema globale di navigazione aerea satellitare civile (GNSS). L'obiettivo dell'accordo, quindi, è quello di incoraggiare, agevolare e migliorare la cooperazione tra le parti nel settore della navigazione satellitare civile al fine di realizzare il sistema denominato GNSS, sulla base di una serie di principi da applicare alla attività di interesse comune.

... Continua



Continua ...

Questi principi, di carattere generale, ma non per questo meno significativi, concernono il perseguimento delle attività di cooperazione informata al reciproco vantaggio basato su un equilibrio generale dei diritti e degli obblighi, nonché sullo scambio di informazioni che possono incidere sulle attività stesse.

Ulteriori principi contemplati nell'accordo riguardano la *partnership* nel programma Galileo, la libertà di fornire servizi di navigazione satellitare nei territori delle parti, la tutela dei diritti sulla proprietà intellettuale, il commercio senza restrizioni di prodotti GNSS nei territori dell'altra parte contraente.

Le attività di cooperazione nel settore della navigazione aerea satellitare previste dall'accordo sono le seguenti: spettro radio, ricerca e formazione scientifica, cooperazione industriale, sviluppo del commercio e del relativo mercato, norme di certificazione e misure di regolamentazione, potenziamenti, sicurezza, responsabilità e recupero dei costi. Dette attività, non esaustive, possono essere variate con decisione delle parti.

Particolare attenzione merita la cooperazione industriale incoraggiata e sostenuta dalle parti, anche attraverso la costituzione di *joint ventures*, la partecipazione coreana alle pertinenti associazioni industriali europee, nonché attraverso la speculare possibilità per le industrie europee di partecipare alle associazioni industriali di settore coreane, al fine di costruire il sistema Galileo e promuovere l'utilizzo e lo sviluppo delle applicazioni e dei servizi basati su tale sistema.

Quanto agli aspetti legati al finanziamento delle attività, ove non diversamente previsto, ciascuna delle parti sopporta le spese derivanti dall'esercizio delle rispettive competen-

ze ai sensi dell'accordo, definendo anche un regime di responsabilità nonché disposizioni in materia di recupero dei costi allo scopo di facilitare la prestazione dei servizi GNSS per usi civili.

L'accordo rimarrà in vigore per un periodo di cinque anni e spiegherà i suoi effetti anche successivamente a meno che non venga denunciato da una delle parti al termine del primo quinquennio ovvero in qualsiasi momento successivo mediante preavviso di almeno sei mesi notificato per iscritto all'altra parte.

DECISIONI N. 1/2006 DEL 18 OTTOBRE 2006, N. 2/2006 DEL 18 OTTOBRE 2006, N. 3/2006 DEL 27 OTTOBRE 2006 E N. 4/2006 DEL 27 OTTOBRE 2006 DEL COMITATO PER IL TRASPORTO AEREO COMUNITÀ/SVIZZERA RECANTI MODIFICHE DELL'ALLEGATO ALL'ACCORDO TRA LA COMUNITÀ EUROPEA E LA CONFEDERAZIONE SVIZZERA SUL TRASPORTO AEREO

(Pubblicate sulle Gazzette Ufficiali dell'Unione europea n. 298 del 27/10/06 e n. 318 del 17/11/06)

Con le quattro Decisioni del mese di ottobre 2006 si è voluto adeguare l'accordo tra la Comunità e la Svizzera sul trasporto aereo, al fine di estendere alla Confederazione elvetica l'applicazione delle nuove regolamentazioni comunitarie varate in questi ultimi anni in materia di aviazione civile.

In particolare, con la Decisione 1/2006 sono state recepite le norme relative alla responsabilità del vettore in caso di incidente (Reg. 889/2002 del 13 maggio 2002), alla assegnazione di bande orarie (Reg. 793/2004 del 21 aprile 2004), alla compensazione per negato imbarco (Reg. 261/2004 dell'11 febbraio 2004), alla segnalazione di taluni eventi nel settore dell'aviazione civi-

le (Direttiva 2003/42/CE del 13 giugno 2003), nonché una serie di disposizioni concernenti la sicurezza aerea intesa in termini di *security*. Con la Decisione 2/2006 si è provveduto, invece, alla estensione alla Confederazione elvetica di tutte quelle norme che a vario titolo costituiscono l'impalcatura del sistema di gestione del traffico aereo in Europa, cosiddetto "*cielo unico europeo*".

La Decisione 3/2006 riguarda l'applicazione di alcune norme sia di carattere tecnico che economico finanziario legate alla istituzione ed all'esercizio di competenze da parte dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA).

Con l'ultima Decisione a commento, la 4/2006, vengono estese altre norme contenute in Regolamenti tecnici emanati dalla Commissione sempre in applicazione di quanto stabilito dal Regolamento 1592/2002 del 15 luglio 2002 istitutivo dell'EASA. Si tratta soprattutto di regole di attuazione per la certificazione di aeronavigabilità di aziende, prodotti e personale nonché sugli aspetti legati al mantenimento dei requisiti di certificazione stessi.

DECRETO DEL MINISTERO DEI TRASPORTI DEL 28 SETTEMBRE 2006 SULLA IMPOSIZIONE DEGLI ONERI DI SERVIZIO PUBBLICO NELLE TRATTE AEREE PANTELLERIA-PALERMO E V.V., LAMPEDUSA-PALERMO E V.V. LAMPEDUSA-CATANIA E V.V., LAMPEDUSA-ROMA E V.V. E PANTELLERIA-ROMA E V.V.

(Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 239 del 13 ottobre 2006)

Sulla base di quanto previsto dall'articolo 4 del regolamento comunitario 2408/92, che disciplina l'accesso dei vettori della Comunità alla

... Continua



Continua ...

rotte intracomunitarie, è stato stabilito dal Governo italiano, in esito ad una complessa procedura che ha visto coinvolte tutte le Amministrazioni pubbliche interessate, di imporre oneri di servizio pubblico sulle tratte tra gli aeroporti di Pantelleria e Lampedusa verso gli scali di Palermo, Catania e Roma.

Tale decisione è stata adottata al fine di continuare a garantire il proseguimento dei collegamenti aerei con le isole maggiori della Sicilia, collegamenti che assicurano la continuità territoriale di una zona a bassa densità di traffico nel corso dell'intero anno solare.

Si tratta, in altri termini, di assicurare l'effettuazione di un collegamento di linea adeguato, regolare e continuativo che permetta di garantire la mobilità tra quell'area geografica e il resto del territorio, sia regionale che nazionale.

Per quanto concerne la definizione degli oneri, l'allegato al decreto prevede una articolazione alquanto complessa di frequenze e aeromobili da utilizzare, sia in funzione della tratta che della stagione di traffico di riferimento, con un numero diversificato di collegamenti aerei e di posti offerti le cui tariffe, a seconda della rotta, vanno da un minimo di 21 euro ad un massimo di 60 euro. Il vettore che accetta gli oneri si deve adoperare, inoltre, fatte salve le condizioni di sicurezza che possono determinare il rifiuto all'imbarco, affinché sugli aeromobili utilizzati sia agevolato il trasporto dei passeggeri diversamente abili ed a ridotta mobilità.

Nel caso in cui nessun vettore accetti detti oneri nel termine di trenta giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea della comunicazione della Commissione relativa alla imposizio-

ne l'ENAC procederà ad esperire una gara per l'assegnazione della rotta secondo le modalità previste dal precitato art. 4 del regolamento 2408/92.

Il decreto è in attesa di essere pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea.

