

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

Il libero accesso al mercato dei servizi aeroportuali di assistenza a terra (D. Lgs. 18/99) e le procedure ad evidenza pubblica per la selezione dei prestatori dei servizi aeroportuali
pagg. 1-5

Trasporto aereo: il sistema più sicuro e più fragile
pagg. 5-8

Privacy ed Aeroporti: nuove problematiche e soluzioni al banco di prova
pagg. 8-10

Osservatorio Legislativo
pagg. 10-15

Rassegna Giurisprudenziale
pag. 15

Materiali
pagg. 16-18

Sezione Marittima

Aspetti metodologici della sostenibilità del sistema dei trasporti
pagg. 18-19

Osservatorio Legislativo
pagg. 19-20

Rassegna Giurisprudenziale
pagg. 20-23

Materiali
pagg. 23-24

Eventi
pag. 24

Eurocontrol Workshop
pag. 24

Il libero accesso al mercato dei servizi aeroportuali di assistenza a terra (D. Lgs. 18/99) e le procedure ad evidenza pubblica per la selezione dei prestatori dei servizi aeroportuali

di Mario Comba*

Legislative Decree 18/99 has implemented in Italy Directive 96/67/EC on access to the groundhandling market at Community airports. The groundhandling market has been liberalized and the Ente Nazionale dell'Aviazione Civile (ENAC) is entitled by art. 13 to

Continua a pagina 2

*Professore di Diritto pubblico comparato, Facoltà di Scienze politiche - Università di Torino.

Trasporto aereo: il sistema più sicuro e più fragile

di Benito Pagnanelli*

Safety on air-transport has always been looked at as a critical issue. International conventions and protocols have taken care of protecting air carriers operators, passengers and third parties with special legal regimes, particularly on liability and indemnification aspects (i.e. Warsaw Convention and protocols). Nowadays such a protective regime has been nearly abandoned, on the assumption that air transport is a mature industry. In fact, over the last decade safety has dramatically improved and international

Continua a pagina 5

*Pagnanelli Risk Solutions LTD.

Aspetti metodologici della sostenibilità del sistema dei trasporti

di Roberta Pignatelli*

The Italian transport system is getting less and less sustainable. Transport demand constantly grows and is met mostly by road transport, which is the least efficient transport mode from the economic and environmental points of view. An integrated and consistent transport policy should consider all the three dimensions of sustainable mobility, that is the environmental, economic and social aspects of the transport activity. To measure the "sustainability level" of the transport system, measurable indicators are needed.

Il sistema dei trasporti italiano si sta dimostrando sempre meno sostenibile. La domanda di mobilità continua a crescere e, cosa ancor più grave, continua a essere soddisfatta soprattutto dalla modalità di trasporto stradale, che risulta essere la meno efficiente dal punto di vista economico e ambientale. Il numero di veicoli circolanti, sulle autostrade o nelle nostre città, è ormai superiore alla capacità di carico del nostro territorio. La soluzione a questa situazione di emergenza non può essere ricercata solo nel miglioramento tecnologico dei veicoli: occorre, invece, iniziare a porsi l'obiettivo di una sostanziale riduzione nell'uso dei mezzi di trasporto individuali, attraverso una politica dei trasporti chiara, coerente e integrata. La Commissione europea ha auspicato una strategia di disaccoppiamento progressivo tra la crescita economica e la crescita dei trasporti, da perseguire attraverso una serie di misure che combinino la tariffazione, il riequilibrio modale e investimenti mirati alla rete transeuropea. Quest'obiettivo è stato in parte ripreso dal Piano generale dei trasporti e della logistica, ma il suo raggiungimento appare ancora lontano.

L'"insostenibilità" del nostro sistema dei trasporti si manifesta in tutte e tre le dimensioni dello sviluppo sostenibile, ossia la dimensione economica, quella ambientale e quella sociale.

Continua a pagina 18

*APAT - Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici.



Continua dalla prima pagina
(Il libero accesso al mercato ...)

issue an authorization for companies who want to operate as service providers in Community airports. However, the groundhandling market liberalization has three relevant exceptions: centralized infrastructures (art. 9 of D. Lgs. 18/99), permanent limitation for the services of baggage handling, ramp handling and fuel and oil handling (art. 4, § 2) and temporary exemptions on other services (art. 12). The selection of suppliers in the last two cases (art. 4 §2 and art. 12) is not ruled by EC directives on public procurement, since the Decree 18/99 at art. 11 (implementing art. 11 of Directive 96/67), describes a different specific procedure. In particular, art. 11 states that the managing body of the Airport has to follow Decree 158/95 (implementation of Directives 90/531 and 93/39/EEC) which was abolished by Decree 163/06 (implementation of Directive 2000/18/EC). Notwithstanding the abolition, Decree 158/95 has still to be applied, given Italian rules on conflict of laws. However, the application of Decree 158/95 can rise some problems of conflict with art. 11 of Directive 96/67/EC, particularly in relation to the possible conflict of interest of the managing body of the Airport.

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:

Mario Comba, Benito Pagnanelli, Roberta Pignatelli, Davide Gennari

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

1. Il libero accesso al mercato dei servizi aeroportuali.

Il D. Lgs. 18/99 ha introdotto il libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità, in attuazione della direttiva 96/67/CE.

Il principio di libero accesso al mercato è scolpito dall'art. 4, comma 1 del D. Lgs. 18/99 il quale dichiara che, per gli aeroporti superiori ad una certa dimensione "è riconosciuto il libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra ai prestatori di servizi sulla base dei requisiti previsti dall'articolo 13", ove l'articolo 13 attribuisce all'E.N.A.C. il compito di verificare l'idoneità dei prestatori di servizi di assistenza a terra.

Ne consegue che la prestazione dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità è attività libera, soggetta solamente ad un regime autorizzatorio, in quanto chi desidera svolgere tale attività deve ottenere l'autorizzazione dall'E.N.A.C., attestante il possesso dei requisiti, e poi può svolgere la sua attività nell'aeroporto che lo desidera. Tale schema normativo esclude che l'ente gestore di un aeroporto possa in alcun modo opporsi alla richiesta di un soggetto autorizzato dall'E.N.A.C. a svolgere i servizi in questione, con le eccezioni di cui al paragrafo successivo.

Qualora il provvedimento concessorio riservi all'ente di gestione anche lo svolgimento in esclusiva dei servizi aeroportuali, è evidente che tale parte della concessione dovrà ritenersi non più valida per contrasto con lo *ius superveniens* costituito dal D. Lgs. 18/99 e della Direttiva 96/97/CE. In altre parole, i soggetti in possesso dei requisiti accertati dall'E.N.A.C. non necessitano di alcuna autorizzazione o concessione da parte dell'ente di gestione per svolgere servizi aeroportuali di terra nell'ambito dell'aeroporto da esso gestito, con la sola eccezione dei casi di cui al paragrafo successivo.

2. I limiti al libero accesso al mercato dei servizi aeroportuali.

Il D. Lgs. 18/99 prevede tre limiti al li-

bero accesso al mercato dei servizi aeroportuali:

- Il regime delle infrastrutture centralizzate (art. 9);
- la limitazione del numero di prestatori di determinati servizi, che comunque non possono mai essere meno di due (art. 4, comma 2);
- la limitazione temporanea dei servizi diversi da quelli di cui alla lettera precedente, ovvero la riserva sempre temporanea, dei servizi di cui al punto precedente ad un solo prestatore ovvero ancora la limitazione o la riserva ad un solo prestatore dell'autoassistenza (art. 12);

2.a Quanto alla limitazione di cui alla lettera a), l'E.N.A.C. può riservare all'ente di gestione l'utilizzo delle strutture centralizzate dell'aeroporto, "qualora la loro complessità, costo o impatto ambientale non ne consentano la suddivisione o duplicazione" (art. 9 D. Lgs. 18/99).

Si tratta dello schema ben noto al diritto comunitario ed a quello nazionale italiano, della liberalizzazione nella erogazione di servizi pubblici che sono soggetti a monopolio naturale del proprietario della rete, i cui casi più significativi sono quelli della distribuzione del gas (D. Lgs. 164/00) e della vendita dell'energia elettrica (D. Lgs. 79/99) e, più in generale, dei servizi pubblici locali a rete, ove la rete costituisca monopolio naturale (art. 113 D. Lgs. 267/00). In tali situazioni, la legge prevede generalmente l'obbligo per il proprietario della rete di consentire l'accesso a chiunque lo richieda, applicando tariffe stabilite da un'Autorità indipendente e, comunque, calcolate in modo da evitare lo sfruttamento della posizione di monopolio naturale, oltre che l'obbligo di separazione almeno contabile (a volte anche societaria) tra il proprietario della rete ed il gestore del servizio.

Come si vede, anche nel caso in questione si ripete il modello già consolidato per la liberalizzazione dei servizi a rete: l'art. 4 D. Lgs. 19/88 sancisce il principio della libera erogazione dei servizi aeroportuali; l'art. 9 stabilisce

... Continua



Continua ...

che l'E.N.A.C. può riservare all'ente di gestione l'utilizzo delle strutture centralizzate dell'aeroporto, con obbligo di gestirle "secondo criteri trasparenti, obiettivi e non discriminatori che garantiscano l'accesso dei prestatori di servizi e degli utenti che effettuano l'autoassistenza". In tal caso, la struttura centralizzata costituisce una sorta di monopolio per la prestazione dei servizi aeroportuali, con la conseguenza che chi la gestisce è obbligato a concederne l'utilizzo a chiunque lo richieda – purché abilitato – dietro pagamento di tariffe eque.

Oltre all'utilizzo delle strutture centralizzate, i prestatori dei servizi e gli utenti che effettuano l'autoassistenza devono poter avere accesso agli impianti aeroportuali e devono avere a loro disposizione spazi aeroportuali sufficienti per svolgere le loro attività. A tal fine, l'art. 10 D. Lgs. 18/99, in attuazione dell'art. 16 Direttiva 96/67/CE, affida all'ENAC il compito di vigilare affinché l'ente di gestione garantisca l'accesso a tali impianti, ripartisca gli spazi aeroportuali in base a criteri adeguati, trasparenti, obiettivi e non discriminatori e stabilisca un corrispettivo per l'uso delle strutture centralizzate e per i beni di uso comune determinato in base al costo di gestione e sviluppo dell'aeroporto.

La Corte di Giustizia CE ha recentemente stabilito i principi da seguire per la determinazione del corrispettivo che l'ente di gestione può richiedere al soggetto erogatore dei servizi che utilizza gli impianti aeroportuali (CGCE, sent. 16 ottobre 2003 in causa 363/01, Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH e Deutsche Lufthansa AG). In estrema sintesi, la CGCE ha stabilito che il corrispettivo richiesto non può essere inteso come una "contropartita economica della concessione di un'opportunità di guadagno", mentre è legittimo che l'ente di gestione, nel rispetto dei criteri di cui all'art. 16 Direttiva 96/67/CE, "tenga conto dell'interesse di detto ente a realizzare utili".

Infine, l'art. 7 D. Lgs. 18/99, in attuazione dell'art. 4 Direttiva 96/67/CE, prevede la separazione contabile tra l'attività dell'ente gestore, del vettore

e del prestatore che forniscono servizi di assistenza a terra.

Si può pertanto concludere che, qualora i prestatori di servizi e gli utenti che intendono praticare l'autoassistenza ritengano che l'ente di gestione abbia abusato della sua facoltà di gestire le infrastrutture centralizzate, ovvero della disponibilità di accesso agli impianti aeroportuali al fine di impedire loro l'accesso al mercato, essi potranno adire i competenti organi giurisdizionali per violazione dell'art. 9, comma 2 e dell'art. 10 D. Lgs. 18/99, nonché dell'art. 16 Direttiva 96/67/CE.

2.b. Quanto alle limitazioni di cui alle lettere b) e c), esse costituiscono una ipotesi ulteriore rispetto a quella di cui alla lettera a). Nel paragrafo precedente, infatti, si sono esaminati i rimedi posti dall'ordinamento giuridico a fronte della presenza di un monopolio naturale (la disponibilità delle infrastrutture centralizzate e, più in generale, degli impianti aeroportuali), al fine di garantire a tutti gli operatori l'accesso a tali infrastrutture, sul presupposto che tale accesso non debba essere ristretto ad un numero predeterminato di operatori.

Il D. Lgs. 18/99, agli articoli 4, comma 2 e 12, affronta proprio l'ipotesi in cui, per motivi tecnici, non sia possibile consentire a tutti gli operatori che lo desiderano l'accesso al mercato dei servizi aeroportuali di terra.

In particolare, l'art. 4, comma 2, autorizza l'E.N.A.C. "per motivate ragioni inerenti alla sicurezza, alla capacità o allo spazio disponibile nell'aeroporto" a limitare il numero di prestatori di determinati servizi, pur garantendo la presenza di almeno due di essi, mentre l'art. 12 prevede che l'E.N.A.C. possa autorizzare l'ente di gestione, in presenza di "vincoli specifici di spazio o di capacità disponibile" e per un periodo limitato di tempo, a limitare l'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra. Al fine di garantire il libero accesso al mercato anche in questi casi, lo strumento normalmente utilizzato è quello del ricorso ad una procedura ad evidenza pubblica per selezionare gli operatori più efficienti cui affidare il servizio. Un caso analogo è quello già ricor-

dato dei servizi pubblici locali (art. 113 D. Lgs. 267/00), ove la legge prevede l'obbligo per il proprietario della rete di mettere a disposizione la rete stessa all'(unico) gestore del servizio, scelto tramite gara. Anche nel caso del servizio di trasporto pubblico locale (D. Lgs. 422/97), per il quale il legislatore ha ritenuto opportuno che vi sia un solo gestore del servizio per ciascun ambito territoriale, esso ha previsto che tale gestore sia selezionato con procedura ad evidenza pubblica (1).

Anche l'art. 11, comma 1 D. Lgs. 18/99 prevede che "Per l'individuazione dei prestatori di servizi di assistenza a terra il cui accesso è sottoposto a limitazioni o a provvedimenti di deroga di cui all'articolo 12, comma 1, l'ente di gestione indice una gara d'appalto ai sensi del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 158, pubblicata anche nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, aperta a tutti i prestatori interessati e che preveda, oltre al possesso dei requisiti di cui all'articolo 13, anche un capitolato d'oneri o specifiche tecniche, stabiliti previa consultazione del comitato degli utenti".

L'esame di tale comma induce ad alcune riflessioni che vengono brevemente esposte di seguito.

2.b.1 La fattispecie, di per sé, non sarebbe soggetta alla normativa in materia di appalti pubblici, in quanto non si tratta di un appalto perché l'ente gestore non procede all'acquisto oneroso di un bene o di un servizio per sé stesso, ma autorizza un numero limitato di soggetti terzi ad erogare servizi aeroportuali agli utenti dell'aeroporto,

(1) Quanto alla disponibilità della rete, nel caso del trasporto pubblico locale, l'art. 18, comma 2, lett. a) D. Lgs. 422/97 stabilisce che: "Il bando di gara deve garantire che la disponibilità a qualunque titolo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali per l'effettuazione del servizio non costituisca, in alcun modo, elemento discriminante per la valutazione delle offerte concorrenti. Il bando di gara deve altresì assicurare che i beni di cui al periodo precedente siano, indipendentemente da chi ne abbia, a qualunque titolo, la disponibilità, messi a disposizione del gestore risultato aggiudicatario a seguito di procedura ad evidenza pubblica".

... Continua



Continua ...

i quali provvederanno direttamente al pagamento. Anche in base alla definizione comunitaria, in questo caso parrebbe realizzarsi una ipotesi di concessione di servizio più che di appalto pubblico, in quanto i prestatori di servizi e gli utenti che intendono praticare l'autoassistenza assumono su di sé il rischio imprenditoriale della gestione del servizio e sono compensati dai proventi derivanti dalla gestione del servizio stesso (2).