REGOLAMENTO (CE) N. 1459/2006 DELLA COMMISSIONE DEL 28 SETTEMBRE 2006 SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 81, PARAGRAFO 3, DEL TRATTATO A TALUNE CATEGORIE DI ACCORDI E PRATICHE CONCORDATE CONCERNENTI LE CONSULTAZIONI SULLE TARIFFE PER I PASSEGGERI NELL'AMBITO DEI SERVIZI AEREI DI LINEA E SULLA ASSEGNAZIONE DI BANDE ORARIE NEGLI AEROPORTI

(Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea n. L 272 del 3/10/2006)

A norma del Regolamento 3976/87 la Commissione europea è autorizzata ad applicare l'articolo 81 del Trattato a talune categorie di accordi, decisioni o pratiche concordate che riguardano, direttamente o indirettamente, la normativa in materia di servizi aerei sia all'interno della Comunità che verso Paesi terzi. Questi accordi tra vettori, che riguardano essenzialmente le consultazioni tariffarie per il trasporto passeggeri, la ripartizione delle bande orarie ed il coordinamento degli orari dei voli negli aeroporti, sono certamente suscettibili di determinare restrizioni della concorrenza anche incidendo sugli scambi tra i Paesi membri.

Pur tuttavia, in considerazione del fatto che detti accordi possono garantire dei vantaggi sia per gli utenti del trasporto aereo che per i vettori, la Commissione europea, con regolamento 1617/93 del 25 giugno 2003, stabiliva di esentare dalla applicazione dell'articolo 81 quegli

accordi, decisioni e pratiche concordate poco sopra richiamate.

A distanza di un anno, nel giugno del 2004, veniva avviata una consultazione sulla revisione del regolamento 1617/93 per determinare se fosse opportuno abbandonare l'esenzione garantita, ovvero mantenerla nella forma originaria o estenderne il campo di applicazione.

Alla luce degli esiti della consultazione e del sistema di esenzione direttamente applicabile introdotto dal regolamento 1/2003 della Commissione, secondo il quale le imprese e le associazioni devono valutare autonomamente la compatibilità con l'articolo 81 degli accordi, delle pratiche concordate e delle decisioni cui aderiscono, senza che occorra una previa decisione della Commissione in tal senso, non vi sono più ragioni per continuare a dichiarare con regolamento la inapplicabilità dell'art. 81 alle consultazioni concernenti l'assegnazione delle bande orarie e gli accordi relativi al coordinamento degli orari dei voli ovvero le tariffe per il trasporto passeggeri e relativi bagagli sui voli di linea.

Tuttavia, poiché è sembrato opportuno concedere alle industrie del trasporto aereo il tempo necessario per adeguarsi alla nuova situazione e per valutare in prima persona se gli accordi e le pratiche cui aderiscono siano compatibili con l'articolo 81 del Trattato, è stato varato il presente Regolamento di esenzione per categoria valido per un periodo transitorio.

In pratica il regime tariffario preferenziale per le rotte all'interno dell'Unione europea, compreso anche lo Spazio Economico Europeo, che finora ha consentito ai vettori di accordarsi in merito alle tariffe sui servizi aerei di linea e sull'assegnazione delle bande orarie e sul coordinamento degli orari, continuerà ad

... Continua



Continua ...

operare fino al 31 dicembre 2006, venendo meno dal 1° gennaio 2007. Unica eccezione riguarda le pratiche concordate relative ai voli verso gli Stati Uniti e l'Australia e quelle concernenti i collegamenti con gli altri Paesi terzi: nel primo caso l'esenzione scadrà il 30 giugno 2007, nel secondo alla fine di ottobre dello stesso anno.

Il Regolamento, che è entrato in vigore venti giorni dopo la sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, si applica con effetto retroattivo anche a quegli accordi, decisioni e pratiche concordate esistenti alla data della sua entrata in vigore.

REGOLAMENTO (CE) N. 1546/2006 DELLA COMMISSIONE DEL 4 OTTOBRE 2006 RECANTE MODIFICA DEL REGOLAMENTO (CE) N. 622/2003 DELLA COMMISSIONE CHE STABILISCE TALUNE MISURE DI APPLICAZIONE DELLE NORME DI BASE COMUNI SULLA SICUREZZA DELL'AVIAZIONE

(Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea n. 286 del 17/10/2006)

Continua la capillare azione di intervento della Commissione europea in materia di sicurezza dell'aviazione, intesa in termini di *security*.

Con il regolamento in esame, in risposta alla nuova minaccia terroristica costituita dagli esplosivi in forma liquida, sono state adottate nuove regole di sicurezza che limitano la quantità di sostanze liquide che possono essere portate attraverso ed oltre i punti di controllo di sicurezza aeroportuale dai passeggeri in partenza da un aeroporto della Comunità qualunque sia la loro destinazione, compresi, quindi, anche i voli nazionali. In altri termini, ferma restando la possibilità di inserire senza limitazio-

ni liquidi nel bagaglio da stiva, i passeggeri saranno controllati ai varchi di sicurezza per verificare che, oltre agli articoli già proibiti dalla vigente normativa, non abbiano nel proprio bagaglio a mano anche sostanze liquide, se non in minima quantità. Le nuove regole non pongono alcun limite, invece, alla sostanze liquide che possono essere acquistate presso i negozi situati nelle aree poste oltre i punti di controllo (cosiddette "aree sterili") o a bordo degli aeromobili utilizzati dalle compagnie aeree comunitarie.

In base al nuovo Regolamento, quindi, è consentito portare a bordo, nel bagaglio a mano, solo una piccola quantità di liquidi, in recipienti ciascuno di capacità massima di 100 millilitri o di misura equivalente (100 grammi), che dovranno essere inseriti in sacchetti di plastica trasparente e richiudibili, di capienza massima di un litro oppure di dimensioni, ad esempio, di circa 18 cm x 20 cm. Questi sacchetti dovranno essere presentati al controllo separatamente dal resto del bagaglio a mano e per ogni passeggero sarà consentita solo una busta.

Nel bagaglio a mano, al di fuori della suddetta busta richiudibile, e se possibile limitatamente alla quantità necessaria per il viaggio, si potrà continuare a trasportare medicinali e prodotti dietetici come alimenti per bambini, per i quali potrebbe essere necessario fornire prova dell'effettiva necessità.

Il Regolamento si applica dal 6 novembre 2006 in tutti gli aeroporti dell'Unione europea nonché in Norvegia, Islanda e Svizzera.

REGOLAMENTO (CE) N. 1448/2006 DELLA COMMISSIONE DEL 29 SETTEMBRE 2006 RECANTE MODIFICA DEL REGOLAMENTO (CE) N. 622/2003 CHE STABILISCE

SCE TALUNE MISURE DI APPLICAZIONE DELLE NORME DI BASE COMUNI SULLA SICUREZZA DELL'AVIAZIONE

(Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea n. 271 del 30 settembre 2006)

In base al Regolamento 2320/2002 del Parlamento e del Consiglio del 16 dicembre 2002, che istituisce le regole comuni nel settore della sicurezza dell'aviazione civile, la Commissione è tenuta ad adottare misure di attuazione delle norme di base individuate nel citato Regolamento valide per tutto il territorio comunitario; in tal senso, nel 2003, con Regolamento della Commissione n. 622/2003 del 4 aprile 2003, già commentato per questa Rivista nel numero 2/2003, sono state stabilite alcune misure applicative.

Con il regolamento in esame la Commissione introduce alcune modifiche che precisano ulteriormente le norme di base comuni.

In particolare, vanno definiti i requisiti di prestazione delle apparecchiature di rilevamento di esplosivi (Esplosive Detection System - EDS), ferma restando la revisione periodica biennale di detti requisiti per verificare che siano ancora corrispondenti all'evoluzione tecnica, tenuto conto delle prestazioni, dei costi e della disponibilità di apparecchiature sul mercato.

In effetti, i requisiti di prestazione applicabili alle apparecchiature EDS ed i requisiti relativi alla qualità delle immagini devono essere i primi ad essere presi in considerazione nella prospettiva di una piena armonizzazione delle specifiche tecniche di dette apparecchiature.

Secondo quanto previsto dal regolamento 2320/2002, al fine di prevenire gli atti illeciti le misure stabilite nell'allegato sono segrete e non devono essere pubblicate, così come tutte le successive modificazioni.