Il legislatore italiano ha peraltro ritenuto di effettuare un rinvio materiale al D. Lgs. 158/95, stabilendo in tal modo che

(2) Cfr. la Comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario del 12 aprile 2000, punto n. 2; cfr. anche la Comunicazione della Commissione "on Public-Private Partnership and Community Law on Public Procurement and Concessions" del 15 novembre 2005, ove si afferma al punto 3, che: "A key feature of concession is the right of the concessionaire to exploit the construction or the service granted as a consideration for having erected the construction or delivered the service. The main difference to public procurement is the risk inherent in such exploitation which the concessionaire, usually providing the funding of at least parts of the relevant projects, has to bear". In realtà, la qualificazione giuridica dell'ente di gestione che seleziona i prestatori dei servizi a terra ai sensi dell'art. 11, comma 1, D. Lgs. 18/99 appare alquanto problematica e meriterebbe un maggiore approfondimento. In questa sede si può solo accennare al fatto che l'ente di gestione pare assimilabile ad un'amministrazione che conceda in esclusiva ad un numero limitato di soggetti l'erogazione di un servizio pubblico nell'ambito dell'aeroporto. Essendo peraltro l'ente di gestione esso stesso un concessionario della gestione aeroportuale, ai sensi della L. 537/93, il rapporto con il gestore di servizi aeroportuali di terra potrebbe qualificarsi come sub-concessione, a meno che l'art. 11 D. Lgs. 18/99 configuri un conferimento all'ente di gestione del potere concessorio a titolo originario, nel qual caso il rapporto con il gestore di servizi aeroportuali di terra diverrebbe concessione e non più sub-concessione. Nel senso di considerare l'ente gestore come titolare originario della funzione pubblica di garantire agli utenti dell'aeroporto l'erogazione dei servizi a terra necessari, potrebbe essere inteso l'art. 3, comma 3, D. Lgs. 18/99, nella lettura del TAR Lazio (sez. IIIter, sent. 29 gennaio 2004, n. 1488), là dove esso afferma che la norma ha devoluto all'ente di gestione le funzioni di coordinamento e gestione dei servizi aeroportuali.

si applicasse al caso in questione la medesima disciplina applicata, al momento di entrata in vigore del D. Lgs. 18/99, agli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture indetti da soggetti operanti nei cd. "settori esclusi", tra i quali rientrano anche i soggetti la cui attività consiste nella "messa a disposizione dei vettori aerei, marittimi e fluviali, di aeroporti, di porti marittimi o interni, nonché di altri impianti terminali di trasporto" (art. 5, comma 1, lett. b), D. Lgs. 158/95). La presenza di un analogo elemento soggettivo può dunque spiegare il riferimento al D. Lgs. 158/95, che rimane peraltro non applicabile di per sé, appunto in quanto manca l'elemento oggettivo della presenza di un contratto di appalto, come definito dall'art. 7 del medesimo D. Lgs.

D'altra parte, la conferma che la fattispecie in questione non rientri nella normativa sugli appalti può essere trovata nella stessa direttiva 96/67/CE la quale, all'art. 11, descrive la procedura di selezione dei prestatori di servizi in quanto è evidente che, se tale selezione rientrasse nel campo di applicazione della normativa comunitaria sugli appalti pubblici, non sarebbe possibile l'applicazione di una procedura speciale, diversa da quella di cui alle direttive 17 e 18 del 2004.

2.b.2. Il D. Lgs. 158/95 è stato abrogato dall'art. 256 del D. Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), emanato in attuazione dell'art. 25 L. 62/25 (Delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2004/17/CE del 31 marzo 2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali, e della direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 del Parlamento euro-

peo e del Consiglio, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi).

Peraltro, poiché l'art. 11 D. Lgs. 18/99 opera un rinvio materiale o recettizio, la norma oggetto di rinvio continua ad essere applicata, anche se successivamente abrogata. Ne consegue che la procedura per l'individuazione dei prestatori delle categorie di servizi di assistenza a terra continuerà ad essere il D. Lgs. 158/95, anche se esso è ormai stato abrogato e sostituito dal D. Lgs. 162/06. Tale risultato interpretativo è una conseguenza di quanto sopra affermato, in relazione alla non assoggettabilità della selezione dei prestatori di servizi ad un appalto pubblico. Se infatti si trattasse di materia rientrante negli appalti pubblici, essa sarebbe automaticamente soggetta alla nuova disciplina in materia di appalti e dunque al D. Lgs. 163/06; poiché invece non si tratta di appalto pubblico, il rinvio al D. Lgs. 158/95 rimane efficace.

2.b.3 L'art. 11, D. Lgs. 18/99 prevede lo svolgimento di procedura ad evidenza pubblica in attuazione dell'art. 11, par. 1 Direttiva 96/67/CE, il quale stabilisce che "Gli Stati membri adottano le misure necessarie perché sia istituita una procedura di selezione dei prestatori autorizzati a fornire servizi di assistenza a terra in un aeroporto nei casi in cui il loro numero è limitato nei casi di cui all'articolo 6, paragrafo 2 o all'articolo 9" (3). Le successive lettere del par. 1 descrivono le modalità

(3) D'altra parte, l'obbligo del ricorso ad una procedura ad evidenza pubblica deriverebbe comunque dalla corretta applicazione delle norme stabilite nel TCE, come recentemente rilevato, per un caso analogo, dal Consiglio di Stato. Cfr. da ultimo, Cons. Stato, sez. VI, sent. 25 gennaio 2005, n. 168, spec. punto 3.3 dove, a proposito delle concessioni di bene pubblico, si afferma che "con la concessione di area demaniale marittima si fornisce un'occasione di guadagno a soggetti operanti sul mercato in guisa da imporre una procedura competitiva ispirata ai ricordati principi di trasparenza e non discriminazione". Se ne può dedurre che, ove un soggetto pubblico fornisce un'occasione di guadagno ad un numero limitato di soggetti operanti sul mercato, come nel caso in questione, debba sempre ricorrere a procedure ad evidenza pubblica.

... Continua





Continua ...

che tale procedura deve seguire stabilendo, tra il resto (lett.c), che essa potrà essere svolta dall'ente di gestione solo se quest'ultimo non fornisce analoghi servizi di assistenza a terra, mentre in caso contrario dovrà essere svolta dalle competenti autorità degli Stati membri (per l'Italia, l'E.N.A.C.).

La disposizione della citata lett. c) parrebbe pertanto in contrasto con quanto stabilito dall'art. 11 D. Lgs. 18/99, il quale stabilisce che sia sempre l'ente di gestione ad indire la procedura ad evidenza pubblica per l'individuazione dei prestatori delle categorie di servizi a terra il cui accesso è sottoposto a limitazioni.

Inoltre, si rileva che l'art. 11 D. Lgs. 18/99 prevede il ricorso alla procedura ad evidenza pubblica per i casi in cui l'accesso sia sottoposto a "limitazioni o a provvedimenti di cui all'art. 12 comma 1". Pare evidente che l'espressione, di non felicissima formulazione, debba essere intesa nel senso di imporre il ricorso a procedure ad evidenza pubblica in tutti i casi di limitazioni all'accesso del mercato dei servizi e quindi sia nelle ipotesi di cui all'articolo 4, comma 2, che in quelli di cui all'art. 12, comma 1. In caso contrario, il disposto del D. Lgs. 18/99 risulterebbe in contrasto con l'art. 11 della Direttiva che prevede il ricorso alla procedura ad evidenza pubblica per tutti i casi in cui vi sia limitazione dei prestatori autorizzati a fornire servizi di assistenza a terra in un aeroporto, ivi compresi i casi di cui all'art. 6, par. 2 (che corrisponde all'art. 4, comma 2 del D. Lgs. 18/99) (4).

(4) L'Autorità garante della Concorrenza e del mercato, con decisione/parere del 19 febbraio 1998 (Bollettino n. 7/98) ha individuato alcuni profili di illegittimità dell'art. 24 del disegno di legge comunitaria per il 1998, poi divenuto l'art. 24 della L. 128/98, contenente la delega per l'emanazione del D. Lgs. 18/99. In particolare, per quanto qui interessa, l'Autorità ha segnalato al punto 5 che il disegno di legge indicava al Governo principi e criteri direttivi in materia di procedura di selezione dei prestatori dei servizi non conformi all'art. 11 della direttiva, invitando il legislatore a trasporre fedelmente il testo dell'art. 11 della direttiva nella legge delega. Tale suggerimento non risulta essere stato recepito.

Continua dalla prima pagina

(Trasporto aereo: più sicuro e più fragile)

authorities are currently aiming at introducing new measures, for example the institution of a black list of those carriers that do not comply with adequate standards, to further reduce accidents. However, the entire air transportation system is under a dramatic threat for the growing terrorism acts. Therefore, the sector is extremely vulnerable and fragile. Terrorism events may cause damages of inestimable amounts, many billion dollars at least. The private insurance industry, in case of only one such an event, could be exposed to pay amounts which would exceed three or four times the entire premium volume of one year. It is essential that the States take an essential role in responding to the damages. Some countries, as UK and USA, have already faced this problem and favoured the setting up of organisations, Pool Re and TRIA, that involve the financial support of the State. A possible solution was studied, at an international level, by the ICAO (International Civil Aviation Organisation) in 2003. The outcome was a scheme (Globaltime) that could not find support by the majority of its members. Therefore, this scheme is dormant. The article stresses the need to further endeavour and find an international accepted solution, based on the same concept of "mutuality" among States, adopting in that the same basic principle which sustains insurance. ONU or ICAO or the European Community should accelerate a negotiation to favour such an achievement. The

agreement should be a long standing one, let's say ten years. The management should be assigned to private insurance professionals. The urgency of this achievement is a must. No excuse would be acceptable, if responsible people will show a surprise when, regrettably, such a disastrous event should occur.

La sicurezza del trasporto aereo è certamente uno dei temi maggiormente discussi negli ultimi decenni sia a livelli nazionali che internazionali. Convenzioni internazionali, leggi nazionali, convegni, seminari e dibattiti si sono succeduti numerosissimi con lo scopo di tutelare gli interessi dei vettori aerei, dei passeggeri e dei terzi in genere, esposti ai rischi di particolare rilevanza connessi alla navigazione aerea. A volte, si può addirittura pensare eccessivo questo interesse, se si considera che si è già raggiunto qui il livello più alto di sicurezza tra tutti i vari mezzi di trasporto.

Non va taciuto che, da questo contesto, anche gli assicuratori hanno potuto trarre vantaggio, quando, oltre alla tutela degli interessi dei vettori aerei (vedasi la convenzione di Varsavia del 1929 e successive modificazioni), hanno potuto avvalersi delle limitazioni legali della responsabilità in caso di danni ai passeggeri, alle cose trasportate e ai terzi sulla superficie. È ben noto come la disponibilità di coperture assicurative è stata sempre considerata uno degli elementi fondamentali per lo sviluppo di questo settore.

Più recentemente, sull'enfasi del grande sviluppo di questo tipo di trasporto, si è ritenuto che esso abbia raggiunto lo stato di "mature industry", contro quello iniziale di "infant industry". Così, certe regole protezionistiche del settore sono state rimosse e gli operatori aeronautici sono praticamente divenuti normali soggetti di diritto comune. Ne abbiamo un esempio nell'evoluzione del concetto della responsabilità civile verso i passeggeri e i terzi che viene ora, in generale, sancita come illimitata, con effetti non margina-

... Continua





Continua ...

li, anche se non matematicamente quantificabili, sui costi assicurativi.

Trascurando, per necessità di sintesi e di aderenza al tema di questo breve scritto, una serie di altri nuovi aspetti che si potrebbero considerare, merita invece concentrarsi su due fatti che più caratterizzano in questi nostri giorni lo sviluppo del trasporto aereo: l'intervento della Comunità Europea sull'applicazione di standard minimi di sicurezza e le conseguenze inestimabili del nuovo fenomeno degli atti di terrorismo.

Con regolamento (CE) n° 2111/2005 emanato dal Parlamento Europeo il 14/12/05, seguito dal successivo regolamento (CE) n° 474/2006 emanato dalla Commissione Europea il 22/3/06, è stato sancito il principio che i vettori aerei, che non adottano prefissati standard minimi di sicurezza, vengano inseriti in una "lista nera" con divieto di effettuare voli da e per aeroporti in tutti i paesi comunitari. A prescindere dalla considerazione che, nell'opinione dello scrivente, espressa già altre volte pubblicamente, sarebbe stato preferibile istituire una "lista bianca" dei vettori che applicano adeguati standard, va considerato che questi regolamenti pongono, tra l'altro, seri problemi assicurativi.

È anzitutto evidente che il vettore inserito nella "lista nera" si troverà scoperto di garanzia in caso di sinistro che dovesse avvenire durante un volo vietato dalla Comunità Europea e dovrà, quindi, rispondere in proprio degli eventuali danni. In ogni caso, l'impatto sul costo assicurativo non sarà indifferente, soprattutto se il divieto a parte o a tutti i voli dovesse influire sostanzialmente sul livello delle entrate del vettore. Più in particolare, poi, se l'inclusione di un vettore nella lista nera dovesse avvenire quando un contratto assicurativo è già in essere, questa circostanza porterà inevitabilmente a conseguenti modifiche delle stesse condizioni assicurative in corso e ad un aggravamento del costo. C'è anche da chiedersi se, in presenza di costi assicurativi elevati, o del rifiuto dell'assicuratore a prestare la garanzia,

certi vettori siano poi anche costretti a cessare del tutto la loro attività. Ciò sarebbe auspicabile per i suoi effetti positivi sulla sicurezza, se fosse però garantito che quegli standard minimi stabiliti e i vari regolamenti sono effettivamente i più adeguati, a giudizio comune, e sono anche rispettati da tutti. La effettuazione di controlli adeguati, omogenei ed imparziali, è elemento fondamentale perché non ci sia la critica che l'inserimento nella "lista nera" è il risultato di ispezioni casuali o di interventi post-sinistri.

È un fatto, comunque, che se confrontiamo la lista dei maggiori sinistri avvenuti nel periodo maggio-agosto di quest'anno (questo è il periodo di maggior traffico per il turismo) con quelli stessi del 2004 e 2005, il numero è stato decisamente inferiore, anche considerando i recenti disastri aerei avvenuti in Europa dell'Est. Influenza positiva dell'introduzione della "lista nera" dal gennaio 2006? Influenza di una maggiore sensibilità generalizzata verso l'adozione di migliori standard? È troppo presto per dirlo: per l'assicuratore, poi, le statistiche devono essere sempre di lungo periodo. Non va mai dimenticato che i sinistri aeronautici sono in genere determinati da errore umano (non solo quello degli equipaggi), da difetti di costruzione e manutenzione e da condizioni ambientali avverse. Il trasporto aereo è un sistema che deve essere perfettamente integrato ed efficiente, la cui complessità emerge in particolare quando, avvenuto un incidente, occorrono, purtroppo, tempi molto lunghi per accertarne le cause e le responsabilità.

Di ancor maggiore attualità si presenta il tema, assolutamente sconcertante, del moderno terrorismo. Il target è, spesso, l'attacco ai mezzi di trasporto, con particolare riferimento a quello aereo. Conosciamo da tempo il

fenomeno degli hijackings che per anni ha destato l'ansia di parte del mondo, quando uno o più dirottatori hanno tenuto sotto minaccia l'aereo e centinaia di ostaggi per motivi puramente personali o comunque di settore. L'hijacker del passato, in genere, ha sempre dimostrato di voler salvaguardare la propria vita e alla fine, spesso, si è accontentato di un qualche compromesso. È pur vero che non sono mancate alcune gravi tragedie. Oggi il terrorismo è più globalizzato e trae motivo da fattori più radicali e, pretestuosamente, universali. È anche più attrezzato con conoscenze e tecnologie più avanzate. Chi pratica il terrorismo perde in genere il senso del valore della propria e dell'altrui vita, che è disposto a sacrificare sull'altare di valori politici e/o religiosi di ampio richiamo. Abbiamo, quindi, un campo di ipotesi di generazione di sinistri molto più ampio, che lascia poco spazio a qualsiasi tipo di forma di prevenzione e difesa basata su concetti di razionalità. L'assicuratore in questo contesto si trova esposto a incalcolabili rischi.

Abbiamo sotto gli occhi un esempio, fortunatamente teorico. Cosa sarebbe potuto accadere a Londra recentemente, se non fosse stato sventato il progetto di un'organizzazione terroristica? Un attacco simultaneo avrebbe dovuto riguardare almeno dieci aeromobili durante il loro decollo da Londra verso gli USA. A bordo degli stessi si sarebbero trovati circa 4.000 passeggeri. L'attentato era orchestrato con l'uso di conoscenze e tecnologie molto avanzate: bombe chimiche introdotte a bordo degli aeromobili sarebbero state fatte esplodere con l'uso di telefoni cellulari. Immaginiamo per un momento quale impatto avrebbe avuto sul mercato assicurativo, se fosse avvenuto questo immane disastro. Il valore medio di ciascuno dei dieci aeromobili può essere stimato intorno a US \$ 80 milioni, per un totale di US \$ 800 milioni. Si riduca pure il numero delle vittime tra i passeggeri a 3.000: le statistiche ci dicono che un indennizzo medio per passeggero su questi voli è di US \$ 1,5 milioni, ciò che ag-

... Continua





Continua ...

giunge un altro totale di US \$ 4.5 miliardi. Immaginiamo che l'impatto degli aeromobili al suolo avesse riguardato aree di normale densità abitativa e stimiamo così un valore di altri danni per US \$ 2-3 miliardi, complessivamente per cose e persone. Si tenga conto che il mercato assicurativo, per i rischi terrorismo, pone dei limiti massimi alle garanzie che presta. È un fatto, comunque, questo, che nel nostro caso ipotetico, avrebbe avuto un impatto molto marginale nella riduzione dei suddetti importi.