RASSEGNA GIURISPRUDENZIALE

a cura di Pietro Nisi

ROTTE AEREE VERSO LA SARDEGNA: IL TAR CONFERMA IL DIVIETO PER ALITALIA
(Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione terza, sentenza n. 11612/2006)

Con sentenza depositata lo scorso due novembre, i Giudici della terza sezione del TAR del Lazio hanno respinto il ricorso presentato da Alitalia contro il provvedimento dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, che aveva disposto l'interruzione del servizio prestato dalla compagnia di bandiera, con particolare riferimento ai voli in continuità territoriale verso la Sardegna.

La nota dell'ENAC del 27 aprile 2006, infatti, escludeva la compagnia dai voli suindicati, avendo la stessa presentato in ritardo la necessaria domanda di accettazione degli oneri di servizio pubblico tassativamente imposti per lo svolgimento del trasporto lungo le rotte Cagliari - Roma e Cagliari - Milano.

La pronuncia *de quo* interviene nel contesto di una complessa querelle giudiziaria che ha investito l'argomento. L'11 maggio scorso, infatti, il Tar aveva sospeso il decreto che disponeva l'esclusione della compagnia di bandiera dai voli da e per la Sardegna; decisione ribaltata tuttavia, dallo stesso Consiglio di Stato con l'ordinanza n. 2555 del 23 maggio 2006. Con la pronuncia in commento, quindi, i Giudici amministrativi hanno ritenuto infondato il ricorso presentato da Alitalia ribadendo le ragioni sottese alla perentorietà del termine fissato per la presentazione della accettazione degli oneri di servizio pubblico. L'indicata prescrizione temporale (trenta giorni

dalla pubblicazione, sulla GUCE, della comunicazione dell'imposizione di oneri) infatti, pur non risultante dal testo letterale delle disposizioni comunitarie e nazionali è ricavabile, ad avviso dei Giudici, dalla funzione allo stesso affidata, ovvero quella di consentire l'effettiva quantificazione, ad una data certa, degli aventi titolo a gestire le rotte onerate da servizio pubblico. Esigenza, quest'ultima, che implica la necessità di uno sbarramento temporale netto e sufficientemente anticipato, anche al fine di consentire ai vettori assegnatari l'espletamento di tutti gli incumbenti organizzativi e funzionali all'inizio della gestione del servizio.

A questo deve aggiungersi l'applicazione di un principio costantemente seguito dai Giudici amministrativi. Infatti, nel caso in cui manchi una specifica disposizione che espressamente individui la natura, sollecitatoria o decadenziale, di un termine, *questo deve essere qualificato perentorio se dal suo inutile decorso consegue la perdita della possibilità di azione da parte del soggetto a favore del quale quel termine era stato previsto.*

Nel caso specifico, la perdita indicata può desumersi implicitamente dallo stesso Regolamento CEE n. 2408 del 1992. L'art. 4, primo comma, infatti, espressamente prevede la possibilità per ENAC di bandire una gara pubblica, nel caso in cui nessun vettore accetti gli oneri di sicurezza. Appare conseguentemente evidente, la necessità di individuare un *dies a quo* certo al decorrere del quale sorge in capo a detto Ente il potere di attivarsi per iniziare la procedura ad evidenza pubblica, termine che non può che coincidere con il giorno successivo a quello stabilito, *ope legis*, per l'accettazione degli oneri.

Del resto, come opportunamente

precisato dal Tribunale Amministrativo, è proprio la *ratio* sottesa alla natura decadenziale del termine a giustificare la legittimità, perché risponde sia all'interesse dei privati a limitare, nel pieno rispetto delle regole di mercato, la platea di concorrenti che a quello pubblico alla corretta scansione temporale della procedura di assegnazione delle rotte. Il ricorso di Alitalia è stato pertanto respinto con conseguente reiezione anche dell'istanza di risarcimento danni presentata dalla compagnia di bandiera.

È opportuno tuttavia precisare che l'Alitalia ha comunque siglato un accordo di *code-sharing* con la compagnia Meridiana, per operare assieme sui voli da Roma per Cagliari e viceversa.

Indipendentemente dagli esiti della indicata vicenda giudiziaria, quindi, ai passeggeri sono comunque assicurati i suindicati collegamenti.

GIURISDIZIONE E CRITERI DI COLLEGAMENTO NEL TRASPORTO AEREO INTERNAZIONALE

(Corte di Cassazione, Sezioni Unite civili, sentenza del 14.06.2006 n. 13689)

La Suprema Corte, con la sentenza in commento, ha ribadito il principio stabilito dall'art. 28 della Convenzione di Varsavia del 12 ottobre 1929 (ratificata e resa esecutiva in Italia con la Legge n. 8541 del 1932), co-

... Continua





Continua ...

me integrata dal protocollo dell'Aja del 28 settembre 1955 (ratificato con la Legge n. 1832 del 1982) e relativo alla giurisdizione civile in materia di trasporto aereo internazionale. La Corte, in particolare, ha ritenuto applicabili *ratione temporis*, le suindicate disposizioni al caso di specie, nonostante la successiva stipulazione della "Convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale", firmata a Montreal il 28 maggio 1999, (che regola la giurisdizione all'art. 33), in quanto quest'ultima è stata ratificata in Italia solo con la Legge 10 gennaio 2004, n. 12.

Nel merito dei principi disciplinanti la giurisdizione ed esaminati dalla Corte, ai sensi dell'art. 28 della Convenzione di Varsavia che, si precisa, non ha avuto traduzione ufficiale in italiano, "*L'action en responsabilité devra être portée, au choix du demandeur, dans le territoire d'une des hautes parties contractantes, soit devant le tribunal du domicile du transporteur, du siège principal de son exploitation ou du lieu où il possède un établissement par le soin duquel le contrat a été conclu, soit devant le tribunal du lieu de destination. La procédure sera réglée par la loi du tribunal saisi*".

Alla luce della indicata disposizione, quindi, sussistono tre distinti criteri di collegamento della giurisdizione, che rientrano nella scelta dell'attore: il primo è il domicilio del vettore (transporteur); il terzo criterio di collegamento è costituito dal luogo di destinazione; Il secondo criterio di collegamento della giurisdizione a sua volta si distingue in due sottocriteri: la sede principale dell'attività imprenditoriale del vettore e, la sede in cui il vettore possiede "*un établissement par le soin duquel le contrat a été conclu*".

Con particolare riferimento a quest'ultimo criterio di collegamento, la Corte osserva che non può trattarsi semplicemente del luogo in cui il contratto è stato concluso, poichè la norma richiede che il vettore abbia in quel luogo uno "*stabilimento*", ed in questo senso è anche uniforme la giurisprudenza internazionale che si è interessata della questione.

Tuttavia, da questo punto di vista, i Giudici precisano che non è necessario che lo stabilimento (inteso nell'ampia accezione di struttura operativa) abbia poi provveduto attraverso la propria organizzazione interna alla stipula del contratto di trasporto.

Infatti, la norma in questione non richiede che il vettore abbia uno stabilimento, "*qui*" ha concluso il contratto o "*par lequel*" è stato concluso il contratto, ma "*par le soin duquel*" è cioè "*a cura del quale*" il contratto è stato concluso.

In altri termini non è richiesto che lo stabilimento abbia concluso il contratto direttamente attraverso la propria struttura interna, ma è sufficiente che si sia intromesso in tale conclusione del contratto, sia pure avvalendosi di un'organizzazione esterna a lui legata contrattualmente.

In questo senso, precisa la suprema Corte, costituisce valido criterio di collegamento, ai fini della giurisdizione, anche il luogo in cui il vettore abbia uno stabilimento, che, sia pure avvalendosi dell'opera di soggetti estranei ad esso, quale può essere un agente di viaggi, abbia concluso il contratto di trasporto, purchè l'attività di tale agente faccia pur sempre capo a tale stabilimento e non ad altra sede del vettore o addirittura ad altri soggetti.