In conclusione, in un tale deprecato evento, il danno totale assicurato avrebbe potuto aggirarsi su valori minimi di US \$ 7-8 miliardi. Questo ammontare, da solo, sarebbe stato di gran lunga superiore, almeno 3-4 volte, all'intero volume premi introitato in un anno dal mercato assicurativo mondiale per il trasporto aereo. Se pensiamo che questo disumano fenomeno terroristico potrebbe, malauguratamente, crescere nella sua escalation e volesse in futuro coinvolgere un numero infinitamente maggiore di aeromobili in un attentato, come si potrà immaginare che continui ad esistere un sistema assicurativo del settore basato soltanto su investimenti di privati? A fronte di questi inestimabili rischi, fin quando sarà giustificato criticare gli assicuratori quando vogliono inserire nelle polizze esclusioni di certi rischi e limitazioni di garanzia a protezione dei loro bilanci?

Le convenzioni internazionali e le leggi interne impongono in genere al vettore aereo ampie forme di responsabilità e di garanzia per i passeggeri e i terzi in caso di danni da loro subiti, e questo anche in caso di atti di terrorismo. Questa ampiezza è tale che crea crescenti problemi per una completa possibilità di copertura da parte del mercato assicurativo internazionale. È da prevedere che l'intervento degli Stati, ad integrazione di quello dei privati, sarà sempre più rilevante, se si vorrà che il trasporto aereo continui a svolgere il suo oramai indispensabile servizio e se ne possa almeno mitigare la grande fragilità. L'assicuratore ra-

zionale può normalmente prevedere ed elaborare forme di garanzia per quasi tutti i tipi di rischio, ma non per quelli che dipendono dalla irrazionalità della mente umana.

In vero, per questo settore, la necessità di integrare coperture assicurative offerte dal mercato privato con le garanzie dello Stato è già da tempo emersa. Alcuni paesi hanno adottato soluzioni che risultano, in genere, diverse nella forma e anche nella sostanza.

In Gran Bretagna, è stato istituito il Pool Re, al quale aderiscono oltre 250 compagnie, il cui raggio di intervento riguarda la riassicurazione di "losses arising from damage to commercial property in Great Britain caused by terrorism". Questa riassicurazione non vale però per i "legal liability risks". Lo stato inglese, attraverso il Treasury, offre a sua volta la riassicurazione al Pool Re. Esiste una definizione di terrorismo, ai fini della copertura, concordata tra il Pool Re e il Treasury; recita: "...Terrorism shall mean any act of any person acting on behalf of or in connection with any organisation with activities directed towards the overthrowing or influencing of any government de jure or de facto by force or violence.....".

Questa definizione ha dato, e continua a dare luogo, a inevitabili discussioni ed interpretazioni.

Negli Stati Uniti, il Terrorism Risk Insurance Act (TRIA) del novembre 2002 ha inteso rendere disponibile l'assicurazione per "commercial property and casualty risks" causati da terrorismo. Secondo il TRIA, per essere risarcibile, un atto di terrorismo deve soddisfare tutti i seguenti criteri:

- be violent or dangerous to human life, property or infrastructure;
- result in damage within the US or any US territory or possession. Acts outside the US also qualify if the insured loss concerns an air carrier or a vessel carrying a US flag or other vessel based principally in the US, or the premise of any US mission;
- be committed by an individual or individuals acting on behalf of a foreign (non-US) person or interest;
- be part of an effort to coerce the US civilian population or influence poli-

cy or conduct of the US government by coercion.

Inoltre, dal TRIA vengono esclusi danni property e casualty assicurati per un valore complessivo inferiore a 5 milioni di dollari americani. Questo programma federale riassicura le compagnie che vi partecipano per il 90% di tutti i danni da terrorismo verificatisi in un anno.

Si citano qui soltanto due dei più significativi accordi esistenti sul piano dei singoli paesi. A livello internazionale, il problema è stato a lungo esaminato dall'ICAO (International Civil Aviation Organisation) con varie riunioni tenutesi a Montreal nel 2003. Ne è derivato un progetto di Global Scheme on Aviation War Risk Insurance (Globaltime) che, per molteplici considerazioni, non ha avuto seguito, mancando il supporto della maggioranza degli Stati; così giace "dormant".

Un giudizio sulla situazione generale esistente è che le soluzioni nazionali non sono soddisfacenti sia per le più modeste risorse singolarmente espresse sia perché sono alquanto disomogenee nei contenuti, a cominciare dalla stessa definizione di terrorismo. Occorrono invece soluzioni internazionali, a livello ONU, ICAO, della Comunità Europea, o comunque con larga adesione di Stati. L'atto di terrorismo merita di essere definito con una comune accezione. L'accordo, poi, deve avere una durata di almeno dieci anni, così da consentire nel periodo un possibile equilibrio economico tra premi e danni, e non rendere invece imprevedibile fino a quando continuerà ad essere disponibile l'assicurazione o co-

... Continua





Continua ...

me ne oscillerà il costo per gli assicurati, se ci si limita a periodi di mesi o di un anno (vedi il TRIA).

La gestione di un grande accordo internazionale deve essere affidata ad assicuratori professionali: i criteri di gestione devono essere gli stessi adottati dalle società assicurative private, così che siano tecnicamente definiti i premi dovuti da ogni singolo paese e coerentemente gestiti i sinistri.

È certo, comunque, che l'apporto degli Stati ad integrazione del contributo dei privati deve essere estremamente elevato per essere in qualche modo più proporzionato alle esposizioni incalcolabili create da questo tipo di rischio.

Questo auspicabile accordo internazionale non deve essere ulteriormente ritardato: sarebbe colpevole se il mondo dovesse trovarsi impreparato davanti ad un siffatto disastroso accadimento e ci si dovesse trincerare ancora dietro la scusa che il fatto era ancora del tutto "imponderabile".

Privacy ed Aeroporti: nuove problematiche e soluzioni al banco di prova

di Filippo Maria Andreani*

I. Sicurezza dei bagagli e rilevazione impronte digitali

Stante il recente aumento di furti all'interno dei bagagli in transito, che la

*Avvocato del foro di Bologna.



giurisprudenza ha in più occasioni ricondotto alla responsabilità del personale addetto alle operazioni di handling aeroportuale, è emersa una proposta di soluzione che non ha evitato di stimolare l'attenzione del Garante per la protezione dei dati personali.

La proposta inerirebbe alla possibilità, per le società di gestione della movimentazione dei bagagli negli aeroporti, di rilevare le impronte digitali dei propri dipendenti per autorizzarne l'accesso a determinate aree del magazzino merci.

La soluzione preventiva comporta numerose problematiche, tanto con riferimento alla possibilità ed alle modalità concrete di effettuazione di rilievi biometrici, quanto con riferimento alla tutela dei diritti dei lavoratori.

Il Garante, dunque, è stato chiamato a pronunciarsi (preventivamente) sulla possibilità di aderire a tale rilevazione delle impronte digitali.

In merito alla suddetta problematica, l'Authority non ha espresso un proprio assoluto divieto, vincolando però il suo favore a tali misure al rispetto di numerose garanzie.

Anzitutto, il sistema che verrà adottato dovrà preventivamente essere sottoposto ad una verifica da parte del Garante stesso. Tale sistema, peraltro, dovrà essere realizzato in modo che all'impronta corrisponda un codice cifrato, privo di identificazione nominativa diretta. Questa previsione, seppure idonea a disporre una cautela ulteriore, non può certo essere considerata come una fattiva pratica atta a rendere anonimo il dato personale raccolto (cosa che, in qualche misura consentirebbe di ridurre notevolmente l'apprensione per l'adozione di tale strumento di rilevamento). Basterà ricordare che qualsiasi informazione è dato personale quando può essere (in qualsiasi modo) riconducibile ad un soggetto identificato o identificabile. Oltre a tali cautele strettamente pertinenti al tipo di sistema adottato ed al suo funzionamento, il Garante ha disposto anche alcune linee guida volte a disciplinare l'utilizzazione concreta del sistema.

Il principio generale che regge tutto il

meccanismo di cautele riflette, non a caso, uno dei principi essenziali del d.lgs. 196/03 (Codice in materia di protezione dei dati personali). Tale principio consiste nell'adozione di un meccanismo di proporzionalità tra tipologia di trattamento (quindi anche la semplice raccolta e catalogazione dei dati personali), da un lato, e la valutazione concreta di finalità ed interessi tutelati. In sostanza, il ricorso alla rilevazione delle impronte digitali potrebbe avvenire in funzione della salvaguardia della sicurezza dei bagagli, ciò comportando una fattiva valutazione sull'accesso ad ogni singola area (evitando, pertanto, il ricorso a tale misura di sicurezza per tutte quelle aree non strettamente pertinenti alla tipologia di interesse tutelato).

Con specifico riferimento alla conservazione dei dati acquisiti mediante il sistema di rilevazione delle impronte digitali, il Garante ha disposto che i dati personali potranno essere conservati:

- esclusivamente ad opera del personale di sicurezza;
- solo per la durata di sette giorni, dopo di che dovranno essere tempestivamente distrutti.

Un ulteriore problema giuridico che è emerso, come si rammentava sopra, riguarda la necessità di conciliare tale tipologia di trattamento con la disciplina posta a tutela del lavoratore.

Preliminarmente, va rammentato come lo stesso Codice in materia di protezione dei dati personali faccia salvo, anzi rimandi, al divieto di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori, come previsto all'art. 4 della l. 300/70 (cosiddetto Statuto dei Lavoratori). In linea con tale rinnovato divieto, il Garante ha sentito il dovere di ribadire che il rilevamento delle impronte digitali deve unicamente garantire la sicurezza in ordine all'accesso di personale addetto alle zone di movimentazione merci e non può, in alcun modo, essere utilizzato al fine di rilevare o meno la presenza di

... Continua



Continua ...

un lavoratore sul proprio posto di impiego.

Con riferimento, infine, alle problematiche connesse alla prestazione del consenso, il Garante ha evidenziato l'obbligatorietà della richiesta del consenso ai lavoratori, oltre alla doverosità, per la società di gestione dello smistamento dei bagagli, di prevedere la garanzia, per chi non intendesse prestare il proprio consenso, di poter accedere ad un diverso sistema identificativo.

II. Lotta al terrorismo e identificazione dei passeggeri nei voli da e per gli Stati Uniti.

A seguito di una sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee è riemersa in tutto il suo vigore la polemica relativa alla possibilità di far coincidere la tutela delle persone al trattamento dei dati personali che le riguardano e le necessità di sicurezza e controllo antiterrorismo sui voli con partenza o destinazione negli Stati Uniti. Prima di analizzare brevemente il contenuto della sentenza, occorre premettere che, contrariamente a quanto si possa pensare, gli USA hanno una disciplina del trattamento dei dati personali che si discosta in modo molto evidente da quella adottata dagli Stati membri su indicazione della CE.

A riprova di tale netta differenziazione, vale la pena di rammentare che gli Stati Uniti sono da sempre considerati come Paese "non sicuro" in ordine alla tutela dei dati personali.

Proprio da tale presupposto ha preso vita l'ormai notorio *Safe Harbour*, ovvero un accordo bilaterale con il quale gli Stati Uniti si impegnano al rispetto di determinati standard qualitativi nel trattamento di dati personali che ivi dovessero essere trasferiti.

A seguito degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, gli Stati Uniti hanno adottato una normativa che disponeva che i vettori aerei che assicuravano collegamenti con destinazione o partenza (o anche solo traversan-

ti) sul territorio nazionale fossero tenuti a fornire alle Autorità doganali degli Stati Uniti un accesso elettronico ai dati contenuti nel loro sistema automatico di prenotazione e di controllo delle partenze (cosiddetti PNR, ovvero *passenger name record*).

Successivamente, con la decisione del Consiglio del 17 maggio 2004, 2004/496/CE, la Comunità Europea concludeva con gli Stati Uniti un accordo sul trattamento e trasferimento dei dati di identificazione dei passeggeri (PNR) da parte dei vettori aerei all'ufficio doganale e di protezione dei confini del dipartimento per la sicurezza interna degli Stati Uniti.

Il soggetto titolare del trattamento sarebbe stato il *Customs and Border Protection* (CBP).

Sulla scorta dell'accordo concluso, il CBP poteva accedere elettronicamente ai dati PNR provenienti dai sistemi di prenotazione/controllo dei vettori aerei situati sul territorio degli Stati membri della CE.

Di conseguenza, veniva previsto che ciascun vettore aereo "... che assicura il trasporto di passeggeri da o per gli Stati Uniti nello spazio aereo estero tratta i dati PNR contenuti nei suoi sistemi automatizzati di prenotazione come richiesto dal CBP ai sensi della normativa statunitense, in assoluta conformità della decisione e per tutto il periodo in cui la decisione è applicabile".

Come si legge chiaramente, era previsto un obbligo per i vettori di trattare i dati secondo due modalità che non trovano un immediato riscontro, in termini di garanzia e sicurezza, nella disciplina prevista in ambito comunitario:

- secondo le richieste del CBP;
- ai sensi della normativa statunitense (che, come già rammentato, non è storicamente considerata come normativa garantista nella materia specifica).

Ciononostante, era previsto un limite (almeno di principio) nell'obbligo per il CBP di trattare i dati ricevuti "... senza discriminazioni illegittime, in particola-

re in base alla nazionalità e al paese di residenza", ma comunque in conformità alle leggi statunitensi.

In ordine alla decisione di adeguatezza del Consiglio, la Corte di Giustizia si è trovata a decidere sulla legittimità di tale atto in conformità all'art. 95 del Trattato CE (inerente all'armonizzazione del mercato interno) e dell'art. 25 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 1995, 95/46/CE, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, come modificata dal regolamento CE 29 settembre 2003, n. 1882.

Tale ultima norma, rubricata "Principi" prevede letteralmente che:

"1. Gli Stati membri dispongono che il trasferimento verso un paese terzo di dati personali oggetto di un trattamento o destinati ad essere oggetto di un trattamento dopo il trasferimento può avere luogo soltanto se il paese terzo di cui trattasi garantisce un livello di protezione adeguato, fatte salve le misure nazionali di attuazione delle altre disposizioni della presente direttiva".

Peraltro, la valutazione del livello di sicurezza garantito dovrebbe essere valutata sulla scorta di differenti e composti parametri (natura dei dati; finalità del trattamento; paese d'origine e paese di destinazione finale ...).

La norma, prosegue poi:

"4. Qualora la Commissione constati che ... un paese non garantisce un livello di protezione adeguato ... gli Stati membri adottano le misure necessarie per impedire ogni trasferimento di dati della stessa natura verso il paese terzo in questione.

5. La Commissione avvia, al momento opportuno, negoziati per porre rimedio alla situazione risultante dalla constatazione di cui al paragrafo 4".

Si badi, peraltro, che al successivo art. 26 della direttiva erano già previste di-

... Continua



Continua ...

verse deroghe al divieto di trasferimento dei dati in caso di particolari necessità di tutela di interessi superiori (quali, ad esempio, ragioni di sicurezza).

Dalla risultanza dell'accostamento delle due norme suddette, il Consiglio tentava di difendere la propria decisione, mediante due ordini principali di argomentazioni.

Da un primo lato, i dati PNR avrebbero avuto una loro primaria finalità di carattere commerciale, riconducendo, pertanto, il trattamento degli stessi nell'alveo dell'art. 95 del Trattato CE. Da un secondo punto di vista, inoltre, l'accordo riguardante la libera circolazione dei dati PNR (disposte condizioni che rispettino la libertà e i diritti fondamentali delle persone) sarebbe volto a sopprimere qualsiasi forma di distorsione della concorrenza tra le compagnie aeree degli Stati membri e le compagnie di Paesi terzi, in ordine alle condizioni univocamente stabilite da parte degli Stati Uniti per tutti i vettori in transito sul suolo nazionale.