Continua dalla prima pagina

(Proposte per conseguire gli obiettivi di Kyoto nei trasporti italiani)

transport is encouraged as a valid option in respect of the environment, such as the intermodal transportation.

Tre filoni di intervento e dieci azioni concrete, sono state lanciate dal WWF Italia e fatte proprie da ambientalisti, ricercatori, esperti e rappresentanti delle aziende del settore della logistica per governare la mobilità nella città diffusa, nella grande megalopoli padana (il 78% della popolazione si concentra in aree urbane e suburbane) del Nord Italia, che in 10 anni ha visto il raddoppio dei km percorsi da ogni abitante del Settentrione (nel 1980 ogni singolo residente percorreva in media circa 8.500 km l'anno, che nel 2000 sono diventati 16.000).

Il WWF Italia ha presentato a Milano il 24 febbraio 2005 il **Dossier "Metropoli tranquille: una politica dei trasporti ragionevole per il Nord Italia"** (elaborato dall'ingegner Andrea Debernardi per il WWF Italia), in occasione di un convegno che è stato realizzato in collaborazione con ItaliaMondo, rivista specializzata in logistica e intermodalità.

In quella occasione è stata lanciata anche la **Carta d'intenti "Dieci passi per conseguire gli obiettivi di Kyoto nei trasporti italiani"** il WWF Italia in cui si sono volute indicare soluzioni per ottenere benefici per l'ambiente, nel rispetto degli obiettivi del Protocollo di Kyoto (- 6,5% delle emissioni di gas serra), per una migliore vivibilità delle aree urbane che ne governi nel contempo l'espansione verso le aree pedemontane e nelle aree vallive marginali, attraverso interventi prioritari sul traffico e sulle infrastrutture al servizio della mobilità a corto e medio raggio.

La carta d'intenti ha avuto decine di adesioni di esperti di settore o di per-

... Continua



Continua ...

sone sensibili a questi temi, tra cui si segnalano quelle di Vittorio Emiliani (giornalista), Paolo Hutter (giornalista), Anna Moretti (Politecnico di Milano), Marco Ponti (Politecnico di Milano), Domenico Netti (presidente ALLOG (Associazione italiana delle aziende e degli operatori della logistica), Marco Spinedi (Italmondo srl), Pietro Spirito (amministratore delegato di Omnia-logistica), Angelo Tartaglia (Politecnico di Torino), Erasmo Venosi (coordinatore del comitato scientifico dei Comuni veneti contro l'AV), Guido Viale (economista ambientale).

1. Il dossier

1.1 Territorio e mobilità nella megalopoli padana

La grande megalopoli padana, fotografata nel dossier curato per il WWF Italia dall'ingegner Debernardi, è costituita da sistemi urbani regionali, da una città diffusa in cui si concentra il 78% della popolazione del Nord Italia (quasi 20 milioni di abitanti, sui 25,3 milioni complessivi) su circa $\frac{1}{3}$ della superficie (circa 30.000 kmq), con una densità media di 650 ab/km ed include: il Piemonte centrale intorno a Torino, l'area metropolitana milanese e il pedemonte lombardo, l'area veronese e il fondovalle dell'Adige tra Trento e Bolzano, l'area centrale veneta (intorno a Vicenza, Padova, Venezia-Mestre e Treviso) l'area triestina e udinese, l'intero asse della via Emilia da Piacenza a Rimini, il litorale ligure. In ambiti urbani in senso stretto (4.000 kmq, pari al 3% della superficie totale del Nord Italia) risiedono 8,8 milioni di abitanti (erano 6,2 nel 1951); nell'ambito sub-urbano (26.000 kmq, pari al 22% della superficie totale) 10,9 milioni di abitanti (nel 1951 erano 7,8); nell'ambito extraurbano (pari a 86.000 kmq), 5,6 milioni di abitanti (nel 1951 erano 6,9).

In 20 anni nel Nord Italia, come abbiamo visto, la mobilità ha subito una crescita impetuosa (ogni singolo residente è passato da 8.500 km in media l'anno del 1980 ai 16.000 del 2000) e la lun-

ghezza media degli spostamenti, pur essendo raddoppiata (da 10 a 20 km in 20 anni), si svolge, come si vede, in assoluta prevalenza sulle distanze a medio e corto raggio. Gli spostamenti risultano più lunghi della media in molte province influenzate dal pendolarismo sui grandi poli urbani (come Vercelli, Alessandria e Cremona), così come in quelle integrate in sistemi multipolari a grande scala (le città emiliane da Piacenza a Bologna) e sono relativamente più brevi della media in province a dominanza rurale multipolare (come, ad esempio, Cuneo, Rovigo, Sondrio e Belluno).

Tra il 1980 e il 2000 il tasso medio di motorizzazione dell'Italia settentrionale è cresciuto di oltre il 50%, passando da 380 a 585 autovetture/1000 abitanti. L'incremento è stato più o meno consistente in tutte le province, anche se è risultato generalmente maggiore nel Nord-Est, che durante questo periodo ha sostanzialmente colmato il divario che lo separava dal Nord-Ovest. Ciò nonostante i valori massimi di motorizzazione continuano a manifestarsi in province quali Aosta, Torino, Milano, Modena, Bologna.

Se si raffronta il parametro di dotazione espresso in km di strade per kmq di superficie a scala provinciale e all'orizzonte del 1990 si osserva che i maggiori livelli di dotazione si registrano essenzialmente in province che ospitano un grande centro urbano, quali in particolare Milano, Genova, Torino, Trieste; ovvero in aree comunque interessate da livelli di urbanizzazione elevati (Varese, Como, Veneto centrale, riviera ligure). Per converso, i maggiori tassi di crescita del valore aggiunto si manifestano soprattutto in province periferiche e scarsamente urbanizzate, quali Sondrio, Bolzano, Belluno e Cuneo. Il che conferma il fatto che non c'è una automatica corrispondenza tra maggiore dotazione infrastrutturale e maggiore sviluppo economico.

1.2 Traffico e infrastrutture

Il dossier passa, poi, ad analizzare le varie modalità di trasporto. Il traffico su gomma nel Nord Italia in 20 anni è au-

mentato per quanto riguarda la componente autostradale del 41%, mentre quella stradale tra il 1980 e il 1990 è cresciuta del 4,1% annuo e tra il 1990 e il 2000 del 3,5%; il traffico pesante è aumentato su tutta la rete del 4% annuo, mentre quello leggero ad un ritmo del 3,3%. Il traffico aereo nei 21 scali del sistema aeroportuale del Nord Italia hanno visto dal 1980 un incremento del 128% dei traffici, con un tasso medio annuo di crescita dell'8,6%. Il traffico marittimo nei 6 porti principali del Nord Italia (da ovest ad est: Savona-Vado, Genova, La Spezia, Ravenna, Venezia, Trieste) ha visto un aumento delle navi arrivate e partite tra il 1981 e il 1998 del 10% e per le merci, nello stesso periodo, del 16% (+ 1,9% annuo nel periodo 1990-1998). Il traffico ferroviario tra il 1980 e il 1999 è cresciuto nelle otto Regioni del Nord Italia di solo il 13%.

Sulla dotazione di infrastrutture abbiamo conferme e sorprese. La rete stradale del Nord Italia (strade e autostrade), smentendo i luoghi comuni, è passata dai circa 140.000 km del 1981 ai 175.000 km del 1999, con un incremento del 25% in circa 20 anni (sulla rete autostradale l'intenso programma di terze e quarte corsie ha portato ad un incremento della rete dai 12.100 km del 1980 ai 15.000 del 2000 pari a un +24% in 20 anni). La rete ferroviaria ha visto quadruplicamenti di accesso ai nodi urbani (come ad esempio Milano-Melegnano o Torino-Trofarello) e limitati prolungamenti di linea (per esempio il raccordo ferroviario per Malpensa e la tratta occidentale del Passante ferroviario di Milano); in termini statistici, tali potenziamenti sono stati compensati dalla chiusura di diversi "rami secchi", cosicché l'estensione della rete ha complessivamente subito una leggera diminuzione: -2% tra il 1981 e il 1997. Per gli aeroporti i flussi sono ben lontani da raggiungere la capacità teorica del sistema che, limitandosi agli 11 scali principali (Torino-Caselle, Genova-Sestri, Milano-Malpensa, Bergamo-Orio al Serio, Brescia-Montichiari, Verona-Villafranca,

... Continua



Continua ...