Purtroppo, la Corte, pur rigettando tali argomentazioni difensive, non si è soffermata sulla valutazione (di merito) relativa alla possibilità di assoggettare il trasferimento dei dati alla disciplina di un paese terzo, avente tutte le caratteristiche di difformità suddette, rispetto alle previsioni generali della CE e recepite nei singoli Stati membri. Così, con una motivazione estremamente stringata e unicamente incentrata sulla questione preliminare relativa alla competenza del Consiglio nell'emanazione della decisione impugnata, la Corte di Giustizia ha ravvisato che "l'art. 95 CE, in combinato disposto con l'art. 25 della direttiva, non è idoneo a fondare la competenza della Comunità a concludere l'accordo. Infatti, l'accordo riguarda lo stesso trasferimento di dati della decisione sull'adeguatezza e quindi trattamenti di dati che, come precedentemente esposto, sono esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva ...".

La decisione del Consiglio veniva, pertanto, annullata.

OSSERVATORIO LEGISLATIVO

a cura di Alessio Quaranta *

*Dirigente Enac - Direttore Ufficio di Presidenza.

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO CHE MODIFICA LO STATUTO DELL'IMPRESA COMUNE GALILEO CONTENUTO NELL'ALLEGATO DEL REGOLAMENTO (CE) N. 876/2002 DEL CONSIGLIO

(Bruxelles, 29 giugno 2006 COM (2006) 351 definitivo)

L'impresa comune GALILEO è stata istituita dal regolamento (CE) n. 876/2002 del Consiglio per condurre a buon fine la fase di sviluppo e per preparare le fasi successive del programma Galileo, che intende realizzare la prima infrastruttura mondiale di radionavigazione e di posizionamento via satellite concepita specificatamente per scopi civili.

L'impresa comune GALILEO ha due compiti principali.

In primo luogo, dirige e coordina le azioni di ricerca e di sviluppo necessarie e si occupa anche dello sviluppo delle attività relative alle applicazioni e ai servizi che potranno essere offerti da GALILEO.

In secondo luogo, gestisce il procedimento di scelta del futuro concessionario del sistema cui spetterà il compito di gestire le fasi di spiegamento e di gestione, di conferire il capitale privato necessario e di assicurare il successo commerciale della gestione.

Lo statuto dell'impresa comune GALILEO prevede all'art. 20 che l'impresa abbia una durata calcolata in funzione della durata della fase di sviluppo, inizialmente prevista dal 2002 al 2005 compreso.

Tuttavia allo stadio attuale del programma GALILEO, la fase di sviluppo non sarà completata prima della fase del 2008 e, pertanto, conformemente allo statuto vigente, l'impresa comune Galileo non dovrebbe cessare le sue funzioni prima della fine del 2008.

Questa proroga oltre il 2006, però, risulta inutile e costosa, dato che l'Autorità di vigilanza europea (GNSS), istitui-

ta dal regolamento (CE) n. 1321 del Consiglio, sarà in grado di riprendere progressivamente nel corso del 2006 l'insieme delle attività attualmente esercitate dall'impresa comune.

Affinché l'Autorità di vigilanza europea possa riprendere l'attività dell'impresa comune in modo ottimale, è tuttavia auspicabile una coesistenza delle due strutture per qualche mese e che l'Autorità di vigilanza europea sia strettamente associata alle attività dell'impresa comune durante tale periodo ed è quindi ragionevole prevedere che l'impresa comune cesserà le sue attività il 31 dicembre 2006.

A tal fine la Commissione ha presentato una proposta di regolamento per modificare le disposizioni dell'articolo 20 dello Statuto dell'impresa comune GALILEO.

La proposta di regolamento, per correggere l'utilizzo improprio del termine "capitale" nello statuto dell'impresa comune e per eliminare ogni ambiguità sulla reale natura economica dei fondi messi a disposizione dell'impresa comune da parte dei suoi membri, sostituisce, nelle disposizioni degli articoli 1 e 8 dello statuto, il termine "capitale" con il termine "contributi" o "fondi".

L'articolo 1 dello statuto dell'impresa comune, nella versione non modificata, si riferisce ai conferimenti dei membri fondatori dell'impresa i cui importi sono calcolati sulla base della valutazione iniziale del costo della fase di sviluppo.

Tali importi non tengono conto dei costi supplementari di tale fase. Quindi, per permettere all'impresa comune di finanziare i costi aggiuntivi della fase di sviluppo, la proposta di regolamento modifica il suo statuto per consentire ai membri fondatori dell'impresa, se necessario, di apportare contributi aggiuntivi.

REGOLAMENTO (CE) N. 910/2006 DEL 20 GIUGNO 2006 CHE MODIFICA IL REGOLAMENTO (CE) 474/2006 CHE ISTITUISCE UN ELENCO COMUNITARIO DEI VETTORI AEREI SOGGETTI AD UN DIVIETO OPERATIVO ALL'INTERNO DELLA COMUNITÀ AI SENSI

... Continua



Continua ...

DEL CAPO II DEL REGOLAMENTO (CE) N. 2111/2005 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

(Pubblicato sulla G.U. dell'Unione Europea n. 168 del 21 giugno 2006)

Con il Regolamento in esame la Commissione Europea ha provveduto ad un aggiornamento della situazione in merito alla istituzione di un elenco comunitario di vettori che, a vario titolo, sono stati destinatari di un provvedimento di divieto operativo all'interno del territorio dell'Unione.

Ai sensi della vigente normativa, infatti, ai fini dell'aggiornamento dell'elenco di cui sopra i Paesi membri sono tenuti a comunicare tempestivamente alla Commissione l'identità dei vettori sottoposti ad un divieto operativo sul loro territorio, indicando nel dettaglio i motivi che hanno giustificato l'adozione del provvedimento restrittivo, nonché tutte le altre informazioni pertinenti.

Su tale base la Commissione deve decidere di aggiornare l'elenco di propria iniziativa ovvero a richiesta degli Stati membri, nel rispetto del principio del contraddittorio che consente la possibilità ai vettori aerei interessati di consultare i documenti trasmessi dagli Stati, di presentare le proprie osservazioni scritte e di essere ascoltati entro dieci giorni lavorativi sia dalla Commissione che dal comitato per la sicurezza aerea.

L'elenco pubblicato in allegato al regolamento riguarda circa 180 vettori aerei soggetti a divieti operativi ovvero restrizioni nelle operazioni sul territorio comunitario.

REGOLAMENTO (CE) 1033 DELLA COMMISSIONE DEL 4 LUGLIO 2006 RECANTE DISPOSIZIONI SULLE PROCEDURE PER I PIANI DI VOLO NELLA FASE CHE PRECEDE IL VOLO NEL CONTESTO DEL CIELO UNICO EUROPEO
(Pubblicato sulla G.U. dell'Unione Europea n. 186 del 7 luglio 2006)

Numerosi studi della Commissione Europea e di EUROCONTROL hanno rile-

vato l'esistenza di discrepanze tra i dati dei piani di volo in possesso dei soggetti interessati alla sicurezza dei voli (controllori del traffico, piloti, operatori), che possono influire sulla efficienza del sistema europeo di gestione del traffico aereo; una maggiore coerenza dei piani di volo favorirebbe l'operatività senza discontinuità ed anche nuovi concetti di operatività, in particolare nel campo della gestione del flusso del traffico aereo, nonché in ultimo una maggiore sicurezza.

Sulla base di queste considerazioni, la Commissione ha ritenuto opportuno intervenire dal punto di vista normativo adottando misure adeguate per ridurre le discrepanze tra i piani di volo. A tal proposito, si rammenta che il regolamento comunitario 549/2004 ha dato mandato ad Eurocontrol, in qualità di Organizzazione per la sicurezza della navigazione aerea in Europa, di elaborare nell'ambito del cielo unico europeo i requisiti per i piani di volo nella fase precedente il volo stesso.

In tal senso, Eurocontrol ha già fissato le procedure per la presentazione, l'approvazione e la distribuzione dei piani di volo che devono essere adottate ed applicate uniformemente nello spazio aereo del cielo unico europeo; dette procedure, però, vanno completate con norme che obblighino gli operatori, i piloti, i controllori del traffico aereo e gli originatori dei piani di voli ad assicurarsi che gli elementi principali dei piani di volo in loro possesso rimangano coerenti fino al termine della fase che precede il volo stesso.

A tale proposito, sotto l'autorità di Eurocontrol è stato istituito un servizio centralizzato di elaborazione e di diffusione dei piani di volo fornito mediante il sistema IFPS (sistema integrato di elaborazione iniziale dei piani di volo) che deve fornire le corrette informazioni indispensabili perché sia assicurata la coerenza degli elementi principali del piano di volo stesso.

Le nuove norme saranno applicabili a decorrere dal 1° gennaio 2009.

REGOLAMENTO (CE) N. 1107/2006 DEL PARLAMENTO E DEL CONSIGLIO DEL 5 LU-

GLIO 2006 RELATIVO AI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ E DELLE PERSONE A MOBILITÀ RIDOTTA NEL TRASPORTO AEREO
(Pubblicato sulla G.U. dell'Unione Europea del 26 luglio 2006)

Il Regolamento di cui in epigrafe costituisce un ulteriore tassello nella costruzione da parte dell'Unione Europea di un sistema nel quale i passeggeri aerei ricevano la più ampia protezione dei loro diritti attraverso la tutela di tutti quelli che sono gli aspetti connessi ad un viaggio svolto per mezzo aereo.

In particolare, si tratta del primo atto legislativo nel diritto comunitario mirato specificamente ai disabili, che avrà ripercussioni positive anche per molte persone anziane e per i passeggeri a mobilità temporaneamente ridotta.

Infatti, secondo le nuove norme, soggetto a tutela ed assistenza è qualunque persona la cui mobilità sia ridotta nell'uso del trasporto a causa di disabilità fisica (sensoriale o locomotoria, permanente o temporanea), disabilità o handicap mentale, o per qualsiasi altra causa di disabilità o per ragioni di età, la cui condizione richieda un'attenzione adeguata ed un adattamento del servizio fornito per rispondere ad esigenze specifiche.

Il regolamento, pertanto, è volto a prevenire i trattamenti iniqui ed è basato su alcuni principi fondamentali che, per comodità di esposizione, possono essere sintetizzati come segue:

Ai passeggeri non può essere negato il trasporto tranne nei casi in cui ciò sia necessario per ragioni di sicurezza;

Deve essere fornita ai passeggeri a mobilità ridotta una adeguata assistenza gratuita;

A detti passeggeri deve essere prestato un servizio di elevata qualità durante tutto il viaggio;

Va previsto un sistema di assistenza centralizzato;

Devono essere predisposte sanzioni efficaci in caso di mancato rispetto del regolamento.

In effetti, già qualche anno fa vennero assunti da vettori e gestori aeropor-

... Continua



Continua ...

tuali alcuni impegni di natura volontaria che costituirono un primo passo verso la eliminazione di trattamenti non corretti nei confronti dei passeggeri disabili nonché una embrionale garanzia di una reale assistenza qualitativa nei confronti dei passeggeri a mobilità ridotta. Tali accordi, però, si rivelarono insufficienti per garantire una adeguata tutela ai soggetti interessati, soprattutto perché non chiariavano responsabilità e regole in questo delicato settore.

Con l'intervento legislativo in esame, dunque, la Commissione mira a regolamentare in modo cogente quelle che sono le garanzie di assistenza dovute ai passeggeri diversamente abili ovvero a mobilità ridotta.

Tutto ciò premesso, al fine di garantire reali condizioni di utilizzo del mezzo aereo ai passeggeri a mobilità ridotta, occorre interpretare in modo ampio cosa si intende per assistenza; in tal senso, la norma mira ad assicurare che sia prestata la dovuta assistenza in ogni momento che configura il viaggio aereo: dalla prenotazione, all'arrivo in aeroporto ed alla partenza, fino all'arrivo a destinazione ed al ritiro bagagli, tenendo in considerazione che in alcuni casi potrebbe essere necessario fornire assistenza al passeggero anche per consentirgli di raggiungere il parcheggio o la stazione ferroviaria o qualsiasi altro mezzo di collegamento con il centro urbano.

Ed infatti, in cooperazione con gli utenti aeroportuali, tramite il comitato degli utenti aeroportuali e le pertinenti organizzazioni che rappresentano le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta, il gestore aeroportuale, tenendo conto delle condizioni locali, designa i punti di arrivo e di partenza all'interno del perimetro aeroportuale o in una zona sotto il controllo diretto del gestore aeroportuale sia all'interno che all'esterno dei terminal, presso cui le persone con disabilità o le persone a mobilità ridotta possano agevolmente annunciare il proprio arrivo in aeroporto e chiedere assistenza; mentre i vettori aerei, i loro agenti

o gli operatori turistici adottano tutte le misure necessarie per fare in modo di ricevere le notifiche di richiesta di assistenza da parte delle persone con disabilità in tutti i loro punti vendita, compresa la vendita per telefono o via internet.

Secondo le nuove norme, pertanto, spetta al gestore aeroportuale di garantire, senza oneri aggiuntivi, alle persone con disabilità ed alle persone a mobilità ridotta l'assistenza prescritta, la quale può essere finanziata, su base non discriminatoria, applicando un diritto specifico ai vettori aerei che utilizzano l'aeroporto.

Tale impostazione comporta la necessità di realizzare presso ogni aeroporto un sistema centralizzato che consenta anche la tariffazione dei servizi resi ad i vettori in proporzione al numero dei passeggeri che il singolo vettore trasporta da o per quell'aeroporto, indipendentemente dal numero totale dei passeggeri a mobilità ridotta trasportati; ovviamente, le tariffe devono essere correlate ad i costi, nonché trasparenti e adottate dopo preventiva consultazione con i vettori. Resta inteso che tale sistema si applica a tutti i vettori che utilizzano un determinato aeroporto, prescindendo che siano comunitari o non comunitari.

Affinché il sistema descritto possa correttamente funzionare occorre che tutti i soggetti coinvolti posseggano in anticipo le informazioni utili e necessarie per organizzare un servizio di assistenza efficiente e che faccia un buon uso delle risorse predisposte; tanto premesso, in considerazione del fatto che non sempre queste informazioni sono prontamente disponibili per vettori ed aeroporti e che, pertanto, non è sempre possibile organizzare un servizio soddisfacente, la Commissione si preoccupa di proporre un meccanismo bilanciato.

Fermo restando l'obbligo di fornire la dovuta assistenza al passeggero a mobilità ridotta, la proposta legislativa prevede che non sia possibile per l'operatore venir meno ai propri doveri se il passeggero ha fornito una preventiva informazione sulle proprie necessità, mentre vigerà soltanto l'obbligo di compiere ogni sforzo per garantire la

massima assistenza possibile laddove la prioritaria informativa non sia stata fornita; questo dovrebbe incoraggiare la notifica della necessità al momento della prenotazione del volo, senza la istituzione di un obbligo che verrebbe considerato come un passo indietro rispetto alla pratica corrente.

Aspetto non meno importante concerne la formazione del personale il quale deve essere adeguatamente preparato per soddisfare le necessità di tali passeggeri, sia dal punto di vista delle procedure che della uniformità dei comportamenti da adottare rispetto al caso concreto.

In conclusione, si sottolinea come anche in questa proposta di Regolamento, al pari di quanto previsto in tutte le più recenti fonti comunitarie, viene lasciato agli Stati l'onere di individuare un meccanismo sanzionatorio nei confronti del mancato rispetto delle norme che saranno varate.

Il regolamento si applicherà a decorrere dal 26 luglio 2008, ad eccezione delle norme sul divieto di rifiutare il trasporto (art. 3) e sulle deroghe, condizioni e informazioni (art. 4), la cui applicazione è prevista un anno prima.

REGOLAMENTO (CE) N. 1032/2006 DELLA COMMISSIONE DEL 6 LUGLIO 2006 CHE ISTITUISCE I REQUISITI PER I SISTEMI AUTOMATICI DI SCAMBIO DI DATI DI VOLO AI FINI DELLA NOTIFICA, DEL COORDINAMENTO E DEL TRASFERIMENTO DI VOLI TRA ENTI DI CONTROLLO DEL TRAFFICO AEREO
(Pubblicato sulla G.U. dell'Unione Europea n. 186 del 7 luglio 2006)

La gestione del traffico aereo richiede meccanismi sicuri ed efficienti per la notifica, il coordinamento ed il trasferimento dei voli da un ente di controllo del traffico aereo ad un altro; ovviamente, la disponibilità di tali meccanismi nel contesto della rete europea di gestione del traffico aereo richiede uno scambio automatico dei dati di volo tra i sistemi di elaborazione dei dati stessi. L'esame della situazione attuale a livello comunitario ha evidenziato che in

... Continua



Continua ...

alcuni Stati membri tali meccanismi non hanno ancora raggiunto un livello soddisfacente e, pertanto, la Commissione Europea ha ritenuto necessario intervenire in materia fissando con il Regolamento in esame requisiti di interoperabilità, prestazioni e qualità del servizio da applicare alle funzioni di scambio dei dati di volo assicurate dai sistemi di elaborazione.