Venezia-Tessera, Treviso-Sant'Angelo, Trieste-Ronchi dei Legionari, Bologna-Borgo Panigale, Rimini-Miramare), è stimata in circa 200 milioni di passeggeri l'anno. In tutti gli aeroporti con la sola eccezione di Malpensa e Linate il rapporto flusso/capacità si mantiene al di sotto del 40% per quanto concerne i movimenti di aeromobili.

1.3 L'incidentalità e l'impatto ambientale

Nel Nord Italia si riscontra una grave situazione in termini di incidentalità stradale: nei circa 1,8 milioni di incidenti stradali che si sono verificati tra il 1980 e il 1999 sono state coinvolte 2,5 milioni di persone (il 10% circa della popolazione residente), quasi 80.000 hanno perso la vita e il numero dei feriti è cresciuto dai 100.000 ai 180.000 l'anno. Per quanto riguarda il comparto ambientale, c'è da segnalare che: i consumi energetici nel settore dei trasporti sono saliti del 19,8% in 8 anni (rilevazioni ENEA 1990-1998); l'inquinamento atmosferico ha visto un aumento delle emissioni di CO₂ del 71% tra il 1980 e il 2000, e delle polveri sottili (PM), con un aumento che tra il 1980 e il 1990 è stato del 37% e tra il 1990 e il 2000 del 9%. Negli ultimi 10 anni sono calate, invece, le emissioni di monossido di carbonio (-20% circa), composti organici volatili (-25%) e ossidi di azoto (-19%).

2. La carta d'intenti

Da queste analisi e considerazioni sono discese le dieci linee di intervento proposte nella Carta d'intenti.

Nel *dossier*, che abbiamo appena descritto nei suoi contenuti salienti, ci si ripromette, nel perseguimento del riequilibrio modale e nel rispetto degli obiettivi di Kyoto, che per il comparto passeggeri si passi: da un incremento tendenziale della mobilità privata su gomma che si attesta su un + 70%, a un programmato + 42%; da un + 36% tendenziale nel trasporto pubblico a un + 150% pro-

grammato; da un +113% tendenziale nel trasporto aereo, a un + 69% programmato. Nel comparto merci si passi: da un +63% tendenziale nel trasporto su gomma a un + 37% programmato: da un +43% tendenziale previsto per le ferrovie, ad un programmato + 115%; da un + 104% del trasporto su nave a un +122% programmato.

Per conseguire questi risultati nella Carta d'intenti sono individuati tre filoni di intervento e dieci proposte:

I) incentivare ed orientare le "tecnologie pulite". 1) la ripresa del Programma Nazionale Strategico Veicoli contenuto nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) del 2001 con incentivi non solo ai motori a metano e a quelli ibridi, ma alle innovazioni tecnologiche che consentano la sostituzione modulare dei motori; 2) orientare le tecnologie attuali verso usi più efficienti degli autoveicoli, diminuendo le tendenze all'aumento delle cilindrata degli autoveicoli privati e favorendo l'introduzione di veicoli più piccoli leggeri.

II) riorganizzare radicalmente l'offerta di trasporto. 3) si deve puntare alla costituzione di un sistema integrato basato su una robusta armatura di servizi ferroviari regionali e di media percorrenza affiancata da una capillare rete di servizi automobilistici suburbani al servizio della *città diffusa*; 4) bisogna ripensare e innovare l'assetto dei servizi logistici, in funzione, soprattutto, della distribuzione urbana delle merci; 5) si devono potenziare i nodi di interscambio (porti/stazioni/aeroporti, terminal intermodali) che spesso costituiscono i veri *colli di bottiglia* del sistema dei trasporti; 6) si deve potenziare la rete ferroviaria esistente, integrando il trasporto dei passeggeri e delle merci, intervenendo prioritariamente sui grandi nodi metropolitani e puntare più sull'Alta Capacità merci della rete esistente che sulla realizzazione di nuove linee ad Alta Velocità passeggeri; 7) si deve intervenire sulla rete stradale esistente con politiche di regolazione adeguate (*park e road pricing*), incentivando la penetrazione del-

le tecnologie (ITS-Intelligent Transport System) e prevedere interventi mirati di potenziamento delle strade esistenti, che servano per la mobilità a corto e medio raggio e non incentivino l'uso del mezzo privato sulle lunghe distanze.

III) "raffreddare" la domanda. 8) bisogna favorire lo sviluppo di *oggetti multimodali* che focalizzino la propria attività sull'accesso ai servizi, piuttosto che sui chilometri percorsi, 9) nel trasporto passeggeri devono essere favoriti gli operatori capaci di vendere spostamenti, integrando più mezzi di trasporto; 10) si deve rilanciare e ri-orientare la pianificazione territoriale pubblica in modo che le scelte che riguardano la mobilità siano ricomprese sin dall'inizio nella strategie degli interventi (localizzando i grandi attrattori di traffico presso i principali nodi intermodali) che favoriscano anche la *mobilità dolce* (ciclistica, pedonale).

3. Interventi per migliorare la mobilità

In questo quadro analitico e propositivo, per migliorare la mobilità nel rispetto del Protocollo di Kyoto, bisogna puntare, prioritariamente, nel Nord Italia (l'area più dinamica dal punto di vista economico e sociale del Paese) su alcune azioni specifiche, tra le molte che vengono descritte nel Dossier:

Trasporto ferroviario

Si deve privilegiare *il miglioramento dei servizi ferroviari* sulle relazioni di media percorrenza. E' questo un obiettivo, che si deve sposare con le logiche di sincronizzazione e cadenzamento del servizio: ad esempio, è assolutamente necessaria la formazione di una *rete di servizi inter-city* frequenti e veloci capaci di servire la maggior parte dei centri urbani medio-grandi (inclusi quelli oggi mal serviti come Bergamo, Reggio Emilia, Modena, Ravenna ecc.), attraverso coincidenze sistematiche nella grandi stazioni metropolitane (Torino, Mila-

... Continua



Continua ...

no, Verona, Padova-Venezia, Genova, Bologna). Inoltre, è necessario potenziare i *servizi regionali* che si dipartono dalle grandi stazioni metropolitane e costruire una *robusta rete di servizi di rango intermedio* (diretti o interregionali).

Trasporto stradale

Si propone, ad esempio, una diversa gestione della rete autostradale, basata sulla *distinzione tra le tratte che mantengono un orientamento primario al supporto della mobilità di medio-lunga percorrenza e quelle che, invece, sono a sostegno di una mobilità di tipo metropolitana*. In contesti dove la capacità stradale è destinata ad essere strutturalmente scarsa (poli di Torino, Milano-Varese-Como-Lecco-Bergamo, Vicenza-Padova-Venezia-Treviso, Savona-Genova-Sestri-Levante e Modena-Bologna) si può far leva sulle tecniche di controllo telematico applicate in molti Paesi, che consentono di superare il tradizionale dualismo tra autostrade "aperte" e "chiuse".

Trasporto pubblico

Si deve tendere a relativizzare l'intervento generalizzato con strutture pesanti quali quelle delle *nuove linee metropolitane* che sembrano capaci di attrarre livelli di domanda sufficienti soltanto su alcune direttrici interne alla città di Milano (essendo dubbio che ciò possa avvenire per città come Genova e Torino), mentre in città più piccole come Bologna, Brescia, o addirittura Modena e Monza questa scelta, più che da esigenze tecnico-economiche, sembra dettata

da fattori di "prestigio". Per la taglia media di gran parte delle città del Nord Italia la scelta migliore appare la *tecnologia tranviaria*, che è stata perseguita (come in molti Paesi dell'Europa centrale e settentrionale) nei principali poli urbani del Nord-Est come Bologna, Padova, Verona e Venezia (Mestre), ma anche in aree metropolitane di dimensione più ridotta, quali Bergamo, Como e Udine. Inoltre, bisogna prevedere di *potenziare e proteggere le sedi e le corsie* per il trasporto su gomma.

Mobilità ciclopedonale

Di grande interesse è la *costituzione di collegamenti suburbani e anche extraurbani*, almeno limitatamente ai contesti densi della città diffusa, in particolare tenendo conto che la bicicletta, nelle ridotte distanze medie, può rappresentare un'alternativa all'uso dell'auto, come dimostrano le esperienze consolidate nei Paesi Bassi o in Danimarca.

Trasporto aereo

Si deve prioritariamente: a) considerata l'ampia capacità residua dei 6 principali aeroporti di livello regionale (Torino, Genova, Verona, Venezia, Trieste, Bologna), scoraggiare le numerose iniziative localistiche per la realizzazione di nuovi scali regionali; b) garantire l'integrazione tra servizi aerei a lungo raggio e servizi ferroviari (od automobilistici) di breve e medio raggio a partire dall'aeroporto di Milano-Malpensa (per il suo ruolo essenziale di *gateway* per l'Italia settentrionale); c) favorire l'accessibilità ferroviaria, che deve essere potenziata anche sugli altri scali di livello regionale (con la realizzazione di nuove stazioni o al più brevi tratte per passanti in varian-

te per servire gli aeroporti di Genova, Bergamo, Venezia, Trieste e Bologna).

Navigazione

Non c'è bisogno di interventi proporzionali di adeguamento delle *infrastrutture portuali*, vi-

sti i consistenti margini di capacità che caratterizzano i diversi principali porti del Nord Italia (Savona-Vado, Genova-Voltri, Ancona e Trieste). Si deve sviluppare un *efficiente trasporto marittimo a breve e medio raggio* che richiede, come più volte ribadito dall'Unione Europea, una certa selezione e specializzazione dei porti. Nel contempo, al fine di evitare squilibri anche nell'instradamento via terra si deve perseguire un relativo equilibrio tra i sistemi portuali del Mar Ligure e dell'Alto Adriatico. Infine, si chiede una forte regia pubblica per: a) una migliore articolazione dei servizi di trasporto sul lato mare (rinfuse, container, traghetti, Ro-Ro) che sul lato terra (condotte, ferrovia, strada); b) nella definizione delle priorità di intervento; c) nel miglioramento delle prestazioni ambientali del settore della navigazione marittima.

OSSERVATORIO LEGISLATIVO

a cura di Annalisa Pracucci

REGOLAMENTO (CE) n. 1419/2006 DEL CONSIGLIO DEL 25 SETTEMBRE 2006 CHE ABROGA IL REGOLAMENTO (CE) N. 4056/86, CHE DETERMINA LE MODALITÀ DI APPLICAZIONE DEGLI ARTICOLI 85 E 86 DEL TRATTATO AI TRASPORTI MARITTIMI, E CHE MODIFICA IL REGOLAMENTO (CE) N. 1/2003 ESTENDENDONE IL CAMPO DI APPLICAZIONE AL CABOTAGGIO E AI SERVIZI INTERNAZIONALI DI TRASPORTO CON NAVI DA CARICO NON REGOLARI
(Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea serie L n. 269 del 28 settembre 2006)

Dal 1987 l'applicazione delle regole di concorrenza al settore dei trasporti marittimi è stata soggetta alle disposizioni del regolamento (CEE) n. 4056/86, che come noto conteneva disposizioni procedurali relative all'attuazione nel settore dei trasporti marittimi delle regole di concorrenza della Comunità e fissava alcune disposizioni specifiche e sostanziali in materia di concorrenza relative al settore marittimo, prevedendo in particolare l'esenzione di

... Continua





Continua ...

categoria a favore delle conferenze di compagnie marittime di linea. Tale Regolamento non trovava applicazione ai servizi di cabotaggio marittimo o ai servizi internazionali di trasporto con navi da carico non regolari.

Con il Regolamento (CE) n. 1/2003 sono state estese al settore dei trasporti marittimi le disposizioni comuni di attuazione delle regole di concorrenza, di cui agli artt. 81 e 82 del trattato che istituisce l'Unione europea, ad eccezione del cabotaggio e dei servizi internazionali di trasporto con navi da carico non regolari.

La giustificazione dell'esenzione di categoria si basava sull'ipotesi che le conferenze portino stabilità e garantiscano agli esportatori servizi affidabili che non si possono ottenere con mezzi meno restrittivi.

Tuttavia un riesame completo dell'industria effettuato dalla Commissione europea ha dimostrato che i trasporti marittimi regolari non hanno un carattere di unicità in quanto la struttura dei costi non differisce sostanzialmente da quella di altri settori e non ci sono elementi di prova che indichino che tale settore debba essere protetto dalla concorrenza. In particolare, le conferenze di compagnie marittime di linea non soddisfano più le quattro condizioni cumulative relative all'esenzione di categoria di cui all'art. 81, paragrafo 3, del trattato. Ne deriva che anche l'esclusione dal divieto di accordi meramente tecnici di cui all'art. 81, paragrafo 1, del trattato e la procedura per risolvere eventuali conflitti normativi non sono più necessarie.

In considerazione del quadro sopra delineato, il Regolamento (CE) n. 1419/2006 abroga il Regolamento (CE) n. 4056/86 e sopprime l'art. 32 del Regolamento (CE) n. 1/2003.

REGOLAMENTO (CE) N. 1365/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 6 SETTEMBRE 2006 RELATIVO ALLE STATISTICHE SUI TRASPORTI DI MERCI PER VIE NAVIGABILI INTERNE E RECANTE ABROGAZIONE DELLA DIRETTIVA 80/1119/CEE DEL CONSIGLIO
(Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea serie L n. 264 del 25 settembre 2006)

Le vie navigabili interne rappresentano una componente importante delle reti

di trasporto della Comunità e la promozione dei trasporti per vie d'acque interne costituisce uno degli obiettivi della politica comune dei trasporti. Sino ad ora le statistiche sui trasporti per vie d'acqua interne sono state elaborate in forza della direttiva 80/1119/CEE, relativa alla rilevazione statistica dei trasporti di merci per via navigabile interna, la quale non soddisfa più le odierne necessità in tale settore, rendendo pertanto opportuno sostituirla con un nuovo strumento che ne estenda il campo di applicazione e ne accresca l'efficacia. Secondo il dettato del regolamento in esame sarebbe opportuno che le statistiche comunitarie, riguardanti tutti i modi di trasporto, siano elaborate con riferimento a concetti e a norme comuni, nell'intento di ottenere la massima comparabilità possibile tra i diversi modi di trasporto.

A tale scopo gli stati membri devono trasmettere alla Commissione Eurostat i dati relativi ai trasporti per vie navigabili interne sul proprio territorio nazionale, utilizzando ai fini della rilevazione le tabelle allegate al regolamento in esame. Il primo periodo di osservazione inizia il 1° gennaio 2007 e la trasmissione dei dati deve avvenire al più presto possibile e comunque entro cinque mesi dalla fine del relativo periodo di osservazione. La Commissione Eurostat sviluppa e pubblica prescrizioni e criteri metodologici tesi a garantire la qualità dei dati ottenuti e le statistiche verranno diffuse con una cadenza simile a quella stabilita per la trasmissione da parte degli Stati membri.

In considerazione di quanto premesso, il Regolamento in esame abroga la Direttiva 80/1119/CEE a decorrere dal 1° gennaio 2007.