Per far ciò, appare necessario che i centri di controllo attuino procedure automatizzate per la notifica ed il coordinamento iniziale al fine di fornire informazioni di volo coerenti sia agli enti di trasferimento che a quelli riceventi e di contribuire al coordinamento del trasferimento pianificato dei voli.

La necessità di un costante aggiornamento delle informazioni trasmesse durante la procedura di coordinamento iniziale impone di attuare in modo progressivo procedure automatizzate per consentire la revisione delle informazioni relative ai voli.

Da non sottovalutare anche la opportunità di prevedere procedure automatizzate aggiuntive in grado di rafforzare ulteriormente il coordinamento tra gli enti dei servizi di traffico aereo e gli enti di controllo militari.

Tanto premesso, il Regolamento, nel disciplinare nell'allegato tutti gli aspetti connessi al trasferimento delle informazioni tra gli enti del controllo del traffico aereo, prevede che gli Stati membri debbano prendere le misure necessarie affinché sia garantito che qualsiasi modifica degli attuali sistemi automatici di scambio dei dati di volo, ovvero l'introduzione di nuovi sistemi, sia preceduta da una attenta valutazione di sicurezza che includa anche l'individuazione dei pericoli e la valutazione e conseguente riduzione dei rischi connessi.

L'applicazione delle nuove norme avverrà gradualmente in un arco di tempo che va dal 1° gennaio 2009 al 31 dicembre 2012.

REGOLAMENTO (CE) N. 1459 DEL 28 SETTEMBRE 2006 SULL'APPLICAZIONE DELL'ART. 81, PAR. 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 SULL'ASSEGNAZIONE DI BANDE ORARIE NEGLI AEROPORTI.

(Pubblicato sulla G.U. dell'Unione Europea del 3 ottobre 2006 n. 272)

Il Regolamento in commento interviene in maniera determinante sulla questione relativa alle consultazioni tra compagnie aeree per la definizione delle tariffe e per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti. La Commissione ha infatti considerato anticoncorrenziale la pratica adottata dai vettori IATA, che dovranno pertanto rinegoziare gli accordi sulla base dei nuovi paletti individuati dal Regolamento in commento, che diventerà operativo dal prossimo 23 ottobre, ma con effetti retroattivi.

Più precisamente, a partire da gennaio 2007, dovranno sciogliere i patti tariffari tutte le compagnie che effettuano voli tra scali situati all'interno della Comunità, comprese la Svizzera, l'Islanda, la Norvegia e il Liechtenstein. Per le compagnie che effettuano voli da un Paese europeo fino all'Australia o agli USA, il tempo di adeguamento è stato differito al successivo primo luglio. Infine, per i tragitti verso gli altri paesi, l'adeguamento dovrà avvenire entro il primo novembre 2007. È emersa, quindi, in seno alla Commissione, la necessità di abbandonare la deroga all'applicazione dell'art. 81, par. 3, del Trattato UE.

L'assegnazione delle bande orarie dovrà pertanto avvenire nel rispetto di regole di priorità, stabilite con certezza che saranno messe a disposizione di tutti gli interessati su semplice richiesta.

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO E DEL CONSIGLIO RECANTE NORME COMUNI PER LA PRESTAZIONE DI SERVIZI DI TRASPORTO AEREO NELLA COMUNITÀ

(Bruxelles, 18 luglio 2006 COM(2006) 396 definitivo)

A distanza di quattordici anni dal varo dei tre regolamenti comunitari sulla li-

beralizzazione del mercato interno dell'aviazione (comunemente noti come "terzo pacchetto"), la Commissione Europea ha recentemente pubblicato una proposta di riassetto del sistema alla luce del tempo trascorso e delle profonde trasformazioni avvenute nel settore del trasporto aereo.

Le misure contenute nel terzo pacchetto, in effetti, hanno consentito al trasporto aereo di realizzare una espansione che ha portato alla caduta dei vecchi monopoli con la conseguente affermazione dei principi della concorrenza in tutti i segmenti del mercato del trasporto aereo, a tutto vantaggio dei passeggeri.

D'altro canto, va anche sottolineato che, nonostante questo indubbio successo, la maggior parte delle compagnie comunitarie soffre a causa di fenomeni di sovracapacità e dell'eccessiva frammentazione del mercato.

Inoltre, le divergenti interpretazioni ed applicazioni dei tre regolamenti negli Stati membri nonché il perdurare di alcune restrizioni sui servizi aerei comunitari impongono la necessità di precisare la portata di alcune disposizioni tramite la revisione delle norme oggi vigenti, al fine di creare reali ed effettive condizioni di concorrenza omogenee per tutte le compagnie aeree comunitarie.

Non va, poi, sottovalutato che obiettivo ulteriore di questo processo di revisione proposto dalla Commissione riguarda l'aumento dell'efficienza del mercato, il miglioramento della sicurezza dei servizi aerei ed una maggiore protezione dei diritti dei passeggeri.

Tanto premesso, la proposta in esame è finalizzata alla revisione ed all'unificazione dei tre regolamenti comunitari 2407/92, 2408/92 e 2409/92 in un unico testo legislativo.

Dagli stessi operatori, invero, nel corso degli anni erano pervenute indicazioni in ordine alla opportunità di un intervento legislativo volto al riassetto dell'intero settore; in particolare, per quanto riguarda il regolamento 2407/92 sulle licenze veniva maggiormente avvertita l'esigenza di rafforzare il controllo della solidità finanziaria

... Continua



Continua ...

dei vettori e di introdurre prescrizioni più severe in materia di noleggio di aeromobili, sia con che senza equipaggio (wet lease e dry lease).

Per quanto concerne il regolamento 2408 erano emerse problematiche relativamente ai rapporti con i Paesi terzi nonché un eccessivo ricorso agli oneri di servizio pubblico, mentre per le tariffe (reg. 2409) il dato sottolineato riguardava la maggiore trasparenza e la reale accessibilità delle tariffe aeree offerte dalle compagnie.

Nelle intenzioni della Commissione, dunque, la proposta di regolamento dovrebbe garantire una applicazione efficace ed omogenea della normativa comunitaria sul mercato dell'aviazione imponendo il rispetto di criteri più severi e dettagliati che contribuiranno a sopprimere le residue restrizioni alle prestazioni dei servizi aerei, eliminando tutti gli elementi obsoleti del terzo pacchetto e chiarendo il dato normativo, ove occorra.

Le principali modifiche proposte riguardano sinteticamente i seguenti aspetti della vigente regolamentazione:

- Rafforzamento dei requisiti per il rilascio e la revoca delle licenze di esercizio;
- Introduzione di più stringenti requisiti per i contratti di utilizzazione degli aeromobili con o senza equipaggio;
- Oneri di servizio pubblico;
- Servizi aerei verso i Paesi terzi;
- Ripartizione del traffico tra gli aeroporti;
- Trasparenza dei prezzi e delle tariffe.

Quanto al primo punto sarà imposto agli Stati membri di intensificare il controllo sulle licenze di esercizio fino al punto di ordinare la sospensione o la revoca quando le prescrizioni del regolamento non siano più soddisfatte.

Quanto al secondo punto la proposta prevede requisiti più severi al fine di ridurre il più possibile effetti sociali indesiderati e di rafforzare la sicurezza, precisando che prima di approvare i contratti di locazione, l'autorità competente per il rilascio delle licenze deve confermare che sono state rispetta-

te ed assicurate norme di sicurezza equivalenti alle prescrizioni vigenti nella Comunità.

Sul terzo punto, scopo della proposta è di ridurre il ricorso alla procedura che prevede la imposizione di oneri di servizio pubblico su tratte interne all'Unione, imponendo una istruttoria più articolata che giustifichi appieno la necessità della imposizione stessa.

Sui rapporti con i Paesi terzi saranno eliminate le residue restrizioni contenute negli accordi bilaterali tuttora vigenti così da superare qualsiasi discriminazione in fatto di code-sharing e di fissazione delle tariffe da parte di vettori aerei comunitari su collegamenti verso Paesi terzi che prevedono scali in altri Stati membri.

Sul quinto punto la proposta precisa che le norme di ripartizione del traffico devono rispettare i principi di proporzionalità e di trasparenza e devono basarsi su criteri obiettivi, che all'atto pratico non discriminino abusivamente i vari vettori nell'accesso ad un dato mercato.

Infine, sulle tariffe è previsto che esse debbano comprendere tutte le tasse, imposte e diritti applicabili e che i vettori debbano fornire al pubblico informazioni complete e chiare, senza discriminazioni basate sul luogo di residenza o sulla nazionalità del passeggero all'interno della Comunità.

DECRETO DEL MINISTRO DEI TRASPORTI DEL 5 LUGLIO 2006 RECANTE IMPOSIZIONI DEGLI ONERI DI SERVIZIO PUBBLICO AL COLLEGAMENTO AEREO DI LINEA CUNEO-ROMA E VICEVERSA.

(Pubblicato sulla G.U. della Repubblica Italiana n. 162 del 14 luglio 2006)

Con il decreto di cui sopra sono state pubblicate le imposizioni degli oneri di servizio pubblico sulla rotta Cuneo/Roma e viceversa, così come disciplinato dall'art. 4 del regolamento comunitario 2408/92, sull'accesso dei vettori aerei alle rotte intracomunitarie.

Ciò al fine di assicurare l'effettuazione di un collegamento di linea adeguato, regolare e continuativo che permetta di garantire la mobilità tra quell'area geografica e la Capitale.

In particolare, gli oneri di servizio pubblico imposti prevedono un numero minimo di frequenze giornaliere individuate in due collegamenti al giorno in andata e due in ritorno, dal lunedì al venerdì per tutto l'anno, con riduzione ad un solo volo giornaliero il sabato e la domenica, sempre per tutto l'anno. In termini di aeromobili utilizzabili o di capacità offerta, gli oneri prevedono che i servizi dovranno essere effettuati con aeromobili biturboelica ovvero bi-reattori pressurizzati aventi una capacità minima di quaranta posti per tutto l'anno, con l'indicazione che, qualora il mercato lo richieda, dovrà essere offerta una maggiore capacità tramite l'istituzione di voli supplementari che non daranno luogo a compensazioni aggiuntive.

Inoltre, il vettore che accetta gli oneri si deve adoperare, 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.

Le tariffe massime da applicare su ciascuna rotta non possono eccedere la somma di 118,00 euro a tratta, al netto dell'IVA e delle tasse ed oneri aeroportuali.

In considerazione del fatto che nessun vettore ha accettato detti oneri nel termine di trenta giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea della comunicazione della Commissione relativa alla imposizione l'ENAC procederà ad esperire una gara per l'assegnazione della rotta secondo le modalità previste dal precitato art. 4.

DECRETO DEL MINISTRO DEI TRASPORTI DEL 19 LUGLIO 2006.

DETERMINAZIONE, IN VIA PROVVISORIA, DELLE TARIFFE PER I SERVIZI DI CONTROLLO DI SICUREZZA SUL 100% DEI BAGAGLI DA STIVA DI ALCUNI AEROPORTI

(Pubblicato sulla G.U. della Repubblica Italiana n. 212 del 12.09.2006)

La legge 2 dicembre 2005, n. 248 pre-

... Continua



Continua ...

vede che il Ministro dei Trasporti individui, mediante decreto da emanarsi di concerto con il Ministero dell'interno, le attività, necessarie a garantire la sicurezza aeroportuale, relative al controllo bagagli e passeggeri, lo svolgimento delle quali è affidato ai gestori aeroportuali ed ai vettori, individuando le diverse competenze e responsabilità agli stessi assegnate.

A tal proposito l'ENAC deve predisporre la relazione istruttoria propedeutica all'emanazione del decreto interministeriale mentre la misura dei diritti aeroportuali di cui alla legge 5 maggio 1976, n. 324, viene determinata, per singoli aeroporti, sulla base di criteri stabiliti dal CIPE.

Il Ministero dei Trasporti in attesa della predetta relazione istruttoria e dei decreti CIPE ha previsto, mediante decreto del 19 luglio 2006, che la misura dei corrispettivi per i servizi di controllo di sicurezza sul 100% dei bagagli da stiva rimane provvisoriamente fissata ai valori determinati, rispettivamente, nella tabella A del decreto ministeriale 14 marzo 2003, nella tabella 1 del decreto ministeriale 13 luglio 2005 e nell'art. 1 del decreto ministeriale 3 febbraio 2006.

Tali corrispettivi avranno validità fino alla stipula dei contratti di programma tra i singoli gestori aeroportuali e l'ENAC.

DECRETO DEL MINISTRO DEI TRASPORTI DEL 19 LUGLIO 2006

DETERMINAZIONE, IN VIA PROVVISORIA, DELLE TARIFFE PER IL SERVIZIO DI CONTROLLO DI SICUREZZA SUI PASSEGGIERI E SUI BAGAGLI A MANO

(Pubblicato sulla G.U. della Repubblica Italiana n. 212 del 12 settembre 2006)

A seguito del Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 13 luglio 2005 con la norma in esame l'ENAC viene chiamato a predisporre la relazione istruttoria propedeutica all'emanazione del decreto interministeriale mentre la misura dei diritti aeroportuali di cui alla legge 5 maggio

1976, n. 324, viene determinata, per singoli aeroporti, sulla base di criteri stabiliti dal CIPE.

Il Ministero dei Trasporti in attesa della predetta relazione istruttoria e dei decreti CIPE ha previsto, mediante decreto del 19 luglio 2006, che continuerà ad applicarsi per il servizio di controllo di sicurezza sul passeggero e sul bagaglio a mano al seguito, il corrispettivo di Euro 1,81 già determinato con decreto ministeriale 21 dicembre 2001.

Tale corrispettivo avrà validità fino alla stipula dei contratti di programma tra singoli gestori aeroportuali e l'ENAC.

DECISIONE DEL CONSIGLIO RELATIVA ALLA FIRMA E ALL'APPLICAZIONE PROVVISORIA DELL'ACCORDO SU ALCUNI ASPETTI RELATIVI AI SERVIZI AEREI CONCLUSO TRA LA COMUNITÀ E IL GOVERNO DI SINGAPORE, MACEDONIA, LIBANO, UCRAINA, ROMANIA, SERBIA E MONTENEGRO, BOSNIA-ERZEGOVINA, NUOVA ZELANDA

Continua l'opera della Commissione Europea di revisione degli accordi bilaterali stipulati dagli Stati membri con i Paesi terzi.

A tale proposito, si rinvia ai precedenti numeri della rivista nei quali l'iniziativa della Commissione è stata più volte oggetto di analisi.

RASSEGNA GIURISPRUDENZIALE

a cura di Pietro Nisi

OPERAZIONE DI CONCENTRAZIONE TRA AIR FRANCE E KLM: IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO CONFERMA LA DECISIONE DELLA COMMISSIONE.

(Tribunale di primo grado, seconda sezione, sentenza del 4 luglio 2006, T-167/04)

I fatti all'origine della sentenza in commento risalgono al febbraio

2004, quando la Commissione europea, in applicazione del Regolamento (CEE) del Consiglio 21 Dicembre 1989 n. 4064, relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese, emanava una specifica decisione relativa all'operazione di concentrazione tra Air France e KLM.

Ad avviso dell'organo comunitario, l'indicata operazione risultava del tutto compatibile con il mercato comune e con la relativa disciplina, sempre a condizione che gli impegni assunti dalle parti nell'accordo *de quo*, fossero stati effettivamente rispettati.

Contro la suindicata decisione della Commissione, la compagnia aerea easyJet Airline Co. Ltd (easyJet), presentava ricorso innanzi al Tribunale di Primo Grado, asserendo il proprio diritto interessamento alla decisione impugnata e chiedendo l'annullamento della stessa.

I Giudici comunitari, dopo aver confermato la definizione di *mercato* adottata dalla stessa Commissione, secondo cui ogni collegamento tra un punto di origine e un punto di destinazione costituisce un mercato distinto (con la conseguenza che l'eventuale abuso di posizione dominante dovrà essere valutato con riferimento a diversi mercati), hanno sancito la mancata dimostrazione, nel corso del procedimento, della creazione o del rafforzamento di una posizione dominante, con conseguente pregiudizio alla concorrenza su tali mercati.