DECISIONE DELLA COMMISSIONE DEL 23 NOVEMBRE 2005 RELATIVA ALL'AUTO DI STATO CUI L'ITALIA INTENDE DARE ESECUZIONE A FAVORE DI FINCANTIERI

(Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea serie L n. 268 del 27 settembre 2006)

Con lettera del 31 luglio 2003 l'Italia notificava la misura di aiuto alla Commissione, ovvero richiedeva la concessione di una proroga del termine di consegna del 31 dicembre 2003 di cui all'art. 3 del Regolamento (CE) n. 1540/98 relativo agli aiuti alla costru-

zione navale, al quale è subordinata la fruizione di aiuti al funzionamento connessi al contratto. La proroga richiesta da Fincantieri riguarda la consegna di cinque navi da crociera per un valore contrattuale complessivo di 2,1 miliardi di euro e un importo di aiuto di 243 milioni di euro.

Nel caso in esame i contratti definitivi per le navi in questione sono stati firmati nel dicembre 2000 e la consegna, stando alle clausole contrattuali, era prevista per giugno o dicembre 2003. Le navi sono state ordinate da diverse filiali di Carnival Corporation, un operatore di crociere statunitense. Su tale base l'Italia ha promesso un aiuto al funzionamento connesso al contratto per la costruzione delle navi. Tuttavia, il proprietario delle navi ha richiesto, nell'autunno 2001, una proroga delle consegne a scadenze diverse nel 2004 e nel 2005, motivandola con il grave impatto degli attentati terroristici dell'11 settembre 2001 sul settore delle crociere. Fincantieri ha acconsentito alla richiesta e l'Italia ha chiesto una proroga del termine di consegna affinché le navi potessero ancora beneficiare degli aiuti al funzionamento. Nella loro notifica le autorità italiane hanno fatto riferimento alla decisione della commissione del 5 giugno 2002 con la quale si autorizzava una proroga analoga del termine di consegna di una nave da crociera in costruzione presso il cantiere tedesco Meyer Werft. L'Italia ha sottolineato le analogie esistenti tra i due casi per quanto riguarda le motivazioni addotte per la proroga (impatto degli attentati terroristici dell'11 settembre 2001), il mercato interessato (crociere) e il rapporto di dipendenza commerciale tra il cantiere proprietario della nave (Carnival è il maggior cliente di Fincantieri).

Con decisione del 20 ottobre 2004 la Commissione ha concesso la proroga del termine di consegna per quattro delle navi, ma ha espresso dubbi quanto alla possibilità di concedere la proroga per la quinta. I dubbi riguardavano la nave 6079, con consegna prevista nell'ottobre 2005. Questa nave doveva inizialmente essere consegnata nel 2005, ma in una fase successiva, verso la fine del 2000, il termine di consegna era stato cambiato al dicembre 2003, altrimenti la nave non avrebbe potuto

... Continua



Continua ...

beneficiare di aiuti al funzionamento. Il procedimento che si è concluso con la decisione in esame ha visto coinvolte le parti interessate e le autorità italiane, invitate dalla Commissione europea a formulare proprie osservazioni. Valutati tutti i fatti ed elementi disponibili, la Commissione è giunta alla conclusione che il piano di produzione originario, con le consegne delle cinque navi da crociera notificate entro la fine del 2003, non era realistico. I dubbi circa la capacità di consegnare la nave 6079 entro la fine del 2003 sono quindi stati confermati.

La Commissione osserva che ha già autorizzato una proroga del termine di consegna per quattro navi prodotte da Fincantieri ai sensi dell'art. 3, paragrafo 2, del Regolamento sulla costruzione navale. Tale disposizione si applica unicamente a perturbazioni inattese, serie e giustificabili causate da circostanze eccezionali, imprevedibili ed esterne all'impresa e la Corte di giustizia ha già stabilito che tale norma deve essere interpretata restrittivamente. Viste le considerazioni sopra espresse, la Commissione ritiene in definitiva che la proroga del termine di consegna non è giustificabile e per tale ragione tale proroga non viene concessa. L'Italia è invitata dalla Commissione europea, entro due mesi dalla notifica della decisione, ad informarla dei provvedimenti adottati per conformarsi.

PARERE DEL COMITATO DELLE REGIONI IN MERITO AL "TERZO PACCHETTO DI MISURE LEGISLATIVE PER LA SICUREZZA MARITTIMA NELL'UNIONE EUROPEA"

(Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea serie C n. 229 del 22 settembre 2006)

Il Comitato delle regioni ha espresso il proprio parere favorevole in merito al Terzo pacchetto di misure legislative per la sicurezza marittima nell'Unione europea approvato dalla Commissione ed articolato nelle ormai note sette proposte di direttiva, ritenendo che lo stesso possa migliorare in maniera considerevole la sicurezza del trasporto marittimo. Senza entrare nell'esame del parere espresso per ciascuna proposta di direttiva, appare significativo segnalare alcune osservazioni

in merito alla proposta di direttiva sulla responsabilità degli Stati bandiera. Il comitato delle regioni ritiene che il modo migliore per armonizzare l'interpretazione delle convenzioni dell'IMO, comprese tutte le risoluzioni e gli emendamenti adottati sinora dall'assemblea, consista nell'applicare in maniera uniforme in tutta l'Unione l'interpretazione data dall'IMO a dette convenzioni. Inoltre lo stesso esprime preoccupazione per la possibile riduzione del "diritto di passaggio inoffensivo" e del diritto di "libertà di navigazione" delle navi che solcano le acque degli stati membri senza entrare in uno dei loro porti. Tali diritti andrebbero rispettati, nel limite del possibile, nell'interesse della sicurezza. Occorre chiarire all'industria navale che le navi di passaggio hanno l'obbligo di navigare correttamente nel rispetto dei programmi VTS (servizi di gestione del traffico) e delle procedure di comunicazione.

Quanto alla proposta di direttiva relativa al controllo da parte dello stato di approdo, il Comitato delle regioni conviene sul fatto che il rafforzamento dei controlli effettuati sulle navi avrà un impatto ambientale diretto e ricadute economiche e sociali positive, favorendo inoltre un ambiente competitivo più corretto nel settore marittimo. Il Comitato richiama altresì l'attenzione sul fatto che l'età della nave non debba costituire l'unico criterio per applicare il regime di ispezioni estese. La condizione della nave dipende anche da come ne è stata gestita la manutenzione, dal tipo di carico che ha trasportato e dalle zone marittime in cui ha transitato. Chiede infine un tasso di ispezioni del 100% delle navi che approdano nei porti dell'Unione nel corso di un anno. Tuttavia suggerisce che in linea di principio ciascuna nave venga ispezionata una unica volta nel corso di ciascun anno, a meno che circostanze specifiche non giustifichino ispezioni più frequenti.

Infine, particolarmente significativo è l'orientamento espresso dal Comitato in relazione al Regolamento relativo alla responsabilità dei vettori che trasportano passeggeri via mare e per vie navigabili interne in caso di incidente. Il Comitato accoglie positivamente l'iniziativa della commissione di integrare la Convenzione di Atene nel diritto comunitario, rendendo in tal modo obbligatoria l'assicurazione delle navi passeggeri in-

vece di lasciarla alla discrezione del proprietario tramite i cosiddetti P&I Clubs. In definitiva anche l'orientamento del Comitato delle regioni è favorevole al fatto che, in caso di sinistri marittimi, venga introdotto un regime di responsabilità oggettiva, finalizzata a migliorare la posizione di colui che chiede il risarcimento, visto che la responsabilità non è imputabile ad un atto di negligenza o a colpa del vettore, e che quindi non vi sia bisogno per chi promuove l'azione risarcitoria di dimostrare la responsabilità del vettore.

RASSEGNA GIURISPRUDENZIALE

L'OPPONIBILITÀ AL CARICATORE, A PRESCINDERE DALLA PROVA SCRITTA IN MERITO AD UNA SUA EFFETTIVA ACCETTAZIONE DELLA STESSA, DELLA CLAUSOLA DI DEROGA ALLA GIURISDIZIONE APPOSTA SUL RETRO DELLA POLIZZA DI CARICO

(Corte di Cassazione, S.U., sentenza del 17 gennaio 2005 n. 731)

Attraverso la sentenza in oggetto la Cassazione chiarisce, nel modo certamente peggiore per quanto riguarda i soggetti che d'ora innanzi si troveranno nella condizione di dover formulare reclami contro avarie o ammanchi nei confronti di vettori stranieri, i dubbi relativi ai possibili effetti di una clausola di deroga della giurisdizione contenuta nel retro di una polizza di carico, affermando una generale opponibilità di tale clausola nei confronti del caricatore, a prescindere dal fatto che la polizza sia stata da quest'ultimo effettivamente sottoscritta.

Le conclusioni della Suprema Corte muovono da una discutibile interpretazione estensiva dell'art. 4, comma 2 della legge 218/1995 di Riforma del Sistema Italiano di Diritto Internazionale Privato ("la giurisdizione italiana può essere convenzionalmente derogata in favore di un giudice straniero o di un arbitro estero se la deroga è provata per iscritto e la causa verte su diritti disponibili"), secondo cui, in presenza di una *jurisdiction clause* apposta sul retro di una polizza di carico, la prova dell'avvenuto accordo in merito alla deroga alla giurisdizione dell'autorità giudiziale

... Continua



Continua ...

ria italiana, che di regola dovrebbe appunto essere data per iscritto, può altresì desumersi dal comportamento concludente delle parti ove risulti invalso, in quello specifico settore del commercio internazionale, un uso che faccia presumere una volontà delle parti in merito all'accettazione di tale deroga. Posto a questo punto che, per notoria prassi invalsa, la polizza di carico viene sottoscritta dal solo vettore, la prova di un accordo delle parti in merito alla deroga della giurisdizione potrà basarsi sul fatto che il caricatore l'abbia consapevolmente accettata senza formulare contestazioni, rinegoziandola poi successivamente a favore di un terzo.

Da tale comportamento la Corte di Cassazione ha ritenuto di poter trarre gli elementi sufficienti affinché l'accettazione della clausola di deroga della giurisdizione da parte del caricatore possa di fatto ritenersi presunta.

Se da una prima analisi l'interpretazione adottata dalla Cassazione potrebbe anche apparire come una ragionevole soluzione ad una situazione di fatto che non permetterebbe di individuare altrimenti la volontà contrattuale del caricatore, risulterà in realtà assolutamente evidente, anche al più inesperto degli operatori del settore del commercio via mare, come tale sentenza non tenga in alcun modo conto della realtà pratica dei traffici marittimi e delle modalità in cui essi effettivamente si svolgono.

Il fatto che la polizza di carico sia normalmente sottoscritta dal solo vettore non è infatti un caso, né tantomeno un capriccio dei soggetti operanti nel sistema, bensì la naturale conseguenza di quella che è una semplice realtà, ossia che la polizza di carico è un documento in tutto e per tutto unilateralmente predisposto dal vettore, al cui contenuto il caricatore non ha alcuna possibilità di opporsi.

È infatti noto come la polizza di carico non venga mai redatta prima della effettiva caricazione delle merci a bordo, e anzi, va sottolineato il fatto che quasi sempre il caricatore ne prende visione solamente dopo che la nave ha fisicamente lasciato il porto.

Secondo il classico *iter* relativo alle operazioni di imbarco della merce ed emissione della polizza di carico da parte del vettore, il caricatore prenota infatti lo spazio a bordo della nave tramite l'invio di un fax

al vettore o ad un suo agente, ricevendo poi da questi la relativa conferma.

Successivamente, al porto di caricazione, solitamente ad imbarco avvenuto, e spesso, come detto, addirittura dopo la partenza della nave, l'agente del vettore presenta al caricatore la polizza di carico già redatta e sottoscritta.

Quale ragionevole possibilità di scelta potrebbe avere a questo punto il caricatore? Certo non quella di rifiutarsi di ritirare la polizza per via di una clausola di deroga alla giurisdizione contenuta sul retro, posto che, avendo il caricatore già imbarcato e spedito la merce, tale documento resta l'unico e fondamentale strumento a sua disposizione per ottenere il pagamento del prezzo pattuito ovvero la riconsegna del carico a destinazione.

Ma nemmeno potrà il caricatore, alla vista della clausola di deroga della giurisdizione apposta sul retro, permettersi di avviare una trattativa con l'agente del vettore volta alla rinegoziazione del documento, posto che, essendo la nave ormai partita con la merce a bordo, il caricatore non è più nella posizione di negoziare alcunché, senza poi contare il fatto che, a questo punto, il contratto di trasporto si trova ad aver già avuto parziale esecuzione, con la conseguente impossibilità di una modifica *in itinere* di condizioni contrattuali quali la scelta della giurisdizione competente. Se è vero quindi che da un punto di vista teorico il caricatore di fatto accetta la polizza di carico così come emessa dal vettore, è evidente come la Corte di Cassazione abbia omesso di calarsi nella realtà fattuale ed effettiva dei traffici, considerando in maniera del tutto avulsa dal contesto pratico una questione la cui soluzione non potrebbe, e non dovrebbe, invece prescindere dalle considerazioni di carattere più strettamente pragmatico delle vicende portuali.

L'effetto catastrofico della sentenza in esame sarà pertanto, a meno di voler snaturare decine di anni di pratiche mercantili e commerciali, quello di vincolare sostanzialmente il caricatore ad una scelta, quella di deroga della giurisdizione, compiuta dal vettore unilateralmente, alla quale il caricatore non avrà mai, all'atto pratico, la possibilità di opporsi e che, di conseguenza, dovrà giocoforza accettare per non perdere, oltre alla merce imbarcata su una nave già salpata, anche la possibilità di conseguire il pagamento del prezzo.

Il principio dell'accettazione tacita della clausola di deroga della giurisdizione viene poi portato ai suoi limiti più estremi se si considera che la sentenza in oggetto si spinge addirittura fino a rendere opponibile tale clausola anche al terzo prenditore, "vuoi in ragione del suo subingresso nei diritti e negli obblighi del caricatore, vuoi in ragione del principio di letteralità del titolo di credito". In realtà, ammesso e non concesso che tale clausola debba essere resa opponibile al caricatore in ragione della sua presenza nel momento iniziale della vita del documento, non è affatto necessario che le posizioni del caricatore e del terzo prenditore vengano equiparate, e anzi, in più di un'occasione i diritti e gli oneri di tali soggetti vengono diversificati appunto in ragione del fatto che, se da una parte il caricatore è, assieme al vettore, il soggetto che contribuisce a dar vita alla polizza di carico (anche se, come detto, tale ruolo rimane puramente teorico, non avendo di fatto il caricatore alcuna voce in capitolo in merito alla creazione del titolo), dall'altra il terzo prenditore, non avendo partecipato a detta fase iniziale, non ha alcun potere contrattuale in merito alla formazione del documento.

In questo senso, un'interpretazione quantomeno accettabile potrebbe essere quella fornita dalla giurisprudenza francese, secondo cui la clausola di deroga della giurisdizione non può essere opponibile al giratario del titolo ove non sia da questi espressamente accettata (Cass. Ch. comm., 25 giugno 2002).

In conclusione, essendo fin troppo evidente l'enorme beneficio che la classe vettoriale potrà trarre dall'applicazione pratica della sentenza *de qua*, posto appunto che il panorama che si va configurando è quello di una impossibilità, da parte di un soggetto che sia ricevitore dietro presentazione della polizza, di adire, in caso di avaria o danno al carico, il tribunale del luogo in cui è avvenuta la consegna delle merci, è chiaro che una risposta efficace potrà venire solamente da parte dei soggetti che operano nel mercato marittimo sulla base del titolo documentale rappresentato dalla polizza di carico, vale a dire caricatori, ricevitori e, più in generale, *traders*, anche se, realisticamente parlando, va detto che una sentenza di questo tipo lascia davvero uno scarsissimo margine di manovra.

Nicola Ridolfi