Il Tribunale ha inoltre stabilito la mancata dimostrazione, da parte della ricorrente, del presunto errore di valutazione che la Commissione avrebbe commesso, omettendo di analizzare gli effetti dell'operazione di concentrazione con particolare riferimento all'acquisto di servizi aeroportuali.

Sono state respinte, infine, tutte le eccezioni sollevate dalla easyJet, con particolare riguardo agli effetti lesivi della concorrenza, alle eventuali ripercussioni della concentrazione in questione sulla procedura di assegnazione degli slot ed alla sostituibilità, ribadita dalla Commissione, tra gli aeroporti Roissy-Charels de Gaulle e Paris-Orly.



MATERIALI

a cura di Pietro Nisi

RESTRIZIONI AI SERVIZI AEREI VERSO LA SARDEGNA: LA COMMISSIONE AVVIA UN'INDAGINE FORMALE.

Le norme imposte dalle autorità nazionali il 2 maggio 2006 su 16 collegamenti aerei tra tre aeroporti della Sardegna e grandi aeroporti dell'Italia continentale, saranno oggetto di un procedimento formale di indagine da parte della Commissione Europea.

L'organo istituzionale comunitario, nella riunione del 26 luglio 2006, ha infatti espresso serie perplessità in ordine alla conformità degli oneri di servizio pubblico italiani con le norme comunitarie relative al mercato dell'aviazione civile, paventando la possibilità che tali misure, così come predisposte e imposte dalle autorità nazionali, potrebbero condurre ad una drastica riduzione o alla definitiva chiusura del mercato dei trasporti aerei verso la Sardegna.

Ad avviso del vicepresidente della Commissione europea e responsabile dei trasporti, Jacques Barrot, questo eventuale abuso pregiudicherebbe in maniera rilevante il principio dei servizi pubblici, sempre difeso dalla stessa Commissione che, pertanto, *"deve garantire che i servizi pubblici non costituiscano un pretesto per chiudere alla concorrenza un mercato redditizio"*. Per meglio comprendere l'importanza e la portata dell'indagine in commento, è opportuno ricordare brevemente le ragioni e le diverse tappe che hanno condotto alla previsione, da parte delle diverse autorità nazionali, di tali oneri di servizio pubblico.

Negli anni '90, infatti, la realizzazione del mercato interno dell'aviazione civile, ha consentito l'accesso incondizionato di tutte le compagnie aeree europee ai diversi mercati rappresentati dalle rotte intracomunitarie e dai collegamenti interni degli Stati membri.

Tale apertura incondizionata dei mercati, ha tuttavia previsto, a salvaguardia dell'interesse pubblico, dei necessari correttivi e delle conseguenti misure, tra le quali, particolare impor-

tanza rivestono gli oneri di servizio pubblico previsti dall'articolo 4 del Regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie.

Le indicate misure di salvaguardia, consentono ai diversi governi di mantenere servizi considerati essenziali per un adeguato sviluppo del loro territorio, in considerazione del fatto che, in assenza di tali oneri, il mantenimento di questi servizi potrebbe non essere garantito nel caso in cui non rispondesse all'interesse commerciale dei vettori aerei.

La procedura attuata dagli Stati membri, si articola in due diverse fasi. In primo luogo, per un determinato collegamento aereo lo Stato comunica, mediante pubblicazione, gli oneri di servizio pubblico che saranno imposti al vettore in termini di capacità, frequenza dei voli e tariffe. In seguito, se nessun vettore manifesta l'intenzione di fornire il servizio alle condizioni stabilite, lo Stato può limitare l'accesso alla rotta in questione ad un solo vettore e decidere di concedergli compensazioni finanziarie in cambio del rispetto di tali oneri.

L'analisi preliminare effettuata dalla Commissione sugli oneri di servizio pubblicati dallo Stato italiano, ha rivelato, ad avviso dell'organo comunitario l'esistenza di elementi tali da far sorgere seri dubbi sulla conformità di tali oneri alla normativa europea. Si giustifica pertanto l'intervento della Commissione che ha il compito di proteggere il mercato interno, consentendo ai singoli operatori che desiderano offrire servizi di collegamento aereo, un'adeguata tutela da indebite restrizioni della concorrenza.

In particolare, nel corso della propria indagine la Commissione dovrà esaminare il carattere essenziale dei collegamenti in questione per lo sviluppo economico delle regioni interessate e valutare se le imposizioni non abbiano per effetto una chiusura indebita dell'intero mercato; dovrà inoltre esaminare la conformità dell'onere imposto ai vettori interessati di offrire servizi di collegamento su due gruppi di rotte (ciascun gruppo formato da due rotte); dovrà infine verificare la le-

gittimità della ripartizione delle rotte tra 3 operatori, vale a dire AIR ONE, ALITALIA e MERIDIANA.

La decisione finale della Commissione, qualunque ne sia l'esito, sarà direttamente applicabile in Italia.

RELAZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO RACCOMANDA UNA PROPOSTA DI RACCOMANDAZIONE DESTINATA AL CONSIGLIO, SUI NEGOZIATI IN VISTA DI UN ACCORDO CON GLI STATI UNITI D'AMERICA SULL'IMPIEGO DEI DATI DI IDENTIFICAZIONE DELLE PRATICHE PASSEGGERI (PNR), PER PREVENIRE E COMBATTERE IL TERRORISMO E LA CRIMINALITÀ INTERNAZIONALE, COMPRESA LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA (2006/2193).

Con la relazione approvata nel corso della sessione plenaria tenutasi a Strasburgo il 7 settembre 2006, il Parlamento Europeo ha ribadito il principio, già espresso in altre occasioni, per cui la lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata deve essere necessariamente coordinata con le esigenze di tutela della privacy dei cittadini comunitari.

Pertanto, come è stato illustrato nell'articolo pubblicato sul precedente numero di questa rivista, relativo alla decisione della Corte di Giustizia di negare agli USA i dati dei passeggeri UE per i voli transatlantici, la tutela della privacy continua ad essere un'esigenza fondamentale per tutte le istituzioni comunitarie (vedi n. 2/2006). Dopo gli attentati del settembre 2001, infatti, sono state introdotte a livello mondiale numerose misure di sicurezza che comportano la raccolta ed il controllo sistematico dei dati personali di tutti i cittadini, con particolare riferimento ai dati relativi ai trasferimenti di denaro nonché ai dati strettamente connessi alle telecomunicazioni ed ai passeggeri.

In particolare, con la relazione in commento, il Parlamento ha formulato una raccomandazione al Consiglio relativa ai negoziati con gli Stati Uniti sull'impiego dei dati di identificazione

... Continua

Continua ...

delle pratiche passeggeri (PNR) per prevenire e combattere il terrorismo e la criminalità transnazionale.

Ad avviso degli eurodeputati, infatti, occorrerebbe evitare un vero e proprio vuoto giuridico a livello europeo a partire dal 1° ottobre 2006 per il trasferimento dei dati sui passeggeri.

Tale paventata lacuna potrebbe caratterizzare il periodo compreso tra il 1° ottobre 2006 e novembre 2007, periodo originariamente coperto dall'accordo USA/CE annullato dalla Corte di Giustizia con la decisione commentata nel numero scorso.

Per il periodo in questione, quindi, gli eurodeputati propongono di stabilire che i dati relativi al comportamento, non possano essere usati per verificare reati a carattere finanziario; il passaggio al sistema PUSH con il quale le autorità USA chiedono dati concreti e necessari caso per caso, invece di avere accesso illimitato alle banche dati; l'informazione dei passeggeri in merito alle norme relative al PNR.

Per il medio-lungo termine, invece, il Parlamento sottolinea la necessità di un approccio più coerente a livello dell'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO), sullo scambio di dati relativi ai passeggeri, al fine di garantire sia la sicurezza del traffico aereo, sia il rispetto dei diritti umani a livello globale.

Viene inoltre sottolineata la necessità di dotare l'UE di un quadro giuridico chiaro e coerente, adottando con urgenza il progetto di decisione quadro sulla protezione dei dati personali.

ACCORDO ENAC-EUROCONTROL PER INFORMAZIONI SU VETTORI NON IN REGOLA CON I PAGAMENTI DEI DIRITTI DI TRAFFICO

In data 22 giugno scorso è stato stipulato a Starsburgo tra l'Enac ed Eurocontrol un accordo bilaterale che prevede la possibilità per l'Autorità italiana di interdire i voli delle compagnie aeree che non ottemperino al

pagamento dei diritti di traffico a favore di Eurocontrol.

In particolare, sulla base di quanto stipulato, l'Organizzazione internazionale qualora rilevi che una compagnia aerea abbia violato gli obblighi relativi al pagamento delle tasse, dei diritti e dei corrispettivi dovuti per l'assistenza in rotta dovrà segnalarlo all'Enac che potrà, pertanto, intervenire immediatamente disponendo un divieto operativo da e per gli aeroporti nazionali a carico del vettore aereo inadempiente.

L'ENAC, che in seguito alla legge n. 265 del 2004 sul riordino del settore, ha assunto le funzioni di regolazione e certificazione dei servizi alla navigazione aerea, potrà quindi intervenire con le interdizioni nell'interesse primario dell'ENAV, società italiana per l'assistenza al volo, destinataria dei corrispettivi dei diritti di traffico e di sorvolo.

La base giuridica di tale accordo trova le sue radici in quanto previsto dall'articolo 802 del nuovo Codice della Navigazione Aerea che elenca le situazioni in cui l'ENAC può impedire la partenza di un aeromobile; situazioni non solo relative ad aspetti di sicurezza, ma anche ad aspetti, appunto, di inadempienze economiche.

Dalla stipula dell'intesa, l'autorità italiana per l'aviazione civile avrà da Eurocontrol informazioni preliminari (early warning) sullo stato finanziario delle compagnie aeree che si trovano ad attraversare fasi di instabilità economica. L'ENAC potrà pertanto attivarsi in anticipo per prevenire situazioni, come avvenuto in passato, di vettori giunti al fallimento ed i cui voli sono stati cancellati con scarso margine di preavviso per l'utenza, creando non solo disagi e disservizi ai passeggeri, ma anche incertezza in tutto il settore.

Si ricorda che Eurocontrol è l'organizzazione europea per la sicurezza della navigazione aerea che riunisce 36 Stati membri, tra cui la stessa Comunità Europea.

Eurocontrol, fondato nel 1960 e di cui l'Italia è parte, oltre a sovrintendere gli aspetti di sicurezza inerenti la navigazione, si occupa della fatturazione dei corrispettivi che le compagnie

aeree devono pagare, ogni volta che effettuano dei collegamenti in Europa, ai Service Provider (società di assistenza e controllo del volo) dei vari Paesi membri.

Una volta raccolti dai vettori i diritti di traffico e di sorvolo, Eurocontrol quantifica e ripartisce tali corrispettivi fra tutte le società di assistenza e controllo del traffico aereo, per l'Italia l'ENAV.

Alessio Quaranta

EUROCONTROL WORKSHOP BRUSSELS 14 & 15 NOVEMBER 2006 RESPONSIBILITY AND LIABILITY IN THE ATM DOMAIN MOVING TARGETS IN A CHANGING EUROPEAN AIRSCAPE OBJECTIVE OF THE WORKSHOP

Recent events, among them serious accidents and incidents, involving Air Traffic Management (ATM) and the provision of Air Navigation Services (ANS), have resulted in judicial proceedings which necessarily raise awareness and concern with regard to the respective responsibilities and potential liabilities of the various players in the aviation domain.

This interest is reinforced by questions on the consequences and risks of the profound changes and innovations being currently introduced to the European ATM environment, with for instance, the implementation of the Single European Sky, the separation of regulatory and service provision functions, the corporatisation and privatisation of ANS providers, the involvement of user organisations and industry and the appearance of new trends and national and international

... Continua





Continua ...

level related to judicial responses to responsibilities and liabilities.

This EUROCONTROL Workshop aims at gathering experiences and expertise in the ATM liability domain in order to discuss and assess with the participants subjects as the state of the Law (Session 1 "Setting the legal framework") and the need to raise awareness on the elements of risks that can contribute to engage liability (Session 2: "Setting the risks"). The Workshop will also address the possible ways and means to mitigate as much as possible the negative consequences of liability (Session 3: "Preventing and managing the risks") and finally will aim at generating a debate on related issues still open for solutions (Session 4: "Round table discussion").

ATM responsibilities and liabilities presently do not only have to be addressed in Private, Public and Criminal Law domains, but they of course also apply to all the different subjects of law that directly or indirectly contribute to the many activities that together form the ATM domain: legislators and regulators, providers of services and functions, users and user organisations, industry and the civil as well as the military domain. Their legal status varies from individual persons to State and Corporate entities with full legal personalities.

All of these may find themselves functioning and operating in a legal and institutional environment that increasingly imposes market and commercial demands on them and that certainly includes the applicable legal regime when things go wrong. Traditional concepts such as regulatory and State or Sovereign immunity are set aside or fading away....

This Workshop aims at participation by Legal advisers and experts, ATM management, Controllers and staff members in operational and support to operational functions, Legislators, Regulators and Safety experts at State, Air Navigation Service Providers and International / Regional level.

Participants in the workshop are expected and encouraged to actively

participate in its proceedings. A reader with background material on the topics to be addressed will be made available to registered participants. Participation is free of charge.

Continua dalla prima pagina

(Aspetti metodologici della sostenibilità del sistema dei trasporti)

Dal punto di vista economico, il settore dei trasporti genera gravi diseconomie, determinate dalla mancata internalizzazione dei costi esterni. I costi esterni del trasporto sono quei costi che ricadono sulla collettività e che non sono sostenuti dagli utenti dei mezzi o dai gestori dei servizi di trasporto a titolo di prevenzione, mitigazione o risarcimento per i danni determinati (costi relativi all'uso dell'infrastruttura, alla congestione, agli incidenti e agli impatti ambientali). Per l'Italia tali costi sono stimati pari al 10,3% del PIL, con un 95% attribuibile al trasporto stradale; essi generano rilevanti distorsioni nella competitività delle diverse modalità di trasporto, favorendo una ripartizione modale irrazionale, che determina una riduzione della produttività e dell'efficienza del sistema economico e un contemporaneo aumento dell'impatto ambientale generato dal settore.

I nuovi modelli di sviluppo urbano, il mutamento negli stili di vita e il deterioramento dei servizi di trasporto pubblico contribuiscono all'inaccessibilità e alla dipendenza dall'automobile, che a sua volta determinano un ulteriore deterioramento nel livello dell'offerta di trasporto pubblico. Elevati livelli di traffico possono poi causare un isolamento sociale e limitare le reti interpersonali di supporto.

L'attuale modello di mobilità determina, inoltre, gravi danni alla salute della popolazione, soprattutto per le categorie più vulnerabili; non si tratta solo dell'effetto diretto dell'inquina-

mento prodotto dal traffico, ma anche dell'effetto indiretto provocato dalla riduzione dell'uso della modalità ciclo-pedonale, benefica per la salute. L'incidentalità stradale, infine, rappresenta la prima causa di morte tra i giovani di età compresa tra i 15 e i 35 anni.

Esiste poi tutta una serie di impatti diretti e indiretti del settore dei trasporti sull'ambiente: il consumo di risorse energetiche da fonti non rinnovabili, l'inquinamento atmosferico, i cambiamenti climatici, l'inquinamento acustico, l'inquinamento idrico e dei suoli, il consumo del territorio, la perdita degli habitat, il danneggiamento del patrimonio storico e artistico e i danni all'equilibrio idro-geologico e al paesaggio. Se il modello di sviluppo e il livello dei consumi dei paesi industrializzati venissero estesi al resto del mondo, occorrerebbero le risorse di almeno tre pianeti come la Terra; per quanto riguarda in particolare il sistema dei trasporti, ciò significherebbe avere 5 miliardi di automobili circolanti, sottrarre enormi superfici all'agricoltura e alla natura e accrescere enormemente i consumi di petrolio e quindi le emissioni inquinanti e climalteranti.

Negli ultimi anni, in realtà, si è registrata una diminuzione dell'impatto ambientale dei veicoli e delle infrastrutture di trasporto, dovuta a miglioramenti riguardo all'emissione di alcune sostanze nocive e al riciclaggio dei materiali; ma questo progresso è stato controbilanciato da un'enorme crescita della domanda di trasporto, soprattutto stradale, per cui l'impatto ambientale del settore dei trasporti continua a crescere.

Negli anni Novanta sono stati compiuti diversi tentativi di applicare il concetto di sviluppo sostenibile (1) alla politica dei trasporti, cercando di defi-

(1) Per sviluppo sostenibile si intende "uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la possibilità, per le generazioni future, di soddisfare i propri" (World Commission on Environment and Development, "Our Common Future", Oxford University Press, Oxford, 1987).

... Continua



Continua ...

nire il concetto di "mobilità sostenibile". Dalla definizione più comune di sviluppo sostenibile si sono fatti derivare alcuni principi generali che si riferiscono alla necessità di preservare la salute pubblica e la qualità ambientale, di utilizzare le risorse in modo sostenibile, di rispettare i valori critici limite per la salute e gli ecosistemi e di evitare effetti globali irreversibili; si può quindi dire che un sistema di trasporti potrebbe essere definito "sostenibile" se contribuisse al benessere economico e sociale senza consumare le risorse naturali, distruggere l'ambiente o minacciare la salute umana. Più in dettaglio, un tale sistema dovrebbe soddisfare i seguenti requisiti:

- soddisfare la domanda di mobilità delle diverse categorie sociali;
- perseguire gli obiettivi generalmente accettati per la salute e la sicurezza della popolazione;
- proteggere l'integrità degli ecosistemi e non aggravare i cambiamenti climatici;
- promuovere la partecipazione della comunità alle decisioni relative ai trasporti;
- coinvolgere gli esperti dei diversi settori (ambientale, sanitario, energetico, urbanistico, ecc.) in un processo di pianificazione integrata;
- consentire un uso efficiente del territorio e delle risorse naturali, utilizzando le risorse rinnovabili a un livello inferiore al loro tasso di rigenerazione e quelle non rinnovabili a un livello inferiore ai tassi di sviluppo di sostituti rinnovabili;
- anteporre la capacità complessiva del sistema alle prestazioni di punta di alcune sue componenti, e l'efficienza e la regolarità alla velocità massima;
- ricondurre la mobilità al suo effettivo ruolo di mezzo finalizzato all'accessibilità, la quale può però essere soddisfatta anche operando su altri settori di intervento, quali ad esempio la pianificazione urbanistica e territoriale.

Per pianificare i trasporti in modo glo-

bale e sostenibile occorre considerare le interazioni tra i problemi, tenendo presenti i tre aspetti della sostenibilità (sostenibilità ambientale, economica e sociale), al fine di fornire ai decisori politici delle soluzioni integrate, in grado di perseguire obiettivi multipli. Il limitarsi a una delle tre dimensioni conduce a soluzioni parziali, com'è il caso dell'utilizzo di veicoli più efficienti e più puliti, che contribuisce ad alleviare il problema dell'inquinamento atmosferico ma che non intacca i problemi della congestione del traffico o dell'incidentalità.

Per misurare il livello di sostenibilità del sistema dei trasporti è necessario utilizzare degli indicatori misurabili. Gli indicatori sono variabili selezionate e definite per molteplici scopi, tra i quali la rappresentazione semplice di fenomeni complessi, la comprensione delle correlazioni tra diversi fenomeni, l'identificazione e l'analisi sistematica delle tendenze, il supporto ai processi decisionali attraverso la misurazione dei progressi verso gli obiettivi stabiliti, la promozione dell'integrazione delle considerazioni ambientali nelle politiche di settore e la promozione di strategie di lungo periodo.

L'utilizzo degli indicatori come strumento a supporto delle politiche è divenuto oggetto di elaborazioni e di importanti decisioni anche a livello europeo. Per quanto riguarda in particolare il settore dei trasporti e le sue interazioni con l'ambiente, l'Agenzia europea per l'ambiente e la Commissione europea hanno costituito un apposito meccanismo di comunicazione per i decisori e il pubblico, chiamato TERM (Transport and Environment Reporting Mechanism). Questo sistema di indicatori consente ai decisori politici di misurare il progresso conseguito dalle loro politiche di integrazione delle considerazioni delle considerazioni ambientali nelle politiche dei trasporti, secondo quanto richiesto dal Consiglio europeo di Cardiff del 1998 e confermato dal Sesto Programma d'azione ambientale e dalla Proposta della Commissione per una strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile.

Il progetto di costruzione degli indica-

tori TERM prevede il coinvolgimento diretto degli istituti nazionali di statistica e, per la parte di competenza, delle agenzie ambientali per la validazione dei dati, le metodologie da utilizzare e per l'armonizzazione, standardizzazione e semplificazione delle procedure di raccolta dei dati statistici in un approccio coerente.

Con riferimento a questi indicatori, l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT) organizza poi i dati relativi al settore dei trasporti, che vengono presentati ogni anno nel capitolo "Trasporti" dell'"Annuario dei dati ambientali", al quale si rimanda per ulteriori approfondimenti.

OSSERVATORIO LEGISLATIVO

a cura di Greta Tellarini

LEGGE 17 LUGLIO 2006, N. 234

CONVERSIONE IN LEGGE, CON MODIFICAZIONI, DEL DECRETO-LEGGE 7 GIUGNO 2006, N. 206, RECANTE DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI IRAP E DI CANONI DEMANIALI MARITTIMI

(Pubblicata sulla G.U. della Repubblica Italiana n. 167 del 20 luglio 2006)

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RELATIVA ALL'ELIMINAZIONE DI CONTROLLI EFFETTUATI ALLE FRONTIERE DEGLI STATI MEMBRI NEL SETTORE DEI TRASPORTI SU STRADA E PER VIE NAVIGABILI

(2006/0146(COD))

Lo scopo della presente proposta è quello di avviare la codificazione del Regolamento (CEE) n. 4060/89 del Consiglio del 21 dicembre 1989 relativo all'eliminazione di controlli effettuati alle frontiere degli Stati membri nel settore dei trasporti su strada e

... Continua



Continua ...

per vie navigabili. L'attuazione della libera circolazione dei servizi nel settore dei trasporti costituisce un elemento importante della politica comune dei trasporti prevista dal trattato; pertanto, la politica comune dei trasporti ha lo scopo di incrementare la scorrevolezza della circolazione dei diversi mezzi di trasporto all'interno della Comunità. I controlli, verifiche ed ispezioni effettuati dagli Stati membri continuano ad essere giustificati dalla finalità di evitare perturbazioni nell'organizzazione del mercato dei trasporti e garantire la sicurezza della circolazione su strada e per vie navigabili. Detti controlli possono essere effettuati con pari efficacia su tutto il territorio degli Stati membri interessati e quindi il varco della frontiera non deve costituire il pretesto per l'esecuzione di dette operazioni.

PROPOSTA DI DECISIONE DEL CONSIGLIO CHE AUTORIZZA GLI STATI MEMBRI A RATIFICARE, NELL'INTERESSE DELLA COMUNITÀ EUROPEA, LA CONVENZIONE CONSOLIDATA SUL LAVORO MARITTIMO DEL 2006 DELL'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO
(COM/2006/0288 def.)

La Convenzione consolidata sul lavoro marittimo del 2006 dell'Organizzazione internazionale del lavoro è stata adottata il 23 febbraio 2006 dalla sessione marittima della Conferenza internazionale del lavoro dell'OIL, riunitasi a Ginevra. È auspicabile che tale Convenzione sia applicabile quanto prima, dal momento che essa costituisce un contributo essenziale al settore marittimo su scala internazionale in quanto promuove condizioni di vita e di lavoro decenti per la gente di mare e condizioni più eque di concorrenza per gli operatori e i proprietari delle navi. Questo nuovo strumento giuridico costituisce il presupposto per l'adozione di un codice internazionale del lavoro marittimo fissando le norme minime in materia di lavoro.

**RASSEGNA
GIURISPRUDENZIALE**
a cura di Davide Gennari*

*Autorità Portuale di Ravenna

SULLA NATURA GIURIDICA DELL'AUTORITÀ PORTUALE CON RIGUARDO ALLA PERCEZIONE DEI CANONI DI CONCESSIONE DEMANIALI

(Commissione Tributaria Provinciale di Ravenna Sez. 1 - Sentenza 12 luglio 2006 n. 69)

La questione di cui alla sentenza della Commissione Tributaria di Ravenna qui commentata trae origine dall'assunto dell'Ufficio dell'Agenzia delle Entrate, Ufficio di Ravenna per la quale l'Autorità Portuale, pur riconosciuta quale ente di natura non commerciale, con specifico riferimento alla percezione dei canoni di concessione demaniale svolgerebbe invece attività avente natura "commerciale" e, come tale, assoggettabile ad Imposte dirette e ad Iva, esorbitando i limiti dell'"esercizio di funzioni statali" di cui al Testo Unico sull'Imposta di Registro.

L'erroneità della posizione di cui sopra dipende dal mancato riconoscimento del profondo mutamento che, per effetto della novella legislativa n. 84 del 1994, ha caratterizzato il passaggio dalle vecchie organizzazioni portuali, che svolgevano anche attività di natura imprenditoriale, alle nuove Autorità Portuali.

Non può essere evocato in dubbio, in primo luogo, che l'Autorità portuale debba essere ricondotta alla categoria degli enti pubblici.

A questo proposito, la più autorevole dottrina amministrativa (VIRGA, *Diritto Amministrativo*, Vol. 1: I principi, Milano, 1989, 15-16) individua l'ente pubblico sulla base dei seguenti principali criteri:

- modo di costituzione: l'ente pubblico deve necessariamente la sua origine ad un atto di creazione da parte dello Stato;
- scopo: è pubblico l'ente il cui scopo rientra tra quelli che lo Stato assume come propri;

c) controllo: un ente è pubblico se soggetto al controllo da parte dello Stato, al fine di impedire che l'attività dell'ente contrasti con le finalità statali, esplicandosi in direzione diversa o contraria a queste;

d) potere di imperio: secondo cui sarebbero i poteri di supremazia a qualificare come pubblica la persona giuridica.

La natura di ente pubblico dell'Autorità Portuale emerge, con evidenza, non solo dalla formulazione in tal senso contenuta nella succitata norma, ma altresì dal complesso di attribuzioni assegnate all'Autorità medesima. L'Autorità Portuale è, infatti, senza dubbio chiamata a svolgere un complesso di attività indirizzate al conseguimento di fini primari dello Stato attinenti alla navigazione. Le funzioni elencate all'art. 6, comma 1, della Legge n. 84/1994 sono, senza alcun dubbio, preordinate al soddisfacimento di esigenze generali della collettività quali, a mero titolo esemplificativo, lo sviluppo dei traffici portuali o la tutela del corretto svolgimento e della sicurezza delle attività nei porti.

La natura pubblicistica dell'Autorità Portuale risulta, infine, confermata dall'attività di vigilanza e controllo svolta dal Ministro dei trasporti e della navigazione sull'attività di governo dell'Autorità Portuale medesima, in relazione ad atti rilevanti per l'assetto strutturale dell'ente e per l'operatività, in genere, della realtà portuale interessata. (v. NUNZIATA, *Natura giuridica dell'Autorità portuale*, in *Studi marittimi*, n. 47/1995, 25).

Posta la natura di ente pubblico dell'Autorità portuale, occorre verificare se essa possa essere inquadrata quale ente pubblico privo del carattere della 'economicità'.

L'orientamento prevalente considera quale elemento caratterizzante la qualificazione di ente pubblico economico il perseguimento di fini di lucro e di economicità propri dell'attività imprenditoriale. In tal senso, si è ripetutamente pronunciata la Corte di Cassazione (Cass., sez. un., 17-12-2002,

... Continua



Continua ...

n. 18015; Cass., sez. un., 09-08-2001, n. 10968; Cass., sez. un., 02-03-2001, n. 75; Cass., sez. un., 09-08-2001, n. 10968), affermando che "l'indagine rivolta a stabilire se un ente pubblico sia o meno economico deve essere compiuta tenendo presente la disciplina legale e statutaria che ne regola l'attività con riferimento agli scopi dell'ente medesimo", con la conseguenza che è ente pubblico non economico quello che "ha prevalentemente scopi e modalità operative che trascendono l'attività meramente imprenditoriale". Orbene, non vi sia chi non veda come il sopra citato "principio di separatezza" si pone in termini assolutamente ostativi ad una qualificazione dell'Autorità Portuale quale ente pubblico economico.

Il suddetto principio di separatezza è stato riconosciuto dal Consiglio di Stato con la sentenza 1 settembre 2000, n. 4656, in cui si è affermato che "ai sensi della l. n. 84 del 1994 art. 6 comma 6 e 16 comma 1, è assoluto il divieto per le autorità portuali di esercitare la gestione delle operazioni portuali, sia direttamente sia attraverso la costituzione o la partecipazione a società, affinché alle autorità predette competano soltanto compiti neutrali di regolazione e della gestione delle attività portuali".

Occorre precisare, infatti, che il legislatore del 1994 ha inteso pervenire ad una netta separazione tra funzioni pubblicistiche di indirizzo, programmazione, coordinamento e controllo delle operazioni portuali (di competenza delle Autorità Portuali) e compiti di gestione di queste ultime, il cui diretto esercizio viene riservato a soggetti imprenditoriali distinti dall'ente regolatore del

porto, in una prospettiva di tutela dei principi di libera concorrenza nel settore del mercato portuale.

Al riguardo, la dottrina ha sottolineato che tenere separati i compiti istituzionali dell'Autorità portuale dalla gestione diretta delle attività che devono svolgersi in ambito portuale, risponde ad esigenze di tutela delle regole della libera concorrenza nel settore dell'economia portuale, in linea con la ratio ispiratrice della legge n. 84/94 (v. APRILE, *Il governo dei porti italiani*, Roma, 1997, 25; CARBONE, *L'equilibrio tra Autorità portuale e mercato*, in *Dir. trasp.*, 1994, 809; CARBONE, *Il diritto marittimo*, Torino, 2002, 137; da ultimo v. CARBONE-MUNARI, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2006, 48 ss.).

La qualificazione giuridica dell'Autorità portuale quale ente pubblico non economico è stata unanimemente condivisa dalla dottrina marittimistica. In tal senso, infatti, si sono espressi, LONGOBARDI, *I porti marittimi*, Torino 1997, 219, secondo cui "si può affermare che l'esclusione dell'Autorità portuale dalla gestione diretta di servizi che, in base ai principi posti con la legge di riforma, devono essere esercitati dai privati, in regime di libero mercato, le consente di acquisire quella rilevante posizione di soggetto terzo, garante del mercato e della concorrenza in tutte le attività produttive di servizi portuali e quindi, per effetto della sua esclusione dal novero degli enti pubblici economici, anche quella di ente pubblico di amministrazione con competenze allargate a tutti gli effetti"; GRIGOLI, *Pubblico e privato nella nuova realtà portuale*, in *Dir. Mar.* 1998, 233, il quale rileva che, "in merito [...] alla natura giuridica dell'Autorità portuale, è stato testualmente previsto (comma 2) che essa ha

personalità giuridica di diritto pubblico, dotata di autonomia di bilancio e finanziaria nei limiti previsti dalla legge stessa.

Appare, altresì, particolarmente rilevante, ai fini in esame, l'ulteriore disposizione (comma 6) secondo cui, per una palese esigenza di tutela del mercato, le Autorità portuali non possono, in alcun caso, né direttamente né attraverso la costituzione o la partecipazione in società, esercitare la gestione delle operazioni portuali e di ogni altra attività strettamente connessa. Regime che, quindi, esclude che l'Autorità portuale possa svolgere una attività imprenditoriale ed essere, quindi, configurata come ente pubblico economico"; GIUSTI, *Autorità portuali e nuova gestione dei porti*, Padova, 1998, 12, secondo cui, dall'esame delle funzioni svolte dall'Autorità portuale, "appare certa per l'Autorità la perdita della qualifica di ente pubblico economico, raggiunta da enti ed aziende pre - riforma"; TACCOGNA, *Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2000, 606, secondo cui, dal quadro normativo delineato "non sembra doversi riconoscere alle autorità istituite dalla l. n. 84/1994 il carattere di enti pubblici economici (rivestito, invece, nel precedente sistema, dagli enti portuali)"; VERMIGLIO, *Autorità portuale* (voce), in *Enc. Dir.*, Vol. VI, aggiornamento, Milano, 2002, 207, a giudizio del quale appare "condivisibile la conclusione alla quale perviene la dottrina che inquadra l'Autorità portuale nella categoria degli enti pubblici non economici"; CITRIGNO, *Autorità portuale, Profili organizzativi e gestionali*, Milano, 2003, 228, la quale ha asserito che la qualifica dell'Autorità portuale quale ente pubblico economico "sembra porsi [...] in una posizione di insanabile contrasto con la evoluzione legislativa che nell'ultimo decennio ha accompagnato sostanziali mutamenti della disciplina giuridica dell'intervento pubblico in campo economico"; LEFEBVRE D'OVIDIO-PESCATORE-TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2004, 147, i quali autorevolmente rilevano che la "connotazione strettamente amministrativa dell'attività delle Autorità portuali, destinata a soddisfare essenzialmente bisogni di interesse generale, induce a qualificarle come enti pubblici non economici";

... Continua





Continua ...

CASANOVA-BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*, Milano, 2004, 84 – 85, secondo i quali “rispetto agli enti portuali che, oltre a svolgere funzioni di “governo” delle attività esercitate nei porti, assumevano direttamente o indirettamente la gestione dei servizi portuali, le Autorità portuali, come principio generale, hanno funzioni esclusivamente di indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle attività svolte nei porti, non potendo “esercitare, né direttamente né tramite la partecipazione di società, operazioni portuali ed attività ad esse strettamente connesse” (art. 6, comma 6).

Si è così inteso pervenire ad una netta separazione tra l'amministrazione e l'espletamento di attività imprenditoriali riservate ai privati, si da qualificare le Autorità portuali, diversamente dagli enti portuali, enti pubblici non economici”. (Conformemente, si sono espressi, D'ANIELLO F., *Fisionomia dell'Autorità portuale*, in *Studi mar.* n. 45/1994, 5; A. MALTONI, *Considerazioni sulle Autorità portuali ai sensi della Legge n. 84/94*, in *Sudi in onore di G. Romanelli*, Milano, 1997, 810 ss.; A. XERRI SALAMONE, *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, 1998, 156; BANI, *Autonomia e “indipendenza” delle Autorità portuali*, in *Autorità Portuali e Nuova Gestione dei Porti. Atti del Convegno Nazionale “La gestione dei porti secondo la legge di riforma 84/94 e 647/96”*, Livorno, 13-14 marzo 1997, Padova, 1998, 112; da ultimo CARBONE-MUNARI, op. cit., 180).

Preme evidenziare che la riconducibilità dell'Autorità portuale alla categoria degli enti pubblici non economici è stata riconosciuta non solo in dottrina, ma altresì dalla giurisprudenza sia contabile che amministrativa che tributaria).

In tal senso, infatti, la Corte dei Conti, sez. contr. Enti, 12 aprile 1994, n. 15, all'indomani della legge di riforma portuale aveva prontamente sottolineato come l'Autorità portuale fosse da qualificarsi come figura propria del diritto pubblico dell'economia, pur non essendo tuttavia concepibile come ente pubblico economico. La Corte Conti, sez. con. Enti, con provvedimento 19

luglio 1996, n. 38 ha ribadito come la riforma prevista dalla Legge di riordino n. 84/1994 sia stata attuata mediante la “realizzazione di un ente pubblico non economico (l'autorità portuale), munito di soli poteri pubblicistici di coordinamento, indirizzo, programmazione, promozione e controllo delle attività produttive portuali”.

La qualificazione di ente pubblico non economico è stata confermata dal TAR per il Friuli Venezia-Giulia. Con sentenza n. 146 del 26 febbraio 1999, si è affermato che “è indubbio che l'Autorità Portuale sia una pubblica amministrazione e non un ente pubblico economico, dal momento che l'art. 6, e. 2 della l. 28 gennaio 1994 n. 84 esplicitamente le riconosce personalità giuridica di diritto pubblico”.

Tale indirizzo è stato ulteriormente ribadito dal Supremo Giudice amministrativo. Il Consiglio di Stato, infatti, con parere 9 luglio 2002, n. 1641 (in Dir. tras. 2003, 561) ha posto l'accento sulla natura pubblicistica dell'Autorità portuale: in tale contesto, ha rilevato che le attività conferite dalla Legge n. 84/1994, implicanti “anche l'esercizio di poteri autoritativi, riguardando prevalentemente attività di supervisione e di controllo sul corretto funzionamento del porto e delle sue strutture operative, assumono una specifica connotazione di carattere pubblicistico”. Ciò premesso, il Consiglio di Stato ha evidenziato che “le Autorità portuali, sia per la configurazione formale ad esse attribuita dalla legge, sia per l'attività svolta, sia, ancora, per le modalità di finanziamento, svolgono funzioni che [risultano] ... nel complesso, preordinate al perseguimento di specifiche finalità di pubblico interesse, secondo quanto espressamente stabilito dalle surrichiamate norme di legge”.

A quanto sopra aggiungasi l'orientamento assolutamente consolidato della giurisprudenza tributaria. Così la Commissione Tributaria provinciale di La Spezia con sentenza n. 108 del 16 dicembre 2004 ha evidenziato che “dalla lettura dell'art. 6 la legislazione precedente risulta superata anche per quanto riguarda i meccanismi di finanziamento dei nuovi Enti che, nella

nuova formulazione, obbediscono a canoni prettamente pubblicistici. Inoltre l'art. 13 della citata legge 84/94, alle lettere a-b-c-d-e, precisa in maniera chiara ed inequivocabile le voci relative alle entrate dei nuovi Enti: canoni demaniali; proventi sulla cessione di impianti; tasse portuali sulle merci sbarcate e imbarcate; contributi delle Regioni, degli Enti locali e di altri Enti ed organismi pubblici; entrate diverse. La natura delle entrate suddette dimostra ancora una volta come sia preminente, per i nuovi Enti, l'attività pubblica, peraltro espletata sotto la vigilanza del Ministero dei Trasporti e della Navigazione (art. 12 L. 84/94) e sotto il controllo contabile della Corte dei Conti”. Sono conformi le posizioni assunte dalle Commissioni tributarie di Savona e Genova

Nell'ambito della problematica di cui sopra, merita di essere segnalata anche la pronuncia recentemente emessa dalla Corte di Cassazione (ordinanza n. 7291 in data 13/01/2006) che ha disposto la sospensione del procedimento tributario in essere tra l'allora Consorzio Autonomo del Porto di Genova e l'Amministrazione Finanziaria, in materia di Iva per gli anni 1991, 1992 e 1993, rimettendo gli atti alla Corte di Giustizia UE, affinché la stessa si pronunci in merito alla pregiudiziale questione concernente la circostanza che il canone di concessione demaniale percepito da “Ente Pubblico che esercita un'impresa” (quale era, appunto, l'allora Consorzio Autonomo del Porto di Genova), attraverso l'emanazione di un atto amministrativo, anziché con contratto, si possa considerare esente da Iva ex art. 10 n. 8 DPR 633/72, quale ipotesi assimilabile alle locazioni non finanziarie.

È bene, per altro, sottolineare che le problematiche analizzate dalla Suprema Corte – e che hanno indotto la medesima a sospendere il procedimento tributario, sottoponendo la predetta questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia Ue – sono diverse da quelle oggetto delle diverse decisioni delle Commissioni tributarie che sono fino ad ora occupate della vicenda re-

... Continua



Continua ...

lativa al regime tributario dei canoni di concessione demaniale marittima.

Tale diversità si concretizza, essenzialmente, e come detto, nella diversa natura delle due tipologie di organismi portuali e precisamente, quella pre-riforma (Il Consorzio Autonomo del Porto di Genova) e quella post-riforma (L'Autorità Portuale di Ravenna), nonché nella conseguente radicale diversità delle funzioni alle stesse facenti capo. A differenza di quanto detto sopra a proposito dell'Autorità Portuale, la vecchia organizzazione portuale del porto di Genova, (il c.d. Consorzio Autonomo del Porto di Genova), costituito con la Legge 12/02/1903, n. 50 aveva come specifico oggetto la diretta esecuzione delle opere portuali e dei servizi portuali, e con successiva Legge 19/05/1975, n. 168 venne espressamente qualificato (art. 1) quale "...consorzio obbligatorio - ente pubblico economico avente mandato di provvedere, con gli speciali fondi attribuitigli, all'esecuzione delle opere, alla gestione ed al coordinamento dei servizi nel porto di Genova".

Dunque, l'ordinanza di sospensione del procedimento e di rinvio alla Corte UE di cui si è fatto cenno, riguarda un'ipotesi diversa: la stessa ordinanza della Suprema Corte ha cura di precisare che la questione posta all'attenzione della Corte di Giustizia, concerne "... un ... conferimento posto in essere, su domanda dell'interessato, da un ente pubblico che esercita un'impresa ...".

MATERIALI

a cura di Annalisa Pracucci

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI VERSO UNA POLITICA MARITTIMA DELL'UNIONE: UNA VISIONE EUROPEA DEGLI OCEANI E DEI MARI (COM/2006/0275 def.)

Negli obiettivi strategici per il periodo 2005-2009, la Commissione europea

ha sottolineato la particolare esigenza di una politica marittima globale tesa a sviluppare in maniera ecologicamente sostenibile un'economia marittima prospera, sfruttando appieno le potenzialità dell'industria marittima, stabilendo che il primo passo in questa direzione doveva consistere in un Libro verde sulla futura politica marittima dell'UE.

La Commissione ha adottato un Libro verde in materia, che si iscrive nel quadro della politica dell'Unione europea sullo sviluppo sostenibile, di cui costituisce una delle applicazioni. In linea con l'agenda di Lisbona, esso si prefigge di stimolare la crescita e la creazione di posti di lavoro nel settore marittimo in senso lato, in base a criteri di sostenibilità ambientale che assicurano la tutela dell'ambiente marino, riconoscendo l'importanza del ruolo svolto dagli oceani per il miglioramento della qualità di vita dei cittadini dell'UE che, in misura sempre maggiore, vivono, lavorano e passano le loro vacanze in regioni costiere.

Il libro verde dovrebbe dar vita ad un dibattito ampio ed aperto tra tutti i soggetti interessati ed a tutti i livelli di governo, che la Commissione intende incoraggiare, contribuendo alla sua organizzazione.

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI. REVISIONE INTERMEDIA DEL PROGRAMMA PER LA PROMOZIONE DEL TRASPORTO MARITTIMO A CORTO RAGGIO (COM/2006/380 def.)

Come si afferma nel Libro Bianco del 2001, la navigazione marittima a corto raggio svolge una funzione essenziale nel garantire una mobilità sostenibile e contribuisce anche al raggiungimento di altri obiettivi, come l'alleggerimento della congestione stradale e del carico inquinante sull'ambiente. Il trasporto marittimo a corto raggio fa parte integrante della catena logistica nel sistema di trasporto europeo

propugnato dalla recente comunicazione della Commissione sulla logistica dei trasporti.

Numerosi sono gli ostacoli che tuttora si frappongono ad una rapida espansione del trasporto marittimo a corto raggio. Innanzitutto, il suddetto trasporto non è ancora pienamente integrato nella catena logistica multimodale porta a porta; è ancora soggetto a procedure amministrative complesse; richiede una maggiore efficienza dei servizi portuali e un migliore accesso al retroterra.

Il citato Programma del 2003 sulla promozione del trasporto marittimo a corto raggio indicava 14 azioni finalizzate tutte a migliorare l'efficienza di questo modo di trasporto e al superamento degli ostacoli al suo sviluppo. Queste azioni si suddividono in legislative, tecniche ed operative. Con il presente riesame intermedio si intende dare una valutazione dell'attuale stato di avanzamento di queste azioni e indicare linee di azione per il futuro. Il Programma di promozione del trasporto marittimo a corto raggio ha dimostrato la propria utilità, ha rafforzato la posizione di questo modo nella co-modalità ed è stato realizzato per oltre la metà. Ne emerge che le azioni contemplate hanno affrontato in modo positivo tutti gli aspetti in cui il settore incontra delle difficoltà. Alcune azioni presentate in tre schede di attività del Programma di promozione per il 2003 sono state portate a termine: si tratta di IMO FAL, delle Autostrade del mare e della Guida alle operazioni doganali per i trasporti a corto raggio. Per le prime due azioni sono stati fissati nuovi obiettivi e nuove scadenze. La terza è stata fusa con altre azioni attualmente in corso.

In alcuni casi si è constatata la necessità di fissare con maggior precisione gli obiettivi delle azioni (integrando il trasporto marittimo a corto raggio nella catena logistica degli approvvigionamenti) o di aggiungere nuovi obiettivi (ampliare la sfera di attività dei Centri di promozione del trasporto marittimo a corto raggio anche alla catena degli approvvigionamenti ter-

... Continua



Continua ...

restri). È inoltre necessario proseguire gli sforzi avviati separatamente nel settore portuale in modo da rendere il trasporto marittimo a corto raggio una componente della catena logistica ancora più efficiente e concorrenziale di quanto sia attualmente.

In questa fase risulta che le 14 azioni individuate dal Programma di promozione sono il frutto di una scelta intelligente e che le attività che portano avanti, tanto nelle azioni in corso, quanto nelle azioni appena iniziate o in cui sono stati ridefiniti gli obiettivi, dovrà intensificarsi in collaborazione con gli Stati membri, con gli operatori del settore e con la *European Short-sea Network*.

EVENTI

CONVEGNO/SEMINARIO: RISK MANAGEMENT E ASSICURAZIONE PER L'INDUSTRIA E LE ATTIVITÀ AERONAUTICHE

CENTRO CONGRESSI PALAZZO DELLE STELLINE – CORSO MAGENTA N. 61, MILANO 15 NOVEMBRE 2006 (08.30 – 16.00)

La Pagnanelli Risk Solutions Ltd organizza un Convegno, seguito da due workshops, su "Risk management e assicurazione per l'industria aeronautica e il trasporto aereo".

Tra i temi più interessanti, sarà trattato quello del rischio terrorismo, che trova il trasporto aereo particolarmente esposto. Altri temi discussi saranno quelli attinenti alla RC Prodotti dei costruttori, lo stato attuale delle norme che regolano il trasporto aereo (lista nera) e la posizione del mercato assicurativo in generale. I due workshops del pomeriggio verteranno rispettivamente sulla RC Prodotti aeronautici e sui più recenti atteggiamenti del mercato assicurativo e riassicurativo nazionale.

La partecipazione è libera ma i posti sono limitati al raggiungimento del numero massimo di capacità della sala. Tutte le informazioni saranno disponibili sul sito del Seminario all'indirizzo www.avn.pagnanellirs.com.

EUROCONTROL WORKSHOP

Brussels 14 & 15 November 2006

RESPONSIBILITY AND LIABILITY IN THE ATM DOMAIN

Moving targets in a changing European Airspace

(Per informazioni più dettagliate si veda nella Parte Aeronautica-Materiali)

(For further information see section "Materiali" in the Aviation sector)



COMITÉ MARITIME INTERNATIONAL, AISBL

ASSISTANT-ADMINISTRATOR

TO THE PRESIDENTES OF THE MEMBER ASSOCIATIONS

Paris, 5th October 2006

Dear Sirs,

Re: 2007 Assembly and CMI/Croatian MLA Joint Symposium on Maritime Law

We have the pleasure of informing you that the 2007 annual meeting of the Assembly has been fixed for Friday 11th May 2007 in Dubrovnik, Croatia. After the meeting of the Assembly in the morning, CMI and Croatian Maritime Law Association are organizing a Joint Symposium on Maritime Law which has been scheduled for Friday 11th May and Saturday 12th May 2007.

The Symposium program will include distinguished speakers from CMI, Croatian MLA and other national associations who will cover, *inter alia*, the following topics: Carriage of Goods (UNCITRAL Instrument), Carriage of Passengers (PAL Protocol update), Places of Refuge, Marine Insurance, Marine Pollution from Ships, Wreck Removal, and Young Members' issues.

This is only the first announcement for the CMI Assembly and Symposium and we would be grateful to the Presidents of the Member Associations for passing this information to their members as soon as possible, so that they can mark this event in their 2007 calendar. The second announcement with more details regarding the Assembly Agenda, symposium programme, travel and hotel advice, sightseeing excursions, registration fees and other issues will be circulated in the near future.

ADMINISTRATIVE OFFICE: EVERDIJSTRAAT 43, B-2000 ANTWERPEN, BELGIUM
N. D'ENTREPRISE: 867.385.381

TEL.: +32-3-227-3526 - E-MAIL: admini@cmi-imc.org - FAX: +32-3-227-3528
www.comitemaritime.org

We look forward to welcoming you in Dubrovnik at the annual Assembly 2007 and CMI/CMLA Joint Symposium on Maritime Law.